



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo
Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães
Vice-Reitora: Patrícia Bernardes
Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim
Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa
Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação – Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa
Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira
Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo
Revisão: Virgínia Mata Machado

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (Unicamp); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904 • Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
v. 2 n. 2
p. 125-374
2º sem. 2014



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Luiza Santana de Oliveira
Vinícius Tavares de Oliveira
Douglas Nascimento Evangelista

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Nottingham)
Andrés Malamud (ICS– Universidade de Lisboa)
Antonio Carlos Lessa (UNB)
Atilio Borón (UBA-CONICET)
Carlos Escudé (CONICET–UCEMA)
Carlos Milani (IESP-UERJ)
Carlos S. Arturi (UFRGS)
Gladys Lechini (UNR-CONICET)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
Ian Taylor (University of St Andrews)
Jens Bartelson (Lund University)
João Pontes Nogueira (PUC-Rio)
José Flávio Sombra Saraiva (UNB)
José Luis León-Manríquez (UAM-X)
Letícia Pinheiro (PUC Rio)
Luis Fernando Ayerbe (UNESP)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)
Matt Ferchen (Xinhua University)
Miriam Gomes Saraiva (UERJ)
Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (PUC-Rio)
Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS)
Rafael Villa (USP)
R. Evan Ellis (National Defense University)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (UNICAMP)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Sean Burges (University of Australia)
Shiguenoli Myamoto (UNICAMP–São Tiago Dantas)
Tullo Vigevani (UNESP)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe do Departamento: Professor Jorge Lasmar



Sumário

<i>Nota do Editor</i>	131
<i>Editor's note</i>	

Dossiê: América do Sul

A América do Sul e a construção de novas bases para o século XXI: velhos e novos desafios de uma região em mutação	133
<i>The South America and the construction of the new bases to XXI century – old and new challenges in a mutation region</i>	
Cunha Filho, Clayton Pérez Flores, Fidel	

Eleições presidenciais e política externa brasileira.	139
<i>President elections and Brazilian foreign policy</i>	
Belém Lopes, Dawisson Pimenta de Faria, Carlos Aurélio	

Oposición parlamentaria y política exterior: El rechazo del Partido Colorado al ingreso de Venezuela al Mercosur durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)	149
<i>Parliamentary opposition and foreign policy: the rejection of Colorado party to Venezuela admission in MERCOSUL under Fernando Lugo government</i>	
Insaurralde, Gustavo	

Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina: casos de Bolívia e Colômbia	189
<i>Foreign policy agendas for the Andean Community: Bolivia and Colombia cases</i>	
Loss Araújo, Flávia	

Unveiling the South American Balance	215
<i>Revelando o equilíbrio sul americano</i>	
Schenoni, Luis	

La relevancia del proceso de paz colombiano para américa del sur. Un análisis a la luz de la historia reciente	233
<i>The relevance of Colombian peace process for South America. An analysis in the light of recent history</i>	
Calderón, Emilse	

Estado e democracia boliviana em tempos de plurinacionalidade	255
<i>State and Bolivian democracy in times of plurinacionality</i>	
Aguiar, Danilla	

De volta à África: Solidariedade e a Estratégia Brasileira de Política Externa. 271

Back to Africa: Solidarity and Strategy in Brazilian Foreign Policy
Goulart, Mayra

A resposta brasileira aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: o papel do governo nacional e o envolvimento de governos subnacionais 291

Brazil's response to Millenium Development Goals: the role of national government and the involvement of sub-national governments
Cunha de Andrade, Letícia

Artigos

European Union and world order: an english school approach. . . 321

União Europeia e a ordem mundial: uma abordagem da Escola Inglesa
Stivachtis, Yannis.

Multilatinas y Estrategia de Desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México 343

Multilatinas and the development strategy. The function of the State in internationalization of entrepreneurial groups in Brazil and Mexico
Bachiller Cabria, Juan Vicente.

Resenhas

Ideas, Interests and Foreign Aid 365

VAN DER VEEN, A. Maurits - New York: Cambridge University Press; 2011; pp. 290.
ISBN: 978-0-521-26409-9 Paperback
Corrêa Malafaia, Thiago

Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma 369

CUNHA COUTO, José Alberto e MACEDO SOARES, José Antônio - Campinas: Facamp. 2013
Rezende, Lucas Pereira

Nota do Editor

Editor's note

Javier A. Vadell¹

O número 2 do volume 2 do periódico Estudos Internacionais, Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, traz um interessante dossiê sobre a América do Sul editado por Fidel Pérez Flores e Clayton Cunha Filho. O dossiê inclui a apresentação dos editores e oito artigos abordando diversas temáticas políticas, econômicas e sociais do subcontinente. Além dessa seção especial, o número apresenta dois artigos inéditos e duas resenhas. O artigo de Yannis Stivachtis, intitulado: “European Union and World Order: an English School Approach”, traz para discussão uma análise sobre a realidade política atual da União Europeia sob a lente da perspectiva da Escola inglesa de relações internacionais. Juan Vicente Bachiller Cabria, no interessante artigo:

“Multilatinas y Estrategia de Desarrollo. El papel del Estado en la internacionalización de los grupos empresariales en Brasil y México”, apresenta um trabalho comparativo no processo de internacionalização das empresas no Brasil e no México, os principais países e as maiores economias da América Latina.

Desta maneira, desejamos a todos vocês uma ótima leitura.

1. Editor Chefe da Revista Estudos Internacionais

A América do Sul e a construção de novas bases para o século XXI- velhos e novos desafios de uma região em mutação

The South America and the construction of the new bases to XXI century – old and new challenges in a mutation region

Fidel Pérez Flores¹

Clayton M. Cunha Filho²

1. Professor-Adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ.

2. Pós-doutorando do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ.

A América do Sul, apesar das diferenças entre os seus diversos países, sempre se notabilizou por algumas características em comum como altos índices de pobreza, desigualdade e violência; subdesenvolvimento econômico com forte dependência na exportação de commodities e nas suas relações com os principais centros de poder econômico e político mundial, notadamente os EUA; e democracias consideradas frágeis e deficitárias em termos de real participação política. Nos últimos anos, entretanto, o continente passou por uma série de mudanças significativas que, embora tenha afetado aos distintos países de maneira desigual, também apresenta algumas tendências comuns como a rotinização dos processos democráticos, incluindo importantes refundações institucionais; uma redução geral da pobreza apesar da continuidade do subdesenvolvimento econômico e da manutenção da dependência da exportação de commodities; a proliferação de mecanismos de integração regional; e uma maior autonomização frente aos EUA e Europa, com a diversificação dos contatos com outros atores como Rússia, Irã e China.

Com o objetivo de compreender essa nova ordem regional, organizamos este número temático Estudos Internacionais com o intuito de congrega pesquisadores da região e seus olhares sobre essas transformações e os desafios de problemas políticos e econômicos persistentes em distintos níveis, considerando tanto aqueles que afetam à região como um todo quanto aqueles que dizem respeito a um conjunto menor de países ou sub-regiões específicas ou mesmo estudos de casos específicos, mas importantes para a nova dinâmica regional. E é o resultado dessa bem-sucedida convocatória que temos o prazer de apresentar.

Um aspecto marcante das contribuições deste dossiê é a persistência de um olhar integrador entre níveis de análise capaz de capturar a importância tanto de fatores domésticos como regionais para a compreensão de fenômenos relevantes. O texto “Eleições presidenciais e política externa brasileira”, de Dawisson Belém Lopes e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, começa por nos chamar a atenção sobre a crescente presença

Recebido em:
29 de novembro de 2014
30 de novembro de 2014

dos temas de política externa nas campanhas presidenciais no Brasil a partir de 1989. Os autores afirmam que essa tendência decorre da maior conexão que o eleitor médio faz entre os resultados da política externa promovida pelos governantes e sua sensação de bem-estar pessoal. Eles advertem, entretanto, que não é possível determinar de antemão quais temas de fato terão a saliência necessária para ganhar espaço no debate público.

O artigo oferece vários exemplos de assuntos de política externa que ganharam ressonância na sociedade e que se tornaram matéria de discussão e tomada de posição no Congresso brasileiro. Um deles, referente ao processo de entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul, foi também motivo de grande agitação e confronto nas arenas políticas de outros países da região. Gustavo Insaurrealde deixa isso muito claro com seu artigo “Oposición parlamentaria y política exterior: El rechazo del Partido Colorado al ingreso de Venezuela al Mercosur durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)” sobre o papel central desempenhado pela oposição parlamentar no Paraguai no persistente bloqueio da aprovação da Venezuela. O estudo de caso de Insaurrealde expõe, a partir do modelo de análise de governo dividido com informação assimétrica de Hellen Milner, como as dinâmicas parlamentárias influíram na rejeição do novo membro do bloco.

Os impactos de elementos domésticos sobre a política externa continua no foco com o texto de Flávia Loss Araújo intitulado “Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia”, no qual a autora toma os governos da Bolívia sob Evo Morales e da Colômbia sob Álvaro Uribe como estudos de caso para compreender as atuais dinâmicas de integração regional na Comunidade Andina (CAN), o mais antigo bloco de integração regional atualmente existente no subcontinente. Araújo relata o quanto a eleição de presidentes ideologicamente à esquerda do espectro político inseriu divergências programáticas nos objetivos integracionistas do bloco e que culminariam na saída da Venezuela da CAN em 2006. A escolha dos governos boliviano de Morales e colombiano de Uribe para a realização dos estudos de caso se deve aos mesmos representarem pontos extremos dessa clivagem ideológica dentre os quatro países remanescentes no bloco (junto a Peru e Equador). Segundo Araújo, a polarização do bloco teria tirado do mesmo um maior dinamismo em questões de integração social e política e somente a importância dos elementos comerciais teria conseguido mantê-lo vivo apesar da prioridade relativamente maior dada a novos mecanismos de integração regional como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP) por Bolívia e Equador de um lado, ou a Aliança do Pacífico por Peru e Colômbia de outro.

Por sua vez, em “Unveiling the South American Balance” Luis Leandro Schenoni discute as implicações da ascensão do Brasil como potência regional hegemônica para o balanço de poder sul-americano tal como esperado pela teoria neorrealista das relações internacionais. De acordo com as implicações teóricas do neorrealismo, potências intermediárias regionais deveriam adotar políticas de equilíbrio (*balancing*) de poder frente ao Brasil, enquanto que os pequenos países da região deveriam

adotar uma política de reboquismo (*bandwagoning*) frente ao mesmo, mas como mostra Schenoni, apenas Colômbia e Chile - pelo lado das potências intermediárias - adotam políticas consistentes de equilíbrio de poder enquanto que apenas o Uruguai - pelo lado dos pequenos países - adotaria uma estratégia consistente de reboquismo. Em busca de explicações para o aparente paradoxo teórico, Schenoni recorre aos insights do realismo neoclássico, procura identificar nos países sul-americanos elementos explicativos domésticos do porquê de apenas aqueles três países apresentarem o comportamento esperado pela teoria neorealista. Ele encontra que Colômbia, Chile e Uruguai compartilham o fato de possuírem governos estáveis, sistema partidário institucionalizado e presidências não delegativas e testa essas características configurativas em relação a outras variáveis explicativas utilizando-se de técnicas de csQCA (*crisp-set Qualitative Comparative Analysis*), encontrando que as mesmas atuam como condições necessárias para um comportamento político neorrealista.

Em seguida, temos o artigo “La relevancia del proceso de paz colombiano para América del Sur. Un análisis a la luz de la historia reciente”, de Emilse Calderón, no qual a autora busca avaliar os possíveis impactos do êxito nas negociações de paz atualmente em curso entre governo colombiano e a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC-EP) - bem como das perspectivas de início de semelhante diálogo com o Exército de Libertação Nacional (ELN), segunda maior guerrilha do país - sobre a dinâmica regional sul-americana. Calderón busca analisar os impactos desestabilizadores das políticas de escalada militar contra a guerrilha de Álvaro Uribe (2002-2010) nas franjas de fronteira da Colômbia com seus vizinhos, bem como as percepções negativas dos vizinhos continentais acerca da forte aproximação do país com os Estados Unidos nos marcos de tal política militarista. É sobretudo nessa atuação a convite dos EUA sobre o conflito interno colombiano e nos desequilíbrios regionais de poder trazidos por essa presença militar reforçada da superpotência no continente que a autora se concentra para analisar as potencialidades positivas para o processo de integração regional que um eventual fim do conflito interno poderiam trazer, embora ela mesma reconheça que o tema do narcotráfico, bem como a já longa relação especial Colômbia-EUA, deverão limitar em alguma medida tais efeitos mesmo no cenário de conclusão bem sucedida das conversas de paz. É interessante ainda notar que as implicações relatadas por Calderón dessa relação especial sobre o processo integrador regional certamente impactam nos resultados encontrados por Schenoni sobre o equilíbrio regional pois tanto a aproximação com uma (super)potência externa quanto a manutenção de elevados gastos militares são indicadores esperados de uma política externa neorealista que lhe permitem classificar a Colômbia como um ator coerente com as expectativas da teoria. E ao mesmo tempo, o próprio processo de paz tem atuado como um polarizador político interno no país andino que poderá, seja por seu eventual sucesso, seja por seu fracasso, implicar em maiores divisões nas elites políticas colombianas e potencial instabilidade política detectados como condições necessárias para um comportamento neorealista coerente.

Já em “Estado e democracia boliviana em tempos de plurinacionalidade”, Jórissa Danilla Aguiar busca questionar a real profundidade das transformações político-institucionais atualmente em curso na Bolívia de Evo Morales a partir de um referencial teórico-metodológico de forte inspiração marxista. Segundo a autora, apesar da conversão do país em Estado Plurinacional e da ascensão política recente de setores subalternos, manter-se-iam em grande medida inalterados os padrões econômicos extrativistas e a inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho, um padrão que ela estende aos demais governos progressistas da região como constituindo sua grande contradição, deixando um interessante gancho para futuras pesquisas comparativas sobre a questão capazes de testar empiricamente a hipótese.

A ascensão dos setores subalternos é sem dúvida um traço marcante de tendências recentes em vários países da região e Mayra Goulart pousa seu olhar na especificidade do caso do Brasil, onde ela identifica a ocorrência de uma transição identitária em nível societal que impactou nas escolhas de política doméstica e externa, em especial no tocante às orientações e prioridade dada às dinâmicas de Cooperação Sul - Sul. No artigo “De volta à África: Solidariedade e Estratégia na Política Externa Brasileira”, Goulart rejeita em primeiro lugar a noção de que as alianças com os países em desenvolvimento em prol da configuração de uma ordem global mais justa está descolada dos esforços por aumentar o prestígio do Brasil junto a investidores e credores, assim como de conquistar uma posição de destaque nas organizações internacionais. Para a autora, as políticas de Cooperação Sul - Sul desenhadas e implementadas com destaque durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) resulta coerente não só com objetivos pragmáticos como também responde a um novo autoentendimento societário orientado por valores de solidariedade e identificação com a subalternidade para além das fronteiras do país.

Outro dos âmbitos de política pública que teve reflexos domésticos e externos desde 2003 foi o de combate a pobreza. Letícia Cunha de Andrade em “A Resposta do Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs): o papel do governo nacional e o envolvimento dos governos subnacionais” explora as formas como o tema foi ganhando relevância na formulação de políticas públicas no país ao longo de várias décadas até que nos primeiros anos do século XXI, com a inserção dos ODMs na agenda das Nações Unidas, operou-se uma convergência significativa entre os planos nacional e internacional. Lançando mão de proposições teóricas consolidadas sobre o ciclo de vida das normas internacionais, a autora estuda o caso brasileiro à luz das dinâmicas de internalização dessas normas, porém reconhece também que no país as políticas de combate a pobreza já tinham um lugar de destaque nas prioridades governamentais e que muitas das iniciativas orientadas ao cumprimento dos ODMs teriam sido adotadas de qualquer forma. Por fim, a autora oferece um valioso conjunto de evidências sobre o envolvimento de governos subnacionais e organizações civis nas dinâmicas de institucionalização das políticas de combate à pobreza e internalização dos ODMs.

Os artigos aqui reunidos mostram que é possível encontrar sinais de um maior envolvimento dos cidadãos na discussão sobre a inserção

internacional de seus respectivos países, embora os desdobramento das disputas em nível das clivagens políticas domésticas impactam no dinamismo político regional, como fica claro em relação aos desafios para a construção de espaços de integração de alcance sul-americano ou, em outro sentido, na adoção de políticas encaminhadas a equilibrar a ascensão do Brasil como potência regional. Para além das interações regionais, a reconfiguração recente dos eixos referenciais que pautam políticas públicas no Brasil também se reflete na projeção internacional do país nas agendas globais de cooperação e combate à fome. Em suma, e com distintas ênfases, as contribuições deste dossiê exploram a importância de dar conta da dimensão doméstica para avançar na compreensão dos mais amplos fenômenos ligados à inserção internacional dos países sul-americanos. Esperamos que a comunidade de pesquisadores e leitores interessados nos mais distintos aspectos da realidade regional encontrem neste número de Estudos Internacionais um valioso conjunto de argumentos para alimentar suas análises e intervir no debate contemporâneo.

Eleições presidenciais e política externa brasileira¹

President elections and Brazilian foreign policy

Dawisson Belém Lopes²

Carlos Aurélio Pimenta de Faria³

Tradicionalmente relegada ao segundo plano das disputas eleitorais, a política externa começou a figurar, nas últimas duas décadas, como elemento importante do temário de candidatos à Presidência da República no Brasil. Se, em meados dos anos 1980, ouvia-se de um ilustre congressista brasileiro, em tom de galhofa, que “o Itamaraty só dá voto no Burundi”,⁴ agora a história parece outra. A hipótese que trazemos à voga neste ensaio é a seguinte: a política externa ganhou saliência na medida em que o eleitor médio passou a fazer conexão direta entre os resultados alcançados pelo governante incumbente nas relações exteriores do país e a sua sensação de bem-estar pessoal. Vai ficando mais nítida, ademais, a diferenciação normativa, também no campo das relações exteriores, entre os dois partidos políticos com projetos e recursos para conquistar o Executivo federal brasileiro – o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O presente texto está assim estruturado: na sequência imediata, faremos rápida visita à literatura acadêmica, de modo a apresentar, ainda que sumariamente, o estado da arte; na segunda parte, resgataremos, brevemente, a cronologia das disputas eleitorais sob a Nova República, enfatizando momentos e tópicos de política externa que abasteceram as discussões; mais ao fim do capítulo, proporemos reflexão sobre a eleição presidencial de 2014, buscando entender os motivos que levaram a candidata Dilma Rousseff a menosprezar, em sua campanha à reeleição, as matérias de política externa e seguir, aparentemente, uma direção oposta à que se poderia predizer, dados o fluxo histórico recente e as possibilidades evidentes de exploração política do legado diplomático de Lula da Silva.

A conexão pública da política externa

Se a democratização é a participação da população, e não apenas de setores específicos desta, na composição da agenda de política externa, vale lembrar a observação de Richard Sobel (2001, p. 234), para quem “os maiores efeitos da opinião pública manifestam-se tipicamente sob a forma de constrangimento [ao tomador de decisão], e não sob a forma de proposição política”. Como assinalam Lawrence Jacobs e Benjamin Page (2005), há na literatura bons trabalhos atestando que a política externa de um Estado

1. O presente ensaio incorpora partes da discussão feita na cidade de Camamu (MG), em outubro de 2014, por ocasião do 38º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, na mesa-redonda “Eleições presidenciais e política externa brasileira”, da qual fizeram parte, além dos autores deste texto, os professores Fabiano Santos (IESP-UERJ) e Janina Onuki (IRI-USP).

2. Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ-2, triênio 2015-18) e Pesquisador Mineiro da FAPEMIG (PPM, biênio 2014-16), doutor em ciência política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

3. Possui graduação em História, Bacharelado e Licenciatura, pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990), mestrado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ (1992) e doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ (1997).

4. O jornalista Elio Gaspari (2010) atribui ao deputado federal Ulysses Guimarães (PMDB-SP) a autoria da frase.

Recebido em:
22 de agosto de 2014
Aprovado em:
25 de setembro de 2014

democrático costuma mudar na mesma direção pretendida pela opinião pública (conforme aferida pelas pesquisas de opinião). Contudo, os mesmos autores observam, por meio do tratamento de dados primários, que os elementos empíricos são, na verdade, ambivalentes e inconclusivos acerca da suposta relação. Ao apresentarem os resultados da pesquisa por eles conduzida nos Estados Unidos, comentam: “estes achados (...) contrariam toda a pesquisa prévia que encontrava impactos substanciais da opinião pública [sobre a produção da política externa]” (p. 117).

De uma perspectiva institucional, Morris Fiorina (1981), em análise do panorama eleitoral estadunidense nas décadas de 1950, 1960 e 1970, chama a atenção para a dificuldade de perceber, sob a ótica do cidadão comum, uma linha de continuidade entre as decisões de política exterior de um governo e os seus resultados práticos. O recorte temporal aqui é relevante, uma vez que compreende período bastante “agitado” em termos de relações exteriores dos Estados Unidos da América – com o acirramento da Guerra Fria, a guerra da Coreia, a crise do Suez, a crise dos mísseis em Cuba, a guerra do Vietnã, o primeiro choque do petróleo, entre outros episódios e processos. O autor considera, por exemplo, a redução da dependência estadunidense de petróleo estrangeiro como uma questão de política externa digna de preocupação pública, embora com finalidades múltiplas.

Assumindo como premissa a tendência de o eleitor médio, para decidir o seu voto, basear-se nos resultados atribuídos a uma política (e não na análise prospectiva dos méritos de uma proposta), Fiorina (*idem*) hipotetiza haver baixa correlação entre desempenho na condução da política externa e escolha eleitoral. Dado o impacto amplo e pulverizado das ações de política externa de um governante, decorre – até de forma não deliberada – baixa accountability da política externa.

Em sociedades complexas, diversificadas e populosas como as contemporâneas, Robert Dahl e Edward Tufte (1973) admitirão a importância da delegação de competências como mecanismo de incremento da representação política e de descentralização do poder. Com a vida nos grandes conglomerados urbanos, tornou-se praticamente inviável a participação dos indivíduos na deliberação sobre as coisas da cidade (pois isso demandaria um enorme investimento de tempo de cada cidadão para familiarizar-se com as gigantescas e sofisticadas estruturas institucionais governativas). Tal circunstância tem transformado a experiência política do homem moderno, de um modo geral, e a capacidade de acompanhar as decisões da política externa do Estado, mais especificamente, em tarefas cuja execução fica confiada aos profissionais da política institucionalizada.

Sintomaticamente, fazendo eco à controvertida tese do desinteresse parlamentar e do eleitor pela política externa brasileira, declarou em entrevista um alto congressista brasileiro – o senador da República Jefferson Péres (PDT-AM) – que o papel do Legislativo na intermediação e no controle da agenda da PEB “é ritualístico, e praticamente fica [apenas] nisso” (O DEBATEDOURO, 2004, p. 9). O deputado federal Fernando Gabeira (PV-RJ) apontou, de modo ainda mais explícito, essa percepção da baixa relevância dos temas internacionais para a dinâmica parlamentar: “política externa no Brasil não dá nem tira um mísero voto” (Folha de

S.Paulo, 25.09.2009, p. A2). Simone Diniz e Cláudio Ribeiro (2008) notam outro fenômeno, bastante típico do nosso presidencialismo: a avalanche de medidas provisórias à espera da apreciação do Congresso Nacional. Tais medidas, que têm precedência sobre as demais propostas de lei, “trancam” a pauta do Poder Legislativo, isto é, impedem que congressistas se dediquem aos atos internacionais do Estado brasileiro, visto que devem antes resolver o que for institucionalmente prioritário. Isso explica, em boa medida, tanto os descartes de projetos de decretos legislativos quanto a lentidão com que são analisados/aprovados.

