

Parlamento y política exterior: algunas reflexiones en torno a la “Ley del Azúcar”

*Emanuel Porcelli**

Resumen: La llamada Ley del Azúcar, Ley nro. 24.822, sancionada en septiembre de 1997, se presenta como un caso que sale de los parámetros tradicionales de la formación de Política Exterior Argentina, ya que participa activamente el Poder Legislativo de nuestro país. Mediante este trabajo buscaremos poder reconstruir este proceso, algo olvidado en la bibliografía de la disciplina, para poder comprender su incidencia en la vinculación con Brasil y el Mercosur, como así también, poder esbozar algunas reflexiones entorno al papel del Parlamento en la actualidad en estas temáticas.

Palabras clave: Mercosur. Parlamento. Política exterior Argentina. Integración regional.

* Político de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP). Investigador del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) del IRI-UNLP. Coordinador Académico de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (UNLA). Coordinador del Proyecto "Identidad Mercosur" en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la UBA. Docente en la UBA, UNLP y la Universidad del Este (UDE). E-mail: eporcelli@gmail.com; eporcelli@identidadmercosur.org.

1 INTRODUCCIÓN

Dentro del esquema constitucional argentino, y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 75 de la Constitución Nacional, el Parlamento¹ cuenta con atribuciones en cuestiones referidas a la política exterior del país, dentro de las cuales podemos destacar tres: i) respecto de las relaciones económicas internacionales, tiene injerencia en la legislación aduanera (inc. 1 y 10); ii) en lo que compete a temas de seguridad internacional, autoriza la introducción o salida de tropas nacionales, como la organización de las FFAA y así como al Ejecutivo participar en conflictos armados (inc. 25, 27 y 28); iii) en las relaciones internacionales en general, la aprobación de acuerdos con otros Estados o instituciones internacionales así como tratados de integración y delegación de supranacionalidad (inc. 22 y 24).

Pese a esta competencia establecida en la Carta Magna, desde la reinstalación de la democracia en el año 1983, el rol del parlamento ha sido secundario en lo que se refiere al proceso de definición de la Política Exterior argentina. La misma se encuentra centralizada en la figura presidencial y en sus ministros, pivoteando, según el tema en agenda y el contexto geopolítico, entre el titular de la cartera de Economía y el Canciller. En suma, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha monopolizado la incidencia en las definiciones del relacionamiento externo del país. Como veremos esta lógica también se reproduce dentro del espacio mercosuriano.

A pesar de esa centralidad, y en virtud de las atribuciones mencionadas anteriormente, algunas situaciones (a modo de

¹ Vale destacar que en el presente trabajo utilizamos de manera indistinta los términos poder legislativo, parlamento y congreso. En segundo lugar, es dable señalar que en el sistema político argentino, el poder legislativo es una asamblea bicameral, formado por una Cámara de Diputados, que consta de 257 diputados, y un Senado, que consta de 72 senadores.

ventanas de oportunidad) han permitido al Poder Legislativo tener una real injerencia e incidencia en el proceso de formulación de Política Exterior. Ha sido el Parlamento el espacio donde ciertos actores no estatales (principalmente, sectores económicos de gran peso) han conformado *lobbies* que, en concordancia con representantes de regiones particulares,² han logrado una efectiva capacidad de presión sobre la labor legislativa, resultando en beneficios concretos para el grupo de presión en cuestión.

El caso de la llamada "Ley del Azúcar" (Ley 24.822) constituye un episodio de participación efectiva del poder legislativo en la formación de la Política Exterior argentina. Por lo tanto, en el presente trabajo, analizamos este caso identificando los factores contextuales que contribuyeron en este proceso así como las consecuencias de esta decisión legislativa (expresada en la citada Ley) para la Política Exterior argentina, principalmente en lo que compete a las orientaciones del relacionamiento con Brasil y a nivel del proceso de regionalización en curso: el Mercosur.

Es menester destacar, antes de dar inicio a la exposición que el caso de la *Ley del Azúcar* se comprende en el proceso de formación de la política exterior en tanto versa sobre una decisión de política comercial (externa). Este tipo de política pública conlleva en su seno una fuerte puja distributiva³: en el caso en cuestión, desregular el sector azucarero para abrir la economía, eliminando las protecciones en pos de la consecución de un arancel bajo, traería consecuencias negativas para un sector fuerte en la región del

² Por región, en este caso, hacemos referencia a regiones al interior de un país, que comparten características de ubicación geográfica como a su vez, estructuras productivas similares. Porque luego utilizaremos región como integración regional – Mercosur.

³ Cf. BOTTO, Mercedes. *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

Noroeste Argentino (NOA).⁴ El sector azucarero brasilero, como veremos a continuación, resultaba más competitivo y, por tanto, en el marco de la implementación del programa de liberalización comercial del Mercosur, la eliminación de las barreras arancelarias impondría dificultades serias para el sector argentino. A su vez, otra característica de la política comercial externa, que retomamos a los fines del presente trabajo, es que involucra actores y procesos de distintos niveles de gestión (nacional e internacional).⁵

La *Ley del Azúcar* constituye un caso testigo de la participación del poder legislativo que permite dar paso al estudio de un fenómeno más amplio: su papel en el proceso de integración regional del Mercosur. Cuando pensamos en la participación del Congreso, estamos pensando también en la participación de la ciudadanía, las entidades subnacionales y los intereses que de sectores privados que se ven representados en el seno de las cámaras.

Para llevar adelante nuestros propósitos, dividimos la presentación en tres secciones principales que irán abrevando en las reflexiones finales que planteamos a modo de conclusión.

2 ANTECEDENTES

Para comprender la injerencia del Poder Legislativo⁶ en la formación de la Política Exterior argentina (en especial a lo que

⁴ Para un desarrollo más profundo sobre la dimensión social del problema azucarero el mismo es trabajado en Barbara Medwid. [Cf. MEDWID, Bárbara. Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur: el caso de la industria azucarera en Tucumán. In: CIMADAMORE, Alberto (Comp.). *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, mar. 2008, p. 495-535]

⁵ Cf. PUTNAM, Robert. *Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel*. Zona Abierta, Madrid, n. 74, 1996.

⁶ En este trabajo utilizaremos Poder Legislativo, Parlamento y Congreso de manera indistinta.

compete al proceso de integración del Mercosur) en este caso, resulta imperioso presentar las peculiaridades del sector azucarero en Brasil y Argentina, las cuales, abonaron en las acciones que darían paso a la Ley del Azúcar en Argentina, y con consecuencias en el proceso regional, que también será objeto de presentación en los párrafos que siguen.

En virtud de la crisis del petróleo de 1973, el gobierno federal de Brasil, comenzó, en 1975 con el "Plan Nacional de Alcohol" (denominado *Pró-Alcool*) que se proponía disminuir la dependencia brasileña al petróleo (que se encontraba, en ese entonces, en valores muy elevados) utilizando al etanol como uno de los combustibles de uso cotidiano de los automotores brasileños.

El programa se basó en el aumento artificial del precio del alcohol y un subsidio para la adaptación de los automotores al etanol. El alcohol se convirtió así en el producto final, dejando de ser un subproducto. Brasil triplicó su producción de caña, hasta entonces sólo orientada a la producción de azúcar para consumo. De los 80 millones de toneladas cosechadas promedio en la década del 70 pasó a 240 millones hacia los 90, de los cuales dos tercios se destinaban a la producción de alcohol. Hacia 1997 existían 170 fábricas que elaboraban ambos productos y 134 que solamente destilaban alcohol. Sin embargo durante la segunda mitad de los 80 y durante la década de los 90 el precio del petróleo se desplomó⁷ y el programa se mantuvo a base de subsidios. La producción combinada de azúcar y alcohol reducía, gracias a los subsidios (estimados entre 1500 y 2000 millones de dólares anuales para 1997), los costos de producción de azúcar. Por otro lado, para

⁷ Desde 1986 hasta 1997/98 el precio del barril de petróleo volvió a fluctuar en torno a los 20 dólares estadounidenses, el mismo precio previo a la crisis del petróleo, con excepción a los años cercanos a la primer guerra del Golfo (90-91). (Cf. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponible en: <<http://www.eia.gov>>. Acceso en: 26 out. 2009)

ese período, y en función de la baja en los precios del petróleo, Brasil migró parte de su producción hacia el azúcar, haciendo elevar sus exportaciones a 5 millones de toneladas (cuatro veces la producción argentina de ese momento).⁸

Por su parte, en Argentina, el programa de sustitución de petróleo por alcohol derivado del azúcar comenzó a aplicarse en 1979; y, de manera masiva, bajo el “Programa Alconafta” a partir del año 1981 en la provincia de Tucumán, al que se integrarían posteriormente las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Santa Fe y Entre Ríos. Hacia el año 1987, las provincias integradas al plan consumían aproximadamente unos 250 millones de litros de alcohol anhidro por año, y se estimaba que la industria y el cañaveral existentes contaban con una capacidad para producir, aproximadamente, 450 millones de litros de alcohol.

Por otro lado, llegamos a la década de los años noventa, signada por el proceso de implementación de políticas de reforma estructural (neoliberal) que bogaban por la liberalización, desregulación y privatización de las economías, así como de otras áreas de política pública (como Salud, Trabajo, Educación). Tanto Argentina como Brasil, iniciaron el proceso de apertura económica de manera unilateral, primero, multilateral, luego (vale destacar la creación de la Organización Mundial de Comercio en el año 1995) y regional. Así, en el marco de lo que se denominó “nuevo regionalismo” en América Latina,⁹ los dos países – junto a Uruguay

⁸ Cf. EL AZÚCAR en el Mercosur. Editorial. La Nación, 4 ene. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/61531>>. Acceso en: 23 ago. 2009.

⁹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El nuevo regionalismo en América Latina. Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América latina, Informe 2002. El nuevo regionalismo daba cuenta de un proceso de integración exclusivamente económico comercial que se caracteriza por una relación de complementariedad con el sistema comercial multilateral: es decir, lo que se promovía era no sólo una liberalización entre los socios, sino que, además, entre éstos (la región) y terceros países y/o bloques.

y Paraguay – crearon el Mercado Común del Sur (26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción).

El Tratado de Asunción (TA), sentó las bases para la conformación de una zona de libre comercio (ZLC) entre los cuatro países miembro y esbozó algunas consideraciones sobre lograr una unión aduanera (UA). Así, se pone en práctica un Programa de Liberalización Comercial (PLC) que consistía en la reducción lineal, progresiva y automática de los aranceles del universo de bienes (Art. 5 inc. a) del TA). Sería recién en el año 1995 (con la firma del Protocolo de Ouro Preto, POP) que se conformaría la UA tras la adopción de un Arancel Externo Común (AEC). Claramente, y como mencionáramos en la introducción, la política externa, en este caso, política comercial, implicó todo un proceso de negociación tanto en el interior de cada Estado miembro así como entre los socios regionales respecto del tipo de integración perseguida y donde se patentizaron las presiones de diferentes sectores económicos (nacionales, transnacionales y, de manera incipiente, translatinos).¹⁰

En este contexto, por tanto, los socios del Mercosur fueron renuentes a aplicar el esquema de integración previsto para la ZLC y la UA en áreas conflictivas, como fue el caso de la industria automotriz y del sector azucarero: los cuales quedaron diferenciados y pendientes del proceso de desregulación y eliminación y/o reducción arancelaria.