Reconhecida a distância da população em relação aos temas internacionais no Brasil (PINHEIRO, 2004; CERVO E BUENO, 2002), tornar-se-ia compreensível a renúncia a discussões de política externa. Afinal, se o capital cívico do brasileiro médio já é comparativamente baixo (CARVALHO, M.A., 2002; CARVALHO, J.M., 2003; ALMEIDA, 2007), pior ainda será a posição relativa da política externa no universo das políticas públicas do Estado (no que diz respeito à capacidade de despertar interesse cívico).

Dahl (2001), porém, nota que a articulação é um pouco mais complexa. Examinando a literatura sobre a relação entre assuntos exteriores e controle popular, o autor percebe que a hipótese “simples”, elaborada na década de 1950, por Gabriel Almond – segundo a qual a política externa está muito distante das vidas ordinárias dos cidadãos, o que explicaria os baixos níveis de participação e controle democrático – merece, com o benefício dos estudos mais recentes, alguma revisão. O autor aposta numa versão incrementada daquela hipótese de Almond (1956), admitindo que os cidadãos comuns poderão, em algumas ocasiões, desempenhar papel ativo na produção da política externa. Dahl registra, contudo, que, em regra, empiricamente, a política externa comove menos que outras políticas públicas em Estados democráticos – o que poderia corroborar, ao menos parcialmente, a hipótese da apatia política. Permanece em aberto, todavia, quais seriam as tais circunstâncias capazes de demover a população da condição apática, motivando a sua participação, ainda que irregular, na configuração das decisões referentes à política externa do Estado.

A adaptação de Dahl (2001) à tese original de Almond (1956) é consistente com a proposição de Simone Diniz e Cláudio Ribeiro (2008) de que os membros do Congresso Nacional brasileiro tenderão a envolver-se reativamente com os assuntos da PEB, ou seja, à proporção que eles ganharem ressonância na sociedade. Alguns episódios recentes, pertinentes às relações internacionais do Brasil, movimentaram intensamente a opinião pública nacional e acabaram, por conseguinte, sendo incorporados à agenda de determinados congressistas: a controvérsia entre a empresa brasileira Embraer e a canadense Bombardier, levada à alçada da Organização Mundial do Comércio, em 1999; o envio de tropas brasileiras para o Haiti, em 2004, e as sucessivas renovações do mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), liderada pelo Brasil; o ingresso da Venezuela como membro pleno do Mercosul, anunciado em 2005 e oficializado em 2012; a ocupação militar da sede da Petrobrás na Bolívia, em 2006; o abrigo concedido ao presidente deposto de Honduras, Manuel Zelaya, na embaixada brasileira em Tegucigalpa, em

2009; a fuga do senador boliviano Roger Molina para o Brasil, em 2013; a troca de farpas, via imprensa, entre o porta-voz da chancelaria de Israel, Yigal Palmor, e o ministro de relações exteriores do Brasil, Luiz Alberto Figueiredo, em 2014, dentre outros.

Provisoriamente e de forma resumida, admite-se como razoável a seguinte correlação: a saliência de que se reveste uma questão específica de política externa brasileira determinará a mobilização do público e, por extensão, de seus representantes institucionais. Parece impossível, no entanto, precisar, de antemão, qual tipo de assunto será capaz de tirar o público da sua condição costumeiramente apática. Tampouco se explica com facilidade a equação multifatorial que resultará no juízo societário de que um tema específico da política externa brasileira é (ou não) relevante politicamente.

Assim caminha a Nova República.....

Política externa tornou-se tópico eleitoral no Brasil desde a transição para a democracia, na segunda metade dos anos 1980. É bem verdade que, na eleição indireta que levou Tancredo Neves à vitória – e José Sarney ao Palácio do Planalto –, não houve traço de discussão social sobre questões internacionais. A preocupação com o mundo exterior só se evidenciou – passando a compor, ainda que de maneira secundária, a plataforma eleitoral dos candidatos à Presidência da República – em 1989, na eleição que contrapôs, no segundo turno, Fernando Collor de Mello e Luiz Inácio Lula da Silva. Antes desse enfrentamento, porém, já havia indícios de alguma “internacionalização” da disputa: durante a campanha, Leonel Brizola esteve em Paris para encontrar-se com François Mitterrand; Paulo Maluf foi a Washington, de olho no apoio do ex-presidente Ronald Reagan; Lula, além de visitar a França e os Estados Unidos, também esteve na União Soviética e na China; Collor, que realizou longa viagem ao exterior, passou em três semanas por seis países europeus. Diante de um numeroso eleitorado católico, todos os presidenciáveis realizaram uma parada obrigatória no Vaticano – divulgando, em seguida, foto com o papa João Paulo II (CASARÕES, 2014). Ou seja: algum respaldo externo parecia ser um capital eleitoral unanimemente valorizado pelos candidatos na primeira disputa presidencial competitiva após um regime militar que tanto havia se esmerado na construção de um nacionalismo isolacionista.

No primeiro processo eleitoral direto da Nova República, estiveram sobre a mesa dois grandes temas com interface internacional: a monumental dívida externa brasileira e a devastação do estoque de biodiversidade da Amazônia (concebida por uma miríade de atores sociais como patrimônio ambiental global). Com o benefício da perspectiva histórica, Guilherme Casarões (2014) é quem avança tese instigante sobre o período Collor: segundo o autor, o então candidato à presidência teria claramente se beneficiado desse movimento de “exteriorização” da agenda política, associando a noção de “autonomia nacional” a uma retórica “modernizante”, em sintonia com as últimas tendências e práticas dos países desenvolvidos do Norte Global.

Após o impedimento constitucional de Collor em 1992, a que se seguiu a breve e introvertida – em termos diplomáticos, pelo menos – presidência de Itamar Franco, novas eleições seriam conduzidas em 1994, na esteira da estabilização monetária e das discussões acerca das amplas reformas estruturais do Estado brasileiro, tidas como imprescindíveis. Ganhou a disputa, em primeiro turno, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, acadêmico e político de larga experiência internacional, com passagens prévias pelas chefias do Itamaraty e da Fazenda. Como a questão macroeconômica dominou o debate presidencial, poder-se-á argumentar que a política externa acabou lateralizada naquele pleito. Cardoso, que também seria reeleito em primeiro turno, no ano de 1998, pôde desenvolver ao longo dos anos a “persona” do diplomata militante, bem-relacionado e prestigiado nos altos círculos do poder. Exata ou não, essa imagem certamente terá sido instrumental para as vitórias por ele obtidas sobre o desafiante Lula da Silva, do PT – cuja capacidade de representar o Brasil nos fóruns internacionais ainda despertava dúvidas em setores mais conservadores e/ou preconceituosos do eleitorado.

Com base na suposta dificuldade de Lula em encarnar a figura do chefe de Estado, José Serra, candidato à Presidência da República pelo PSDB em 2002, buscou desconstruir o adversário, impondo-lhe a pecha de homem simplório – e, por extensão, inapto ao exercício da diplomacia presidencial. Os programas eleitorais da coligação “Grande Aliança” (encabeçada por PSDB e PMDB) apresentavam Serra como gestor público reconhecido pela comunidade internacional, quer ressaltando os seus feitos como ministro da Saúde do governo anterior, quer explorando a “diplomacia do prestígio” do presidente Cardoso. Aquele arraigado temor de que Lula, uma vez presidente, romperia com o Fundo Monetário Internacional e daria calote na dívida externa brasileira, dissipou-se gradualmente, à medida que os debates eram travados nas redes de televisão. A chamada “Carta aos Brasileiros” seria o ponto culminante da estratégia petista de busca de conciliação com o mercado financeiro e com o empresariado nacional, que brevemente viriam a ganhar significativo espaço em seu governo. Curiosamente, um dos alvos preferenciais da candidatura de oposição foi justamente a diplomacia presidencial do governo incumbente. Dizia Lula em 2002 que, se eleito, dedicaria a maior parte de seu tempo a viagens no interior do Brasil, numa crítica à alegada obsessão de Cardoso pelas viagens internacionais. Felizmente, tratava-se de bravata eleitoral, como o tempo se incumbiria de mostrar (BELÉM LOPES, 2002).

Lula da Silva, candidato à reeleição em 2006, teve como principal desafiante Geraldo Alckmin, do PSDB. Já habituado à liturgia do cargo e à rotina da diplomacia presidencial, Lula não deixou de abordar a política exterior ao longo da sua campanha. Num movimento talvez inédito na história do horário gratuito de propaganda eleitoral, dedicou-se o programa de televisão da coligação “Com a Força do Povo” (PT e aliados), no dia 7 de setembro de 2006, à discussão da inserção do Brasil no mundo. Naquele icônico aniversário da Independência Nacional, os estrategistas lulistas entenderam por bem investir em política exterior – objetivando, naturalmente, os dividendos eleitorais que poderiam advir. Também é

significativo mencionar que, durante os debates entre candidatos promovidos por emissoras de TV, tópicos de diplomacia vieram à baila, nomeadamente a questão da Bolívia e a manobra de nacionalização de uma sede da Petrobrás em La Paz, em maio de 2006, seguida pela renegociação dos preços do gás natural boliviano pagos pelo Brasil. Nada que pudesse, contudo, alterar os destinos do pleito. Lula foi reeleito, em segundo turno, com confortável vantagem de 20 pontos percentuais sobre o seu oponente (BELÉM LOPES, 2013).

Na eleição presidencial de 2010, o desafiante José Serra (PSDB) logo tratou de apontar as relações de proximidade entre o governo incumbente e o maldito presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad, bem como a tolerância de Brasília com as violações de direitos humanos cometidas em Havana e Caracas. O candidato a vice-presidente na chapa de Serra, deputado Índio da Costa (DEM-RJ), denunciou, por sua vez, a atuação de narcotraficantes sul-americanos através de nossas fronteiras nacionais. Tudo isso em vão. Com o beneplácito de Lula, venceu Dilma Rousseff, ex-ministra da Casa Civil, filiada ao PT. No entendimento de boa parte dos analistas, a política externa da primeira década do século XXI era antes motivo de orgulho nacional – e erravam os opositores ao ressaltarem o tema. Inadvertidamente, ou contribuíam para que um trunfo lulista ficasse ainda mais em evidência (COIMBRA, 2010), ou desperdiçavam os recursos da campanha com assuntos que não tinham capacidade de alavancar a concorrência (GASPARI, 2010). Lula, de sua parte, ao promover a candidatura daquela que ele apontou e advogou como sua sucessora, foi incansável no propagandeamento do que via como os principais trunfos dos seus oito anos de governo: a redução das desigualdades e da pobreza no país e o novo e inaudito prestígio internacional conquistado por uma política externa “ativa e altiva”. Parece possível sugerirmos, assim, que na disputa presidencial de 2010 a política externa foi quase onipresente, mesmo não tendo sido debatida para além dos estereótipos e dos chavões.

Entre a discrição e a inapetência

Dilma Rousseff, depois de eleita, preservou, como é amplamente reconhecido, as principais diretrizes da política exterior de seu antecessor, ainda que abolindo o termo “diplomacia presidencial” do vocabulário corrente na nação. Contudo, quando da disputa por um segundo mandato, em 2014, a política externa deixou de ser encarada como um trunfo, tornando-se, como argumentaremos adiante, um outro campo de políticas públicas. Isso para não mencionar a gestão macroeconômica, que se prestaria a acusações graves, as quais colocariam o governo petista na defensiva.

Em 2014, Aécio Neves, presidenciável do principal partido de oposição ao governo – o PSDB –, concedeu, em documento que lançava as bases de sua campanha, três parágrafos à política externa. O senador mineiro ressaltou o compromisso com uma “diplomacia da prosperidade”, fortemente baseada em alianças comerciais com EUA, Europa e asiáticos e numa volta à tradição de pragmatismo do nosso Ministério do Exterior. Ao convocar diplomatas para o centro do processo decisório da política

externa, fez lembrar o seu avô Tancredo, para quem o Itamaraty era uma “unanimidade nacional”. As ideias encontraram eco em artigo de Fernando Henrique Cardoso (O Estado de S.Paulo, 05/01/2014). Na peça, o ex-presidente apropriou-se do mote da “política externa sem ideologias” para combater o viés que Lula e Rousseff teriam conferido à diplomacia brasileira ao longo dos anos de governo petista. Cardoso pontificou que a recuperação do dinamismo econômico do país estaria condicionada à assinatura de acordos de livre comércio com o mundo desenvolvido, bem como ao fim de alinhamentos automáticos com os países bolivarianos (BELÉM LOPES, 2014). A política externa proposta pelo PSDB em 2014, supostamente expurgada de ideologia e de partidarismos descabidos, parecia se restringir, como sugerido por Janina Onuki, a uma dada concepção de política comercial exterior.

Outra candidata de oposição que não se furtou a falar de política externa foi Marina Silva (Partido Socialista Brasileiro/PSB). Seu plano de governo trazia farta referência a temas internacionais, defendendo a maior adequação do Brasil aos grandes regimes internacionais de direitos humanos, não proliferação nuclear, promoção de democracia, mudança climática e livre comércio. Embora fizesse acenos ao ecumenismo da política externa de Lula, o programa não se comprometia com a manutenção de suas linhas mestras. Assim, o objetivo de revisão da ordem mundial saía de cena, dando lugar à ênfase no “poder brando” e na reputação nacional, a ser buscada pela adesão, e não pela contestação às normas e instituições globais vigentes. Infere-se que as reformas do Conselho de Segurança da ONU e do Fundo Monetário Internacional, por exemplo, não seriam temas de alta relevância num eventual governo de Marina. Aparentemente, portanto, a candidatura do PSB advogava uma política externa mais próxima do perfil das potências médias tradicionais (Canadá, Austrália, Holanda, Suécia, Japão, Coreia do Sul etc.), o que não se combina perfeitamente com as necessidades e aspirações de um grande país emergente como o Brasil (BELÉM LOPES E REZENDE, 2014).

Com o acirramento da disputa, porém, as questões da política exterior foram deslocadas do núcleo para a periferia. Das mais de onze horas de debates televisionados entre os presidencialáveis (8 debates, sendo 4 antes do primeiro turno e outros 4 antes do segundo turno da eleição), apenas 10 minutos (ou aproximadamente 1,5% do tempo agregado) foram reservados a tópicos de diplomacia e relações internacionais do Brasil. Houve condenações – quase caricaturais – à passividade da presidente brasileira diante das atrocidades cometidas pelo chamado “Estado Islâmico”. Outros questionamentos algo recorrentes durante o período de campanha, sobretudo na imprensa escrita, envolveram a atuação do BNDES como prestamista internacional e o sucesso econômico dos países da Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Peru, Chile), em cotejo com a estagnação do bloco Mercosul e o alegado arcaísmo dos países ditos bolivarianos.

Não obstante a pressão oposicionista, materializada na mobilização crescente de argumentos de política externa, Dilma Rousseff atuou como quem rejeitava, para efeitos eleitorais, a “herança bendita” do lulismo di-

plomático. Em um contexto, como o do segundo semestre de 2014, em que se multiplicavam as evidências das dificuldades vividas pelo país no plano econômico e no qual ganhavam centralidade novas acusações de corrupção por parte de políticos petistas e de seus aliados, a candidata à reeleição parecia estar cada vez mais acuada. É opinião corrente entre os analistas do jogo político-eleitoral brasileiro que, se houvesse poucos dias mais de disputa, o candidato tucano teria saído vencedor. Nessa conjuntura, no último debate televisivo do segundo turno, aquele promovido pela Rede Globo e que deu audiência de jogo de Copa do Mundo, esperava-se que cartas decisivas, se existissem, fossem lançadas à mesa. Se nenhuma ex-namorada foi invocada, a exemplo do que ocorreu naquele célebre segundo turno de 1989, Aécio Neves, muito gravemente, requentou ao vivo, para a nação, a acusação à “diplomacia companheira” do governo Dilma relativa ao financiamento feito pelo BNDES ao governo cubano para a construção do estratégico porto de Mariel. Parece-nos sintomático o fato de a resposta da candidata à reeleição ter se restringido à afirmação de que FHC teria autorizado financiamentos semelhantes e que o governo dela defendia, também daquela maneira, empregos para o povo brasileiro.

O problema não foi o da incorreção da resposta, mas sim o fato de ela evidenciar, sem apelação, a incapacidade de Dilma e de seus estrategistas de campanha de, pelo menos na seara das relações internacionais do Brasil, reverter a maré montante de acusações que pesavam sobre o seu governo e que ameaçavam, de maneira tão evidente nas semanas antecedentes, o objetivo da reeleição. Como brevemente mencionado acima, Dilma preservou ao longo do seu primeiro mandato as diretrizes de política externa enfatizadas por Lula e seu chanceler Celso Amorim, mas o seu desinteresse pela política exterior sempre foi patente, explicado, talvez, por sua própria trajetória política e profissional, pela gravidade da crise econômica internacional e pela crescente fragilização dos indicadores econômicos domésticos, bem como por traços de sua personalidade. Seja como for, acreditamos que uma ênfase, por parte de Dilma, no legado diplomático do governo Lula, que é amplamente reconhecido, no Brasil e no exterior, talvez pudesse ter contribuído para que os momentos finais do segundo turno fossem menos dramáticos.

Se aos analistas da política exterior ainda cabe a tarefa de explicar melhor a conexão pública da política externa no país, inclusive valorizando mais claramente os estudos sobre a opinião pública, no período mais recente os candidatos à presidência não mais parecem acreditar que “o Itamaraty só dá voto no Burundi”. Ou talvez, se ainda parece secundário o investimento feito pelos partidos políticos, pelos candidatos e pelos estrategistas de campanha nas relações internacionais do Brasil, os fatos listados e discutidos acima parecem sugerir que há pelo menos a expectativa que a política externa, conquanto incapaz de dar voto, possa minar a imagem e o prestígio de partidos e candidatos. Sendo imagem e prestígio elementos tão centrais no jogo democrático contemporâneo, o que talvez estejamos testemunhando no Brasil hoje seja a superação definitiva da ideia de irrelevância eleitoral da política externa.

Referências

- ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- ALMOND, G. Public Opinion and National Security Policy. **The Public Opinion Quarterly**, [S.l.], v. 20, n.2, p.371-8, 1956.
- BELÉM LOPES, D. As relações exteriores de Lula. **O Debatedouro**, v. 9, 2002.
- BELÉM LOPES, D. **Política externa e democracia no Brasil**: ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.
- BELÉM LOPES, D. Futuro do pretérito. **O Estado de S.Paulo**, 2 de fevereiro de 2014.
- BELÉM LOPES, D. e REZENDE, L. Na diplomacia, Marina combina Collor, FHC e Lula. **Folha de S.Paulo**, 5 de setembro de 2014.
- CASARÕES, G. “O tempo é o senhor da razão”? A política externa do governo Collor, vinte anos depois. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1º de dezembro de 2014.
- CARVALHO, J.M. Nação imaginária: memória, mitos e heróis. In: NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CARVALHO, M. A. R. de. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Rio de Janeiro, IUPERJ; UFMG, 2002a. p. 297-329.
- CERVO, A. e BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília, Editora da UnB, 2002.
- COIMBRA, M. Política externa e opinião pública. **Carta Capital**, 29 de maio de 2010.
- DAHL, R. Can International Organizations be Democratic?. In: SHAPIRO, I.; HACKER-CORDÓN, C. (Eds.). **Democracy's Edges**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- DAHL, R. e TUFTE, E. **Democracy and Size**. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- DINIZ, S.; RIBEIRO, C. The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v.2, n.2, p.10-38, 2008.
- FIORINA, M. P. **Retrospective Voting in American National Elections**. New Haven: London: Yale University Press, 1981.
- GASPARI, E. Serra joga parado, mas quer preferência, **Folha de S.Paulo**, p. A8, 3 de março de 2010.
- JACOBS, L.; PAGE, B. Who Influences U.S. Foreign Policy? **American Political Science Review**, Denton, v.99, n.1, p.107-23, 2005.
- O DEBATEDOURO. **Conversa com Jefferson Peres**, edição 60, 2004. Disponível em: <http://www.odebatedouro.org/conversas/jeffersonperes.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2008.
- PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- SOBEL, R. **The Impact of Public Opinion on US Foreign Policy Since Vietnam**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Oposición parlamentaria y política exterior El rechazo del Partido Colorado al ingreso de Venezuela al MERCOSUR durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)

*Parliamentary opposition and foreign policy: the rejection
of Colorado party to Venezuela admission in MERCOSUL
under Fernando Lugo government*

Gustavo Insaurralde¹

1. Universidad Nacional de Lanus.

RESUMEN

Utilizando el modelo de gobierno dividido con información asimétrica de Milner (1997) se propuso analizar el debate parlamentario en el Senado Paraguay sobre el tema del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012). El objetivo de este trabajo es dilucidar como las dinámicas parlamentarias influyeron en la política exterior y como estas dinámicas reproducen un orden político establecido a partir de un sistema socioeconómico desigual y patrimonialista. Este trabajo es un estudio preliminar sobre los condicionantes domésticos de la política exterior latinoamericana.

Palabras-clave: Integración Regional. MERCOSUR. Política Exterior. Congreso Nacional. Paraguay.

RESUMO

Utilizando o modelo de governo dividido com informação assimétrica de Milner (1997) se propõe analisar o debate parlamenta no Senado Paraguaio sobre o tema do ingresso da Venezuela ao MERCOSUL, durante o governo de Fernando Lugo (2008-2012). O objetivo deste trabalho é elucidar como as dinâmicas parlamentares influíram na política exterior e como estas dinâmicas reproduzem uma ordem política estabelecida a partir de um sistema socioeconômico desigual e patrimonialista. Este trabalho é um estudo preliminar sobre os condicionantes domésticos da política exterior latino americana.

Palavras-chave: Integração Regional. MERCOSUL. Política Exterior. Congresso Nacional. Paraguai

Recebido em:
5 de outubro de 2014
Aprovado em:
8 de novembro de 2014

Introducción

el sistema político paraguayo ha mantenido una estructura estable, especialmente en la etapa posterior a la dictadura stronista, con grupos de poder fuertemente arraigados y una estructura socioproductiva que, en menor o mayor medida, no ha cambiado. Fruto de esta estructura, el sistema de partidos políticos paraguayo se estabilizó en un multipartidismo limitado, hegemonizado por el Partido Colorado.

El cambio esencial sobrevino cuando uno de los partidos de este sistema decidió pactar con una ascendente figura independiente. El 20 de abril de 2008, Fernando Lugo gana las elecciones presidenciales con una ventaja de 20 puntos sobre la candidata más próxima, la colorada Blanca Ovelar.

A pesar del cambio trascendental que supone la elección del 2008, el panorama político no se muestra nada fácil. Un congreso hegemonizado por el Partido Colorado manifiesta la necesidad que la Alianza Patriótica del Cambio, la coalición conformada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y minoritarios de izquierda² deba negociar con diferentes fuerzas para poder gobernar. Con ellos, la Alianza tiene otros problemas, derivados del interior de su conformación. La estructura de su coalición, aunque unida en las elecciones presidenciales, comienza a demostrar sus factores de desunión desde el principio.

Esta dinámica fue con la que convivió el debate sobre el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Aunque este proyecto surgió dentro de la administración Duarte Frutos — en donde el Partido Colorado representaba el partido oficialista —, este gobierno no logró aprobar el ingreso del país caribeño al bloque. Cuando Lugo asume el poder, uno de los objetivos que se impone es poder aprobar el ingreso venezolano. Para ello, el único escollo era el Senado Paraguayo. No obstante, el Partido Colorado, junto con otros partidos de la oposición, se opusieron en diversas ocasiones a su adhesión plena.