¹⁰ Cf. SANCHEZ BAJO, Claudia. Mercosur's open regionalism and regulation: focusing on the petrochemical and steel sectors. In: CONVENCION ANUAL DE LA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 40, Washington DC, 16-20 de feb. 1999, Disponible en: <<http://www.ciaonet.org/isa/sac01/>>. Acceso en: 30 out. 2009; TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina. *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*. Buenos Aires: Mimeo-Flacso, 2004. Disponible en: <http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/botto_delich_tussie_articulonuevasociedad.pdf>. Acceso en: 28 out. 2009.

3 EL CONTEXTO POLÍTICO DOMÉSTICO Y LOS COMPROMISOS REGIONALES: EL PARLAMENTO ARGENTINO DE CARAA LAS PRESIONES DEL SECTOR AZUCARERO NACIONAL

En vistas comprender cómo el Parlamento argentino logró actuar en materia de Política Externa, describimos y analizamos los diferentes elementos contextuales domésticos así como las diferentes presiones que se fueron suscitando con Brasil y en el marco del Mercosur.

3.1 1997: entre elecciones nacionales y presiones regionales

El año 1997 en Argentina estuvo signado por la realización de los comicios para la renovación parcial de las cámaras legislativas nacionales argentinas en un contexto donde el gobierno de Menem (1989-1999) empezaba a perder respaldo popular, en tanto comenzaban a registrarse las limitaciones del modelo económico¹¹ implementado desde el año 1991, en el marco de las olas de crisis económicas desatadas desde la mexicana a finales de 1994 (haciendo sentir sus efecto en 1995).

A nivel regional, en la XI Cumbre de Mercosur (diciembre de 1996), Brasil realizó un anuncio unilateral de un programa de

¹¹ El modelo económico menemista, apoyado en la gestión del Ministro de Economía Domingo Cavallo, abrazó el llamado “Consenso de Washington” llevando a cabo un proceso de privatizaciones, reducción del gasto público y liberalización de la economía, tres elementos centrales de la ola neoliberal hegemónica en la década de los noventa a lo cual se le sumó en términos de política macroeconómica la Convertibilidad del peso argentino al dólar, estableciendo un tipo de cambio fijo por ley.

disminución de los subsidios a la producción de azúcar destinada aalconafta. A modo de contrapunto, la Cancillería argentina propuso en el marco del Consejo del Mercado Común (CMC) la decisión CMC/DEC 16/96 que prorrogaba una decisión previa (DEC/CMC 19/94) que perseguía promover la formación de un grupo técnico *ad hoc* que debería llevar a cabo un programa en vistas a la eliminación (antes de 2001) de tarifas mediante una liberalización gradual y la neutralización de las asimetrías.¹²

En este marco, las presiones del sector azucarero argentino no tardaron en hacerse sentir. Así, el lobby sectorial, representado por el Centro Azucarero Argentino y su presidente, Jorge Zorreguieta, y sumado al horizonte de las elecciones legislativas de octubre de ese año, el Congreso Argentino, sancionó la Ley 24.822 el día 20 de abril de 1997. El instrumento legal mantenía el arancel que fuera fijado en el año 1992 por medio de un decreto-ley (797/92) por el cual se fijaba a las importaciones azucareras un arancel *ad valorem* del 23%, más un arancel específico móvil, y consistió en el tratamiento de las exportaciones de origen brasileño como si se tratará de productos extrazona.

El proyecto fue vetado por el Poder Ejecutivo, sin embargo, en septiembre de ese año, el Senado (que fuera cámara de inicio del proyecto de ley) y pese al pedido expreso de los titulares de las carteras de Economía y Relaciones Exteriores,¹³ quienes planteaban

¹² ROSALES, Jorge. A pesar de las diferencias, el Mercosur sigue adelante. *La Nación*, 20 dic. 1996. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/174615>>. Acceso en: 23 ago. 2009.

¹³ Resultan elocuentes las declaraciones del senador salteño Emilio Cantarero (PJ): "No insistir con esta ley es comprometer el destino de la industria azucarera" y agregó, más elocuente: "No van a contar con mi voto para llevar penas y desempleo a 10.000 de mis comprovincianos". (Cf. CORREA, Rubén. Sorpresiva sanción de la ley del azúcar. *La Nación*, 4 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76174>>. Acceso en: 23 ago. 2009)

que la sanción de la ley constituía una señal negativa respecto del avance del proceso de integración regional, que se sumaba al malestar generado a partir de la controversia por el asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹⁴ Desatendiendo las sugerencias del Ejecutivo Nacional, el proyecto fue ratificado con dos tercios (2/3) de los votos y se transformó en Ley.

La respuesta brasileña no se hizo esperar y, mediante una nota oficial¹⁵ de cancillería, realizó un llamamiento remarcando que la norma aprobada en el Congreso Argentino era contraria a los compromisos adquiridos¹⁶ en los Tratados de Asunción y Ouro Preto, como así también en la citada Cumbre de diciembre de 1996.

¹⁴ Disputa que se generó en función de la propuesta diversa entre ambos países entorno a las plazas de la ampliación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Brasil se postulaba como el candidato "natural" a ocupar la banca permanente correspondiente a América Latina. En cambio Argentina postulaba una banca rotativa. (Cf. MONTI, Jorge. Malestar en Brasil y aclaración de Di Tella por la UN. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acceso en: 23 ago. 2009; O'DONNELL, María Dura reacción del presidente de Brasil. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acceso en: 23 ago. 2009)

¹⁵ Afirma la nota que "la prohibición y las condiciones previstas en la ley perjudican gravemente la búsqueda de acuerdo entre los países del Mercosur sobre esa materia. El gobierno brasileño espera que el gobierno argentino tome medidas urgentes para hacer prevalecer los compromisos internacionales asumidos con Brasil, en consonancia con el espíritu de cooperación y entendimiento del Mercosur". (Cf. LA ROTTA, Adriana. Brasil pide respetar los compromisos. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acceso en: 26 ago. 2009)

¹⁶ Los acuerdos internacionales (como el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto) establecen compromisos difíciles de desandar. En este sentido, algunos autores argumentan que los procesos de integración regional como el Mercosur tuvieron un efecto de candado (lock in effect) que ató las decisiones en materia de apertura e imposibilitó que los cambios de gestiones modificaran el camino aperturista adoptado. (Cf. GOMEZ MERA, Laura. Explaining Mercosur's survival: strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, v. 37, n. 1, p. 109-140, feb. 2005)

Asimismo, el sector azucarero brasileño, concentrado en la União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA)¹⁷ asumió una postura crítica planteando la decisión argentina en términos de “fuera de propósito”, y señalando que, los posibles efectos de las exportaciones brasileñas sobre la producción local, no tenían el impacto negativo afirmado desde el lado argentino, por tratarse de un volumen exportable muy bajo.¹⁸

Las declaraciones del titular del Ministerio de Economía, Roque Fernández, intentaron separar del conflicto al Poder Ejecutivo, responsabilizando al Congreso, en general, y al Senado y el lobby azucarero, en particular, de poner en riesgo al futuro del Mercosur.¹⁹ La estrategia del Ejecutivo, por tanto, fue la de intentar demostrar de manera forzosa la inconstitucionalidad de la norma, basándose en la primacía de los Tratados Internacionales por sobre las leyes internas: así, se justificaba destacando la aplicación del Tratado de Asunción y Ouro Preto junto a la potestad del Poder Ejecutivo de fijar aranceles en función del Código Aduanero vigente.²⁰ Sin embargo, se desistió a la confrontación entre ambos poderes, priorizando el contexto de política doméstica, determinado por las elecciones de octubre de ese año, buscando,

¹⁷ Cf. UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Disponible en: <<http://www.unica.com.br>>. Acceso en: 27 ago. 2009.

¹⁸ Durante 1996 Brasil había vendido a la Argentina 9.591 toneladas de azúcar, lo que equivalía a 2,7 millones de dólares, una suma irrisoria con respecto al valor total de las exportaciones brasileñas a la Argentina que superaban los 5.000 millones de dólares. No obstante, los productores de caña planificaban aumentar su penetración en el mercado argentino. (Cf. UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Disponible en: <<http://www.unica.com.br>>. Acceso en: 27 ago. 2009)

¹⁹ Cf. PROTESTA de Brasil por la ley del azúcar. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76209>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

²⁰ Cf. ROSALES, Jorge. Los argumentos para llegar a la corte. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

adicionalmente, abrir espacios de negociación en el seno de Mercosur que permitan poner en un paraguas esta cuestión y promover el avance del bloque regional.

3.2 2000 y 2003: la continuación de la misma parálisis

El 1ero de enero de 2001 era la fecha estipulada de acuerdo al esquema planteado en la decisión CMC/DEC 16/96 para el inicio del proceso de desgravación azucarera, en virtud de lo cual, durante el transcurso del año 2000 (y particularmente en el 2do semestre), el problema del sector del azúcar fue parte de agenda de la presidencia De la Rúa. Debido al cambio de signo político del Poder Ejecutivo, fueron los gobiernos provinciales de Jujuy, Salta y Tucumán quienes endurecieron el discurso y tomaron las banderas y demandas del *lobby sectorial*.

Por otro lado, la delicada situación social de las provincias mencionadas y, en particular, la de Tucumán – que ostentaba el índice de desocupación mas alto del país (19,9% para agosto de 2000)²¹ – complejizó la situación y aumentó la presión de los representantes parlamentarios, de los gobiernos provinciales y cámaras productoras.

El 24 de agosto de 2000, la Cámara de Diputados, con el apoyo de legisladores oficialistas y opositores, promulgó una ley²² que prorrogó el decreto 797/92. Esta decisión produjo un nuevo reclamo desde Itamaraty,²³ y obligó a la negociación del canciller

²¹ Cf. BUSCAN contener focos de tensión. *La Nación*, Viernes, 4 ago. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/27459>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

²² Resulta interesante destacar que la sesión en donde se promulgó la ley, la misma no estaba en el temario del día y que se trató sobre tablas (sin debate) por pedido del diputado del FREPASO, José Vitar.

²³ Cf. AZÚCAR: contragolpe brasileño. *La Nación*, sábado, 26 ago. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/30384>>. Acceso en: 27 ago. 2009.

argentino Rodríguez Giavarini con los diputados para evitar una "guerra entre los congresos del Brasil y la Argentina".²⁴

La solución temporal para destrabar la situación, en el marco de protestas de los trabajadores del sector nucleados en la Federación de Obrera Tucumana de la Industria Azucarera (FOTIA) y de la llamada "Multisectorial del Azúcar",²⁵ la constituyó la derogación de la ley promulgada el 24 de agosto y la firma de la resolución 743/00 del Ministerio de Economía, la cual establecía un arancel del 20%, admitiendo la posibilidad de que el mismo ascienda al 50% en función de la cotización del azúcar en la Bolsa de Londres. Esta medida de protección tenía como plazo final el 31 de diciembre de 2005.²⁶

3.3 Una nueva gestión presidencial, pero la misma situación

En la maratónica sesión del Congreso argentino del 28 de noviembre de 2002, (última sesión ordinaria del período), se convirtieron en ley 666 proyectos a libro cerrado, dentro de los cuales se encontró la Ley 25.715 que le daba fuerza de Ley a la mencionada resolución 743/00, reafirmando la extensión de la protección azucarera hasta el 2005. Siguiendo con la misma lógica que la presidencia De la Rúa, el presidente en funciones, Eduardo Duhalde, vetó la decisión del Poder Legislativo mediante el decreto presidencial 42/2003.

²⁴ Cf. BLETA, Atilio. El azúcar amargó al gabinete. *Clarín*, Miércoles 30 ago. 2000. Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2000/08/30/e-01801.htm>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

²⁵ Espacio que agrupó a empresarios, trabajadores y partidos políticos de las provincias productoras del NOA.

²⁶ Cf. EL GOBIERNO extendió hasta 2005 la protección al sector azucarero. *La Nación*, Lunes, 4 sep. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/31501>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

A partir de lo anterior, a continuación en la sección que sigue nos dedicamos a enmarcar lo acontecido en el nivel nacional y que repercute en lo regional a partir de elementos de la disciplina de las relaciones internacionales y la ciencia política. Esto dará paso, a su vez, a comprender el rol de los Parlamentos en la formación de la Política Exterior en general, y en los procesos de integración regional, en particular. De esta manera, se amplía el análisis a cuestiones relacionadas con la construcción de políticas públicas regionales y de la participación de una ciudadanía verdaderamente regional con efectiva participación en las instancias y los procesos decisorios. Todo ello abona en la discusión y debate en torno a saldar el déficit democrático del Mercosur²⁷ por la vía de la incorporación efectiva de la dimensión parlamentaria, en tanto cumple a los propósitos de *representar* a los ciudadanos, *legislar* sobre problemáticas comunes y lograr una efectiva capacidad de *control* sobre las otras instituciones regionales.²⁸

4 LO INTERMÉSTICO, ESPACIO NATURAL DE LA INTEGRACIÓN

Cuando B. Hocking²⁹ trazaba el concepto de lo *interméstico* en las relaciones internacionales, señalaba aquellas políticas en

²⁷ Cf. CAETANO, Gerardo. *Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿una nueva oportunidad para «otro» Mercosur? Análisis y Propuestas*, Montevideo, n. 24, 2006. Disponible en: <www.fesur.org.uy/archivos/file/ayp_24_parlamento_caetano.pdf>. Acceso en: 15 out. 2009.

²⁸ Cf. PORCELLI, Emanuel. Parlamento del Mercosur: profundización o irrelevancia? In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 4. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 26-27 y 28 nov. 2008.

²⁹ Cf. HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press, 1995.

donde las dos esferas, la doméstica y la internacional, resultaban indivisibles ya que las temáticas que las afectan le otorgan ese carácter: como es el caso de cuestiones medioambientales, de narcotráfico, problemas migratorios, entre otras.

Sin embargo resulta necesario entender que, en las situaciones en que un Estado forma parte de un proceso de integración regional, como es el caso del Mercosur, la frontera de lo *interméstico* se expande para abarcar gran parte de las esferas de la política doméstica de un país. Así es como, actores que, en otro contexto no tendrían incidencia sobre la agenda exterior pueden, en un contexto determinado, contar con lo que Giovanni Sartori³⁰ considera *capacidad de chantaje*³¹ sobre actores determinados; en este caso legisladores del Congreso Argentino.

Adicionalmente, podemos identificar dos medios para poder participar en el proceso de toma de decisiones de la Política Exterior argentina por parte del Congreso: por un lado, la armonización (o bloqueo) de normas Mercosur en el marco legislativo interno y, por el otro, la participación de los parlamentarios argentinos en instituciones, foros y encuentros intrarregionales. En los apartados que siguen profundizamos sobre estos mecanismos.

³⁰ Para un desarrollo sobre este concepto se puede revisar bibliografía clásica de la Ciencia Política, cf.: SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica, 1994. SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1987.

³¹ Si bien Sartori, define a la capacidad de chantaje como aquella que tiene un partido o un grupo de partidos en un sistema parlamentario para formar o hacer caer un gobierno, en este caso, utilizaremos el concepto aplicándolo a la capacidad de que tiene un grupo determinado para poder generar los incentivos adecuados en un contexto determinado. (SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*: una investigación de estructuras, incentivos y resultados, p. 157)

4.1 La armonización de normas Mercosur

Debido a la ausencia de supranacionalidad en el proceso de integración, el proceso por el cual las normas Mercosur se transforman en parte del marco jurídico vigente en nuestro país se vale de mecanismos establecidos en la arquitectura jurídica del mismo (de acuerdo al art. 40 del POP).³² Así, la internalización de las normas regionales se da por la vía de sanción de instrumentos legales, como lo es el caso de una Ley del Congreso o un decreto del Poder Ejecutivo. Esta situación implica la posibilidad de que el Poder Legislativo Nacional pueda acelerar o retrasar la integración real al bloque regional.³³

En el estudio de caso presentado sobre la cuestión azucarera, se impone, quizás, como el más claro ejemplo de esta *capacidad de chantaje* en los últimos años. Aquí, se observa una decidida

³² Cf. VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo en el Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Uruguay, CARI, Comisión Parlamentaria Conjunta, 2004. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_5232-544-4-30.pdf>. Acceso en: 16 out. 2009. En tanto se constató una gran inflación normativa y una brecha de implementación de las normas, se han ensayado algunas soluciones al respecto, a saber: Disminuir la cantidad de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor ; normas a ser incorporadas por vía administrativa deben incluir plazo expreso para finalización del proceso (Res. 23/98); Normas que no necesitan incorporación (reglamenta aspectos de la organización y del funcionamiento; contenido ya contemplado en legislación nacional) (Dec. 23/00) interconsultas y incorporación de varias normas mediante un único acto interno (Dec. 20/02); Normas que no necesitan incorporación (que no requieran aprobación legislativa); creación de una sección especial en los respectivos diarios oficiales (Dec. 22/04).

³³ Esta cuestión es desarrollada con mayor atención en MUSTAPIC, Ana María y GENEYRO, Rodolfo. [Cf. MUSTAPIC, Ana María; GENEYRO, Rodolfo. Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Ed.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000. p. 73-94]

influencia de actores privados que representan sus intereses sectoriales particulares y que, el peso de esa influencia, ha quedado reflejado en los conflictos sectoriales que se han transformado en cuestiones de Estado, y ha puesto en duda la propia continuidad del Mercosur y la vinculación argentina con el principal socio de su política exterior: Brasil.

En función de lo trazado por A. Malamud,³⁴ quien plantea que esta situación de parálisis y confrontación manifiestan la debilidad institucional del Mercosur y la necesidad de recurrir a la negociación directa de los Presidentes de los Estados parte. Es por eso que resulta necesario evaluar las instancias de participación de los parlamentarios argentinos en la estructura del Bloque.

Por otro lado, de la asimetría existente entre la capacidad de incidencia de los intereses particulares en comparación con quienes representan intereses generales, se desprende que es pertinente reconocer que todo planteo de cambio institucional debe contemplar la reformulación de la participación de los actores institucionales, de modo que se generen y/o refuercen los vínculos entre los órganos del Mercosur y la sociedad civil.

4.2 Participación en Foros y Encuentros intrarregionales: CPC y actual PM

Como se ha mencionado con anterioridad, una segunda posibilidad de participación del Parlamento en la política exterior, consiste en la capacidad de poder sentar posiciones, al menos declarativas, en diferentes foros internacionales; entre los cuales

³⁴ Cf. MALAMUD, Andres. *Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination*. Latin American Research Review, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

se destacan EUROLAT,³⁵ PARLATINO,³⁶ principalmente. Sin embargo, y dentro de la arquitectura institucional del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta³⁷ (CPC, en adelante) se diferencia de las otras instancias de participación por su posibilidad de proponer recomendaciones a las instancias decisorias y, por tanto, productoras de normativa del Mercosur (CMC, Grupo del Mercado Común o GMC y Comisión de Comercio o CCM).

En este sentido, la CPC pone sobre la mesa de debate las cuestiones referidas al llamado *déficit democrático* del Mercosur, dado por una baja participación de los legislativos nacionales en el proceso de toma de decisiones a nivel regional, el cual es centralizado en los ejecutivos (y especialmente en funcionarios gubernamentales no electos de manera directa, como lo son los Ministros y los técnicos que componen las instituciones con capacidad decisoria antes citadas). En palabras de Caetano: “la institucionalización de las integraciones parece tender a experimentar grandes dificultades para reproducir la tripartición de poderes en que ha cuajado en el plano de los Estados”.³⁸

³⁵ Cf. ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROLATINOAMERICANA. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat>>. Acceso en: 17 out. 2009.

³⁶ PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Disponible en: <<http://www.parlatino.org/>>. Acceso en: 17 out. 2009.

³⁷ La necesidad de contar con una Comisión Parlamentaria Conjunta se coloca en el TA de manera casi imperceptible (en su último artículo), creándose de manera definitiva cuatro años más tarde con la firma del POP. Este indicaba que su mandato consistía en articular los Parlamentos nacional con el CMC; asesorar al GMC; y contribuir a la internalización de reglas. La misma fue conformada por representantes nacionales de los Congresos de los Estados miembro y careció, como se desprende de lo anterior, de capacidades deliberativas. Pese a ello, entre sus logros identificamos la incorporación de la cláusula democrática en Julio de 1998 (Protocolo de Ushuaia) y la iniciativa de conformar un Parlamento Regional.

³⁸ Cf. CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén. Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración. In: _____ (Comp.). *Mercosur y parlamentos*. Montevideo: CLAEH, 2000.

En línea con lo anterior, podemos comenzar a caminar el derrotero iniciado entre el año 2000 y el 2007 en pos de la institucionalización de un Parlamento Regional en el Mercosur (PM). A partir de la XV Reunión Plenaria de Mercosur en Santa Fe, la cual fuera formalizada bajo la Disposición 10/00, se persigue avanzar en el proceso de institucionalización del ansiado Parlamento. Este recorrido finaliza en diciembre de 2004 con la Decisión 49/04, la cual manifiesta de manera expresa la decisión de crear un Parlamento del Mercosur, poniendo como fecha límite de consecución el mes de diciembre de 2006. Cumpliendo con dichos plazos, en diciembre de 2006, se aprobó el Protocolo de Montevideo que permitió la instalación del Parlamento del Mercosur en mayo de 2007.

Antes de analizar las potencialidades y los desafíos de esta nueva y necesaria estructura institucional, una breve reflexión respecto de la relación entre el los legislativos nacionales y los ministerios de Relaciones Exteriores.

4.3 Relación Congreso – Cancillería

La ausencia de un juego de doble nivel putniano,³⁹ que atienda en la negociación dada en el seno del GMC y del CMC de los intereses que expresan los miembros de Poder Legislativo Nacional (incluyendo los intereses particulares que actúan sobre ellos) y la percepción de no participación por parte de los legisladores, motiva a una relación dificultosa entre la Cancillería y el Congreso.

El hecho de que gran de la normativa no este, efectivamente, internalizada, puede ser visto como una situación de ineficiencia

³⁹ En referencia al conocido texto de Robert Putnam, Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. (Cf. PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, n. 74, p. 69-120, 1996)

parlamentaria, pero también como una respuesta a la falta de consulta de parte del Ejecutivo a la hora de tomar decisiones en materia de política exterior con claras consecuencias en políticas internas. En este sentido, el “cajoneo”⁴⁰ aparece como una modalidad política lícita surgida desde el Congreso para hacer valer su poder.

Si bien, esta relación se complejiza aun más cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría automática en las cámaras, ésta mecánica de bloqueo, no es exclusiva sólo en los momentos en donde la situación de ausencia de mayoría (oficialista) se produce, compartiendo el análisis realizado por Mustapic⁴¹ de la relación entre ambos poderes. Esta capacidad de bloqueo es expresión de una capacidad de veto del legislativo nacional por sobre el ejecutivo (y dentro de éste, por las carteras económico-comerciales).