De esta manera, este trabajo trata de ahondar en esta cuestión preguntándose ¿Cómo las dinámicas parlamentarias paraguayas influyen en el rechazo del ingreso de Venezuela al MERCOSUR? Dentro de este conglomerado que llamamos oposición, incluimos no sólo al Partido Colorado sino también al UNACE, partido escindido del coloradismo y después de 2011, el PLRA, después del cisma generado por la figura del vicepresidente, cuando éste se transforma en el primer opositor al gobierno de Fernando Lugo.

Para responder a ese interrogante tomaremos tres líneas de análisis, para luego poder aplicarlas al análisis histórico de los debates y las dinámicas políticas dentro del Congreso Paraguayo desde el año 2008 hasta el 2012. Estas tres líneas de análisis son: una aproximación histórica sobre la política exterior paraguaya, un análisis del sistema político paraguayo y una somera explicación sobre el modelo de Milner de gobierno dividido, con información asimétrica, utilizando el sistema político paraguayo como objeto.

Teniendo en cuenta esto, tomamos a la política exterior como una política en continuum: en un primer momento, es el resultante del funcionamiento intrínseco del sistema político; en el segundo, es el insumo

2. Los partidos conformantes del Acuerdo fueron: Partido Revolucionario Febrerista (PRF), Partido País Solidario (PPS), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Frente Amplio (PFA), Partido Encuentro Nacional (PEN), Bloque Social y Popular (BSyP), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Popular Tekojoja, Partido del Movimiento al Socialismo y Partido Democrático Progresista.

primordial de la nueva dinámica por acontecer. Esto se genera por un proceso de retroalimentación, en donde el insumo político intermediado por la dinámica doméstica, se transforma en el resultado del próximo proceso. (MILNER, 1997)

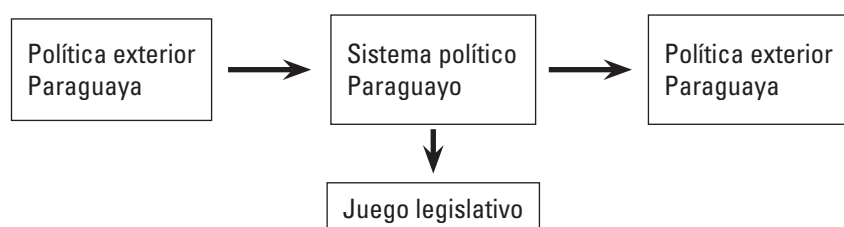
Este modelo surge a partir de un “gobierno dividido con diferentes actores que poseen información asimétrica”. Con esta dinámica, el liderazgo y los legisladores tienen intereses contrapuestos. Cuando el liderazgo aprueba acciones que ponen en jaque intereses de los actores legislativos, éstos intentan obstaculizar el proceso. Como consecuencia, las medidas en política exterior tienden a promover acuerdos, pero con mayor dificultad y con importantes cambios en sus condiciones (MILNER, 1997, p. 81).

Asimismo, consideramos que en este caso existe información asimétrica debido a que los diferentes actores implicados en el modelo, el ejecutivo, la legislatura y el actor endorser, no tienen la misma cantidad de información. En el caso paraguayo, el ejecutivo parece detentar poca información sobre su legislatura, debido a que la propulsión del ingreso venezolano en el bloque se enfrentó con una rotunda negativa de la mayoría legislativa. Con información completa, el ejecutivo nunca se atrevería a disponer de la aprobación de un proyecto tan polémico para enfrentarse al rechazo. Por su parte, la legislatura y el Partido Colorado, el actor endorser, acusan en variadas ocasiones de no conocer las verdaderas intenciones del gobierno venezolano en Paraguay.

En nuestro estudio de caso es posible focalizar nuestro análisis en los juegos parlamentarios, en la medida que existe poca incidencia de otros actores en el proceso de decisión. Mientras que la sociedad civil se muestra desmovilizada y el empresariado esporádicamente participa en la cuestión mediante declaraciones de sus federaciones empresariales, es posible dirigir nuestra atención a los actores más movilizados en el tópico en cuestión, los legisladores paraguayos.

Para realizar esta tarea, el trabajo está dividido en las líneas propuestas previamente, con el objetivo de comprender el sistema político paraguayo, sus dinámicas parlamentarias y su modelo de inserción internacional. Luego, pondremos énfasis en el análisis de las dinámicas parlamentarias, recurriendo a las declaraciones y noticias de actualidad de diversos diarios paraguayos que dan cuenta del proceso legislativo sobre el ingreso venezolano al MERCOSUR. Por último, se brindarán algunas reflexiones finales y se proveerán de ciertos interrogantes de cara a un estudio más profundo a futuro.

FIGURA 1 - Modelo de Gobierno Dividido con información asimétrica



Fuente: Elaborado con datos extraídos de Milner (1997)

Elementos para comprender la política exterior del Paraguay.....

como en última instancia este trabajo trata sobre las respuestas parlamentarias a problemas internacionales, para comenzar nos adentraremos en algunos elementos que nos ayuden a comprender el comportamiento internacional del Paraguay. La política exterior, según el esquema utilizado en este trabajo, es causa y consecuencia, insumo y producto, de las dinámicas domésticas y parlamentarias que se explicarán más adelante.

A pesar de haber pasado más de 20 años del inicio democrático en el país, Paraguay todavía acarrea resabios autoritarios enquistados en estructuras políticas, sociales, económicas y culturales. La política exterior, como hija de estas estructuras, todavía tiene muchos elementos de este tipo de régimen que la determinan.

La política exterior del presidente Alfredo Stroessner (1954-1989) se ha caracterizado por promulgar una política exterior ideológica (LEZCANO, 1993) que se nutrió de un aislamiento benigno (MORA, 2001). La definición ideológica de su política exterior debe ser comprendida en un marco más amplio en donde se vislumbra la definición del enemigo interno propia de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Con la afirmación de esta doctrina como oficial, el presidente Stroessner reforzaba su posición interna porque justificaba su accionar poco democrático. Paralelamente, al constituirse en un baluarte en la lucha contra el avance comunista en la región, Stroessner podía sostener relaciones cooperativas con otros países vigorosamente anticomunistas. Con esto, diversificaba sus relaciones internacionales, se desligaba de los vecinos que no concordaban con su estructura política interna y, en última instancia, reproducía su aislamiento.

El principio del aislamiento benigno fue la consecuencia más próxima de su proyecto ideológico de política exterior. En un juego de suma variable, Asunción intercambiaba el apoyo simbólico a los intereses anticomunistas con una no interferencia en su propio territorio, en relación con la vejatoria situación de los derechos políticos, civiles y humanos en el país.

En parte, la legitimidad de la que escaseaba el régimen internamente, Stroessner la absorbió de las necesidades coyunturales de la seguridad hemisférica para Estados Unidos y su estricta definición ideológica. Esta legitimidad amplió el campo de acción para el régimen y lo ayudó a establecer un sistema político basado en prácticas patrimonialistas y clientelísticas, que signaron todos los organismos públicos, incluso Cancillería. Por eso, concordamos con Simón (1995, p. 96) cuando argumenta que “en Paraguay no existe un verdadero cuerpo diplomático de carrera como en cualquier país”

La lógica patrimonial y clientelista cooptó Cancillería y se transformó en el coto de caza exclusivo del oficialismo (SIMÓN, 1995, p. 96) Por lo tanto, la falta de profesionalismo, modernización y racionalización es un elemento de la política exterior que acarrea todavía como legado autoritario (MORA, 2001; TINÍ, 2005; ARCE, 2011). Como consecuencia, la política exterior paraguaya no logra adaptarse a las nuevas realidades que el sistema internacional le impone y no establece ni deduce una agenda coherente de temas prioritarios. Esto se ve coadyuvado por las constan-

tes crisis políticas acaecidas en el país, que se reproducen en el seno del ministerio. Esta pobre institucionalidad atrasa la formulación de grandes estrategias mundiales y regionales.

Por otro lado, para Mora (2001, p. 27), la centralización del proceso de toma de decisiones deriva en la incapacidad estatal de proveer estabilidad política. La estrategia de actor único, como denomina el sistema decisional paraguayo, ayuda a darle forma a una política enclaustrada en un sistema político débil, ilegítimo y desacreditado. Esto explica, en parte, el porqué de la poca influencia de otros actores en el sistema decisional sobre política exterior hasta la reforma constitucional de 1992.

La incapacidad institucional para formular una política exterior coherente se vio en el ingreso de Paraguay al bloque regional del MERCOSUR (MORA, 2001; ARCE, 2011). En el momento de las reuniones, Paraguay no tenía capacidad negociadora por falta de recursos humanos y, sobre todo, por la indefinición de los intereses nacionales. En efecto, la política exterior se solventó con la figura presidencial. La diplomacia presidencial es un factor sumamente importante de la política exterior paraguaya porque es el único factor gubernamental con la fuerza y el liderazgo político suficiente para promover los procesos que considera coyunturalmente importantes, como es el caso de la integración. Esto fue claro en el caso del Presidente Andrés Rodríguez (1989-1993) quien utilizó la diplomacia presidencial no sólo para catalizar procesos trabados por la falta de racionalización en Cancillería, sino también por su búsqueda de cierta legitimidad política. Este proceso de construcción de la legitimidad se generó a partir de varios cuestionamientos a su figura como presidente debido a su vinculación con el dictador Stroessner, la viciada transición con las élites del Partido Colorado y las cúpulas militares, aliadas también al partido, y sus supuestas conexiones con el narcotráfico. (ARCE, 2011, p. 6).

Con Rodríguez y su relativamente desarticulada política exterior se demostró una tendencia que continuó con otros gobiernos subsiguientes: la política exterior no tuvo el interés o la capacidad de presentar un plan estratégico de inserción internacional. Todo ello causado por la falta de profesionalización del cuerpo diplomático, la falta de legitimidad política y la falta de un liderazgo fuerte dentro del Partido Colorado, apoyo esencial para cualquier proyecto político a largo plazo en el país. (MORA, 2001, p. 30) Las constantes crisis económicas asociadas a un vetusto modelo económico que no permite la modernización productiva (ARCE, 2011, p. 6) con las constantes crisis de liderazgo en el gobierno, asociado con el partido, eliminaron la posibilidad de fomentar un plan estratégico de inserción internacional. A su vez, organismos de la sociedad civil como así también el Poder Legislativo, acostumbrados a la política del actor único, no tuvieron interés ni incidencia en participar en la formulación de este tipo de política.

La política pendular es otra constante en la política exterior paraguaya. Paraguay formuló este tipo de interacción con sus vecinos regionales producto de un análisis sistémico, más que a una decisión nacional. El territorio paraguayo tiene una posición enclaustrada en dos gigantes regionales, Argentina y Brasil, y a coyunturas históricas excepcionales. Con la llegada de los liberales a principios del siglo XX, Paraguay “eligió” la preponde-

rancia de Argentina por sobre Brasil. Mora (1988) por ejemplo, plantea que entre 1904-1940, Paraguay se comportó como un país satélite de Argentina. Esto se generaba a partir de la dependencia comercial y económica de Paraguay con respecto a Argentina, pues si “el gobierno paraguayo se mostraba reacio a las demandas o presiones ejercidas por la Argentina, esta reducía la asistencia económica o financiaba a grupos de exiliados que trataba de derrocar al gobierno” (MORA, 1988) El cambio sobrevino con la llegada de Higinio Morínigo al poder quien viró la balanza hacia Brasil. A pesar de que el cambio partidario aconteció con el viraje en política exterior, pasando de la hegemonía liberal a la hegemonía nacionalista, Birch (1988) ha demostrado que la formulación de la política exterior paraguaya no se formó a partir de un clivaje partidario, sino a coyunturas económicas.

Con Stroessner este viraje se potenció. Con su larga marcha al este, y la posterior influencia de población migrante brasilera, Stroessner logró virar la balanza de la política exterior paraguaya, disminuyendo su dependencia con respecto a Argentina pero conteniendo una relación de profundo entendimiento con el vecino Brasil. Stroessner fue lo suficientemente abierto para poder llevar a cabo una política exterior que combinara la actuación internacional a favor de Brasil y relaciones cordiales con Argentina. Esto fue posible en la medida que Stroessner realizó una ruptura suave, sin atentar directamente contra los intereses argentinos en Paraguay.

La pendularidad también se estableció en el ámbito de la seguridad nacional. Stroessner permitió la proyección estratégica de Brasil y Argentina por todo el territorio a cambio de un equilibrio inestable en las relaciones con ambos (LEZCANO, 1993, p. 4) Esta proyección territorial se tradujo en un modelo de intermediación comercial equilibrado, basado en una estructura productiva agroexportadora poco tecnificada (ARCE, 2011) y en la propagación de dos instancias de infraestructura: por un lado, los proyectos de conexión para el transporte, por otro lado, los proyectos para la construcción de represas hidroeléctricas. Esta instancia en particular determinó el lugar de Paraguay en el concierto sudamericano como un exportador neto de energía eléctrica tanto a Argentina como a Brasil. Con la llegada de los procesos de integración, la política de pendularidad perdió fuerza. El acercamiento de Brasil y Argentina, proceso que derivó en la conformación del MERCOSUR, obligó a Paraguay a replantearse la alternativa de recurrir de un actor a otro para la salvaguardia de sus intereses coyunturales.

La recuperación de la soberanía energética es uno de los objetivos por los que el Ministerio de Relaciones Exteriores más propugna. Esta falta está enquistada en las represas construidas por Brasil, con Itaipú específicamente, y Yaciretá, con Argentina. Por ello se puede afirmar que la generación hidroeléctrica no goza del monopolio nacional sino que en ambos casos es binacional.

Los tratados internacionales firmados en el año 1973 durante la dictadura stronista han limitado las posibilidades de comerciar a precios libres con sus contrapartes, pues obligan al Paraguay a “ceder el derecho de compra” a Argentina y Brasil, en tanto Paraguay no utilice esa energía sobrante. (CANESE, 2006).

Más allá de los precios congelados, percibidos por la venta de energía eléctrica barata, los firmantes del acuerdo sobrefacturaron los costos de construcción de las represas beneficiando a sus empresas, tanto las empresas brasileras como las empresas argentinas, y a una poca cantidad de empresarios paraguayos, conocidos como los barones de Itaipú. Esto produjo un profundo endeudamiento de los Entes Binacionales, quienes han debido recurrir a financiamiento externo. Este financiamiento, sin embargo, se realiza a partir de financistas brasileros o argentinos en la medida que les permite aplicar cierta discrecionalidad en las tasas de intereses de estos préstamos (CANESE, 2006, p. 2)

La exportación de energía limita las capacidades industriales de Paraguay y, con ello, la posibilidad de diversificar su canasta exportadora en base a una incipiente industrialización. La causa es simple: la energía barata exportada desde Paraguay aumenta la competitividad de las empresas argentinas y brasileras en el mercado mundial.

A su vez, Argentina y Brasil reciben ganancias gracias al endeudamiento, pues son ellos quienes imponen las condiciones financieras de los préstamos que ellos mismos realizan. Como consecuencia, se cobran ciertas tasas nominales, mucho más bajas de las que deberían ser debido a los intereses de deuda de los entes nacionales. Deudas que Paraguay debe pagar en un 50% porque no contribuyó financieramente al proyecto.

Uno de los desafíos relacionados a la política exterior paraguaya surge a partir de la incapacidad de la economía en captar los beneficios de una energía barata y por la falta de capital para financiar obras de aumento de la infraestructura física (MASI, 2008; ARCE; ROJAS DE CERQUEIRA, 2014)

En conclusión, estas líneas de política exterior paraguayas en la región no han cambiado mucho en la actualidad. Empero, en los últimos años, las perspectivas en política exterior se han intentado cambiar con diverso éxito. En el caso del presidente Duarte Frutos (2003-2008), el presidente intentó realizar algunos cambios relevantes en los patrones característicos de la política exterior paraguaya. En primer lugar, confirió importancia a proveer a Paraguay de un proyecto estratégico de inserción internacional. Para ello, se rodeó de un grupo de tecnócratas que intentaron propulsar un desarrollo económico basado en la tecnificación de las actividades agrícolas y el uso intensivo de mano de obra. No obstante, objetivos de cambio importante en la política exterior paraguaya, como la esperada profesionalización del servicio exterior paraguayo o la reducción de la relación asimétrica en asuntos energéticos con sus vecinos, tuvieron un escaso desarrollo (ARCE, 2011).

En el gobierno de Lugo (2008-2012) se intentó ampliar la autonomía de política exterior. Arce (2011) reconoce que la administración intentó ampliar sus márgenes de maniobra mediante el rechazo del asentamiento de la base militar de Estados Unidos en su territorio. Estas acciones fueron combinadas con un notable acercamiento a la región, el cual el gobierno intentó canalizar para fortalecer la agenda económica de la administración anterior. Aprovechó los aires de cambio para renegociar los términos del Tratado de Itaipú, con un éxito bastante relativo. Aunque existieron cambios de estilo diplomático notables, la administración de

Lugo no cambió de manera sustancial los elementos conformantes de la política exterior paraguaya.

De forma sintética, los ejes de la política exterior paraguaya pueden resumirse en cuatro patrones sustanciales:

- Una política exterior con ciertos resabios autoritarios, como la lógica patrimonial y clientelista en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y la falta de racionalidad, profesionalización y modernización del servicio diplomático;
- Centralidad en el proceso de toma de decisiones y, derivado de ello, la importancia de la diplomacia presidencial para catalizar procesos relevantes a Cancillería.
- Tenue pendularidad, generada por la posición geopolítica de Paraguay pero degradada a partir de la conformación del MERCOSUR.
- El único objetivo estratégico de todas las políticas exteriores post transición: la recuperación de la soberanía energética.

El sistema político paraguayo

la política exterior paraguaya nace de las dinámicas generadas por el sistema político paraguayo. Por ello, antes de adentrarnos en el modelo de Milner (1997) de gobierno dividido e información asimétrica, se intentará comprender los basamentos de los comportamientos parlamentarios que generaron el rechazo al ingreso venezolano, tratando de adentrarnos a las causas primeras de tales actuaciones. Temas como la relativa corta distancia ideológica entre los partidos del sistema, el clivaje partidario a base de la apropiación de los recursos estatales o la incapacidad del ejecutivo de imponer su posición a través de decretos-ley serán explicados en esta sección, para luego tratar de realizar un análisis más global del comportamiento parlamentario que rechaza el ingreso de un nuevo país al bloque sudamericano.

La estructura social y económica del Paraguay ha generado la constitución de un sistema político determinado. Estas estructuras ha impuesto lógicas subyacentes al propio funcionamiento del sistema y, a la par, ha establecido arquitecturas en donde se asentaron los agentes. En su análisis de la amplitud ideológica del sistema de partidos políticos del Paraguay, Martínez Escobar (2012a, p.6) plantea que la “constitución multclasista y clientelar de los partidos políticos del Paraguay ha estado ligada al modelo socioeconómico sobre las que se asentaron las relaciones de poder”. Para el autor, los principales partidos del sistema político paraguayo conforman comunidades de lealtad afectiva. Estas organizaciones se conformaron por personalidades notables que instauraron proto-partidos y, a lo largo del tiempo, se han transformado en partidos de masas. Posteriormente a su masificación, estos partidos configuraron las identidades de sus afiliados tomando nota de la estructura socioeconómica imperante. Esta estructura se conforma a partir de las actividades económicas basada en tres tipos de explotaciones: latifundios ganaderos, forestales y pequeñas parcelas agrícolas. (MARTÍNEZ ESCOBAR, 2012a, p. 7)

Los latifundios ganaderos estaban caracterizados por ser un sector extensivo, el cual empleaba una población reducida. Dada esta reducida población, se establecieron relaciones sociales verticales entre hacendados y peones, lo que conminó a un relacionamiento sociopolítico vinculado al clientelismo. En contraste, el sector agrícola minifundista estaba compuesto por campesinos dedicados a la agricultura de subsistencia asentados en las cercanías del departamento Central. Por último, un pequeño grupo de exportadores e importadores asentados en Asunción, hijo de criollos o inmigrantes europeos (ABENTE apud MARTÍNEZ ESCOBAR, 2012a, p. 7)

Esta estructura social generó un relacionamiento de cuño político caracterizado por relaciones verticales diádicas, o en palabras de Setrini: “lazos personales que unen dos individuos de diferentes estratos socioeconómicos” (SETRINI, 2011, p. 334) Hasta mediados del siglo XX, la producción económica paraguaya fue un sistema que combinó el minifundio agrícola y de subsistencia, el latifundio ganadero, de poca generación de empleo, y el latifundio algodonero, de gran generación de empleo por la dificultad de aplicar tecnología en este tipo de producción. (RICHARDS, 2011).

Con la llegada de Stroessner, representante de una facción antagónica a la vieja oligarquía liberal ligada a la producción de la ganadería extensiva y algodonera, realizó una reasignación de la propiedad rural, beneficiando a sus allegados políticos y desestructurando la pequeña propiedad agrícola cercana al Departamento Central. (PALAU VILADESAU, 2010, p. 3) La modernización agrícola reproduce este orden dual: empresas familiares de explotación de 50 a 200 hectáreas — la mayoría reconvertidas en unidades de producción agrícola en detrimento con la producción ganadera — y unidades minifunditarias de 5 hectáreas. (MARTÍNEZ ESCOBAR, 2012a, p. 8) La modernización requirió de la reconversión de la mayoría de las propiedades ganaderas en unidades de producción agrícola y la adaptación de los mismos latifundios dedicados a la producción del algodón a otras producciones. Como consecuencia, la base productiva de estas propiedades se modificó, pues se pasó de la madera y la yerba, a la agricultura intensiva dirigida al algodón y luego a la soja.

Más allá de medidas tomadas acorde a la inserción productiva buscada por el gobierno, la transformación del patrón de propiedad de la tierra se relaciona a un factor geopolítico relacionado a la doctrina de seguridad nacional. Para Stroessner, cualquier vacío de territorio era propiedad del enemigo. Con esa amenaza latente, proveniente especialmente del comunismo, Stroessner inició la marcha hacia al Este. Esto producirá un plan de colonización conformado por agricultores minifundistas que reproducen el orden dual del régimen de tenencia de la tierra en Paraguay (PALAU VILADESAU, 2011, p. 3)

Utilizando esta estructura social como basamento, Stroessner estableció un sistema político basado en el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, haciendo inviable la formación de instituciones republicanas. Esto resulta paradójico teniendo en cuenta que el dictador utilizó la legalidad como instrumento de legitimización del régimen, mediante la realización de elecciones presidenciales, junto con una sinuosa modificación del sistema electoral (LÓPEZ, 2010)

Al mismo tiempo, Stroessner promovió una estructura política en cuya cima estaban fusionados el Partido Colorado, el Estado y las Fuerzas Armadas. Con estas medidas, logró disciplinar los factores de poder nacionales al mismo tiempo que logró centralizar el proceso de toma de decisiones en su persona. Sin embargo, este sistema acarreaba sus propios efectos colaterales. Al fusionar estas tres instancias en su figura, se generaba una partidización de las fuerzas armadas, una militarización del Partido Colorado y una partidización del estado (LÓPEZ, 2010, p. 6). De esta manera, el funcionamiento político paraguayo en la dictadura stronista estuvo conformado por la pulverización de la autonomía de estas entidades y por una necesidad de anuencia constante por parte del dictador para ejecutar decisiones y prácticas.