De cara a lo anterior, se plantean interrogantes respecto de la incorporación de un actor nuevo dentro del Mercosur que de cauce a la superación de la preponderancia de determinadas instituciones y actores en el proceso de integración, sumando la voz tanto de intereses sectoriales como generales, en pos de una efectiva participación de la ciudadanía regional. Así, el rol de los Parlamentos en la formación de la Política Exterior adquiere ámbitos de aplicación novedosos y relevantes en tanto se da paso al nivel regional.

4.4 Parlamento del Mercosur: reflexiones en torno al surgimiento del un nuevo actor

En virtud de lo desarrollado, el surgimiento del Parlamento del Mercosur en la estructura institucional del bloque, permite una

⁴⁰ Entendido como el proceso de no dar cauce a proyectos de ley que ingresan al Congreso, aletargando y posponiendo su tratamiento.

⁴¹ Cf. MUSTAPIC, Ana M. “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, v. 39, n. 156, p. 571-595, ene./mar. 2000.

mayor participación del Congreso en la negociación del Mercosur, ya que es en la dimensión parlamentaria en donde el Congreso (y los intereses que confluyen en él) se pueden desarrollar de forma más acabada.

Sin lugar a dudas, el primer interrogante que impone una reflexión, surge de la tensión derivada entre el intergubernamentalismo (y su vertiente inter-presidencialista⁴² mercosureña) y la visión supranacional de la integración. La creación de un Parlamento cercenado de la capacidad de dictar normas en un diseño institucional como el actual del bloque regional, resulta un hecho novedoso a los procesos de integración ya no solo sudamericanos, sino globales.

Por otro lado, esta novel institución (puesta en funcionamiento en Mayo de 2007) actualmente se encuentra transitando el pasaje del debate sobre la composición paritaria transitoria, hacia uno sobre la composición por *representación ciudadana*⁴³ y elecciones directas de sus miembros, dos características esenciales para poder realizar un análisis de su rol en la estructura institucional de Mercosur. La falta de resolución de estos obstáculos pueden convertir a esta estructura en un gigante con pies de barro o una *CPC plus*, en tanto no podemos señalar que, en la actualidad, la institución en curso constituya un *Parlamento*, ya que no *representa* a los ciudadanos (con excepción del caso paraguay⁴⁴), no *legisla*, ni tiene capacidad

⁴² Cf. MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (Ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003. p. 53-73.

⁴³ Como lo establece el Art. 5 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (Mercosur/CMC/Dec. 23/05). (Cf. MERCOSUR. Consejo del Mercado Común. Decreto 23/05. Disponible en: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur/documentos/SDH/DEC_23-05-Acuerdo_Parlamento_ES.pdf>. Acceso en: 17 out. 2009)

⁴⁴ Que ha electo a sus parlamentarios de manera directa en los comicios nacionales de abril del 2008.

de *control* sobre las otras instituciones regionales, que, como mencionáramos, constituyen tres características fundacionales de cualquier órgano parlamentario.⁴⁵

5 CONCLUSIÓN

A lo largo del presente artículo, hemos intentado presentar y analizar el papel del parlamento en la formación de la política exterior, donde el estudio se fue complejizando a medida que se incluyen dos niveles de incidencia: el nivel nacional, por un lado; y el nivel internacional, por el otro. En este sentido, el proceso en torno a la “Ley del Azúcar” potenció la capacidad de injerencia del Congreso Nacional en política externa y, principalmente, en las relaciones de Argentina con Brasil y el Mercosur. De lo expuesto por el caso azucarero, se dio cauce a una reflexión sobre el papel del parlamento en un acuerdo de integración regional, derivando en la presentación del proceso de institucionalización de un Parlamento del Mercosur, junto con los desafíos a él impuestos.

En este recorrido, sin pretender cerrar el debate, concluimos con tres reflexiones.

Primero, con respecto al rol del Congreso en la cuestión del azúcar, podemos encontrar una participación activa dentro de una temática regional (Mercosur) obedeciendo a las presiones sectoriales y de los representantes de las provincias del NOA que no fue acompañada por la Cancillería Argentina generando un contrapunto entre ambos actores. Sin embargo, se percató que la posición del Parlamento carece de una voz institucionalizada

⁴⁵ Cf. PORCELLI, Emanuel. Parlamento del Mercosur: profundización o irrelevancia. In: IV CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 26-28 nov. 2008.

en la negociación regional, generando una parálisis absoluta en la cuestión (recordemos que la última decisión del CMC en la temática es de 1996).

Segundo, el necesario avance del Parlamento de Mercosur, en su instalación, establecerá una nueva esfera de participación del Congreso en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Si bien la elección directa de los miembros del PM significaría una escisión de los parlamentos nacionales; el nuevo actor regional se constituirá como el canal directo para viabilizar las demandas y presiones que se ejercen sobre el Congreso en lo que compete al ámbito de la inserción argentina en el Bloque. Por otro lado, este cambio cualitativo representará una modificación en la naturaleza de las relaciones a nivel doméstico entre Poder Legislativo y Ejecutivo (el Congreso y los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores, principalmente) con respecto a la agenda del espacio regional.

Tercero, sin lugar a dudas, éste es un campo de desarrollo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales que se encuentra en un estado embrionario de su análisis y debe ser continuado y profundizado por posteriores trabajos que permitan dar conceptos acabados acerca de esta vinculación múltiple entre actores nacionales y regionales, públicos y privados que actúan sobre el actual andamiaje institucional del Mercosur y su evolución.

REFERENCIAS

ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROLATINOAMERICANA. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat>>. Acceso en: 17 out. 2009.

AZÚCAR: contragolpe brasileño. *La Nación*, sábado, 26 ago. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/30384>>. Acceso: 27 ago. 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El nuevo regionalismo en América Latina. In: _____. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002.

BLETA, Atilio. El azúcar amargó al gabinete. *Clarín*, Miércoles, 30 ago. 2000. Disponible en: <<http://www.clarin.com/diario/2000/08/30/e-01801.htm>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

BOTTO, Mercedes. *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

BOTTO, Mercedes, Tussie, Diana; DELICH, Valentina. *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*. Buenos Aires: Mimeo-Flacso, 2004.

BUSCAN contener focos de tensión. *La Nación*, Viernes, 4 ago. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/27459>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

CAETANO, Gerardo. Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿una nueva oportunidad para «otro» Mercosur? *Análisis y Propuestas*, Montevideo, n. 24, 2006. Disponible en: <www.fesur.org.uy/archivos/file/ayp_24_parlamento_caetano.pdf>. Acceso en: 15 out. 2009.

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Ed.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000.

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén. Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración. In: _____. (Comp.). *Mercosur y parlamentos*. Montevideo: CLAEH, 2000.

CIMADAMORE, Alberto. Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI. In: DE SIERRA, Gerónimo (Comp.). *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires: Clasco, 2001. p. 229-255.

CORREA, Rubén. Sorpresiva sanción de la ley del azúcar. *La Nación*. com, 4 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76174>>. Acceso en: 25 ago. 2009.

EL AZÚCAR en el Mercosur. Editorial. *LaNación.com*, 4 ene. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/61531>>. Acceso en: 23 ago. 2009.

EL GOBIERNO extendió hasta 2005 la protección al sector azucarero. *La Nación*, Lunes, 4 sep. 2000. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/31501>>. Acceso en: 26 ago. 2009

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponible en: <<http://www.eia.gov>>. Acceso en: 26 out. 2009.

GOMEZ MERA, Laura. Explaining Mercosur's survival: strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, v. 37, n. 1, p. 109-140, feb. 2005.

HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press, 1995.

LA ROTTA, Adriana. Brasil pide respetar los compromisos. *LaNacion.com*, 5 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

MALAMUD, Andres. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (Ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003. p. 53-73.

MEDWID, Bárbara. Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur: el caso de la industria azucarera en Tucumán. In: CIMADAMORE, Alberto (Comp.) *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: Clacso, 2008. p. 495-535.

MERCOSUR. Consejo del Mercado Común. Decreto 23/05. Disponible en: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur/documentos/SDH/DEC_23-05-Acuerdo_Parlamento_ES.pdf>. Acceso en: 17 out. 2009.

MONTI, Jorge. Malestar en Brasil y aclaración de Di Tella por la UN. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acceso en: 23 ago. 2009.

MUSTAPIC, Ana María; GENEYRO, Rodolfo. Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. In: GERARDO Caetano; PERINA, Rubén (Comp.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000. p. 73-94.

MUSTAPIC, Ana María; LLANOS, Mariana. El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur. In: GERARDO, Caetano; PERINA, Rubén (Comp.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000. p. 51-76.

MUSTAPIC, Ana. “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, v. 39, n. 156, p. 571-595, ene./mar. 2000.

O’DONNELL, María. Dura reacción del presidente de Brasil. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acceso en: 23 ago. 2009.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Disponible en: <<http://www.parlatino.org/>>. Acceso en: 17 out. 2009.

PORCELLI, Emanuel. Parlamento del Mercosur: profundización o irrelevancia. In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 4. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 26-28 nov. 2008.

PROTESTA de Brasil por la ley del azúcar. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76209>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, Madrid, n. 74, p. 69-120, 1996.

ROSALES, Jorge. Los argumentos para llegar a la corte. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acceso en: 26 ago. 2009.

SANCHEZ BAJO, Claudia. Mercosur’s open regionalism and regulation: focusing on the petrochemical and steel sectors. In: CONVENCIÓN

ANUAL DE LA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 40. Washington DC, 16-20 feb. 1999. Disponible en: <<http://www.ciaonet.org/isa/sac01/>>. Acceso en: 30 out. 2009.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1987.

TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina. *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*. Buenos Aires: Mimeo-Flacso, 2004. Disponible en: <http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/botto_delich_tussie_articulonuevasociedad.pdf>. Acceso en: 28 out. 2009.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Disponible en: <<http://www.unica.com.br>>. Acceso en: 27 ago. 2009.

VÁZQUEZ, Mariana. De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur: un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional. *Revista Agenda Internacional*, año 1, n. 2, sep./oct./nov. 2004.

VÁZQUEZ, Mariana. La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. *Revista Res Pública*, Buenos Aires, año 1, n. 1, nov. 2001.

VENTURA, Deisy; PEROTTI Alejandro. *El proceso legislativo en el Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_5232-544-4-30.pdf>. Acceso en: 16 out. 2009.



Parlamento e política externa na Argentina: algumas reflexões sobre a “Lei do Açúcar”¹

*Emanuel Porcelli**

Resumo: A chamada “Lei do Açúcar”, Lei n. 24.822, sancionada em setembro de 1997, apresenta-se como um caso que foge aos parâmetros tradicionais da formação da política externa da Argentina, na qual há atuação ativa do Poder Legislativo daquele país. Por meio deste trabalho, busca-se reconstruir o processo até a promulgação dessa lei – o qual tem sido, até o presente momento, negligenciado pela literatura – para tentar entender seu impacto na relação da Argentina com o Brasil e o Mercosul, bem como para esboçar algumas reflexões em torno do papel do Parlamento na atualidade dessas temáticas.

Palavras-chave: Mercosul. Parlamento. Política externa argentina. Integração regional.

¹ Uma versão deste trabalho foi apresentada no II Seminário Internacional de Estudantes de Pós-Graduação em Estudos Americanos, CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS: O MUNDO QUE VIRÁ, SIEPEA 2009, realizado de 24 a 26 de junho de 2009, em Santiago do Chile. Agradeço à Daniela Perrota pela colaboração em forma de críticas e ideias.

* Cientista político da Universidade de Buenos Aires (UBA). Professor de Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade Nacional de La Plata (UNLP). Pesquisador do Centro de Estudos da América do Sul (CENSUD) IRI/UNLP. Coordenador acadêmico do Mestrado em Políticas Públicas e Governo (UNLA). Coordenador do “Projeto Identidade Mercosul”, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires. Professor da UBA, da UNLP e da Universidad del Este (ESU). E-mail: eporcelli@gmail.com; e. Em relação à tradução, optou-se por vezes não utilizar o sentido literal das palavras para que não se prejudicasse o entendimento do contexto do texto original. A revisão da tradução deste artigo foi feita pela Profa. Flávia de Ávila, integrante da Coordenação Editorial da revista *Meritum*.

1 INTRODUÇÃO

No esquema constitucional argentino e em conformidade com o disposto no artigo 75 da Constituição Nacional, o Parlamento² tem competências em matéria de política externa, dentre as quais se destacam: i) no que tange às relações econômicas internacionais, tem poder de interferir na legislação aduaneira (incisos 1 e 10); ii) no que diz respeito a temas de segurança internacional, autoriza a entrada ou saída de tropas nacionais, a organização das Forças Armadas e a participação ou não do Executivo em conflitos armados (incisos 25, 27 e 28); iii) quanto às relações internacionais em geral, aprova acordos com outros Estados ou instituições internacionais assim como os tratados de integração e delegação de supranacionalidade (incisos 22 e 24).

Apesar dessa competência disposta na Constituição, o papel do Parlamento, desde a restauração da democracia em 1983, tem sido secundário em relação ao processo de definição da política externa argentina, que está centralizada na figura do Presidente e seus ministros, oscilando, dependendo do assunto da agenda e do contexto geopolítico, entre o Ministro da Economia e o Ministro das Relações Exteriores. Em suma, o Poder Executivo tem monopolizado o impacto sobre as definições das relações externas do país. Como será mostrado adiante, essa lógica também é reproduzida no espaço do Mercosul.

Apesar dessa centralidade e em virtude das atribuições mencionadas, algumas situações únicas têm permitido que o Poder Legislativo tenha uma atuação real sobre o processo de formulação

² Primeiramente, convém notar que, neste trabalho, utilizam-se como sinônimos os termos Poder Legislativo, “Parlamento” e “Congresso”. Em segundo lugar, cumpre apontar que, no sistema político argentino, o Poder Legislativo é uma assembleia bicameral, composta por uma Câmara dos Deputados, formada por 257 membros, e um Senado, constituído por 72 membros.

da política externa. O Parlamento tem sido o espaço no qual certos atores não estatais (principalmente os setores econômicos de grande peso) têm praticado *lobbies* que, com o apoio de representantes de determinadas regiões,³ têm alcançado efetiva capacidade de pressão sobre o trabalho legislativo, resultando em benefícios concretos para o grupo de pressão em questão.

O caso da chamada “Lei do Açúcar” (Lei n. 24.822) constitui um episódio de participação efetiva do Poder Legislativo na formação da política externa argentina. Portanto, neste trabalho, analisa-se esse caso, identificando os fatores contextuais que contribuíram para essa decisão legislativa, assim como as consequências da referida lei para a política externa argentina, especialmente no que diz respeito às orientações da relação com o Brasil e no âmbito do processo de regionalização em andamento, qual seja, o Mercosul.

Antes de dar início à discussão, é importante sublinhar que o caso da “Lei de Açúcar” está inserido no processo de formação da política externa por versar sobre uma decisão de política comercial (externa). Esse tipo de política pública traz em seu cerne um forte problema de distribuição de riqueza⁴: no caso sob escrutínio, desregular o setor açucareiro para abrir a economia, eliminando as proteções com a redução de tarifas aduaneiras, traria consequências negativas para um forte setor da Região Noroeste da Argentina (NOA).⁵ A indústria

³ Região, neste caso, refere-se a espaços no país que compartilham tanto características inerentes à localização geográfica quanto estruturas de produção. No entanto, o termo “região” será utilizado a seguir como referência à integração regional implicada na constituição do Mercosul.

⁴ Cf. BOTTO, Mercedes. *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

⁵ Para maior entendimento sobre a dimensão social do problema açucareiro, remete-se o leitor ao texto de Barbara Medwid. [Cf. MEDWID, Bárbara. *Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur: el caso de la industria azucarera en Tucumán*. In: CIMADAMORE, Alberto (Comp.) *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, mar. 2008, p. 495-535]

açucareira brasileira, como veremos a seguir, era mais competitiva e, assim, no contexto da implementação do programa de abertura comercial do Mercosul, a eliminação das restrições alfandegárias importaria sérias dificuldades ao setor argentino. Além disso, outra característica da política de comércio exterior, que será retomada no final deste trabalho, é o fato de ela envolver atores e processos de vários níveis de gestão (nacional e internacional).⁶

A “Lei do Açúcar” constitui um caso de participação do Poder Legislativo que permite o estudo de um fenômeno mais amplo: seu papel no processo de integração regional do Mercosul. Quando se fala em envolvimento do Congresso, também se está referindo à participação da cidadania, das entidades subnacionais e dos interesses dos setores privados que estão representados nas câmaras. Para cumprir com os objetivos do estudo, este artigo foi dividido em três seções principais até chegar às reflexões finais esboçadas na conclusão.

2 ANTECEDENTES

Para compreender o papel do Poder Legislativo⁷ na formação da política externa argentina (especialmente no que diz respeito ao processo de integração do Mercosul), cumpre apresentar as peculiaridades do setor açucareiro no Brasil e na Argentina que levaram às ações que culminaram na Lei do Açúcar, na Argentina, e que tiveram consequências no processo regional, que também será abordado nos parágrafos que se seguem.

Em virtude da crise do petróleo de 1973, o governo federal brasileiro deu início, em 1975, ao “Plano Nacional do Álcool”

⁶ Cf. PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, Madrid, n. 74, 1996.

⁷ Como já apontado, neste trabalho os termos “Poder Legislativo”, “Parlamento” e “Congresso” são utilizados indistintamente

(Pró-Álcool), que se propôs a reduzir a dependência do país em relação ao petróleo (que era vendido, à época, por valores extremamente elevados) utilizando o etanol como combustível para uso diário nos automóveis nacionais.

O programa foi baseado no aumento artificial do preço do álcool e no fornecimento de subsídio para a adaptação dos veículos ao etanol. O álcool tornou-se, assim, produto final, deixando de ser um subproduto. O Brasil triplicou sua produção de cana, que até então visava somente à produção de açúcar para consumo. Dos 80 milhões de toneladas colhidas, em média, na década de 1970, passou-se para 240 milhões na década de 1990, sendo que dois terços dessa colheita se destinavam à produção de álcool. Em 1997, havia 170 usinas que fabricavam ambos os produtos e 134 que somente destilavam álcool. No entanto, durante a segunda metade na década de 1980 e durante a de 1990, o preço do petróleo caiu⁸ e o programa manteve-se à base de subsídios. Graças aos subsídios (estimados entre 1,5 bilhão e 2 bilhões de dólares por ano, em 1997), a produção combinada de açúcar e álcool reduzia os custos de produção do açúcar. Por outro lado, nesse período, o Brasil, em razão da queda dos preços do petróleo, migrou parte da sua produção para o açúcar, aumentando suas exportações para 5 milhões de toneladas (quatro vezes a produção na Argentina naquele período).⁹

Por sua vez, o programa argentino de substituição do petróleo por álcool derivado do açúcar começou a ser implementado em 1979, sendo instituído de forma massiva a partir de 1981, no

⁸ De 1986 a 1997/98, o preço do barril de petróleo voltou a oscilar em torno de US\$ 20,00, o mesmo preço anterior à crise do petróleo, com exceção dos anos em torno da Primeira Guerra do Golfo (1990-91). (Cf. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponível em: <<http://www.eia.gov>>. Acesso em: 26 out. 2009)

⁹ Cf. EL AZÚCAR en el Mercosur. Editorial. *La Nación*, 4 ene. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/61531>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

âmbito do “Programa Alconafta” na província de Tucumán, que depois foi seguida pelas províncias de Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, Santa Fé e Entre Ríos. Até 1987, as províncias integradas ao plano consumiam cerca de 250 milhões de litros de álcool anidro por ano, e estima-se que a indústria e o canavial existentes tinham uma capacidade para produzir, aproximadamente, 450 milhões de litros de álcool.

Todavia, a década de 1990 foi marcada pelo processo de implementação de políticas de reforma estrutural (neoliberal) que se voltavam para a liberalização, desregulamentação e privatização da economia e de outras áreas da política pública, como a saúde, a educação e o trabalho. Tanto o Brasil quanto a Argentina iniciaram o processo de abertura econômica de forma unilateral, acompanhado de uma perspectiva multilateral (vale salientar a criação da Organização Mundial do Comércio em 1995) e, logo depois, regional. Assim, no âmbito do que foi chamado de “novo regionalismo” na América Latina,¹⁰ os dois países – juntamente com o Uruguai e o Paraguai – criaram o Mercado Comum do Sul (em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção).

O Tratado de Assunção (TA) firmou as bases para a criação de uma zona de livre comércio (ZLC) entre os quatro países-membros e delineou algumas considerações sobre a realização de uma União Aduaneira (UA). Assim, pôs-se em prática um Programa de Liberalização Comercial (PLC) que consistia na redução linear,

¹⁰ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El nuevo regionalismo en América Latina. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*, Informe 2002. O novo regionalismo consistia em um processo de integração comercial puramente econômico, caracterizado por uma relação de complementaridade com o sistema multilateral de comércio, isto é, o que era promovido não era apenas uma abertura entre os parceiros, mas também entre eles (a região) e terceiros (países e/ou blocos).

progressiva e automática das tarifas dos produtos previstos no TA (artigo 5º, *a*). Apenas em 1995 (com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto – POP), contudo, foi confirmada a UA com a adoção de uma tarifa externa comum (TEC). Obviamente e como exposto na Introdução deste artigo, a política externa (nesse caso, a política comercial) envolveu um processo de negociação – tanto no interior de cada Estado-Membro como entre os parceiros regionais – sobre o tipo de integração desejada, sendo evidentes, nesse processo, pressões de vários setores econômicos (nacionais, transnacionais e, de forma incipiente, translatinos).¹¹

Nesse contexto, portanto, os países do Mercosul estavam relutantes em aplicar o regime de integração previsto para o ZLC e para a UA em áreas de conflito de interesse, como foi o caso da indústria automobilística e do setor açucareiro, que permaneceram diferenciados e no aguardo do processo de desregulamentação e eliminação e/ou redução de tarifas aduaneiras.

3 O CONTEXTO POLÍTICO INTERNO E OS COMPROMISSOS REGIONAIS: O PARLAMENTO ARGENTINO DIANTE DAS PRESSÕES DO SETOR AÇUCAREIRO NACIONAL

Para compreender como o Parlamento argentino conseguiu atuar em relação à política externa nacional, descrevem-se e

¹¹ Cf. SANCHEZ BAJO, Claudia. Mercosur’s open regionalism and regulation: focusing on the petrochemical and steel sectors. In: CONVENCION ANUAL DE LA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 40, Washington DC, 16-20 de fev. 1999. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/isa/sac01/>>. Acesso em: 30 out. 2009; TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina. *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*. Buenos Aires: Mimeo-Flacso, 2004. Disponível em: <http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/botto_delich_tussie_articulonuevasociedad.pdf>. Acesso em: 28 out. 2009.

analisam-se, a seguir, os diversos elementos contextuais internos e as várias pressões que surgiram em relação ao Brasil e ao Mercosul.