El principal efecto de esta fusión ha sido la transformación del imaginario social con respecto al espacio político. Este espacio ha sido percibido como una instancia donde predomina la corrupción. Esto determina la cultura política de la ciudadanía paraguaya, generando un grave desinterés por la participación política y una endémica falta de esferas participativas para las masas. En esta línea, Schembida (2012, p. 15) reconoce que “la gobernabilidad está limitada por un espacio político fragmentado, donde la confianza mutua, la asociatividad y la cooperación se recluyen en pequeños agregados como la familia o la vecindad”. De esta manera el autor establece que la política paraguaya está afianzada en la comunidad afectiva. Es en la comunidad afectiva, familiar, de contactos, en donde se resuelven los problemas individuales y comunitarios, y pueden llegarse a cumplir ciertos objetivos. En efecto, la fortaleza de la confianza entre privados genera la “política de círculo” priorizando a los grupos sociales más cercanos. Los paraguayos, por ejemplo, reconocen que por medio de estas comunidades afectivas, especialmente en la utilización de contactos en organismos gubernamentales, se solucionan sendos problemas legales (SCHEMBIDA, 2012, p. 15)

De un patrón más global dentro del sistema, la estructura política recoge estas experiencias sociales y establece nexos equilibrados entre aliados, a partir de la utilización de regalías para mantener lealtades. Esta lógica no sólo corroe las estructuras políticas, especialmente las partidarias, desde dentro, sino que establecen redes de cooperación con estructuras políticas poco afines, generando lógicas hacia afuera. Los principales beneficiarios de estos nexos hacia afuera son los partidos de la oposición leal al régimen, sin diferenciar entre gobiernos autoritarios y democráticos. De esta manera, la “cooperación y la competencia entre los partidos comunidad se articula en torno a negociaciones por los recursos estatales” (MARTÍNEZ ESCOBAR, 2012a, p. 11). En otras palabras, el clivaje partidario no es un clivaje ideológico, enclaustrado en proyectos de país divergentes. En última instancia, el clivaje entre los partidos paraguayos tradicionales se relaciona con la repartición de los bienes administrados por el erario público. Por ello, la irrupción de sectores progresistas al gobierno paraguayo demostró que la conformación del sistema de partidos no mostraba ningún tipo de alternativa ideológica. (MARTÍNEZ ESCOBAR, 2012a; PALAU VILADESAU, 2010; CERNA VILLAGRA; SOLÍS DELGADILLO, 2012).

En este esquema, sin dudas la preponderancia reside en el Partido Colorado. La centralidad del Partido Colorado es tan clara que las elecciones internas resultan más encarnizadas y relevantes que las propias elecciones nacionales (LÓPEZ, 2010). A su vez esta centralidad, junto con la lealtad sistémica del Partido Liberal, sofoca el surgimiento de partidos de izquierda que puedan servir de apoyo para equilibrar la balanza de derecha. Los partidos políticos por fuera de los tradicionales también son de derecha: PPC y UNACE. De esta manera, la izquierda no ha logrado constituirse como una fuerza política que logre una fuerte representación en el Parlamento.

De esta forma, el estado paraguayo se constituyó en un estado eminentemente patrimonialista en donde un gran porcentaje de la sociedad paraguaya vislumbró al estado como un trampolín para negocios de índole privada. No obstante esta sociedad, dependiente de los recursos provenientes del estado, ha demostrado un alto índice de afiliación partidaria, con casi un 70% de los electores afiliados a uno de los dos partidos tradicionales (SCHEMBIDA, 2012, p. 17).

Tal es la relación entre recursos y estado prebendario que el sistema político creado por Stroessner comenzó a derrumbarse cuando no pudo asignar recursos a sus seguidores. Esto generó la disminución de la disciplina hacia el líder por parte de amplios sectores de la tríada gubernamental, conformada por las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el Estado. Por ello, la transición del régimen dictatorial al régimen democrático fue comandada por las mismas estructuras que lo defendieron. La crisis de liderazgo se corrigió con una transición en el mismo Partido Colorado, garantizándose una hegemonía institucional durante el período post-transicional, que incluso puede visualizarse hasta nuestros días.

A pesar de estos cambios políticos, el patrón de inserción económica no se modificó. La introducción de la soja a finales de la década del 70 ha crecido exponencialmente. Este proceso fue coadyuvado por la introducción en el año 2000 de las semillas genéticamente modificadas. Como consecuencia esto limitó la canasta exportadora en unos pocos productos. Esta reducción de los productos exportables se estableció a partir de bienes que no reciben demasiado procesamiento dentro de un proceso de industrialización. Como consecuencia, este hecho redujo el empleo para muchas capas de la población.

Aunque el cambio de signo partidario se generó a partir de la elección de Lugo como presidente, ciertas modificaciones se hicieron presentes de una manera previa. La elección de Nicanor Duarte Frutos ha sido una selección inusual en tanto el candidato no mostraba una relación directa con los militares ni con grupos empresarios. Su figura era la primera figura partidaria ajena a la tradición stronista. Su gobierno presentó una actuación ecléctica en cuanto intentó incluir un consenso conservador, ejerciendo un rol paternalista basado en el clientelismo y aplicando un modelo de desarrollo y de inserción internacional neoliberal, jaqueado por las constantes crisis económicas (LÓPEZ, 2010, p. 8)

Como Duarte Frutos no tenía posibilidad de ser reelegido, se dieron paso a las elecciones internas del partido. Estas elecciones internas tenían dos candidatos, Blanca Ovelar, apoyada por el presidente y Luis

Alberto Castiglioni, vicepresidente de Duarte y líder de Vanguardia Colorada. Las elecciones, finalizadas con empate técnico, fueron acusadas de fraude. Este hecho intensificó la crisis interna pervivida por el partido, permitiendo la emergencia de fuerzas de la oposición como la Alianza Patriótica para el Cambio y la UNACE. Esta crisis interna fue coadyuvada por la creciente incapacidad del Partido Colorado de funcionar como una agencia de asignación de recursos y de cargos, sustento primordial de su constitución como partido. (CERNA VILLAGRA; SOLÍS DELGADILLO, 2012, p. 10).

Gracias a esta crisis interna, pregonando un discurso novedoso en lo social y articulando los sectores de izquierda bajo su figura, Lugo llega al poder el 20 de abril de 2008. Lugo conforma la Alianza Patriótica para el Cambio coaligando un partido tradicional de derecha el Partido Liberal, junto con una amalgama heterogénea de fuerzas de izquierda. Esto es notable en su plataforma electoral en la cual promete una reforma agraria, el combate a la corrupción y la resolución de los problemas sociales más urgentes, entre otros temas (CERNA VILLAGRA; SOLÍS DELGADILLO, 2012, p. 10). No obstante, las fuerzas de izquierda que apoyaban a Lugo inmediatamente entraron en contradicción con el modelo de acumulación vigente. Ello no sólo generó un choque con las fuerzas coloradas, todavía mayoría en el Congreso, sino que dentro de la propia Alianza. El efecto colateral del ingreso de estos sectores progresistas al gobierno reside en que la utilización de forma vertical de los recursos por parte de los partidos políticos, fenómeno conocido más comúnmente como clientelismo, se le han agregado las demandas horizontales, específicas a un determinado sector social, contrariando el modelo de acumulación (MARTÍNEZ ESCOBAR, 2012a).

La Alianza Patriótica para el Cambio (APC) estaba destinada a no perdurar y a contener fuerzas inconexas en su seno. Mientras que los partidos de izquierda pregonaban medidas más vinculadas a lo social, con el objetivo de reducir las desigualdades existentes, el Partido Liberal intentaban promover un proyecto de gobierno beneficioso a los grupos de poder en Paraguay. En efecto, esta coalición contra natura tuvo una duración muy corta sin ningún tipo de rispideces. Cada partido de la Alianza llevaba a cabo su propia agenda legislativa. Ello, en última instancia, generó un desgaste general al Ejecutivo y un movimiento tangencial a la ingobernabilidad.

A todos estos factores se sumó un destacable activismo del Congreso, controlado por el principal partido de la oposición, el Partido Colorado. Aunque parezca que el activismo haya surgido para contrariar el programa de gobierno de Lugo, la participación activa del Legislativo estaba legitimada en términos constitucionales. Con la reforma constitucional de 1992 se conforma un sistema de presidencialismo atenuado, intentando reducir los espacios autoritarios establecidos durante el gobierno de Stroessner. Dentro de estos cambios se cuentan: la reforma del Código Electoral, la facultad de participar directa e indirectamente en la designación de integrantes en el Poder Ejecutivo, de establecer votos de censura sobre ministros u otros funcionarios de la Administración pública y, principalmente, la imposibilidad de que el Ejecutivo gobierne

con decretos ley. Asimismo se agregan nuevas prerrogativas importantes, entre las cuales se mencionan la elegibilidad absoluta, impidiendo las reelecciones y el reparto del poder de veto, beneficiando al Legislativo quien podía rechazar el veto presidencial. (SEALLSASIAIN, 2003) Estos cerrojos parlamentarios, como los llama Palau Viladesau (2011), hacen perder legitimidad al presidente en frente de sus votantes y, como consecuencia, la base social de apoyo se erosiona lentamente. Paralelamente, no sólo se establecen cerrojos legislativos, la actuación del Poder Judicial es funcional a la posición de la posición de la elite parlamentaria, conformada por los partidos tradicionales. (PALAUVILADESAU, 2011, p. 9).

En el sistema establecido con la reforma de 1992 el método de asignación de escaños, el Método D'Hondt, presenta una paradoja: este sistema está pensado para garantizar la presenciar de las minorías cuando en realidad, en el caso paraguayos, el sistema beneficia a los grandes partidos presentes en pequeñas circunscripciones, las cuales conforman la mayoría de la geografía electoral (CAETANO; PÉREZ ANTÓN, 2001; SEALLSASIAIN, 2003; LÓPEZ, 2010) Para que el gobierno tenga gobernabilidad, el Ejecutivo tiene que negociar con otras agrupaciones con bancadas en el Congreso para sostenerse legislativamente. No obstante, estos partidos se alinean disciplinadamente en su contra y logran acorralar al Ejecutivo, pues éste no posee la prerrogativa de gobernar por decreto.

A pesar de la diversidad de movimientos en los grandes partidos paraguayos, estos presentan un alto grado de disciplina parlamentaria. Cerna Villagra y Solís Delgadillo (2012), utilizando datos del Proyecto de Élités Parlamentarias de la Universidad de Salamanca, plantean que el surgimiento de Lugo como figura ascendente de la política paraguaya ha provisto de una relevancia aún mayor para la disciplina parlamentaria en la política paraguaya. Al ser preguntados si un partido político debe expulsar a miembros que vota en contra de las determinaciones de su partido, casi un 50% de los parlamentarios contestó que se encontraría bastante de acuerdo con esta determinación y un 10% muy de acuerdo. Aunque no es un factor explicativo, es relevante notar la importancia de este hecho. Si las cúpulas partidarias deciden minar la gobernabilidad del Ejecutivo, desaprobando los proyectos enviados desde presidencia, los partidos mayoritarios logran mantener el status quo. Status quo beneficioso porque los grandes partidos han colonizado las instituciones públicas. Si colonizan las instituciones públicas, la dirección de las políticas públicas depende de su expresa anuencia. (CERNA VILLAGRA; SOLÍS DELGADILLO, 2012). Por ello la lucha por la dirección de las políticas públicas y su afrenta con los intentos reformistas de la izquierda que acompaña a Lugo.

Tácticamente, Lugo no logró atraer a los sectores menos conservadores del Partido Colorado y del Partido Liberal para acercarlo a su proyecto de gobierno. Tampoco logró construirse un sector social que sirviera de apoyo a sus buscadas reformas. Esto limitó su margen de actuación, ya de por sí limitada en la esfera legislativa. En otros términos, Lugo no logró asentarse utilizando el capital social de la legitimidad política en las pequeñas redes sociales en las que se basa la actividad política. (SCHEMBIDA, 2012, p. 20).

La articulación de un nuevo sector nunca fue posible porque las medidas adoptadas resultaron tibias a los ojos de los votantes de izquierda, quienes buscaban una sustancial modificación del estado de cosas. Por esa razón, Lugo nunca logró crear un sujeto político al que pueda interpelar, como el sector campesino. Al mismo tiempo no logró conjugar una alianza con las élites. De manera ejemplificadora, el caso de la Reforma Agraria relacionada con la Masacre de Curuguaty demuestra sus profundas contradicciones. Mientras el gobierno de Lugo fue apoyado por los sectores campesinos, también abrigó a los intereses terratenientes para recuperar tierras que, posteriormente, resultaron de patrimonio estatal.

La política paraguaya a la luz del modelo de gobierno dividido con información asimétrica.....

Habiendo analizado los basamentos del sistema político paraguayo, en 2008 cambios trascendentales se generarían. Después de 61 años en el ejecutivo, el Partido Colorado no detentaba el ejecutivo, transformándose en el partido más importante de la coalición. Esto generaría una obligada coexistencia entre éste actor y la alianza entre liberales y progresistas dirigida por Lugo, estableciendo lo que se llama un gobierno dividido.

Debido a ello, en este trabajo se recurrirá al trabajo de Milner (1997) sobre la profundización del modelo de dos niveles de Putnam (1988), con el objetivo de comprender la influencia de la dinámica parlamentaria en asuntos de política exterior. Este autor reconoce la importancia de la política doméstica como participante de la política internacional, reconociendo que un estado que quiera llevar a cabo una negociación internacional, no sólo debe pasar por el proceso de discusión bilateral, sino también enfrentarse al debate en el ámbito interno. Es un juego de dos niveles en la medida que el intercambio no solo realiza en el ámbito internacional, sino también en el ámbito doméstico. (PUTNAM, 1988)

Milner amplía la proposición de Putnam de los dos niveles, planteando que los dos elementos que generan modificaciones en la actuación internacional de los estados son la estructura de preferencias domésticas y la distribución de la información. (MILNER, 1997, p. 67).

En el primer caso, la estructura de preferencias domésticas está conformada por las intereses de las diferentes estructuras en la cooperación internacional. Estas estructuras pueden llegar a ser tres: por un lado, el ejecutivo, sea éste presidente o primer ministro; después, la legislatura o elector y, por último, los grupos de interés, donde no solo se incluye a las cámaras empresarias u ONGs, sino también a los partidos políticos. En este modelo, los grupos de interés son denominados “endorsers”. Estos endorsers tienen la característica de proveer información a la legislatura, en la medida que estas legislaturas tienen poco tiempo de tratar en profundidad un tema en particular. (MILNER, 1997, p. 86). Cuando se plantea un caso en donde el partido, o la coalición partidaria, es diferente al partido mayoritario en la legislatura se habla de un gobierno dividido. Esta división gubernamental incrementa la posibilidad de rechazo de la cooperación internacional, especialmente cuando los términos del acuerdo no reflejan los intereses de los legisladores. (MILNER, 1997, p. 83).

Con respecto a cada uno de estos actores, el modelo tiene dos consideraciones. En primer lugar, estos actores son unidades que maximizan utilidades; en otras palabras, para todos los actores en juego cada acción debe generarle algún beneficio. Por otro lado, estos actores tienen puntos ideales, que representan su idea de “utilidades”. Estas utilidades pueden ser simplificadas en dos: tanto la Legislatura como el Ejecutivo adscriben a la reelección y una buena marcha de la economía como puntos ideales propios.

En presencia de un gobierno dividido, el Poder Ejecutivo tiende a privilegiar la participación de los burócratas en detrimento de los políticos. El ejecutivo prefiere a los burócratas por variadas razones: ideológicamente son de centro y mucho más cuidadosos en sus intervenciones públicas y privadas. Definen los problemas en términos de gobernanza, consenso y gestión (ROCKMAN, 1984, p. 13). Para el ejecutivo, los burócratas resultan ser mucho más expeditivos en la aplicación de políticas. Por el contrario, los políticos (cuya aquiescencia está representada por los legisladores) tienden a ser mucho más diversos ideológicamente y, por lo tanto, su actuación es esencialmente política. En otras palabras, su respuesta consistirá en la exacerbación del conflicto y disgregación permanente, resultando poco útiles para asuntos importantes y respuestas más factibles. En efecto, los legisladores, a diferencia de los burócratas, buscan soluciones mucho más distantes debido a la lejanía que sienten de estos temas.

Dentro del ámbito doméstico, frente a un gobierno dividido, se vislumbra un patrón definido de relacionamiento: la interdependencia de poderes. El patrón de interdependencia se contrasta con el modelo del intercambio, el cual enfatiza la negociación, el debate y la mutua necesidad entre las dos instancias, característico del gobierno no dividido. En cambio, el modelo de la interdependencia reside en una exacerbada separación de intereses entre el Presidente y el Congreso. En este caso, el presidente se vislumbra a sí mismo como el único veedor del interés público y esta autopercepción repercute en su relación con el Congreso, que se vuelve más activo. (JONES, 1983).

Bajo un gobierno dividido los proyectos, tanto en el ámbito doméstico como referidos a la escena internacional, conllevan una cuota de controversialidad, exprimida por la oposición legislativa. En un intento por conceptualizar esta noción en las políticas públicas, Spitzer (1983, p. 4) plantea que la controversialidad de las políticas está relacionada al tipo de propuesta realizada. Para el autor, las propuestas constituyentes, entendidas como las reasignaciones administrativas y organizacionales, son las propuestas menos controversiales y, por lo tanto, mucho más probables de ser adoptadas. Por otro lado, las propuestas reguladoras, caracterizadas como las que emplean sanciones para alternar determinadas conductas, son medidas mucho más conflictuantes y, efectivamente, las de menor éxito de aprobación.

Esta visión se complementa con la definición formulada por Replay y Franklin (1979) quienes han definido los tipos de políticas, la articulación de actores y sus posibles resultados, como un intento de evaluar la controversialidad de las medidas políticas. De esta manera definieron seis tipos de políticas, a saber: distributiva, protectiva reguladora, redistribu-

tiva, estructural, estratégica y crítica. A su vez, describieron los actores involucrados: la burocracia central, el Congreso como totalidad, las agencias administrativas, los subcomités congresionales y los privados, entre los que se encuentran los individuos, corporaciones y los grupos de intereses. Dentro de esta tipología, el Congreso tomaría a la política exterior como una política estratégica. Por ello en su formulación intervienen la burocracia central, cuyo actor central es el presidente, y el Congreso en su conjunto, con una mínima incidencia del sector privado.

Para algunos autores, como Lindsay (1994), los actores legislativos tienen la capacidad de propugnar por objetivos divergentes de la política exterior presidencial, en la medida que el campo de actuación se amplía por los pocos costos políticos que le genera formular realizar tales acciones (LINDSAY, 1994, p. 6).

Considerando lo anterior, el caso paraguayo durante la administración de Lugo fue un claro caso de gobierno dividido. Esto significó que la estructura de preferencias domésticas en Paraguay estuvo dividida entre los intereses del Ejecutivo y los intereses del Legislativo. En otras palabras, el partido político o la coalición política del ejecutivo fue diferente del partido mayoritario en la legislatura. Por esta razón, se ha recurrido a los modelos explicados en Milner (1997) que sólo tratan de gobierno dividido.

Asimismo el Partido Colorado o ANR (Acción Nacional Republicana) podría ser considerado como un endorser dentro de la estructura de preferencias domésticas. Si bien es cierto que se posa por debajo de la relevancia de los caudillos legislativos y sus facciones subsiguientes, sus preferencias son explícitas. En el modelo de gobierno dividido con endorser, la autora plantea que cuanto más cerca estén las preferencias del endorser y la legislatura, más difícil resultaría que un acuerdo entre el gobierno extranjero y el gobierno nacional sea aprobado.

Lo interesante del modelo de Milner es la adición de un factor relevante a la hora de promover la cooperación internacional, la información. Mientras el modelo inicial de Putnam considera que todos los actores poseen información simétrica, Milner plantea que los actores pueden vislumbrar diferentes escenarios a futuro debido a la asimetría de información que los actores poseen. En este modelo, además, se afirma que bajo ciertas condiciones la información incompleta no limita la posibilidad de cooperación.

Con respecto a la información, durante el gobierno de Lugo la información simétrica hubiera terminado con los intentos de rechazar el ingreso venezolano, porque el ejecutivo conocería las preferencias de la legislatura de antemano y no llevaría a cabo medidas que confrontarían con los intereses parlamentarios. Por lo tanto, en este caso, la administración Lugo se enfrentó con un gobierno dividido, pero con información asimétrica, aun cuando la administración Lugo no haya sido el que firmara el acuerdo de ingreso.

La información asimétrica influyó en el proceso de desaprobación de sobremanera. En primer lugar, porque, según Milner, el actor menos informado puede rechazar los acuerdos que hayan sido negociados por los actores con mejor conocimiento del acuerdo; en este caso, el ejecutivo

local y el ejecutivo extranjero. A su vez, la autora plantea que si el status quo es beneficioso para los actores asentados en la legislatura, entonces resulta poco probable que sea ratificada cualquier modificación en política exterior por parte de la legislatura.

Las trabas en el congreso: la oposición paraguaya como bastión de censura contra el ingreso de Venezuela al mercosur³

El 4 de julio de 2006 Venezuela firma el Protocolo de Adhesión y se transforma en estado miembro del MERCOSUR. Transformación que no fue posible hasta recién pasado el 2013, después de intensas negociaciones con los respectivos congresos de los otros países miembros del bloque. En los casos argentino y uruguayo la aprobación fue rápida, casi un trámite. Sin grandes divergencias entre los oficialismos locales y con una reducida incidencia de las oposiciones parlamentarias. En contraste, el caso brasileiro resultó más conflictivo que los ejemplos antecedentes. La aprobación del Congreso Brasileiro se lograría recién en el año 2009, con un voto sumamente reñido entre los que buscaban la aprobación y entre quienes no la deseaban.

Es interesante recalcar que la aprobación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR se manifestó a partir del accionar presidencial. Esto es conducente a la lógica interna que preexiste en el bloque, pues estas decisiones están legisladas para ser tomadas por los propios ejecutivos de los respectivos países miembros. Aunque en el caso paraguayo la centralidad en el sistema de toma de decisiones se muestra limitada, lo cierto es que en el caso del ingreso de nuevos miembros, los procesos son catalizados por la diplomacia presidencial, sin que existe algún tipo de influencia por parte de otros actores como sectores empresariales o miembros de la sociedad civil.

En 2008 Fernando Lugo llega al gobierno en Paraguay, derrotando después de 61 años al Partido Colorado. Entre uno de los desafíos que posee es la de aprobar el ingreso de un país al que gran parte de la élite económica y política ve con malos ojos. Esta élite, aunque derrotada electoralmente, se enquistó en posiciones de poder político e intentan, por muchos medios, desestabilizar al gobierno de Lugo.

Una de esas instituciones fue el Congreso Paraguayo. Después de las elecciones del año 2008, el Poder Legislativo ingresaba en un espiral de conflicto entre los partidos conformantes de la cámara. El Partido Colorado tenía 15 senadores frente a 14 del consiguiente Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), junto con 9 de UNACE, 4 de Patria Querida y 3 partidos de izquierda con un senador cada uno (Partido Demócrata Progresista, Partido País Solidario y Movimiento Popular Tekojoja). En Diputados, un 30% de los congresistas fueron del Partido Colorado frente al 20% de los congresistas del PLRA, con el resto con partidos minoritarios. De esta manera, el Partido Colorado detentaba mayoría de parlamentarios en ambas Cámaras. La segunda fuerza quedaba en las manos del PLRA en una endeble coalición con las fuerzas progresistas que acompañaban a Lugo. Como consecuencia, la administración Lugo se enfrentaba con lo que Milner (1997) un gobierno dividido, entre su endeble coalición

3. Para esta sección se utilizó muchas noticias de diarios. Estos fueron discriminados en una sección apartada en las Referencias para facilitar la visualización.

en el Ejecutivo, conformada por liberales y sectores de izquierda, y un Congreso hegemonizado por el Partido Colorado.

En estas elecciones, la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado perdió el elemento constituyente que lo convertía en el partido más poderoso del sistema político paraguayo. Fruto de sus desavenencias internas, este partido reduce su calidad de agencia asignadora de recursos y cargos. En efecto, la disciplina partidaria y los clivajes con los partidos contrincantes se reducen.

A pesar de estos cambios trascendentales, existieron elementos sistémicos que permitieron el reacomodamiento partidario, especialmente en el caso del Partido Colorado. La reforma constitucional de 1992 establecía un sistema denominado como presidencialismo atenuado, ya que permitía establecer votos de censura a miembros del Ejecutivo y prohibía que el presidente gobernara mediante decretos-ley. Asimismo, los grandes conglomerados partidarios eran beneficiados con un sistema electoral que, a pesar de respaldar la presencia de minorías, “tiende a beneficiarlos en donde los escaños a ser adjudicados son pocos” (LOPEZ, 2010 *apud* BAREIRO y SOTO, 2008, p. 750) Por ello, en el Congreso Paraguayo podían convivir partidos unipersonales como el Movimiento Tekojoja, con grandes partidos como el Partido Colorado o el PLRA.

Teniendo en cuenta estos datos estructurales, es relevante preguntarse ¿Cuáles fueron las dinámicas parlamentarias que generaron el rechazo al ingreso de Venezuela en el MERCOSUR?

El único partido político que mantuvo incólume la posición de no integrar a Venezuela dentro del bloque regional de forma institucional fue el Partido Patria Querida, debido a desavenencias con el régimen político venezolano y especialmente con la cabeza del mismo, Hugo Chávez. Fue el primer partido con representación parlamentaria en tener una clara posición contra el régimen de Chávez debido a la “actitud poco democrática e intervencionista de su presidente”.

El ejemplo de Patria Querida es interesante para tomarlo como indicio del predominio de políticos en detrimento de los burócratas. Los políticos tienden a ser más diversos ideológicamente con respecto al Poder Ejecutivo, obstaculizan su acción y los resultantes de sus deliberaciones son más vagos que factibles. A su vez, los actores legislativos presumen de poseer objetivos divergentes en política exterior en tanto tienen estas manifestaciones conllevan pocos costos políticos y muchos beneficios. Se posicionan sobre temas que obstaculizan al ejecutivo, sin minar su base de apoyo. Aunque el caso de Patria Querida es paradigmático, debido a su poca representatividad en el Congreso, es un fenómeno horizontal que afecta a todos los partidos relevantes del espectro político paraguayo.

La debilidad parlamentaria de Lugo fue claramente el factor de debilidad que explicó las denodadas negativas para permitir el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. Sin embargo, post elecciones 2008, los partidos derrotados quedaron en estado crítico, evaluando una situación incómoda de oposición parlamentaria.

D

elecciones. Por otro lado, el Partido Colorado, ahora el partido más importante de la oposición, se hallaba en una disyuntiva crítica: cooperar con el gobierno aliancista o quedar al margen. Esta división coyuntural se vislumbra en la posición de los más importantes referentes del Partido de las elecciones: Nicanor Duarte Frutos, el presidente saliente, y Luis Castiglioni. Duarte Frutos, jefe de la facción “Progresismo Colorado”, aspiraba a la reelección; estrategia que no pudo llevar a cabo debido a la negativa partidaria y a la imposibilidad constitucional de aspirar al Ejecutivo por segunda vez consecutiva. La imposición de Blanca Ovelar como candidata y su triunfo acotado en las elecciones internas frente a Castiglioni, lo posicionaron como el principal culpable de la pérdida del Ejecutivo Nacional. Castiglioni, vicepresidente de Duarte Frutos y líder de la facción contraria a él, Vanguardia Colorada, reproducía en toda ocasión que podía llevar al Partido Colorado otra vez al Palacio de los López. Castiglioni intentó canalizar ese descontento y utilizarlo a su favor, intentando ganar posiciones dentro del partido. Más allá de sus desavenencias, ambos parecían compartir la misma línea: no cooperar con el gobierno; al menos no todavía. Por el contrario, la mínima posición conciliatoria recaería en la presidente del Partido Lilian Samaniego, quien con esta estrategia buscaba separarse de sus padrinos políticos. Samaniego fue impuesta por Nicanor Duarte Frutos, representando su línea política. Sin embargo, con el aumento de su popularidad, comenzó a coincidir con las ideas pergeñadas por la facción castiglionista.

Desde el comienzo del recambio legislativo fruto de las elecciones de 2008, se denota un tipo relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que deviene en un patrón de comportamiento determinado: el patrón de la interdependencia de poderes, utilizando el concepto de Jones (1983). Con este concepto, este autor amplía la noción de gobierno dividido. Teniendo en cuenta esto, el apoyo legislativo para las políticas del Ejecutivo resulta problemática, gracias a la independencia de una instancia política con respecto a la otra. Esta relación interdependiente se genera a partir de la formación de lógicas centrífugas en las dos instancias, sin ningún tipo de contacto de una con respecto de la otra.

Dentro de estas lógicas partidarias, el Partido Colorado logra fomentar una cierta homogeneidad discursiva con respecto al ingreso de Venezuela al MERCOSUR. A principios del año legislativo 2009, la presidente del Partido Colorado, Lilian Samaniego, recomienda a sus parlamentarios no votar a favor de la inclusión, moción apoyada por la facción liderada por Castiglioni. Para el Comité Político del Partido Colorado, liderado por Samaniego y los representantes partidarios de Duarte Frutos, Venezuela no posee la matriz democrática deseada por el MERCOSUR debido, especialmente, a su líder. En su posición, esta noción se ejemplifica con los constantes ataques que los medios de prensa libres reciben y por la situación

5. Disponible en:
<http://www.ultimahora.com/vanguardia-tambien-le-baja-el-pulgar-venezuela-MERCOSUR-n205132.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

16 de marzo de 2009⁵. Es por ello que el 25 de marzo de 2009 el Comité Político del Partido Colorado decidió oficialmente no apoyar el ingreso por no cumplir la Cláusula Democrática establecida por el Protocolo de Ushuaia y conminar a todos sus parlamentarios a objetar en el Congreso los proyectos de inserción de esta país al bloque. La UNACE, partido liderado por Lino Oviedo, comienza a formular una estrategia similar para sus parlamentarios.

Con los inicios del año legislativo 2009, el Partido Colorado comienza a mostrarse como refractario a apoyar el ingreso venezolano e intenta que sus parlamentarios sepan esa decisión. De esta manera, el Partido Colorado se instituye como un endorser en el proceso político paraguayo, según el modelo de Milner propuesto para este trabajo. Es relevante recordar que un endorser es un grupo de interés, sea éste ONG, empresario o partido político, quien tiene cierta influencia en el proceso de toma de decisiones debido a la información que posee. Esta información es limitada en la medida debido a que la legislatura tiene poco tiempo para considerar un tema en particular. (MILNER, 1997, p. 86) Teniendo en cuenta a este concepto, la autora plantea que cuando los intereses compartidos del actor endorser y el parlamento se aproximan al status quo, la posibilidad de que el acuerdo pergeñado por el ejecutivo y el gobierno extranjero sea aprobado se reduce enormemente. En nuestro caso, cuando los intereses del Partido Colorado y del Parlamento, en su mayoría contraria al ingreso venezolano, se aproximan al status quo, parecería que la aprobación del ingreso resulta bastante difícil. Y lo fue.

En agosto del 2009 el Senado vuelve a tratar el proyecto de adhesión venezolana, por vez primera durante el gobierno de Lugo. Momentos previos a la votación, la posición de los partidos de la oposición queda establecida por la negativa. En efecto, la excepción a esta cohesión son los minoritarios partidos de izquierda que conforman la Alianza y el Partido Liberal, cuyos parlamentarios fueron liberados a votar libremente sobre la cuestión.

En las sesiones, el Partido Patria Querida y el todavía oficialista Partido Liberal acuerdan no rechazar el proyecto de adhesión hasta tanto no se realice un recambio gubernamental en el país caribeño. La idea subyacente reside en que la adhesión es deseada, siempre y cuando desaparezcan las actitudes antidemocráticas del régimen.

A diferencia de los partidos anteriores, UNACE propone el rotundo rechazo. El

formación como variable independiente de la cooperación entre los estados. Existe asimetría cuando uno de los cuatro actores considerados, tres si consideramos solamente los actores domésticos, no tiene una información completa sobre los acuerdos, percepciones e intereses de uno de los actores. En nuestro caso, la administración Lugo nunca poseyó una lectura real de los intereses de sus opositores, dentro y fuera de su coalición. Por ello el rechazo profundo del Partido Colorado especialmente proveniente de la facción Vanguardia Colorada, comandada por Luis Castiglioni. Evidentemente debido a la asimetría de la información, esto no fue contemplado por el ejecutivo paraguayo.

Posteriormente al retiro del proyecto de adhesión, el Partido Colorado aprueba una declaración donde se repudia la violación de la libertad de expresión por parte de Chávez y manifiesta su preocupación por su política expansionista, temiendo una influencia de países como Irán, contrarios a los intereses de Estados Unidos. El proyecto presentado por el senador colorado Alfredo “Goli” Stroessner, nieto del dictador, fue rápidamente aprobado. Dentro de la misma coyuntura, el vicepresidente Federico Franco comienza a cuestionar la adhesión de Venezuela teniendo en cuenta las modificaciones que podría acarrear en las dinámicas domésticas de los regímenes políticos de los países miembros del MERCOSUR.

A principios del año 2010 el Partido Colorado agrega otro argumento para esgrimir su negativa contra el ingreso venezolano. Para la ANR el presidente venezolano está vinculado a grupos terroristas como la ETA o las FARC. Dentro de esta lógica, en una entrevista al diario ABC, Color, la presidenta del Partido Colorado realiza una extrapolación de esta vinculación, afirmando que el presidente Fernando Lugo estaba íntimamente conectado con el Ejército Paraguayo del Pueblo (EPP), célula guerrillera minoritaria presente en el país.

En las declaraciones se denota la importancia informacional que recubre al Partido Colorado. La presidenta del partido intenta, implícitamente, promover la movilización a favor del rechazo del ingreso venezolano, interpelando a los parlamentarios para votar bajo sus designios. El hecho de denunciar la posible relación entre Chávez y grupos terroristas es una estrategia formidable dirigida a denostar la figura del presidente venezolano, pero sobre todo a transformar al Partido Colorado en el actor menos informado del proceso de aprobación. Esto tiene consecuencias interesantes: según Milner (1997), el actor que se vislumbra como el menos informado del proceso, puede rechazar los acuerdos que se hayan negociado por los actores que efectivamente posean información completa. En el caso paraguayo, el Partido Colorado está integrando argumentos a su oposición integral hacia el ingreso venezolano, constituyéndose como el actor menos informado del proceso sobre los términos y las posibles consecuencias que esta decisión podría acarrear.

Cuando a principios de marzo del año 2010 se aproximaba el proceso de elección de autoridades parlamentarias, la facción “Progresismo Colorado” de Duarte Frutos comenzó a demostrar señales de cambio

del partido a votar por el ingreso. Aunque el tema de Venezuela no estaba dentro de la agenda parlamentaria de esta facción, gracias a esta duda se generó una coalición con los partidos de la alianza oficialista. Así también esta facción pudo acceder a cargos parlamentarios importantes. En el tema Venezuela esta coalición resultaba ideal pues reunía a la facción que ocupaba el Ejecutivo en el 2006 y, por lo tanto, había aprobado el ingreso venezolano al bloque. Las negociaciones habían comenzado.

Aunque el Ejecutivo paraguayo guste de mostrarse como una fuerza renovadora, utiliza mecanismos subyacentes al ejercicio político cotidiano paraguayo, establecidos desde la época de la dictadura stronista. El intercambio de regalías por la obtención de lealtades fue utilizado en el debate sobre el ingreso venezolano al MERCOSUR por el gobierno de Lugo. Este intercambio se canalizó mediante dos instancias: una hacia afuera, a la oposición, a las distintas facciones del Partido Colorado y UNACE en la votación en el año 2010; otra instancia hacia adentro, con el PLRA, principalmente.

A principio la estrategia de intercambiar votos por cargos públicos funcionó. Los problemas comenzaron a llegar cuando las otras facciones coloradas comienzan a presionar a la facción de Duarte Frutos para no aprobar el ingreso. La posición más intransigente residía en el ex-vicepresidente y rival de Duarte Frutos, Luis Castiglioni, jefe de la facción “Vanguardia Colorada”. Meses antes, Castiglioni había denunciado que Chávez había financiado la campaña de Blanca Ovelar, candidata apoyada por Duarte Frutos en las elecciones presidenciales del año 2008, con un “maletín” para no encontrar ningún tipo de obstáculo para el ingreso de Venezuela al bloque.

La estrategia pergeñada por Castiglioni en esta cuestión es similar a la aplicada por la presidenta del Partido, Lilian Samaniego, cuando acusa a Chávez de mantener relaciones con grupos terroristas. El jefe de la facción intenta posicionar a la legislatura, pero también al Partido Colorado, como los actores con información incompleta frente a un ejecutivo y un gobierno extranjero con información completa. Esto aumentó las posibilidades de rechazo del ingreso. Las posibilidades de rechazo aumentaron aún más cuando los intereses del endorser más importante, el Partido Colorado, y los intereses de la legislatura estuvieron cercanos al status quo.

Con estos devaneos, los partidos conformantes de la Alianza notan que el acercamiento con el Partido Colorado no le resulta útil a sus objetivos de política exterior e intentan recurrir a otro partido de la oposición, la UNACE. Con este partido, el debate sobre Venezuela resulta arduo. Muchos de los parlamentarios son personalmente reticentes a votar a favor. La estrategia utilizada es similar a la utilizada con el Partido Colorado, es decir, la Alianza ofreció cargos políticos a cambios de votos. Esta estrategia contaba con un baluarte partidario, el presidente del partido Lino Oviedo, quien podría

El Partido Liberal, el más grande de la coalición, obligó a sus parlamentarios a votar por la afirmativa. Aunque hubo una fuerte reticencia, gracias a la presión partidaria y al también ofrecimiento de cargos públicos para los miembros del partido, muchos senadores liberales cambiaron sus posiciones.

Sin embargo, una semana después del ingreso a comisiones del proyecto de adhesión, el apoyo de UNACE estaba en duda. Las versiones que hablaban de sobornos para favorecer la aprobación desalentaron a los parlamentarios de este partido, a pesar de que el jefe del bloque había acordado votar a favor. Otra vez, el 8 de diciembre de 2010, el Poder Ejecutivo retira del Senado el proyecto de adhesión con la seguridad de que no sería aprobado. Esto se sumaba a las acciones tomadas por el Partido Colorado para contrariar el pacto libero-oviedista (Partido Liberal Radical Auténtico con UNACE), las cuales incluían la votación de una resolución para tratar la adhesión de Venezuela que sería automáticamente rechazada. Con esta estrategia, el Partido Colorado buscaba desarticular este pacto y limitar la posibilidad de la formación de un bloque parlamentario duradero que pudiera asegurar cierta gobernabilidad al oficialismo.

Posterior al rechazo y al segundo retiro del proyecto de adhesión, se sella un pacto entre el oficialismo y UNACE, donde uno de los temas acordados resulta el MERCOSUR. El mismo Oviedo intenta atraer a los colorados y a miembros de su partido a votar a favor del ingreso. Todas sus acciones resultan infructuosas debido a que tanto los colorados como sus copartidarios reafirman su negativa.

A principios del año de 2011 se llevan a cabo elecciones internas en el Partido Colorado. Honor Colorado, la polémica facción dirigida por el empresario Horacio Cartes, gana con un 44,9 % de los votos. En estas elecciones Lilian Samaniego vuelve a ocupar el cargo ejecutivo más importante de su partido. En segundo lugar queda Vanguardia Colorada, comandada por Luis Castiglioni y, en tercer lugar, la facción dirigida por Javier Zacarías Irún. Con los votos renovados por las elecciones recientes, la presidenta del partido vuelve a afirmar que Venezuela no ingresará al bloque regional en tanto no cambien las condiciones sociales pergeñadas por su líder, Hugo Chávez.

Las declaraciones de Samaniego con respecto a las condiciones sociales generadas por Chávez denotan la cercanía entre la posición parlamentaria y la partidaria, debido al predominio colorado en ambas cámaras. Su intención de no permitir el ingreso venezolano se fortalece por la cercanía entre el endorser, el Partido Colorado, y la legislatura en un gobierno dividido, como plantea Milner (1997, p. 93)

Frente a estos resultados, los sectores antes enfrentados, el progresismo comandado por el ex presidente Nicanor Duarte Frutos y Vanguardia Colorada, capitaneada por Luis Castiglioni, conforman un bloque común de oposición contra la hegemonía de Cartes en el partido. Por ello comienzan a coquetear con la idea de una aproximación con el cada vez más acorralado oficialismo. Después de meses de negociación, el oficialismo comienza a negociar con esta facción del coloradismo y otros sectores de la oposición para lograr, entre otras medidas, el ingre-

so de Venezuela a cambio de cargos públicos, como la deseada Fiscalía General del Estado.

El debate sobre el ingreso de Venezuela demuestra que el sistema político paraguayo tiene una limitada amplitud ideológica. Por ello, los patrones de cooperación y competencia se establecen a partir del reparto de recursos y cargos estatales.

Mientras que el casti-nicanorismo negociaba con el oficialismo, el sector cartista afirmaba que no se permitiría el ingreso de Venezuela mientras Chávez sea presidente. Gracias a la predominancia que Cartes poseía en el Comité Político del partido (47 representantes de Honor Colorado frente a 32 de Frente para la Victoria de Castiglioni y 11 seguidores de Irún), logra mantener el veto partidario contra el ingreso.

Con la llegada de Cartes el actor endorser, el Partido Colorado, comienza a ramificarse y, con esta ramificación entre facciones, llegarían las ramificaciones de criterios. Esto, en principio, podría haber debilitado su posición hegemónica como endorser de la legislatura, debilitando esta relación y permitiendo que estas desavenencias legalicen el ingreso venezolano. No obstante, debido al predominio de la facción cartista, la posición del partido se mantuvo y la cercanía entre estos dos actores se mantuvo, como así la negativa de integrar a Venezuela al bloque.

Cuando todo parecía generarse para la conformación de gran coalición entre oficialistas y colorados disidentes, el 21 de mayo de 2011 el senador Juan Carlos "Calé" Galaverna, miembro de Honor Colorado, facción de Horacio Cartes, denuncia que muchos senadores estarían recibiendo sobornos para aprobar el ingreso de Venezuela. Aunque los senadores colorados casti-nicanoristas afirman que Galaverna no tiene pruebas de sobornos a miembros de su facción, el pacto oficialista con los colorados disidentes prontamente se disuelve. A estas denuncias se suma la resolución partidaria que ratifica la resolución sancionada en el año 2009 que promueve el rechazo al ingreso venezolano. Esta ratificación se genera por la facción cartista dentro del partido pero incluye a todos sus afiliados.

Se puede observar que la estrategia llevada a cabo por el Partido no se modifica. El senador Galaverna, denunciando la existencia de sobornos, incentiva la idea del actor endorser con menos información y, por lo tanto, reacio de aprobar el curso de política exterior requerido por el ejecutivo.

Todos estos obstáculos mitigan la alianza entre Castiglioni y Duarte Frutos. Por ello en septiembre el Progresismo Colorado, facción de Duarte Frutos, se coaliga con el sector cartista, dejando a Castiglioni como el jefe de la única facción de peso opositor a Cartes.

Como un actor endorser, el funcionamiento de las facciones del Partido Colorado y su influencia legislativa demuestra la centralidad que este partido tiene dentro del sistema político paraguayo. Sus luchas internas son las que definen el funcionamiento del sistema político nacional. Por consiguiente, sus elecciones resultan mucho más encarnizadas y hasta más relevantes que las propias elecciones nacionales. Es por ello que la cada vez más enclenque coalición oficialista intentó utilizar ese faccionalismo como mecanismo para asegurar la gobernabilidad, para así

aprobar paquetes de medidas relevantes para el ejecutivo, con un éxito sumamente limitado.

Paralelamente a la situación acontecida en el Partido Colorado, la alianza entre los minoritarios sectores de izquierda y el Partido Liberal Radical Auténtico comienza a resquebrajarse, especialmente en el tema del ingreso venezolano. El vicepresidente Federico Franco, liberal, quien siempre ha afirmado su oposición con respecto al ingreso del país caribeño, comienza a aumentar el tono de su discurso.

En la votación de octubre del 2011 se obliga a los parlamentarios del Partido Liberal a votar a favor del ingreso de Venezuela, moción que genera resquemor entre los parlamentarios del partido y un cisma, no tan evidente como en el caso del Partido Colorado, entre los liberales seguidores de Franco y los independientes. En el Partido Liberal comienza a vislumbrarse tres facciones diferenciadas. Por un lado, la facción seguidora del vicepresidente, Federico Franco y crítica de la gestión de Lugo. Por otro lado, la facción “oficialista” del presidente del partido, Domingo Laíno, que busca dialogar con el gobierno y, por último, la facción “pragmática” dirigida por Efraín Alegre, senador de la república. Los liberales franquistas, seguidores del vicepresidente, comienzan a utilizar recursos discursivos similares a los utilizados por el Partido Colorado como las denuncias de soborno hacia los senadores para que votaran favorablemente para el ingreso de Venezuela. Este fue el caso de las senadoras Zulma Gómez y Emilia Alfaro, quienes han acusado el ofrecimiento de dinero por votaciones favorables al ingreso venezolano.

Los clivajes internos del PLRA demuestran la convivencia complicada con la figura del presidente y los partidos de izquierda que se encuentran detrás de él. Aunque el PLRA coopera con el presidente para garantizarle un mínimo de gobernabilidad, es notable la diferencia de proyectos que existen en estos dos actores. Mientras que la facción de izquierda de la Alianza, intenta llevar a cabo un proyecto de país con nuevos horizontes, el PLRA pergeña un proyecto mucho más funcional al status quo. De esta manera, se está convirtiendo en un endorser, más cercano a las posiciones de status quo que mantiene el endorser más importante, el Partido Colorado. Con esta posible escisión, el axioma de Milner (1997) mantiene actualidad: si el endorser, en este caso los endorser (PLRA-Partido Colorado), se acercan a las posiciones de la legislatura y la misma está en desacuerdo con la posición del ejecutivo, entonces el proyecto de adhesión queda congelado hasta tanto haya otro equilibrio de fuerzas en el Parlamento.

Paulatinamente se denota un proceso de reducción de la distancia entre las posiciones del PLRA como el Partido Colorado. Esto se debe principalmente a que no son tan diferentes ideológicamente. Ello es notable en la posición similar que comparten las distintas facciones del Partido Colorado, UNACE — con una percepción mucho más pragmática —, PPQ y la gran mayoría de los parlamentarios del oficialista PLRA. En este caso se evidencia el cisma del PLRA con respecto a sus socios de izquierda de la Alianza y las denuncias de corrupción por parte de dos importantes senadoras del partido, demuestran la falta de coherencia que existía por

dentro de la coalición oficialista y las reducidas distancias ideológicas que el PLRA mantenía con el Partido Colorado.