3.1 1997: entre as eleições nacionais e as pressões regionais

Em 1997, a Argentina passou por eleições para a renovação parcial das câmaras legislativas nacionais, em um contexto em que o governo de Menem (1989-1999) começava a perder apoio popular e as limitações do modelo econômico,¹² implementado desde 1991, davam seus primeiros sinais de transtorno como resultado das ondas de crises econômicas desencadeadas desde a crise mexicana no final de 1994 (cujos efeitos foram sentidos em 1995).

Em nível regional, o Brasil, na XI Cúpula do Mercosul (dezembro de 1996), fez um anúncio unilateral a respeito de um programa de redução dos subsídios à produção de açúcar destinado à fabricação de álcool combustível. Em contrapartida, o Ministério das Relações Exteriores da Argentina propôs, no âmbito do Conselho do Mercado Comum (CMC), a decisão CMC/DEC n. 16/1996, que estendia uma decisão prévia (DEC/CMC n. 19/1994) de promover a formação de um grupo técnico *ad hoc* para implementar um programa de eliminação (antes de 2001) de tarifas mediante a abertura gradual e a neutralização de assimetrias.¹³

¹² O modelo econômico de Menem, com o apoio do Ministro da Economia Domingo Cavallo, adotou o chamado “Consenso de Washington”, implementando um processo de privatizações, redução de gastos públicos e liberalização da economia, três elementos centrais da onda neoliberal hegemônica na década de 1990, aos quais se somou, em termos de política macroeconômica, a paridade do peso argentino com o dólar, sendo o câmbio fixado por lei.

¹³ ROSALES, Jorge. A pesar de las diferencias, el Mercosur sigue adelante. *La Nación*, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/174615>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

Nesse contexto, as pressões do setor açucareiro argentino logo foram sentidas. Dados o *lobby* do setor (representado pelo Centro Argentino do Açúcar e seu presidente, Jorge Zorreguieta) e o horizonte das eleições legislativas em outubro de 1997, o Congresso argentino aprovou, em 20 de abril daquele ano, a Lei n. 24.822. Esse instrumento jurídico mantinha a tarifa criada em 1992 por um decreto-lei (n. 797/1992) que fixava, para as importações açucareiras, uma tarifa *ad valorem* de 23%, mais uma tarifa variável específica e tratava as exportações oriundas do Brasil da mesma forma como eram tratados os produtos advindos de países fora da UA.

O projeto foi vetado pelo Poder Executivo, mas, em setembro daquele ano, o Senado (a casa na qual surgiu o projeto de lei), ignorando as sugestões do Poder Executivo, ratificou o projeto por dois terços dos votos. Os ministros da Economia e das Relações Exteriores¹⁴ tinham manifestado, expressamente, que a sanção da lei constituía um retrocesso no processo de integração regional, ao qual se somava o mal-estar gerado em torno da controvérsia em relação à ocupação de uma cadeira latino-americana no Conselho de Segurança da ONU.¹⁵ Sem levar em consideração as sugestões

¹⁴ São eloquentes as declarações do senador da região argentina de Salta, Emilio Cantarero (PJ): “Não insistir nesta lei é comprometer o destino da indústria açucareira. [...] Não contarão com o meu voto para levar dor e desemprego a 10 mil pessoas da minha província”. (Cf. CORREA, Rubén. Sorpresiva sanción de la ley del azúcar. *La Nación*, 4 sep. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/76174>>. Acesso em: 23 ago. 2009)

¹⁵ Disputa gerada em razão da divergência de propostas entre os dois países quanto à ampliação das vagas do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil aspirava ser o candidato “natural” a ocupar a vaga permanente correspondente à América Latina. Em contrapartida, a Argentina defendia a existência de uma vaga rotativa. (Cf. MONTI, Jorge. Malestar en Brasil y aclaración de Di Tella por la UN. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acesso em: 23 ago. 2009; O’DONNELL, María Dura reacción del presidente de Brasil. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acesso em: 23 ago. 2009)

do Poder Executivo nacional, o projeto foi sancionado com dois terços dos votos e se transformou em lei.

A resposta do Brasil foi rápida. O Ministério de Relações Exteriores, por meio de um comunicado oficial,¹⁶ manifestou que a norma aprovada pelo Congresso argentino era contrária aos compromissos assumidos¹⁷ no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto e na Cúpula de dezembro de 1996.

Da mesma forma, o setor açucareiro do Brasil, concentrado na União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA),¹⁸ adotou uma postura crítica, classificando a decisão argentina como “fora de propósito” e apontando que os possíveis efeitos das exportações brasileiras sobre a produção local não tinham o impacto negativo afirmado pelo lado argentino, haja vista que se tratava de um volume de exportação muito baixo.¹⁹

¹⁶ Na nota, afirmava-se que “a proibição e as condições previstas na lei prejudicam seriamente a busca de acordo entre os países do Mercosul sobre o assunto. O Brasil espera que o governo argentino tome medidas urgentes para fazer valer os compromissos internacionais com o Brasil, em consonância com o espírito de cooperação e entendimento do Mercosul”. (Cf. LA ROTTA, Adriana. Brasil pide respetar los compromisos. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acesso em: 26 ago. 2009)

¹⁷ Os acordos internacionais (como o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto) estabelecem compromissos difíceis de serem desfeitos. Alguns autores argumentam que processos de integração regional, como o Mercosul, criam entraves que inviabilizam retrocessos em decisões de abertura e quaisquer modificações no caminho adotado que sejam meramente fruto de mudanças de gestão. (Cf. GOMEZ MERA, Laura. Explaining Mercosur’s survival: strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, v. 37, n. 1, p 109-140, fev. 2005)

¹⁸ Cf. UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Disponível em: <http://www.unica.com.br>. Acesso em: 27 ago. 2009.

¹⁹ Durante 1996, o Brasil vendeu para a Argentina 9.591 toneladas de açúcar, o equivalente a US\$ 2,7 milhões, uma soma irrisória se comparada com o valor total das exportações brasileiras para Argentina (mais de US\$ 5 bilhões). No entanto, cabe sublinhar que os produtores de cana planejavam aumentar sua penetração no mercado argentino. (Cf. UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Disponível em: <<http://www.unica.com.br>>. Acesso em: 27 ago. 2009)

O Ministro da Economia, Roque Fernandez, em suas declarações, tentava retirar do Poder Executivo a responsabilidade pelo conflito e pelo risco ao futuro do Mercosul, transferindo-a para o Congresso em geral, ao Senado e ao *lobby* do setor açucareiro, em particular, acusando-os de colocar em risco o futuro do Mercosul.²⁰ A estratégia do Executivo, portanto, foi tentar demonstrar, de maneira forçada, a inconstitucionalidade da norma, baseando-se na primazia dos tratados internacionais sobre as leis internas: assim, o governo argentino justificava-se, salientando a aplicação do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto junto com a autoridade do Poder Executivo para fixar as tarifas com base no Código Aduaneiro vigente.²¹ No entanto, não houve confrontação entre ambos os poderes, dando-se prioridade ao contexto político nacional, determinado por ocasião das eleições de outubro daquele ano, e procurando-se, além disso, abrir espaços de negociação no Mercosul que permitissem colocar “panos quentes”²² nessa questão e promover o progresso do bloco regional.

3.2 2000 e 2003: a continuação da mesma paralisia

A data estipulada pelo esquema descrito na Decisão CMC/DEC n. 16/1996 para o início do processo de abertura do mercado açucareiro foi o dia 1º de janeiro de 2001. Em razão disso, ao longo de 2000 (e, sobretudo, no segundo semestre daquele ano), o problema do setor açucareiro foi parte da agenda do presidente argentino De La Rúa. Dada a mudança de orientação política

²⁰ Cf. PROTESTA de Brasil por la ley del azúcar. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/76209>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

²¹ Cf. PROTESTA de Brasil por la ley del azúcar. *La Nación*, 5 sep. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/76209>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

²² NT: a expressão no texto original é *poner en un paraguas*.

do Poder Executivo, os governos das províncias de Jujuy, Salta e Tucumán endureceram o discurso e tomaram as bandeiras do *lobby* do setor açucareiro.

Por outro lado, a delicada situação social das províncias mencionadas, em particular a de Tucumán – que detinha a maior taxa de desemprego do país (19,9% em agosto de 2000)²³ –, complicou ainda mais a situação e aumentou a pressão dos representantes parlamentares, dos governos provinciais e dos sindicatos dos produtores.

Em 24 de agosto de 2000, a Câmara dos Deputados, com o apoio da bancada governista e da oposição, aprovou uma lei²⁴ que prorrogou o Decreto n. 797/1992. Essa decisão gerou um novo protesto do Itamaraty²⁵ e forçou a negociação do Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Rodríguez Giavarini, com os deputados do país, para evitar uma “guerra entre os congressos do Brasil e da Argentina”.²⁶

A solução temporária para contornar a situação e também atender aos protestos dos trabalhadores do setor reunidos na Federação dos Trabalhadores da Indústria do Açúcar Tucumana (Fotia) e do chamado “Multisectorial del Azúcar”²⁷ foi a revogação da lei promulgada em 24 de agosto e a assinatura da Resolução n.

²³ Cf. BUSCAN contener focos de tensión. *La Nación*, Viernes, 4 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/27459>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

²⁴ Cabe destacar que a lei não estava na pauta da sessão em que foi promulgada, tendo sido tratada sem debate, a pedido do deputado José Vitar Frepaso.

²⁵ Cf. AZÚCAR: contragolpe brasileiro. *La Nación*, sábado, 26 ago. de 2000. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/30384>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

²⁶ Cf. BLETA, Atilio. El azúcar amargó al gabinete. *Clarín*, Miércoles 30 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.clarin.com/diario/2000/08/30/e-01801.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

²⁷ Espaço que reuniu empresários, trabalhadores e partidos políticos das províncias produtoras do Noroeste da Argentina.

743/00, do Ministério da Economia, que estabeleceu uma tarifa aduaneira de 20%, admitindo a possibilidade de aumento para 50%, dependendo do preço do açúcar na Bolsa de Londres. Essa medida protecionista tinha como prazo final o dia 31 de dezembro de 2005.²⁸

3.3 Uma nova gestão presidencial, mas a mesma situação

Na sessão prolongada do Congresso argentino de 28 de novembro de 2002 (última sessão ordinária do período), tornaram-se leis, sem qualquer discussão ou alteração, 666 projetos. Dentre as leis aprovadas, estava a Lei n. 25.715, que dava força de lei à Resolução n. 743/2000 e reiterava a extensão da proteção ao setor açucareiro até 2005. Seguindo a mesma lógica de De la Rúa, o Presidente interino, Eduardo Duhalde, vetou a decisão do Poder Legislativo por meio do Decreto Presidencial n. 42/2003.