A este problema se suma los problemas estructurales de la izquierda paraguaya. Esta izquierda, coaligada bajo la figura de Lugo, no presenta un frente único. A pesar que en el Parlamento actúa como una fuerza unificada, lo cierto es que se encuentra conformada por una gran cantidad de partidos y movimientos políticos. En los cuatro años de gobierno estos partidos no han podido constituir un sujeto político para interpelar, que pudiera presionar por cambios a los actores políticos tradicionales. Por eso, cuando el PLRA se debatía entre continuar apoyando el gobierno o no hacerlo, la Alianza se desdibujaba, a la vez que los partidos de izquierda comenzaban a sentirse acorralados.

La coyuntura crítica con respecto Venezuela se manifestó a partir de las declaraciones realizadas por el presidente uruguayo José “Pepe” Mujica en donde, por motivo de la firma del Protocolo de Montevideo pidió modificar “los criterios jurídicos del ingreso de países al bloque” para permitir que el país caribeño pudiera ingresar al bloque. Esta afirmación fue tácitamente compartida por el presidente paraguayo Fernando Lugo. Frente a esta aclaración, que minaba el predominio del Congreso Paraguayo sobre el tema Venezuela, los partidos de la oposición salieron a defender su privilegio. El senador Jorge Oviedo Matto, senador por la UNACE, calificó de inviable la modificación y propuso que el Paraguay salga del MERCOSUR. A su vez, fortalecido por la alianza cartista-nicanorista, el Partido Colorado denunciaba que si el presidente lleva a cabo el ingreso de Venezuela, es pasible de juicio político.

Los meses finales del año 2011 son sumamente relevantes para el escenario electoral de cara al 2013. Tanto en los partidos mayoritarios, en el caso del Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico, como los minoritarios comienzan a perfilar candidatos para las presidenciales. El escenario más complicado se manifiesta en el caso del Partido Colorado que presenta diferentes facciones que pugnan por el predominio partidario y, con ello, poder imponer los futuros candidatos.

A principios del año 2012, el MERCOSUR aprueba el Protocolo de Montevideo o Protocolo Ushuaia II en defensa de la democracia. Con este protocolo, el MERCOSUR amplía su poder de influencia en situaciones en donde se amenace el orden democrático, pues automatiza mecanismos de concertación política para poder brindar soluciones al país en conflicto. Para los legisladores de la oposición paraguaya la firma de tal protocolo supuso una grave afrenta frente a las prerrogativas legislativas paraguayas. Las medidas que generaron más polémica fueron las medidas punitivas que el bloque podría tomar contra el país que hubiera pervertido el orden democrático, pues entre estas se encuentran el cierre de las fronteras o la limitación del comercio con

al presidente Lugo por haber aprobado un protocolo que atenta contra los intereses del Paraguay. Según ellos, este protocolo abriría el paraguas para próximas acciones que se puedan llevar contra el país.

En el caso de la firma del Protocolo de Montevideo y las declaraciones del presidente uruguayo, José “Pepe” Mujica, con respecto a las posibles modificaciones a los estatutos internos del MERCOSUR se vislumbra claramente el modelo de interdependencia de Jones (1983). Este modelo plantea la lógica centrípeta entre dos poderes contendientes. Dentro de esta contienda, el presidente se ve a sí mismo como el veedor del interés público. Como contrapartida, el Congreso se vuelve más activo y limita el accionar del presidente hasta poner en riesgo la gobernabilidad. El hecho de que el presidente Lugo haya apoyado tácitamente lo declarado por el presidente Mujica ha servido como excusa de una catarata de declaraciones de legisladores paraguayos opositores a la idea. En el contexto paraguayo resultó en un grave problema porque paulatinamente fue construyendo un clima de deslegitimación y de obstrucción política al Ejecutivo. Por consiguiente, estas declaraciones ayudaban a enrarecer el clima y preparaban el terreno para el futuro juicio político al presidente, acontecido en junio de 2012. En palabras de Milner, el gobierno dividido comenzaba a mostrarse aún más dividido.

En febrero de 2012, el Partido Colorado se pronuncia otra vez en contra del régimen venezolano debido a la visita del presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad, a Venezuela. Con esa visita, el Partido Colorado vincula al gobierno venezolano con el régimen iraní y ve en esta relación un indicio de la presencia iraní en la región. Para el partido, esta amenaza va en contra de los intereses de seguridad de la región. La presencia iraní es otra de las razones esgrimidas por el partido para rechazar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Al mencionar la presencia de Chávez como una incidencia de la política iraní dentro de Sudamérica, la estrategia del Partido Colorado es repetir la estrategia utilizada con respecto a los posibles sobornos para cambiar posiciones legislativas. El Partido Colorado intenta posicionarse como el actor endorser más importante e intenta transmitir su posición a la legislatura. A su vez, con este tipo de denuncias, refuerzan la idea de que el Partido no tiene conocimientos de los intereses subyacentes relacionados con el proyecto de ingreso, y por lo tanto limitan aún más la posibilidad de que sea permitido tal ingreso.

Según la clasificación de Ripley y Franklin (1979), las políticas pueden ser divididas en seis tipos: distributiva, proactiva regulatoria, redistributiva, estructural, estratégica y de crisis. En este esquema, cuatro tipos de actores son constantes pero su relativo involucramiento varía de acuerdo a los tipos de políticas que hacen referencia. Los actores son el presidente y la burocracia central, el Congreso como una institución plenaria, las oficinas administrativas, los subcomités parlamentarios y, por último, los individuos, corporaciones o grupos de interés. Esta

ne una importancia mayor y está dirigida al largo plazo. En esta tipología, cada política tiene una articulación de actores fundantes que, en el caso de la política estratégica, está conformada por los actores estatales o el Poder Ejecutivo, y el Congreso. A su vez los autores reconocen una mínima incidencia de los sectores privados, primordialmente el empresariado. En efecto, en el caso de los debates por el ingreso venezolano al MERCOSUR, el empresariado paraguayo ha mostrado su rechazo al mismo. Uno de los actores más implicado en este rechazo fue la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco), quien ha presionado a legisladores de la oposición colorada a no votar por el ingreso de Venezuela. En las notas enviadas se alegan que las cláusulas democráticas que rigen al MERCOSUR no están siendo respetadas bajo el régimen de Hugo Chávez. Asimismo, se muestra preocupado por las políticas económicas aplicadas en su gobierno porque podrían infectar a los demás miembros del bloque.

El empresariado se presenta como un endorser esporádico. Sus relativas declaraciones sobre el tema definen su eventual participación en el proceso legislativo como grupo de interés, pero no ahonda en su influencia.

En el proceso de diálogo parlamentario sobre el ingreso venezolano, se pudo observar la fortaleza de la legislatura por sobre el ejecutivo. Esta legislatura, apoyada por las reformas constitucionales de 1992, tuvo una incidencia exponencial sobre este tema específico en política exterior. Debido a que la mayoría no la detentaba la coalición de fuerzas del Ejecutivo, coalición también enclenque, se estableció un sistema de gobierno dividido. A su vez, la soltura del Partido más importante de la oposición, el Partido Colorado, devino en un rechazo mucho más acérrimo al proyecto en cuestión. En palabras de Milner (1997), el Partido Colorado funcionó como un endorser en este proceso. En otras palabras, este partido se convirtió en un actor al cual los parlamentarios recurrían para pedir información debido al poco tiempo que éstos podían debatir sobre un determinado tema. El partido logró, durante todo el proceso, imponer su posición a los diferentes diputados. De esta manera las agendas de la legislatura y del partido se acercaron, haciendo más difícil la aprobación de los acuerdos llevados a cabo por el Ejecutivo paraguayo y el gobierno extranjero.

Conclusión.....

Siguiendo el modelo de Milner (1997) de gobierno dividido, hemos intentado analizar cómo ha jugado la oposición parlamentaria a Fernando Lugo con respecto a la adhesión de Venezuela al MERCOSUR. Para ello fue necesario definir diferentes líneas de análisis que pudieran responder a esta cuestión. Se ha recurrido a una breve descripción histórica de las diversas dinámicas que caracterizaron a la política exterior paraguaya. Luego, se ha recurrido a una bibliografía que expusiera las dinámicas parlamentarias posibles dentro de un gobierno dividido. Asimismo se ha analizado el sistema político paraguayo en su conjunto para observar cuáles son sus elementos subyacentes para com-

prender cuales son los actores relevantes dentro del escenario político paraguayo y desde donde proviene esa importancia. Después de estas someras descripciones, se ha explicado, utilizando información provista por diarios paraguayos de alcance nacional, las dinámicas parlamentarias que fueron jugadas por los actores de la oposición parlamentaria a Lugo, en el período 2008-2012.

En el modelo propuesto, se considera a la política exterior como resultante y a la vez, insumo del sistema político dividido (MILNER, 1997; LIPPE PASQUARELLI, 2010). Consideramos a la administración Lugo (2008-2012) como un ejemplo de gobierno dividido, debido a la presencia de un partido mayoritario en la legislatura diferente al Ejecutivo. Después de la elección de Lugo, el ejecutivo estuvo detentado por la Alianza por el Cambio, alianza creada a través de la coalición entre el Partido Liberal y diversas fuerzas de izquierda, mientras que el Legislativo contuvo una mayoría conformada por parlamentarios del Partido Colorado. Debido a esto, la autora plantea que cuando los intereses de la legislatura residen en el mantenimiento del status quo, el acuerdo internacional que conlleva cambios resultará difícil de aprobar.

Por ello, en este trabajo, resultó que la primera línea de análisis que se debía abordar era la política exterior. Del análisis de la misma podemos afirmar que los legisladores paraguayos opositores reproducen una idea de inserción internacional muy próxima a la propuesta desde la dictadura stronista. Como tal, es una percepción ideologizada que tiende a disminuir los beneficios del ingreso venezolano al bloque. La acérrima oposición del Partido Colorado y del minoritario Patria Querida es un buen ejemplo de ello. Como consecuencia de lo anterior, los legisladores paraguayos promueven una visión de la política exterior sumamente estática que limita la capacidad de adaptación a nuevas realidades internacionales. En los diferentes debates suscitados en torno al ingreso venezolano, la mayoría de los actores legislativos recurren a desavenencias ideológicas para oponerse al ingreso venezolano al bloque, en detrimento de la utilización de argumentos materiales o de intereses.

Cuando la política exterior se enfrenta a la estructura asentada del sistema político paraguayo, se encuentra con un sistema político patrimonialista y corrupto creado a partir de una estructura social anquilosada y desigual (MARTÍNEZ ESCOBAR, 2013; SCHEMBIDA, 2012; PALAUVILLADESAU, 2010; CERNA VILLAGRA; SOLÍS DELGADILLO, 2012) Esto determina que el espacio político simbólico esté determinado por la confianza mutua, la asociatividad y la cooperación en pequeños agregados (SCHEMBIDA, 2012) Esto genera un sistema político con poca amplitud ideológica, en donde la lucha de los partidos mayoritarios se derime a causa de la apropiación de los recursos estatales.

La estructura social y económica anquilosada genera una estructura

año 2009; la segunda en el año 2010, cuando intenta atraer a una facción opositora a la dirección del Partido Colorado y al partido de Lino Oviedo, UNACE; la tercera en el año 2011, interpelando a un también sector opositor de la dirección partidaria en el Partido Colorado. El receptor de este mecanismo de regalías y cargos públicos no sólo son los partidos de la oposición sino también incluye a miembros de la propia coalición oficialista.

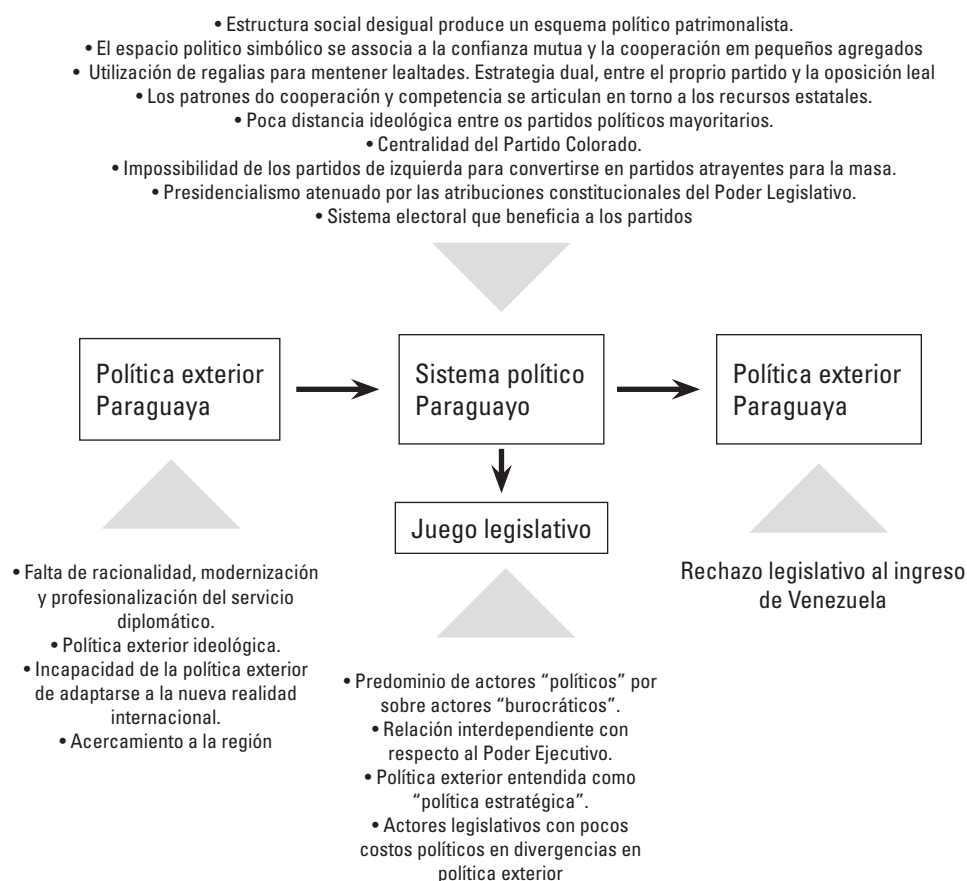
La centralidad del Partido Colorado en la esfera política representa en términos de Milner (1997) un actor endorser. Los actores endorser entran en acción cuando el tema resulta controversial pero el tiempo es apremiante para pararse a considerar cada punto de un determinado acuerdo internacional. La cercanía del Partido Colorado a los parlamentarios de su partido, en la imposición directa o indirecta de su posición hacia la gran mayoría de los legisladores lo transforma en un actor esencial en las negociaciones implícitas para el ingreso venezolano. Esta cercanía anticipa los resultados; cuanto más intereses compartan el endorser y la legislatura en su conjunto, más difícil será la aprobación del proyecto. En el caso de gobierno dividido paraguay, dado que el Partido Colorado y la Legislatura, en su mayoría, están en desacuerdo con el ingreso venezolano, su aprobación resulta demasiado improbable.

Este tipo de negociaciones hacen referencia sobre otro puntal del modelo de gobierno dividido: la información asimétrica. Como se ha explicado anteriormente, si el Ejecutivo supiera de antemano los intereses de cada uno de los parlamentarios y la posibilidad de que los parlamentarios voten en contra de esta iniciativa, ni siquiera se molestaría a someterlo a votación. No obstante, dada la gran cantidad de veces que la administración Lugo sometió a votación el proyecto de ingreso, indica que el conocimiento de los intereses de otros actores resultó bastante limitado.

Según Milner, teniendo en cuenta la información asimétrica, los actores que piensen que tienen menos información sobre una cuestión y son obligados a determinar su anuencia, pueden obstaculizar los intereses del ejecutivo nacional y del gobierno extranjero. Esto se hizo notable en las denuncias realizadas por miembros del Partido Colorado y del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), quienes denunciaban conexiones del presidente venezolano con grupos guerrilleros, con Irán y con nacionales que ofrecían sobornos a cambio de la aprobación.

El objetivo de este trabajo fue echar luz sobre un fenómeno poco estudiado: las dinámicas parlamentarias paraguayas y su relación con la formulación en temas de política exterior. Hemos hecho hincapié en que la formulación de este tipo de políticas está íntimamente relacionada con las dinámicas domésticas, especialmente las lógicas parlamentarias que subyacen a ella. Por ello, estudios posteriores deben ahondar en estas dinámicas. La relación entre ejecutivo y legislativo es un tema poco estudiado en el caso paraguay y resulta un tema relevante para poder profundizar, diseccionar y ampliar. El caso paraguay es muy especial

FIGURA 2: Esquema de presentación de las conclusiones del trabajo



Fuente: Conclusiones del trabajo, utilizando el modelo de gobierno dividido utilizado en Milner (1997)

Referências

- ARANDA BUSTAMANTE, G.; RIQUELME RIVERA, J. Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. *Polis*, Santiago de Chile, n. 28, 2011. Disponible en: <<http://polis.revues.org/1308>> Consulta: 29 de abril de 2015.
- ARCE, Lucas. En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay", *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Buenos Aires, v. 6, n. 11, p. 105-127, ene./jun. 2011.
- ARCE, Lucas. Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el MERCOSUR. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 118-133, ene./abr. 2010.
- BAREIRO, Line. y SOTO, Lilian. Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay. In: ZOVATTO, Daniel. Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina. 2º edición. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/Unam. pp. 739-766. 2008. Disponible en: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf>> Consulta: 29 de abril de 2015.
- BIRCH, Melissa. La política pendular: política de desarrollo del Paraguay en la post-guerra. *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, vol. 25 (73): 74, septiembre-diciembre, 1988.
- CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo. Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal. In: DE SIERRA, Jerónimo, et al. (Org.). *Rostros del MERCOSUR, Los*. Buenos Aires: Eudeba, MLA, 2001. Disponible en: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101026063132/7caetano.pdf)

CERNA VILLAGRA, Sarah; SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. Las tenazas del patrimonialismo paraguayo: La crisis institucional de 2012 a la luz de las élites parlamentarias. **Revista Paraguay en las Ciencias Sociales**, Buenos Aires, n. 1, p. 26-62, 2012.

FERNÁNDEZ ESTIGARRIBIA, José Félix. Perspectivas de Cambio de la Política Exterior Paraguaya. **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, v. 24, n. 93, p. 42-52, 1991.

FOLLIETI, Gilda. Participación argentina en Haití: el papel del Congreso. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Buenos Aires, año 19, n. 1, p. 37-56, 2005.

GÁMEZ, Alba. Probando el modelo de actor racional: política interburocrática de la política exterior de México, 1989-1994. **Revista CIBOB d'AfersInternacionals**, Barcelona, n. 51-52, Barcelona, p. 109-133, dic. 2000 ene. 2001.

HIRST, Mónica. La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología. **Estudios Avanzados**, San Pablo, v. 10, n. 27, p. 217-250, 1996.

JONES, Charles, "Presidential Negotiation with Congress" In: KING, Anthony, "Both ends of the avenue", 1º edición. American Enterprise Institute, 1983.

LASAGNA, Marcelo. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. **Revista CIBOB d'AfersInternacionals**, Barcelona, n. 32, p. 45-64, 1996.

LEZCANO, Carlos María. Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza en Paraguay. In: VARAS, Augusto et al. (Ed.). FLACSO/CEEA, Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO/CEEA, 1993.

LINDSAY, James. Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Exeutive-Legislative Relations in Foreign Policy. **Presidential Studies Quarterly**, Nueva York, v. 33, n. 3, p. 530-546, sep. 2003.

LINDSAY, James. Foreign Policy, and the New Institutionalism. **International Studies Quarterly**, Bloomington, v. 39, n. 2, p. 281-304, jun. 1994.

LIPPE PASQUARELLI, Bruno Vicente. **Política Exterior como política pública**: un análisis de la actividad diplomática brasileña durante el gobierno de Lula. Trabajo presentado en XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, 15-18 de sep.2010.

LÓPEZ, Magdalena. **Gobiernos y partidos políticos en Paraguay**: ¿estabilidad o cambio con el triunfo de Lugo? In: Disertación-Un análisis histórico-político y electoral. XXVII Congreso ALAS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: PRODUCC, 2009.

BITENCOURT, C. M. F. Pátria, civilização e trabalho. O ensino nas escolas paulistas (1917-1939). São Paulo. 1988. 180 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1988.

LÓPEZ, Magdalena. La democracia en Paraguay. Un breve repaso sobre los partidos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. **Enfoques, Libertador**, San Martín, v. 8, n.13, p.

1988, p. 427-460.

RAMOS, Hugo. Integración regional y organizaciones político partidarias. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 33-50, mayo-ago. 2013.

RAMOS, Hugo. Partidos políticos Argentinos y MERCOSUR: tratados fundacionales y Comisión Parlamentaria Conjunta (1991-2006). **Postdata**, Buenos Aires, v. 17, n. 2, p. 163-197, 2012.

RAMOS, Hugo. **Posicionamientos partidarios en torno a la integración regional**: la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista y el MERCOSUR en el período 1991-2006. ESO INTERNACIONAL DE LA RED DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, 1, 2011, Santa Fe: 2011.

RIPLAY, Randall, FRANKLIN, Grace. **Congress, the Bureaucracy and Public Policy**. Homewood: The Dorsey Press, 1979.

RICHARDS, Donald. Estancamiento económico y modelo exportador del Paraguay. In: MASI, Fernando; BORDA, Dionisio (Ed.). **Estado y Economía en Paraguay 1870-2010**. Asunción: CADEP, 2011.

ROCKMAN, Bert. Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa, v. 9, n. 3, p. 387-440, ago. 1984.

ROJAS DE CERQUEIDA CÉSAR, Gustavo; ARCE, Lucas. Un exportador con poca luz, Directorio Energético 2014. Asunción: 2014 Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, 2014.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. Modelos de Política Exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, n. 85/86, p. 211-249, mayo 2009.

SÁNCHEZ, Leandro Enrique. El rol del Parlamento en la política exterior: instrumentos analíticos para su estudio. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS, 5., 2010. Buenos Aires. **Anais...**

Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf> Acceso em: 29 de abril de 2015.

SCHEMBIDA, Rómulo. Las bases de la inestabilidad: cultura e instituciones políticas en el Paraguay. **Revista Paraguay en las Ciencias Sociales**, Buenos Aires, n. 1, p. 149-172, 2012.

SEALLSASIAIN, Jorge. **Transición Paraguaya**: diseño constitucional y falencias. In: VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2003. Sevilla. **Anais...** Disponible en: <http://www.ssy.com.py/publicaciones/transicion.doc>. Acceso: 03 de mayo de 2015.

SETRINI, Gustavo. Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopolístico al clientelismo plural. In: MASI, Fernando; BORDA, Dionisio (Ed.). **Estado y Economía en Paraguay 1870-2010**. Asunción: CADEP, 2011, 400 pp.