Ante o exposto, a seção a seguir se dedica a abordar os eventos em nível nacional e de repercussão regional com base em elementos da disciplina das relações internacionais e da ciência política. Com isso, será possível compreender o papel dos Parlamentos na definição da política externa em geral e nos processos de integração regional em particular. Assim, busca-se estender a análise para questões relacionadas com a construção de políticas públicas regionais e de uma cidadania realmente regional com efetiva participação nas instâncias e nos processos decisórios. Dessa forma, adicionam-se novos elementos ao debate sobre a redução do déficit democrático

²⁸ Cf. EL GOBIERNO extendió hasta 2005 la protección al sector azucarero. *La Nación*, Lunes, 4 sep. 2000. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/31501>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

do Mercosul²⁹ mediante a incorporação efetiva da dimensão parlamentar, à qual compete *representar* os cidadãos, *legislar* sobre problemas de interesse comum e atingir uma capacidade efetiva de *controle* sobre outras instituições regionais.³⁰

4 O INTERMÉSTICO: ESPAÇO NATURAL PARA A INTEGRAÇÃO

B. Hocking,³¹ quando formulou o conceito de *interméstico* nas relações internacionais, referia-se àquelas políticas em que as duas esferas, a nacional e a internacional, seriam indivisíveis, pois as próprias temáticas que as afetavam concediam-lhes esse caráter, como é o caso das questões ambientais, migratórias e de tráfico de drogas.

Todavia, é necessário deixar claro que, em situações em que um Estado é parte de um processo de integração regional, como é o caso do Mercosul, a fronteira do *interméstico* se expande para abranger grande parte das áreas da política interna de um país. Dessa forma, atores que, em outro contexto, não teriam nenhum impacto na agenda externa, podem, em um determinado contexto, contar com o que Giovanni Sartori³² chama de *poder de*

²⁹ Cf. CAETANO, Gerardo. Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿una nueva oportunidad para “otro” Mercosur? *Análisis y Propuestas*, Montevideo, n. 24, 2006. Disponível em: <www.fesur.org.uy/archivos/file/ayp_24_parlamento_caetano.pdf>. Acesso em: 15 out. 2009.

³⁰ Cf. PORCELLI, Emanuel. Parlamento del Mercosur: profundización o irrelevancia? In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 4. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 26-28 nov. 2008.

³¹ Cf. HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin’s Press, 1995.

³² Cf. SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994; SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1987.

*chantagem*³³ sobre outros atores (nesse caso, os legisladores do Congresso argentino).

Além disso, duas formas de participação do Congresso Argentino no processo de tomada de decisão em relação à política externa do país podem ser identificadas: de um lado, a harmonização (ou bloqueio) das normas do Mercosul no âmbito legislativo interno; do outro, a participação dos parlamentares argentinos em instituições, fóruns e encontros intrarregionais. Nos subitens a seguir, busca-se aprofundar o entendimento de tais mecanismos.

4.1 A harmonização de regras do Mercosul

Dada a ausência de supranacionalidade no processo de integração, o processo pelo qual as normas do Mercosul se tornam parte do marco jurídico vigente na Argentina recorre a mecanismos estabelecidos na própria arquitetura jurídica do país (de acordo com o artigo 40 do POP).³⁴ Assim, a internalização das normas

³³ Sartori define poder de chantagem como a capacidade que um partido ou um grupo de partidos em um sistema parlamentarista tem para formar ou derrubar um governo. Neste caso, utiliza-se o conceito como referente à capacidade que um grupo específico tem de gerar os incentivos adequados em determinado contexto. (SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, p. 157)

³⁴ Cf. VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo en el Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Uruguay, CARI, Comisión Parlamentaria Conjunta, 2004. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_5232-544-4-30.pdf>. Acesso em: 16 out. 2009. Como foi constatada uma grande inflação normativa e uma lacuna no processo de implementação das normas, algumas soluções têm sido ensaiadas, a saber: reduzir o número de ratificações necessárias para a entrada em vigor; incorporar as regras por via administrativa e com prazo expresso para a conclusão do processo (Resolução n. 23/1998); instituir normas que não exigem incorporação (*i.e.*, regulam aspectos da organização e do funcionamento, o que já está inclusa na legislação nacional) (Decreto n. 23/2000) de consultas em diversas instâncias e incorporação de várias normas através de um único ato interno (Decreto n. 20/2002); estabelecer normas que não exigem incorporação (*i.e.*, não necessitam aprovação legislativa); e criar uma seção especial nos respectivos jornais oficiais (Decreto n. 22/2004).

regionais é dada por meio da sanção dos instrumentos jurídicos, como é o caso de uma lei do Congresso ou de um decreto do Poder Executivo. Essa situação implica a possibilidade de o Poder Legislativo Nacional acelerar ou desacelerar a integração real ao bloco regional.³⁵

A questão do açúcar na Argentina talvez seja o exemplo mais claro de poder de chantagem nos últimos anos. Aqui, observa-se nítida influência de atores privados representando os próprios interesses setoriais, sendo que o peso dessa influência não apenas refletiu nos conflitos setoriais que se tornaram questões de Estado, mas também colocaram em dúvida a própria continuidade do Mercosul e a relação da Argentina com o principal parceiro da sua política externa – o Brasil.

A. Malamud³⁶ argumenta que essa situação de paralisia e confronto revela a fragilidade institucional do Mercosul e a necessidade de se recorrer à negociação direta dos presidentes dos Estados-Membros. É por isso que se torna necessário avaliar as instâncias de participação dos parlamentares argentinos na estrutura do bloco.

Por outro lado, da assimetria que existe na capacidade de incidência dos interesses particulares em oposição à capacidade daqueles que representam interesses gerais conclui-se que é importante reconhecer que toda tentativa de mudança

³⁵ Esta questão é desenvolvida com mais profundidade em Ana Maria Mustapic e Rodolfo Geneyro. [Cf. MUSTAPIC, Ana María; GENEYRO, Rodolfo. Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Ed.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000. p. 73-94]

³⁶ Cf. MALAMUD, Andres. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

institucional deve incluir a reformulação da participação dos atores institucionais, de modo a gerar e/ou fortalecer vínculos entre os órgãos do Mercosul e a sociedade civil.

4.2 Participação em fóruns e encontros intrarregionais: Comissão Parlamentar Conjunta e atual Parlamento Regional do Mercosul

Como mencionado, uma segunda possibilidade de participação do Parlamento na política externa é a capacidade de assumir posições, ainda que apenas declarativas, em diferentes fóruns internacionais, dentre os quais se destacam a Eurolat³⁷ e o Parlatino.³⁸ No entanto, na estrutura institucional do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta³⁹ (doravante CPC) difere de outros níveis de participação pela sua capacidade de fazer recomendações aos tomadores de decisão e, portanto, interferir na produção normativa do Mercosul (Conselho do Mercado Comum – CMC; e Comissão de Comércio do Mercosul – CCM).

³⁷ Cf. ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROLATINOAMERICANA. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat>>. Acesso em: 17 out. 2009.

³⁸ PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Disponível em: <<http://www.parlatino.org/>>. Acesso em: 17 out. 2009.

³⁹ A necessidade de uma Comissão Parlamentar Conjunta é apresentada de forma quase imperceptível no Tratado de Assunção (em seu último artigo), tendo sido criada de forma definitiva quatro anos depois, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto. Esse Protocolo indicava que o mandato dessa comissão consistia em articular os Parlametos nacionais com o CMC, assessorar o GMC e contribuir para a internalização de regras. Essa comissão foi formada pelos representantes nacionais dos Congressos dos Estados-Membros e careceu, como se infere do exposto, de capacidades deliberativas. Contudo, pode-se identificar, dentre as suas realizações, a incorporação da cláusula democrática em julho de 1998 (Protocolo de Ushuaia) e a iniciativa de formar um Parlamento regional.

Nesse sentido, a CPC coloca em pauta questões relativas ao chamado “déficit democrático” do Mercosul, resultante da baixa participação dos parlamentos nacionais no processo decisório em nível regional, que é centralizado no Poder Executivo (sobretudo nos funcionários do governo não diretamente eleitos, como os ministros e os técnicos que compõem as instituições com capacidade decisória supracitadas). Nas palavras de Caetano: “a institucionalização do processo de integração parece tender a passar por grandes dificuldades em reproduzir a divisão tripartite dos poderes concebida e admitida no nível estatal”.⁴⁰

Em consonância com o exposto, pode-se começar a traçar o percurso do processo de institucionalização de um Parlamento Regional no Mercosul (PM) – processo iniciado em 2000 e finalizado em 2007. Com a XV Reunião Plenária do Mercosul em Santa Fé, foi formalizado, por meio da Decisão n. 10/2000, o objetivo de avançar no processo de institucionalização do cobiçado Parlamento. Em dezembro de 2004, a Decisão n. 49/04 estabeleceu explicitamente a intenção de criar um Parlamento do Mercosul, fixando dezembro de 2006 como a data-limite para a consecução desse objetivo. Cumprindo com esses prazos, foi aprovado, em dezembro de 2006, o Protocolo de Montevidéu, que permitiu a instalação do Parlamento do Mercosul em maio de 2007.

Antes de analisar as potencialidades e os desafios dessa nova e necessária estrutura institucional, faz-se necessária uma breve reflexão sobre a relação entre os Poderes Legislativos nacionais e os Ministérios das Relações Exteriores.

⁴⁰ Cf. CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén. Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración. In: _____ (Comp.). *Mercosur y parlamentos*. Montevideo: CLAEH, 2000.

4.3 Relação Congresso – Ministério das Relações Exteriores

A ausência de um jogo de duplo nível⁴¹ que, na negociação processada na CMC e no CCM, também atenda aos interesses manifestados pelos os membros do Poder Legislativo nacional (incluindo os interesses privados que atuam sobre esses membros) e a percepção de não participação dos legisladores implicam uma difícil relação entre o Congresso e o Ministério das Relações Exteriores.

O fato de grande parte da normativa não estar efetivamente internalizada pode ser visto não apenas como uma situação de ineficiência parlamentar, mas também como uma resposta à falta de consulta do Executivo na hora da tomada de decisões em matéria de política externa com claras implicações para as políticas internas. Nesse sentido, o *cajoneo*⁴² aparece como uma forma política legítima criada no Congresso para fazer valer seu poder.

Embora essa relação se torne ainda mais complexa quando o Poder Executivo não conta com a maioria governista nas casas legislativas, esse mecanismo de bloqueio não é exclusivo somente dos momentos em que há ausência da maioria do partido do governo, como mostra a análise de Mustapic⁴³ sobre a relação

⁴¹ Referindo-se ao famoso texto de Robert Putnam, “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. (Cf. PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, n. 74, p. 69-120, 1996)

⁴² Entendido como o processo de travamento de projetos de lei que ingressam no Congresso, protelando e postergando seu tratamento. NT: *cajonear*, um verbo da gíria argentina, significa adiar, postergar, principalmente no que diz respeito a procedimentos administrativos e legislativos.

⁴³ Cf. MUSTAPIC, Ana M. “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, v. 39, n. 156, p. 571-595, jan./mar. 2000.

entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Essa capacidade de bloqueio é a expressão da capacidade de veto do Legislativo sobre o Executivo nacional (o que também envolve as pastas econômico-comerciais).

Ante o exposto, contata-se que existem dúvidas a respeito da incorporação de novo ator no Mercosul que dê vazão ao processo de superação da preponderância de determinadas instituições e atores intervenientes no processo de integração, somando a voz, tanto de interesses setoriais quanto gerais, em favor de uma efetiva participação da cidadania regional. Assim, o papel dos Parlamentos na formação da política externa adquire âmbitos de aplicação relevantes e voltados para o bem-estar comum, dando um passo à frente para a integração em nível regional.

4.4 Parlamento do Mercosul: reflexões sobre o surgimento de um novo ator

Em virtude do que foi apresentado até agora, o surgimento do Parlamento do Mercosul na estrutura institucional do bloco permite maior participação do Congresso nas negociações, pois é na dimensão parlamentar que o Congresso e os interesses que nele confluem podem desenvolver-se de maneira mais bem estruturada.

Sem dúvida, a primeira pergunta a demandar reflexão advém da tensão entre o intergovernamentalismo (e sua vertente interpresidencialista⁴⁴ no âmbito do Mercosul) e a visão supranacional de integração. A criação de um Parlamento com limitações no poder de ditar normas no esquema institucional, como o atual do bloco regional, é uma inovação nos processos de integração tanto sul-americanos como globais.

⁴⁴ Cf. MALAMUD, Andrés. *Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience*. In: LAURSEN, Finn (Ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003. p. 53-73.

Por outro lado, essa instituição recente (em funcionamento desde maio de 2007) está agora saindo do debate sobre a composição paritária provisória e passando para um debate sobre uma composição por *representação cidadã*⁴⁵ e por eleições diretas dos seus membros, duas características essenciais para se analisar seu papel na estrutura institucional do Mercosul. A falta de resolução desses obstáculos pode converter essa estrutura em “um gigante com pés de barro”⁴⁶ ou uma *CPC plus*, sendo que, até o momento, não se pode dizer que a instituição atual constitua um *Parlamento*, já que não *representa* os cidadãos (com exceção do caso paraguaio⁴⁷), não *legisla* nem tem poder de *controle* sobre as outras instituições regionais (três características fundamentais a qualquer órgão parlamentar).⁴⁸

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, procurou-se apresentar e analisar o papel do Parlamento na formação da política externa. O estudo foi tornando-se cada vez mais complexo à medida que foram incorporados dois níveis de abrangência: o nacional, de um lado, e o internacional, de outro. O processo referente à “Lei do Açúcar”

⁴⁵ Conforme estabelecido no artigo 5º do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (Mercosul/CMC, 23 dez. 2005). (Cf. MERCOSUR. Consejo del Mercado Común. Decreto 23/05. Disponível em: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur/documentos/SDH/DEC_23-05-Acuerdo_Parlamento_ES.pdf>. Acesso em: 17 out. 2009)

⁴⁶ NT: expressão mantida como o original em espanhol (*un gigante con pies de barro*), significando um grande organismo sem poderes para atuação.

⁴⁷ O Paraguai elegeu seus parlamentares de forma direta nas eleições nacionais de abril de 2008.

⁴⁸ Cf. PORCELLI, Emanuel. Parlamento del Mercosur: profundización o irrelevancia. In: IV CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 26-28 nov. 2008.

potencializou a capacidade de interferência do Congresso Nacional na política externa argentina e, especialmente, nas relações desse país com o Brasil e o Mercosul. Do exposto em relação ao caso do açúcar, abriu-se caminho para uma reflexão sobre o papel do Parlamento em um acordo de integração regional, a apresentação do processo de institucionalização de um Parlamento do Mercosul e a explicitação dos desafios impostos a essa instituição.

Assim, sem tentar encerrar o debate, conclui-se este artigo com três reflexões.

Primeiramente, com relação ao papel do Congresso na questão do açúcar, pode-se encontrar uma participação ativa na temática regional (Mercosul), obedecendo às pressões dos setores socioeconômicos e dos representantes das províncias do Noroeste argentino, que não tinham sido acompanhadas pela política de relações externas da Argentina, levando a um enfrentamento entre os dois atores. No entanto, notou-se que o Parlamento não tem uma voz institucionalizada na negociação regional, gerando uma paralisia absoluta na questão (cumpra aqui lembrar que a decisão final do CMC sobre o assunto data de 1996).

Em segundo lugar, tem-se que o progresso necessário do Parlamento do Mercosul, marcado pela instalação dessa instituição, estabelecerá uma nova área de participação do Congresso no processo de tomada de decisão quanto à política externa. Embora a eleição direta dos membros do Parlamento do Mercosul possa significar uma divisão dos parlamentos nacionais, o novo ator regional se constituirá como o canal direto para viabilizar as demandas e pressões exercidas sobre o Congresso no que diz respeito ao âmbito de inserção da Argentina no bloco. Por outro lado, essa mudança qualitativa representará uma modificação na natureza das relações internas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo (o Congresso e os Ministérios da Economia e das Relações Exteriores, principalmente) no tocante à agenda do espaço regional.

Por fim, esse é, sem dúvida, um campo de desenvolvimento da Ciência Política e das Relações Internacionais, haja vista que sua análise ainda se encontra em estágio embrionário e deve ser continuada e aprofundada por estudos futuros que permitam estabelecer conceitos mais bem desenvolvidos sobre essa múltipla relação entre os atores nacionais e regionais, públicos e privados, que atuam na atual estrutura institucional do Mercosul e, conseqüentemente, na evolução do bloco.

Parliament and foreign policy: some reflections on the “Sugar Act”

Abstract: The so-called Sugar Act, Act n. 24,822, which was passed in September 1997, is presented as a case outside the traditional parameters of the formation of Argentina foreign policy since the legislative branch actively participates in our country. Through this work, we try to reconstruct this process, somewhat neglected in the literature on the subject, in order to understand its impact on the relationship of Brazil and Mercosur, as well as outlining some reflections on the present role of Parliament in these issues.

Key words: Mercosur. Parliament. Argentina foreign policy. Regional integration.

REFERÊNCIAS

ASAMBLEA PARLAMENTARIA EUROLATINOAMERICANA. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat>>. Acesso em: 17 out. 2009.

AZÚCAR: contragolpe brasileiro. *La Nación*, sábado, 26 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/30384>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El nuevo regionalismo en América Latina. In: _____. *Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002.

BLETA, Atilio. El azúcar amargó al gabinete. *Clarín*, Miércoles, 30 ago. 2000. Disponible em: <<http://www.clarin.com/diario/2000/08/30/e-01801.htm>>. Acceso em: 26 ago. 2009.

BOTTO, Mercedes. *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

BOTTO, Mercedes. Tussie, Diana; DELICH, Valentina. *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*. Buenos Aires: Mimeo-Flacso, 2004.

BUSCAN contener focos de tensión. *La Nación*, Viernes, 4 ago. 2000. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/27459>>. Acceso em: 26 ago. 2009.

CAETANO, Gerardo. Parlamento regional y sociedad civil en el proceso de integración: ¿una nueva oportunidad para “otro” Mercosur? *Análisis y Propuestas*, Montevideo, n. 24, 2006. Disponible em: <www.fesur.org.uy/archivos/file/ayp_24_parlamento_caetano.pdf>. Acceso em: 15 out. 2009.

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (Ed.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000.

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén. Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración. In: _____. (Comp.). *Mercosur y parlamentos*. Montevideo: CLAEH, 2000.

CIMADAMORE, Alberto. Crisis e instituciones: hacia el Mercosur del siglo XXI. In: DE SIERRA, Gerónimo (Comp.) *Los rostros del Mercosur: el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: Clasco, 2001. p. 229-255.

CORREA, Rubén. Sorpresiva sanción de la ley del azúcar. *La Nación*. com, 4 set. 1997. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/76174>>. Acceso em: 25 ago. 2009.

EL AZÚCAR en el Mercosur. Editorial. *La Nación.com*, 4 jan. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/61531>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

EL GOBIERNO extendió hasta 2005 la protección al sector azucarero. *La Nación*, Lunes, 4 set. 2000. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/31501>>. Acesso em: 26 ago. 2009

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponível em: <<http://www.eia.gov>>. Acesso em: 26 out. 2009.

GOMEZ MERA, Laura. Explaining Mercosur's survival: strategic sources of Argentine-Brazilian convergence. *Journal of Latin American Studies*, v. 37, n. 1, p. 109-140, feb. 2005.

HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*. New York: St. Martin's Press, 1995.

LA ROTTA, Adriana. Brasil pide respetar los compromisos. *La Nación.com*, 5 set. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

MALAMUD, Andres. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

MALAMUD, Andrés. *Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience*. In: LAURSEN, Finn (Ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Aldershot: Ashgate, 2003. p. 53-73.

MEDWID, Bárbara. Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur: el caso de la industria azucarera en Tucumán. In: CIMADAMORE, Alberto (Comp.) *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: Clacso, 2008. p. 495-535.

MERCOSUR. Consejo del Mercado Común. Decreto 23/05. Disponível em: <http://www.derhuman.jus.gov.ar/mercosur/documentos/SDH/DEC_23-05-Acuerdo_Parlamento_ES.pdf>. Acesso em: 17 out. 2009.

MONTI, Jorge. Malestar en Brasil y aclaración de Di Tella por la UN. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acesso em: 23 ago. 2009.

MUSTAPIC, Ana María; GENEYRO, Rodolfo. Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. In: GERARDO Caetano; PERINA, Rubén (Comp.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000. p. 73-94.

MUSTAPIC, Ana María; LLANOS, Mariana. El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur. In: GERARDO Caetano; PERINA, Rubén (Comp.). *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: CLAEH-UPD/OEA, 2000. p. 51-76.

MUSTAPIC, Ana. “Oficialistas y diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, v. 39, n. 156, p. 571-595, jan./mar. 2000.

O’DONNELL, María. Dura reacción del presidente de Brasil. *La Nación*, 19 ago. 1997. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/75151>>. Acceso em: 23 ago. 2009.

PARLAMENTO LATINOAMERICANO. Disponible em: <<http://www.parlatino.org/>>. Acceso em: 17 out. 2009.

PORCELLI, Emanuel. Parlamento del Mercosur: profundización o irrelevancia. In: CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES, 4. Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 26-28 nov. 2008.

PROTESTA de Brasil por la ley del azúcar. *La Nación*, 5 set. 1997. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/76209>>. Acceso em: 26 ago. 2009.

PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, Madrid, n. 74, p. 69-120, 1996.

ROSALES, Jorge. Los argumentos para llegar a la corte. *La Nación*, 5 set. 1997. Disponible em: <<http://www.lanacion.com.ar/76211>>. Acceso em: 26 ago. 2009.

SANCHEZ BAJO, Claudia. Mercosur’s open regionalism and regulation: focusing on the petrochemical and steel sectors. In: CONVENCIÓN

ANUAL DE LA INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 40. Washington DC, 16-20 fev. 1999. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/isa/sac01/>>. Acesso em: 30 out. 2009.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1987.

TUSSIE, Diana; BOTTO, Mercedes; DELICH, Valentina. *El Mercosur en el nuevo escenario político regional*. Buenos Aires: Mimeo-Flacso, 2004. Disponível em: <http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/botto_delich_tussie_articulonuevasociedad.pdf>. Acesso em: 28 out. 2009.

UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR. Disponível em: <<http://www.unica.com.br>>. Acesso em: 27 ago. 2009.

VÁZQUEZ, Mariana. De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur: un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional. *Revista Agenda Internacional*, año 1, n. 2, set./oct./nov. 2004.

VÁZQUEZ, Mariana. La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional. *Revista Res Pública*, Buenos Aires, año 1, n. 1, nov. 2001.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo en el Mercosur*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_5232-544-4-30.pdf>. Acesso em: 16 out. 2009.

Enviado em 5 de outubro de 2010.

Aceito em 15 de dezembro de 2010.