Diarios utilizados:

ABC

ABC, "ANR está abierta a negociar "canjes" con Lugo", 21 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/anr-esta-abierta-a-negociar-canjes-con-lugo-260422.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, "ANR ratifica su negativa al ingreso de Venezuela", 26 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/anr-ratifica-su-negativa-al-ingreso-de-venezuela-262872.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC. ANR rechaza el intento de incorporar a Venezuela. 20 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/anr-rechaza-el-intento-de-incorporar-a-venezuela-346722.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015

ABC, "Colorados no permitirán que Paraguay sea chavista", 14 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/colorados-no-permitiran-que-paraguay-sea-chavista-20714.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, "Colorados se oponen a que Venezuela ingrese al MERCOSUR", 25 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/colorados-se-oponen-a-que-venezuela-ingrese-al-MERCOSUR-1158310.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC "Colorados se suman al rechazo a Hugo Chávez" 19 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/colorados-se-suman-al-rechazo-a-hugo-chavez-1156395.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, "Desafían a Galaverna a dar nombres de los que reciben dinero de Chávez", 22 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/desafian-a-galaverna-a-dar-nombres-de-los-que-reciben-dinero-de-chavez-261298.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, "El rechazo a Venezuela está vigente, según Lilian", 24 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/el-rechazo-a-venezuela-esta-vigente-segun-lilian-262006.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC. "En 2009 ANR rechazaba a Chávez, ahora para algunos "se puede rever" 18 de junio de 2010. Disponible en:

ABC, “Oficialismo negociará “paquete” que incluya apoyo a Venezuela y Unasur”, 16 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/oficialismo-negociara-paquete-que-incluya-apoyo-a-venezuela-y-unasur-258871.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, “Oviedo no puede imponer la votación por Venezuela”, 15 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/oviedo-no-puede-imponer-la-votacion-por-venezuela-196734.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, “Pacto bajo la mesa para el ingreso de Venezuela”. 26 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/pacto-bajo-la-mesa-para-el-ingreso-de-venezuela-189557.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, “Pacto con Unace incluye el ingreso de Venezuela” 12 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/pacto-con-unace-incluye-el-ingreso-de-venezuela-195660.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, “Partido Colorado ratifica vigencia de mandato político contra Venezuela”, 13 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/partido-colorado-ratifica-vigencia-de-mandato-politico-contra-venezuela-196164.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, “Por temor a rechazo, Ejecutivo retira del Congreso ingreso de Venezuela”, 09 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/por-temor-a-rechazo-ejecutivo-retira-del-congreso-ingreso-de-venezuela-194706.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, Presencia iraní en la región debe ser motivo de preocupación, dice Rachid. 28 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/presencia-irani-en-la-region-debe-ser-motivo-de-preocupacion-dice-rachid-371740.html> Consulta en: 29 de abril de 2015

ABC “Rechazo institucional de colorados al ingreso de Venezuela al MERCOSUR”. 29 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/rechazo-institucional-de-colorados-al-ingreso-de-venezuela-al-MERCOSUR-1158543.html> Consulta en: 29 de abril de 2015.

ABC, “Samaniego siempre estuvo en contra”. 16 de mayo de 2011. Disponible en:

ÚLTIMA HORA. Alfaro duda de la honorabilidad de sus colegas y ratifica rechazo. 02 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/alfaro-duda-la-honorabilidad-sus-colegas-y-ratifica-rechazo-n477368.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. ANR incluye el caso Venezuela para embarrar pacto oficialista. 10 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/anr-incluye-el-caso-venezuela-embarrar-pacto-oficialista-n384993.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Ante polémica, MERCOSUR ratifica compromiso con la democracia en Protocolo de Montevideo. 18 de enero de 2012. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ante-polemica-MERCOSUR-ratifica-compromiso-la-democracia-protocolo-montevideo-n496919.html>. Consulta en: 03 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Carrizosa dice que durante su presidencia Venezuela no ingresará al MERCOSUR. 26 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/carrizosa-dice-que-su-presidencia-venezuela-no-ingresara-al-MERCOSUR-n307954.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Castiglioni afirma que Chávez puso dinero para perjudicarlo en el 2007. 20 de julio de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/castiglioni-afirma-que-chavez-puso-dinero-perjudicarlo-el-2007-n335180.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Casti-nicanorismo por el desbloqueo. 16 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/casti-nicanorismo-el-desbloqueo-n415165.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Culpan a medios del rechazo al ingreso de Venezuela. 31 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/culpan-medios-del-rechazo-al-ingreso-venezuela-n492725.html>. Consulta en: 03 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. El senado aceptará el ingreso de Venezuela si Chávez sale del poder". 14 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-senado-acceptara-el-ingreso-venezuela-si-chavez-sale-del-poder-n246638.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ÚLTIMA HORA. El Senado no admitirá a Venezuela en MERCOSUR. 7 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-senado-no-admitira-venezuela-MERCOSUR-n244524.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ÚLTIMA HORA. Federico Franco mantiene postura en contra

ÚLTIMA HORA. En Senado no hay clima para ingreso. 05 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-senado-no-hay-clima-ingreso-n319181.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Feprinco rechaza ingreso de Venezuela al MERCOSUR. 03 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/feprinco-rechaza-ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-n383012.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Franco dice que evitó el ingreso. 30 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/franco-dice-que-evito-el-ingreso-n492487.html>. Consulta en: 03 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Frente anti-Cartes apoyaría ingreso de Venezuela. 17 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/frente-anti-cartes-apoyaria-ingreso-venezuela-n429497.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Galaverna dice que se reparte mucha plata. 21 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/galaverna-dice-que-se-reparte-mucha-plata-n430653.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Gobierno espera votos de Unace y del PLRA a favor de Venezuela. 27 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/gobierno-espera-votos-unace-y-del-plra-favor-venezuela-n381292.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. González Daher negó que haya acordado el ingreso de Venezuela al MERCOSUR. 23 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/gonzalez-daher-nego-que-haya-acordado-el-ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-n333228.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Hay dictamen en mayoría contra el acuerdo. 02 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/hay-dictamen-mayoria-contra-el-acuerdo-n382718.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Ingreso de Venezuela al MERCOSUR aún no será tratado en el Congreso. 14 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-aun-no-sera-tratado-el-congreso-n237679.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ÚLTIMA HORA. Jaeggli ahora apoya aceptar a Venezuela. 05 de mayo de 2010. Disponible en:

ÚLTIMA HORA. Legisladores ven inviable planteamiento de Mujica. 12 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/legisladores-ven-inviable-planteamiento-mujica-n488151.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Lilian dice que postura sobre Venezuela no es negociable y niega acuerdo con Lugo. 16 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/lilian-dice-que-postura-venezuela-no-es-negociable-y-niega-acuerdo-lugo-n331211.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Lilian: Nadie pide debatir ingreso de Venezuela. 22 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/lilian-nadie-pide-debatir-ingreso-venezuela-n430908.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Lo de Venezuela se puede rever. 11 de junio de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/lo-venezuela-se-puede-rever-n436443.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Los anticartistas denuncian que hay cuervos en el partido. 27 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/los-anticartistas-denuncian-que-hay-cuervos-el-partido-n432351.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Luguismo apura acuerdos claves en la Cámara Alta. 10 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/luguismo-apura-acuerdos-claves-la-camara-alta-n427238.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Mala jugada colorada: Senado no trata ingreso de Venezuela al MERCOSUR. 10 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mala-jugada-colorada-senado-no-trata-ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-n385238.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Nicanor promete a Lugo mediar por IRP e ingreso de Venezuela. 03 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/nicanor-promete-lugo-mediari-irp-e-ingreso-venezuela-n354770.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. "Ni por el oro del mundo votaría por Venezuela". 25 de mayo de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ni-el-oro-del-mundo-votaria-venezuela-n431730.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Oficialismo evalúa condiciones de Oviedo a Chávez. 25 de diciembre 2010. Disponible en:

viola Tratado. 19 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/titular-del-congreso-insiste-que-paraguay-debe-salir-del-MERCOSUR-si-se-viola-tratado-n490068.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Tratarán ingreso de Venezuela. 28 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/trataran-ingreso-venezuela-n476203.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Tuma afirma que Unace no permitirá ingreso de Venezuela al MERCOSUR. 14 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/tuma-afirma-que-unace-no-permitira-ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-n386513.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Unace mantiene su veto a Chávez en el bloque regional. 02 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/unace-mantiene-su-veto-chavez-el-bloque-regional-n382716.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Unace ratifica rechazo a Chávez en el MERCOSUR. 05 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/unace-ratifica-rechazo-chavez-el-MERCOSUR-n478221.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Unace veta ingreso de Venezuela al MERCOSUR. 01 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/unace-veta-ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-n477132.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

ÚLTIMA HORA. Vanguardia sostiene rechazo de ingreso de Venezuela al MERCOSUR. 12 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/vanguardia-sostiene-rechazo-ingreso-venezuela-al-MERCOSUR-n246264.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ÚLTIMA HORA. Vanguardia también le baja el pulgar a Venezuela para MERCOSUR. 16 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/vanguardia-tambien-le-baja-el-pulgar-venezuela-MERCOSUR-n205132.html>. Consulta en: 29 de abril de 2015.

ÚLTIMA HORA. Ven difícil que se trate ingreso de Venezuela. 03 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ven-dificil-que-se-trate-ingreso-venezuela-n383009.html>. Consulta en: 02 de mayo de 2015.

Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina: casos de Bolívia e Colômbia

Foreign policy agendas for the Andean Community: Bolivia and Colombia cases

Flávia Loss Araújo¹

1. Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina - PROLAM da Universidade de São Paulo (2014)

RESUMO

O presente artigo tem como principal objetivo analisar e comparar as agendas das políticas externas de dois países andinos (Bolívia e Colômbia) com o intuito de compreender a pauta integracionista destes atores em relação à Comunidade Andina (CAN), o qual constitui o processo de integração subregional mais antigo da América do Sul. O período escolhido para a análise foi entre os anos de 2006 e 2010, pois abarca a saída da Venezuela da CAN e os mandatos dos presidentes Evo Morales na Bolívia e Álvaro Uribe, na Colômbia. A escolha dos dois atores se deve ao antagonismo ideológico entre os presidentes citados em relação à pauta de integração. A ascensão de Morales e outros governos de esquerda na região em meados dos anos de 2000, ocasionaram reflexos para as relações internacionais dos países andinos, afetando também o projeto de integração da CAN. O comércio intra-regional manteve a CAN unida durante a crise da saída da Venezuela, mas são poucos os avanços em outras áreas prioritárias para a região, como a segurança, a cooperação e o próprio aprofundamento da integração econômica.

Palavras-chave: Comunidade Andina. Integração regional. América do Sul. Política externa. Colômbia. Bolívia. Relações Internacionais.

ABSTRACT

The present study has as the main objective the analysis and comparison of the foreign policy agendas of two Andean countries (Bolivia and Colombia) and the understanding of the integration issues of these actors, regarding the Andean Community of Nations (CAN, in Spanish), the oldest subregional integration process of South America.

The chosen period of analysis is the one between the years of 2006 and 2010, coinciding with Venezuela's withdrawal from CAN and with the mandates of presidents Evo Morales, from Bolivia and Álvaro Uribe, from Colombia. These actors were chosen due to the ideologic antagonism between the latter mentioned presidents concerning regional integration. The ascension of Morales and of other leftist governments starting in the decade of 2000 had impact on the international relations of the Andean countries, affecting the integration project of CAN. The intraregional trade had maintained the unity of CAN during the withdrawal of Venezuela. Nevertheless, some advances were verified regarding other main areas as security, cooperation and the deepening of economic integration in the region.

Key-words: Andean Community. Regional integration. South America. Colombia. Bolivia. Foreign policy. International Relations.

Recebido em:
15 de junho de 2014
Aprovado em:
3 de outubro de 2014

O presente artigo tem como principal objetivo analisar as agendas de política externa para a Comunidade Andina (CAN) de dois países pertencentes ao bloco: a Bolívia e a Colômbia. As profundas diferenças ideológicas presentes no interior do processo de integração andino refletem a ascensão dos governos de esquerda na América do Sul na primeira década do século XXI (fenômeno conhecido como “onda rosa”) quando ocorre um embate sobre o significado de integração regional no interior do bloco. A fim de compreender as agendas dos países em relação à CAN e seus respectivos entendimentos sobre a integração, a abordagem utilizada será a Análise de Política Externa (APE), principalmente devido a sua capacidade de abrir a chamada “caixa-preta” dos estados, analisando os aspectos internos e externos que influenciam na formulação da política externa (HUDSON, 1997). A APE permite, portanto, a mudança no nível de análise, adentrando a política doméstica dos países para melhor compreender as ações externas dos estados, além de focar no “ator-específico”, ou seja, nos tomadores de decisões (HUDSON, 1997).

No caso do tema deste trabalho, a análise da política externa é fundamental para a compreensão das intenções dos países membros em relação à integração regional, como recomenda o relatório da CEPAL sobre Integração Latino Americana de 2008:

Para analizar la perspectiva futura, es clave considerar y evaluar las prioridades de la política exterior de cada país; tanto Colombia como Perú parecen haber privilegiado su alineamiento con Estados Unidos –fundado en razones comerciales y políticas– por sobre otras consideraciones estratégicas regionales. (PORTA, 2008:19).

A ascensão da “onda rosa” trouxe mudanças significativas na política da região e impactou os processos de integração subregionais, notadamente a CAN, onde ocorreu visível cisão entre os integrantes do bloco. A “onda rosa” refletiu a insatisfação popular com as políticas neoliberais adotadas até então (LUCIANO; BRESSAN, 2014). O fraco desempenho das economias dos países citados, além dos crônicos problemas sociais, criaram o ambiente propício para a formação de lideranças que questionavam os resultados das políticas neoliberais adotadas no decorrer das décadas de 1980 e 1990.

Com relação à CAN, inicialmente a disputa interna é centrada entre Colômbia e Venezuela, mas após a saída desta última do bloco, em 2006, a Bolívia assumiu o papel de antagonista do modelo de integração de cunho neoliberal. Morales apresenta um comportamento menos histriônico do que o ex-presidente Hugo Chávez e uma postura mais pragmática em relação ao comércio, mas as divergências ideológicas continuam latentes no cenário da CAN, reforçando a presente estagnação do processo de integração regional.

A CAN não é o único processo de integração regional que passa por dificuldades na América do Sul. Um dos fatores que contribuíram para os problemas enfrentados pelos projetos de integração do subcontinente foi a ascensão de governos de esquerda

Por outro lado, estas mudanças trouxeram aproximação entre países com ideologias semelhantes, trazendo novos temas políticos e sociais para a agenda da integração. Tal divergência de visões levou a paralisação de alguns projetos de integração, como no caso da CAN e até mesmo à criação de outros, mais afeitos às ideologias vigentes na sub-região, como por exemplo, a ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas, de tendência socialista) e a Aliança do Pacífico (voltada ao comércio e a uma agenda neoliberal). Pode-se dizer que o novo panorama político da região exacerbou problemas já existentes nos processos de integração sul-americanos, acentuando a clivagem de posições entre os países participantes. De modo geral, pode-se inferir que os governos de direita dariam ênfase ao aspecto comercial da integração, que passa a ser entendida como a redução da intervenção estatal na economia. No lado oposto, os governos de esquerda enxergam a integração do ponto de vista desenvolvimentista, alegando que a intervenção estatal fortaleceria a interdependência entre os países. A integração não teria cunho comercial, mas sim político-estratégico (SANTOS, 2006).

Nesse novo contexto de dicotomia entre ideias integracionistas, o processo sub-regional mais antigo da América Latina, a CAN, se tornou um símbolo de como as divergências ideológicas dos governos dos países membros podem interferir nos rumos da integração. Apesar de, no decorrer do século XX, os países membros passarem por diversas mudanças em suas ideologias políticas e estas frequentemente afetarem as relações com os vizinhos, a partir da primeira década do século XXI, pela primeira vez a ideologização dentro do contexto da CAN foi uma das principais causas da estagnação do processo integracionista. Geralmente, as dificuldades enfrentadas pelo bloco eram de outra natureza: instabilidade doméstica dos países membros, descumprimento das normas e do cronograma de integração, além dos problemas exógenos, como a crise da dívida externa da década de 1980 e a hiperinflação que assolou a América Latina. Ainda assim, a integração foi aprofundada do ponto de vista institucional, a despeito dos problemas econômicos que estagnaram o comércio várias vezes.

A questão ideológica viria à tona a partir da década de 2000, quando entre os anos de 2000 e 2006, três países da CAN elegeram presidentes de esquerda: Bolívia (Evo Morales Ayma), Peru (Alan Garcia) e Equador (Rafael Correa). A Colômbia estava sob o comando do presidente Álvaro Uribe, eleito em 2002 e de orientação política neoliberal. A Venezuela vivia o sétimo ano do governo de Hugo Chávez, de cunho socialista. Pela primeira vez os governos dos países membros da CAN eram majoritariamente de esquerda, ainda que de diferentes correntes ideológicas dessa vertente.

O áp

Anos 2000: crise e o papel da Venezuela

Os avanços institucionais e comerciais atingidos pelo bloco andino do decorrer da década de 1990 são consenso entre os especialistas no tema. O ritmo das conquistas criou altas expectativas sobre o futuro do bloco e se esperava que no início dos anos 2000 a CAN adentrasse o novo milênio como um Mercado Comum. Porém, além dos problemas relativos ao descumprimento das normas e consequente descrédito de suas instituições, outro fator que deve ser levado em conta na análise é o papel de Hugo Chávez, que assumiu a presidência da Venezuela em 1999.² O novo governo trouxe consigo profundas mudanças internas na política venezuelana, que rapidamente se fizeram sentir nas relações com os países vizinhos e o resto do mundo. Até a chegada de Chávez ao poder a Comunidade Andina contava com a maioria de presidentes de tendência neoliberal que seguiam o receituário do Consenso de Washington para superar a crise vivida na década de 1980. A eleição de Chávez mudou esse cenário: o novo presidente era um ex-militar declaradamente socialista e bolivarianista, corrente ideológica baseada no pensamento de Simón Bolívar.³

Ao assumir o poder, Chávez deu início a profundas mudanças estruturais na Venezuela, a começar pela convocação de uma assembleia constituinte para a redação de uma nova Constituição de caráter progressista, em 1999. O novo texto ressaltou a centralidade do Estado como garantidor dos direitos sociais dos cidadãos e regulador da economia. Na área internacional, os princípios orientadores foram a democratização da ordem internacional, a grande ênfase à integração latino-americana e a solidariedade entre os povos (MAYA, 2008).

Para fins de análise, é possível dividir a política externa de Chávez em dois momentos, conforme classificação de Urrutia (2006): entre 1999-2004 e 2004-2013. Nos primeiros anos de seu governo, a política exterior deu grande ênfase à integração latino-americana e teve como principal objetivo a construção de uma sociedade internacional democrática e equitativa. Suas diretrizes estavam embasadas em uma visão humanística das relações internacionais e de promoção de uma agenda social, tendo como principais princípios a autodeterminação dos povos, o respeito aos direitos humanos, a não intervenção em assuntos internos e a cooperação. Nesse sentido, os primeiros anos do governo Chávez não implicaram em mudanças bruscas em relação às políticas exteriores de seus antecessores. A mudança considerada mais importante seria a busca gradual de protagonismo nos fóruns mundiais, como a Cúpula da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 2000, quando, pela primeira vez, a Venezuela teve um papel de destaque na condução das discussões. Os primeiros acordos de cooperação com Cuba datam também desse ano, parceria que se tornaria estratégica posteriormente e que culminaria na criação de um novo modelo de integração na América Latina: a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA- TCP), que diferentemente dos acordos celebrados até então no continente, teria como principal objetivo a luta contra a pobreza e exclusão social. A ALBA inaugurou a terceira onda de regionalismo latino-americano, conhecido também como “regionalismo contra-hegemônico” (MUHR, 2010), pós-hegemônico

2. Os sinais das profundas mudanças políticas pelas quais a Venezuela passaria começaram na disputa eleitoral entre Chávez e seu adversário Henrique Salas Romer Feo. Enquanto Salas Feo defendia a continuidade da política econômica neoliberal implementada pelos governos anteriores, o discurso de Chávez era notadamente antiliberal e bolivariano. (VILLA, 2005).

3. Ideologia criada na década de 1960 pelo movimento guerrilheiro venezuelano. Trata-se de um reexame do papel histórico e social de Bolívar e da adoção dos cerne de seu pensamento: o anti-imperialismo e o integracionismo latino-americano. Inspirado nesses ideais, Chávez criaria, em 1982, o Movimento Bolivariano Revolucionario (MBR-200), com o qual liderou o fracassado golpe militar de 1992 contra o então presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

ou pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007). Esse novo paradigma enfatiza o aspecto político da integração e interpretando a economia como instrumento de cooperação entre os povos para a superação da pobreza.

A chegada de Chávez ao governo da Venezuela coincidiu com as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), um dos principais pontos de divergência entre os membros da CAN. A proposta inicial da ALCA, exposta em 1994 na primeira Cúpula das Américas, era a criação de uma enorme área de livre comércio que abrangesse todos os países das Américas e a maioria dos setores de suas economias.

De acordo com seus idealizadores (Brasil e Estados Unidos), a ALCA seria negociada em dois termos diferentes: o primeiro seria um compromisso mínimo de obrigações assumido por cada país referente aos temas já negociados no âmbito da ALCA (acesso a mercados, agricultura, etc.) e a possibilidade de acordos bilaterais ou plurilaterais sobre temas adicionais discutidos entre os membros. Nos primeiros anos de seu governo, a postura de Chávez foi de ceticismo em relação ao acordo e extremamente crítica, mantendo a Venezuela à margem das principais negociações, porém sem criar entraves. A CAN continuava sendo um importante mercado para os produtos manufaturados venezuelanos e as diferenças ideológicas entre Chávez e os demais países do bloco ainda não haviam criado dificuldades. O governo venezuelano estava voltado para seus problemas internos, buscando se consolidar politicamente e superar as turbulências vividas em seus primeiros anos, que incluíram uma tentativa de golpe contra Chávez em 2002.

Restaurada a normalidade no país, a oposição conseguiu ainda aprovar um referendo revogatório⁴ em 2004, pleito do qual Chávez sairia vitorioso e fortalecido em seu intento de conduzir a Revolução Bolivariana. A vitória no referendo representaria também um ponto de inflexão na política externa do país devido à inclusão do componente ideológico como principal eixo das relações exteriores venezuelanas. As relações internacionais ganharam maior ênfase dentro do governo e se tornaram estratégicas, fato evidenciado nas alianças formadas com países em desenvolvimento (notadamente Cuba, China, Irã e Rússia) e a sustentação dessa nova política seriam os recursos financeiros advindos da indústria petroleira. Com o projeto bolivariano robustecido pela aprovação popular interna após o referendo e as novas diretrizes de política exterior, a atitude de Chávez em relação à ALCA passa a ser de declarada oposição, gerando o primeiro desgaste entre os membros da CAN:

Esta fractura frente al ALCA en el seno de la CAN tiene un impacto indiscutible en el proceso de formación de la política exterior común de la CAN, pues se trata de regular el patrón de relación con el más importante socio comercial y aliado político de varios países andinos: los Estados Unidos (RUIZ, 2004, p. 60).

bloco, porém, diante da recusa venezuelana em participar das tratativas, Colômbia e Peru declaram sua disposição em negociar bilateralmente com os EUA. De fato, em 2005 as negociações da ALCA cessaram abruptamente em 2005 após forte resistência das sociedades civis latino-americanas e desentendimentos sobre os rumos do acordo entre empresários e governos, abrindo caminho para a estratégia de negociações bilaterais que o EUA iniciou após o fracasso da tentativa multilateral (BONILLA; PÁEZ, 2006). Deve-se notar que os interesses norte-americanos na região vão além da esfera comercial, englobando as questões de segurança e narcotráfico. Quanto a este último tópico, em 1991 o governo dos EUA criou a Lei de Preferência Comercial Andina (“Andean Trade Preference Act”-ATPA), acordo comercial que eliminava tarifas de produtos provenientes da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O intuito deste acordo unilateral era oferecer alternativas econômicas aos países dispostos a combater a produção e o tráfico de drogas em seus territórios.

Chávez havia demonstrado em diversas ocasiões seu descontentamento em relação às negociações com os EUA, primeiramente por questões ideológicas e, após o anúncio de que a Colômbia e o Peru realizariam tratativas bilaterais, por razões práticas: em sua visão, os tratados não poderiam ser firmados fora do contexto da CAN, pois romperiam com os princípios básicos do acordo andino e prejudicariam os demais sócios, inundando seus mercados com produtos norte-americanos subsidiados; a Colômbia deixaria de ser o maior destino dos produtos manufaturados venezuelanos; os TLCs teriam a mesma concepção neoliberal da ALCA e enfraqueceriam as negociações em bloco da CAN com outros parceiros. Na tentativa de evitar uma cisão, a CAN emitiu a Decisão 598, permitindo a negociação bilateral com países de fora do bloco nos casos em que não fosse possível uma negociação conjunta. As divergências teriam seu ápice em 2006, quando a Venezuela decidiu se retirar do bloco por entender que o TLC feria os princípios originais da Comunidade Andina e impedia a soberania econômica dos países, subordinando-os aos interesses norte-americanos. Apesar de compartilhar a mesma opinião, a Bolívia tentou evitar a saída de seu maior aliado dentro do bloco, mas seus esforços foram em vão.

Ocorreu uma polarização ainda maior entre os membros da CAN: Bolívia e Equador (após a ascensão de Rafael Correa à presidência), de um lado, com governos progressistas e de viés bolivariano, herdeiros da visão de Chávez sobre integração; Colômbia e Peru, no espectro oposto, com governos de características conservadoras e uma perspectiva neoliberal sobre a integração regional, viés conhecido como “novo regionalismo”.⁶

tência aos invasores espanhóis, como o cerco de Laz Paz organizado por Tupac Katari em 1781.

Segundo Rivera (1984), pode-se dividir a história das lutas indígenas na Bolívia em duas fases, estabelecidas de acordo com a cosmologia andina: a “memória larga”, referente à resistência anticolonial contra os invasores espanhóis e a “memória curta”, correspondente ao período de Revolução de 1952 até a atualidade.

A memória larga se refere à segregação social, cultural, política e econômica imposta pelos espanhóis aos indígenas na Bolívia, situação que perdurou mesmo após a independência (1825). A construção do estado boliviano foi realizada sem a participação dos povos indígenas, excluídos dos processos decisórios das instituições de origem europeia e marginalizados socialmente. Somente no século XX, durante o período conhecido como Ciclo de Rebeliões Indígenas⁷ (1910-1930), os indígenas conseguiriam se organizar para expor suas demandas e denunciar os abusos cometidos pelo estado boliviano. Ainda assim, só seriam reconhecidos como cidadãos após da Revolução de 1952, período conhecido como memória curta. Os indígenas teriam direito ao voto e seria decretado o fim da prática colonial e escravocrata do “pongueaje”.⁸

Até a década de 1970, os movimentos indígenas sofreram um arrefecimento devido às instabilidades institucionais vividas pela Bolívia. Foi durante a ditadura de Hugo Banzer (1971-1978) que a história das lutas indígenas sofre outra inflexão: as obras indianistas de Fausto Reinaga, que dariam novo ímpeto e fundamentação teórica aos movimentos, que criam a Federação Camponesa Tupac Katari. Seus partidários ficariam conhecidos como kataristas e sua ideologia era baseada na corrente indigenista, antic

Somam-se a ideologia do MAS, além do indigenismo, as correntes marxistas e demandas nacional-populares de esquerda (ERNST; SCHMALZ, 2013). A incorporação da Agenda de Outubro no plano de governo foi o fator decisivo para a vitória de Morales, justamente por sintetizar as demandas de todas as vertentes ideológicas que compunham sua base de apoio:

La Agenda de Octubre se produjo en el contexto de varias luchas, como aquella contra la privatización de las empresas de agua potable (Guerra del Agua), la lucha contra la “liquidación” de los recursos naturales a beneficio de unos pocos, contra la lucha anti-drogas norteamericana y la movilización para la legalización de la hoja de coca, así como por el cumplimiento de la reiterada demanda por una Asamblea Constituyente (ERNST; SCHMALZ, 2013, p. 16).

Ciente do compromisso assumido com profundas mudanças estruturais no país, a primeira medida adotada pelo novo presidente foi a estatização da cadeia de produção do gás natural, antiga demanda dos movimentos sociais e que simbolizaria a ruptura com o modelo econômico anterior. O plano econômico proposto pelo novo governo enfatizava a industrialização da produção de matérias-primas, orientação para o mercado interno, o controle estatal do excedente e a promoção das economias comunitárias (LINERA, 2011, p. 13). A renda obtida pela exportação dos hidrocarbonetos seria revertida para projetos públicos e a

deram-se à política externa boliviana, influenciando em sua reorientação (ERNST; SCHMALZ, 2013). A tarefa de organizar os paradigmas de política externa esbarrou na definição desses conceitos, visto que ainda não possuem formalização, ao menos nos moldes acadêmicos ocidentais. Sua construção é feita pelos analistas através de fragmentos dos discursos proferidos por Morales e seu ministro de Relações Exterior e Culto, David Choquehuanca, além da interpretação das obras de Linera (2004), vice-presidente e intelectual do MAS.

Para melhor compreensão dos novos paradigmas de inserção internacional da Bolívia, pode-se dividi-la em três paradigmas principais (indigenismo¹¹, soberania e Diplomacia dos Povos) que norteiam as demais diretrizes de política exterior, tendo como princípio orientador o “Buen Vivir”:

Conforme observado, os paradigmas de política externa refletiram demandas da Agenda de Outubro e das ideologias dos movimentos sociais de base, em sintonia com as mudanças promovidas internamente pelo novo texto constitucional boliviano. A pressão exercida pelos movimentos sociais que apoiaram Morales foi rapidamente absorvida pela retórica presidencial e

nando-se em caráter de igualdade com os demais estados. Também significa a descolonização das relações internacionais, ou seja, o fim das relações de poder e dominação entre os Estados. Dentro desse ponto é importante realizar um breve comentário sobre as relações com os EUA, que sofreram profundas mudanças durante o primeiro governo de Morales.

Como vimos anteriormente, os EUA eram o principal sócio econômico da Bolívia e o principal doador bilateral, fato que abriu espaço para a influência norte-americana na política doméstica do país andino. Os sucessivos governantes dos EUA mantiveram estreitas relações com os ditadores bolivianos e continuaram a manter certa ingerência nas questões internas após a abertura democrática da década de 1980. O tema das drogas e da produção da folha de coca, matéria-prima da cocaína, produziu a narcotização das relações entre os dois países e após 11 de setembro de 2001, entrou em pauta o narcoterrorismo, pois os norte-americanos temiam a criação de um foco terrorista na América do Sul a partir dos movimentos sociais bolivianos (SCHORR, 2013). A partir da ascensão de Morales, a política externa passou a se pautar pelos conceitos de soberania e descolonização, influenciando fortemente nas relações com os Estados Unidos, que deixaram de ser prioritárias. Morales buscou a diversificação de parceiros comerciais, principalmente com os países da América do

A Diplomacia dos Povos é uma ampliação desse conceito e busca reaproximar a sociedade civil das decisões sobre relações internacionais, democratizando o debate em torno do tema e influenciando diretamente na condução de negociações que envolvam interesses desses atores, como políticas públicas para a integração regional e resolução de conflitos, por exemplo. Bansart (2008) define da seguinte forma a Diplomacia dos Povos:

Significa el intercambio entre comunidades de base, formadas por dos o más territorios: intercambio de preocupaciones, análisis y experiencias [...] De este modo la Diplomacia de los Pueblos es muy diferente de la Diplomacia de los Estados sin, por eso, entrar en conflicto con ésta. Responde a un derecho de visibilidad y consiste en una actuación directa, activa, flexible, adaptable a todas las circunstancias. Está lejos de la diplomacia de los negocios; se trata de una diplomacia de la dignidad” (BANSART, 2008, p. 33).

O Estado produzido pela concepção ocidental tem um papel secundário nessa forma de diplomacia baseada na relação direta entre comunidades e movimentos sociais. Apesar disso, as duas formas de diplomacia seriam complementares, segundo seus

Diante do exposto acima, é importante notar que os novos paradigmas da política exterior boliviana são embasados pela retórica do MAS. Porém, em termos práticos, o governo Morales adotou uma postura pragmática de interação com os desafetos, como no caso dos EUA e até mesmo do Brasil. Os dois gigantes ainda são parceiros comerciais estratégicos para a Bolívia e o que ocorreu foi uma renegociação dos termos de comércio de recursos naturais, algo mais suave do que o proposto pelos discursos de Morales perante os movimentos de apoio ao MAS. No entanto, isso não invalida a mudança da política externa boliviana, que realmente sofreu uma ruptura com processos anteriores e inovou profundamente seus paradigmas.

A respeito da integração regional, especificamente, pode-se enquadrá-la no âmbito da Diplomacia dos Povos, segundo os novos paradigmas citados.

Nessa abordagem, a integração é entendida como um processo amplo de relações de cooperação entre nações, além dos aspectos econômico e comercial, retomando os preceitos de Bolívar e dos demais próceres da integração latino-americana (BLANCO; LINARES, 2008).

dois países de população indígena da CAN, o Equador e o Peru, além da própria identificação do governo Morales com o tema indígena, conforme citado anteriormente.

De acordo com o cenário exposto, pode-se inferir que, para a política externa boliviana, existem três projetos de integração estratégicos, mas de interesses diversos: a CAN e o Mercosul, do ponto de vista econômico e comercial; a ALBA, pelo aspecto político. A CAN aparece em desvantagem em relação aos outros dois blocos mesmo em seu ponto forte, que é o comércio, pois a Bolívia começa a exportar cada vez mais para o Mercosul e para a ALBA. Resta a favor da CAN seu significado simbólico para a Bolívia, pois representa a continuidade de sua atuação internacional e foi, até meados da década de 1990, o principal fórum de participação da política externa boliviana.

Política Externa de Álvaro Uribe

Assim como a

guerrilhas insurgentes e no plano externo uma clara postura de alinhamento aos EUA, retomando o “*respice polum*” (CARVAJAL, 2006).

A originalidade de Uribe em relação a seus predecessores ao tratar do tema consistiu em aprofundar esses dois modelos e uni-los, utilizando a política externa como ferramenta para cumprir sua agenda doméstica (RODRÍGUEZ, 2012). Sendo assim, a estratégia de Uribe foi reafirmar o caráter terrorista das guerrilhas, colocando o conflito em consonância com as novas prioridades da política externa norte-americana que, dessa vez, incluíam a cruzada contra o terrorismo liderado pelo presidente George W. Bush. Nas palavras de Uribe, “na Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade e isto deve ser resolvido rapidamente” (KIRK, 2005, p.324). Outra importante característica do governo Uribe em relação à política externa é o caráter personalista que foi conferido à mesma, concentrando as decisões no executivo.

ram amplamente influenciadas pelo contexto da ajuda financeira norte-americana, visto que a Colômbia evocava a parceria estratégica entre os dois países para obter benefícios e driblar as exigências norte-americanas, enquanto os EUA alegavam que a negociação em pauta era apenas comercial e não possuía nenhum vínculo com a luta contra o terrorismo e as drogas (TICKNER, 2007).

Ainda que com algumas divergências no plano comercial, o governo Uribe seguiu o alinhamento automático aos EUA, principal eixo de sua política externa. Pouca relevância foi conferida aos parceiros latino-americanos e a proximidade com os EUA afastou ainda mais os vizinhos da Colômbia, principalmente quando esta apoiou a invasão do Iraque (2003). A ascensão de governos de esquerda na década de 2000 conferiu ainda mais à Colômbia o papel de maior aliado norte-americano no continente, cenário que só seria alterado a partir de 2009, no segundo mandato de Uribe e após a ascensão do democr

mais preocupante, pois as FARC e o ELN montaram acampamentos militares nos limites da fronteira com a Colômbia (VILLA; OSTROS, 2005). A porosidade das fronteiras criou inúmeros problemas para os vizinhos da região, que foram envolvidos de maneira indireta na estratégia conjunta de Uribe e os EUA para perseguir as guerrilhas.

A tensão entre Colômbia e Venezuela atingiu o ápice no governo Uribe principalmente devido às diferenças ideológicas entre os dois mandatários, como explicitam Pastrana e Vera (2008):

[...] más que la continuidad de choques entre estilos de política exterior sujetos a la intermitencia de carácter de los mandatarios, lo que parecía definir las relaciones de los primeros mandatarios de Colombia y Venezuela durante el gobierno de Uribe era la colisión entre dos visiones de gobierno contrapuestas, amparadas en rasgos de manejo autoritario que generaban alta conflictividad interna

da de Operação Fênix, a ofensiva militar matou vinte de combatentes das FARC, incluindo o comandante conhecido pelo pseudônimo de Raul Reyes. A violação da soberania territorial do Equador causou uma grave crise diplomática entre os dois países e a ruptura de relações, retomadas somente em 2011. Hugo Chávez prontamente ofereceu apoio ao Equador e condenou duramente a conduta colombiana.

É importante destacar que no plano doméstico as medidas adotadas por Uribe sob o marco da PSD tiveram amplo apoio da população, fato comprovado pela vitória obtida no primeiro turno pelo presidente nas eleições de 2006 (segundo mandato: 2006-2010). As ofensivas militares apoiadas pelos EUA debilitaram as FARC e o ELN e reduziram sensivelmente os índices de violência do país, resultado que parecia impossível quando Uribe assumiu a presidência em 2002. Seu segundo mandato foi marcado pela Estratég

A prática de negociação de TLCs pela Colômbia e outros países latino-americanos teve início ainda na década de 1990 e o governo Uribe apenas aprofundou a estratégia. Ao perceber a estagnação do processo de criação da ALCA (projeto pelo qual possuía expectativas) e dos demais processos de integração regional do qual participava, a Colômbia optou por outros mecanismos que dinamizassem sua inserção no comércio internacional. A integração regional passou a ser entendida apenas como uma forma de ampliar mercados e seus outros aspectos (político, social e cultural) foram relegados a segundo plano (AMADO, 2012). A escolha por privilegiar os acordos comerciais teve reflexos na participação colombiana nos processos de integração do qual já fazia parte e revelou a característica imediatista da política externa de Uribe.

No que diz respeito à relação da Colômbia com a CAN, Amado (2012) observou que o primeiro embate com os demais sócios ocorreu durante a presidência *pro tempore* colombiana no período 2002-200

no que diz respeito ao Equador e Venezuela. A CAN teve um importante papel durante as sucessivas crises entre seus membros por desempenhar o papel de fórum imparcial e conciliador. Seu peso comercial contribuiu ainda para a permanência dos membros, apesar das divergências ideológicas. Se por um lado, o comércio manteve o bloco unido, os outros temas importantes, como segurança, ficaram travados devido às posições antagônicas entre Colômbia e seus pares.

De qualquer forma, após a saída da Venezuela, a Colômbia manteve o compromisso de permanecer no bloco e diminuir o clima de tensão e desconfiança em relação aos vizinhos. Sua permanência pode ser entendida como uma prova da importância do bloco na política exterior colombiana, porém o pragmatismo da gestão Uribe (assim como de Morales) fez com que a Colômbia buscasse outros fóruns multilaterais e, principalmente, outros

Nesse novo contexto político, a CAN possuía entre seus membros a vanguarda da nova esquerda latino-americana, adepta do socialismo bolivariano e ansiosa por um novo modelo de integração regional. Em contrapartida, a estrutura da CAN era totalmente adaptada ao regionalismo aberto cepalino da década de 1990, daí a crise deflagrada no interior do bloco. A análise da política externa dos dois estudos de caso investigados nesse trabalho apontou para uma significativa perda da importância da CAN, pois Bolívia e Colômbia buscaram alternativas para satisfazer seus anseios em relação à integração regional. Evo Morales elegeu a ALBA-TCP como um projeto mais condizente com as aspirações bolivianas de integração, alinhado com as mudanças internas estabelecidas por seu governo e em consonância com as demandas dos movimentos sociais que o apoiaram. A política externa serviu para respaldar o discurso antineoliberal utilizado no nível doméstico por Morales. Ainda assim, deve-se destacar o pragmatismo comercial do governo Morales, que apesar da retórica, manteve compromissos assumidos com seus maiores

O momento é de reconfiguração do cenário integracionista latino-americano e de redefinição do papel da CAN nesse contexto. O bloco passou por seu teste mais difícil em 2006 e superou o desafio, mantendo-se unido e se constituindo em um fórum político importante. Suas instituições são sólidas, ainda que apresentem problemas de credibilidade e funcionamento, como apontado anteriormente e o comércio se mostra benéfico para todos os membros. Resta saber se os países membros darão continuidade a esse projeto, utilizando-o como plataforma para a inserção internacional dos países, ou deixarão que cada vez mais a CAN se torne uma formalidade comercial ou institucional, sem eficiência e funcionalidade prática.

REFERÊNCIAS

CASAS GRAGEA, Ángel María. El desarrollo económico del área andina en el marco de la integración regional. In: VIDAL, Gregorio; GUILLÉN R., ARTURO. (Comp.). **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización**: Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: CLACSO, 2007. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/coediciones/uploads/20100826075808/vidal.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

CAMARGO, Alfredo José Cavalcanti Jordão de. **Bolívia, a criação de um novo país**. Brasília: FUN

- GRAGEA, Ángel Maria C. **La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: el caso de la Comunidad Andina**. Integración y Comercio. Bogotá: Banco Interamericano, 2002, p.97-151. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_16_2002_CasasGragea.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.
- HAFFNER, Jacqueline Hernández. A Cepal e a Integração Regional Latino-Americana. **Análise Econômica**. Porto Alegre, Ano 20, n. 37, mar.2002.
- HALLIDAY, Fred. **O Estado e a Sociedade**

MUHR, Thomas. "Venezuela e Alba: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos." In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 36, n. 2, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29815818013>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

OMISTE, Edgar Camacho. **Política Exterior Boliviana a inícios del siglo XXI**. La Paz: UDAPEX, 2005.

ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio. "Eleições, Política Externa e Integra

- SOTOMAYOR, Teresa Maya. **Estados Unidos y el panamericanismo**: el caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889-1890). México Diplomático, 1996. Disponível em: <http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/estados_unidos_merica_panamericanismo%201889-1890.pdf>. Acesso em: 20 ago.2012.
- TAMAYO, Franz. **El hechichero del Ande**. La Paz: Juventud, 2004.
- TAMAYO, Gustavo. **El estado del arte de la política exterior colombiana**. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 2009.
- TAMAYO, Gustavo; MARTINEZ, Elias

WEEKS, William Earl. "New directions in the study of early american foreign relations. Diplomatic History." In: Cambridge, **Oxford Journals**, v. 17, n. 1, 1993.p-73-96.

WEISE, Agustín Saavedra. **Bolivia y el Mundo**. La Paz: Amigos del Libro, 1995.

WIONCZEK, Miguel. **Integración de América Latina**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

ZALLES, Alberto. "Bolivia y Chile: los imperativos de una nueva época." In: **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, n. 207, jan./fev.

Unveiling the South American Balance

Revelando o equilíbrio sul americano

Luis Leandro Schenoni¹

ABSTRACT

Within the last fifty years, the Brazilian share of South American power has increased from one-third to one-half of the overall material capabilities in the region. Such a significant change in the regional power structure cannot have gone unnoticed by Brazil's neighbors. The article addresses the main question related to South American unipolarity (1985–2014): Why have most countries in the region not implemented any consistent balancing or bandwagoning strategies vis-à-vis Brazil? Drawing on neoclassical realism, the article proposes that certain domestic variables – government instability, limited party-system institutionalization, and powerful presidents – have diverted the attention of political elites and foreign policy executives from the challenges generated by a rising Brazil. Crisp-set qualitative comparative analysis is used to test this hypothesis and other, alternative explanations for the regional imbalance.

Keywords: South

Introduction

2. Earlier versions of this working paper were presented at the Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes - Sciences Po (Paris, 24 April 2014), the XXXII International Congress of the Latin American Studies Association (Chicago, 23 May 2014) and the Instituto de Relações Internacionais - USP (São Paulo,

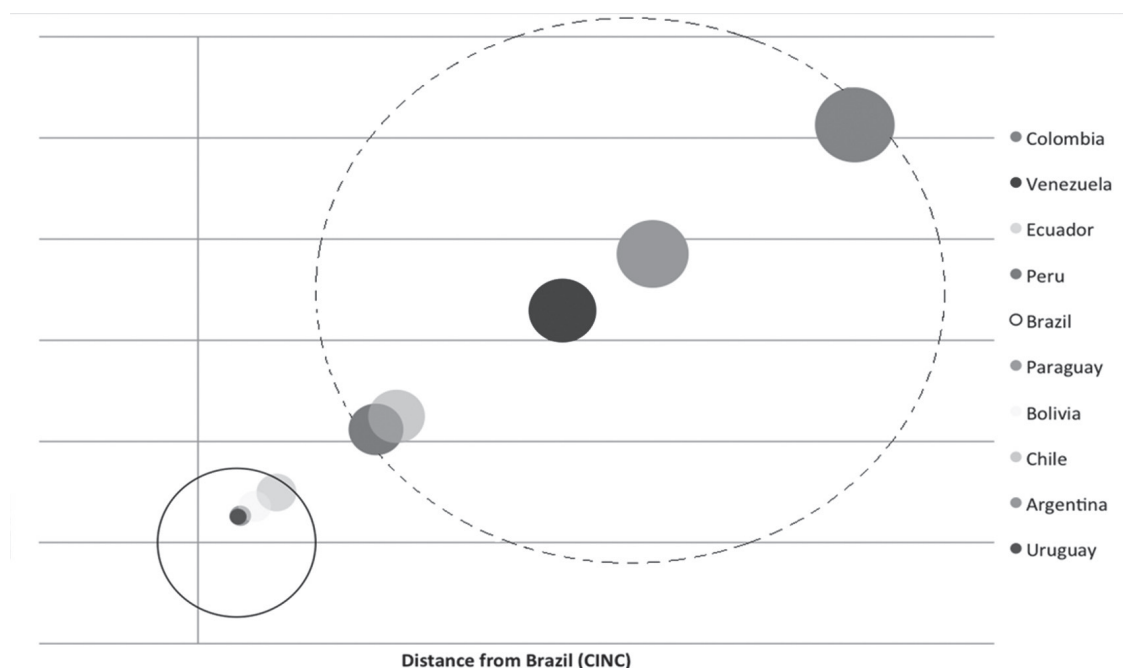
party-system institutionalization, and powerful presidents have diverted the attention of political elites and foreign policy executives from the challenges generated by a rising Brazil.

The international level: power distribution and foreign policy behavior

This article argues that it is the combined effect of international and domestic variables that has given shape to South American international politics. For the sake of clarity, this section explores the international variables first. Therefore, it focuses on states as the main actors in and relative capabilities as the main determinants of foreign policy outcomes, while *ceteris paribus* is assumed for any other international

8. Laura Gomes-Mera (2013) provides evidence, based on interviews with top policymakers, that shows how MERCOSUR served as a defensive strategy against the Free Trade Area of the Americas (FTAA), but this is different from stating

FIGURE 2 • CINC Country share and expected behaviors in South America



10. Interestingly, these behaviors were almost constant from 1985 to 2012. The changes in the international system – from bipolarity in the 1980s to unipolarity in the 1990s and an

SUR Defense Council to monitor Brazilian doctrines and expenditures (NOLTE; WEHNER, 2014). Colombia is a more reckless balancer. It once overtly defied the UNASUR project by signing

Rise of an external threat $\Rightarrow$ social fragmentation (cohesion) + government or regime vulnerability (stability) + elite fragmentation (cohesion) $\Rightarrow$ elite disagreement or nonbalancing consensus (elite balancing consensus) $\Rightarrow$

