

# La coordinación en la política exterior de Brasil y México: un estudio comparado

## *The Coordination of Foreign Policy of Brazil and Mexico: a Comparative Study*

Luis F. Fernández \*

Jorge A. Schiavon \*\*

### **Resumen**

El artículo parte de la idea de que la apertura económica influye directamente en los niveles de coordinación en política exterior, porque empodera a nuevos actores antes limitados por disposiciones legales. Al reducirse tales barreras, estos participantes inciden de manera abierta en las decisiones de este ámbito. Para demostrar dicha afirmación, se analizan los casos de México y Brasil, países que tienen en común la experiencia de haber compartido tres procesos que afectan el diseño de la política exterior: democratización, descentralización y globalización. Además, este trabajo estudia el desempeño de las dos naciones en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Mercado Común del Sur, procesos de integración en los que participan, respectivamente. Se hace especial énfasis en tres aspectos que definen el grado de coordinación en materia de política exterior: las facultades legales en negociaciones internacionales, el presupuesto destinado a los ministerios de Asuntos Exteriores en cada país y la dirección de las misiones en el extranjero.

**Palabras clave:** Globalización, política exterior, apertura económica, democratización, descentralización, proceso de toma de decisiones, relaciones internacionales.

### **Abstract**

The article states that economic openness directly affects the levels of coordination in foreign policy because it empowers new actors once restricted by law. By reducing such barriers, these participants openly influence the decisions of the area concerned. To prove this assertion, it analyzes the cases of Mexico and Brazil, countries which have in common the shared experience of three processes that affect the design of foreign policy: democratization, decentralization and globalization. In addition, this paper studies the performance of the two countries under the North America Free Trade Agree-

\* Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y estudiante de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de dicha institución.

\*\* Profesor-investigador y director de la División de Estudios Internacionales (DEI) del CIDE.

ment and Mercosur, respectively. The paper emphasizes three aspects that define the degree of coordination in foreign policy: the legal authority in international negotiations, the budget for the ministries of Foreign Affairs in each country and the direction of the missions abroad.

**Key words:** Globalization, foreign policy, economic liberalization, democratization, decentralization, decision-making process, international relations.

## **Introducción**

Ante el incremento en el número y la diversidad de temas en la agenda internacional, así como la multiplicación de actores con incidencia en asuntos externos tanto en el sistema interno como en el internacional, es fundamental que los Estados mantengan coherencia en sus acciones internacionales mediante la coordinación en política exterior. Esta labor se dificulta debido a que los procesos de democratización y liberalización económica de las últimas décadas han aumentado el número de actores con intereses en temas internacionales, así como los canales de participación. Las cancillerías o ministerios de relaciones exteriores son las instancias gubernamentales responsables de promover, propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias, entidades estatales y los grupos de interés de la sociedad. El mayor reto para estas instituciones es coordinar y representar de manera efectiva los intereses de los diversos actores estatales y sociales con incidencia en el exterior para tener una política exterior única y unificada hacia el mundo.

Ahora bien, la participación de estos protagonistas se ve acotada por constreñimientos legales e instrumentales. Por ello, es fundamental preguntarse: ¿cómo y quiénes definen estos límites? ¿Cómo cambia el entramado institucional y constitucional ante las presiones económicas externas e internas? El argumento central del presente artículo es que la apertura económica tiene una influencia directa en los niveles de coordinación en política exterior, dado que empodera a nuevos agentes que anteriormente se encontraban impedidos por la ley. Estos actores presionan para reducir las limitaciones a su intervención e influir directa y legalmente en las decisiones de política exterior. Así, podría esperarse una relación inversa entre apertura económica y coordinación en política exterior: entre menor es aquélla, hay mayor coordinación, y viceversa. Es importante aclarar que la apertura económica es distinta a la globalización,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Con base en la definición de Peter Dicken, la globalización es la rápida proliferación de la producción transnacional, comercial y de inversiones encabezadas por corporaciones mundiales

entendiendo por la primera el nivel al que el país se abre hacia el mundo, medido a través de los flujos comerciales como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Con la finalidad de sustentar el argumento anterior, se estudiarán dos casos que, a primera vista, podrían parecer similares en términos económicos, políticos, sociales, culturales y geográficos: México y Brasil. Sin embargo, el proceso de apertura económica ha sido distinto en ambos países, razón que podría explicar la variación en sus esquemas de coordinación en política exterior. Se espera observar que, debido a la relativamente baja apertura económica de Brasil, dicho proceso esté muy concentrado, mientras que en México, debido a que este factor es considerable, la coordinación sea más dispersa.

Para probar dicha hipótesis, se examinarán los procesos de toma de decisión en política exterior tanto en México como en Brasil. Estos casos fueron seleccionados debido a que en las dos naciones entraron en vigor tratados comerciales subregionales en 1994 y 1995: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) respectivamente. Además, ambas pasaron por tres procesos similares que pudieron haber afectado la forma de hacer política exterior: 1) democratización; 2) descentralización, y 3) globalización.

Sin embargo, a pesar de haber experimentado la democratización durante el mismo periodo, ambas naciones son federaciones descentralizadas; y la influencia y presión internacional de la globalización es similar para ambas, sin embargo, los procesos de toma de decisiones en política exterior varían considerablemente. Brasil se ha caracterizado por tener una política exterior centralizada en el Poder Ejecutivo, por medio de su Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Itamaraty. En contraste, la política exterior de México ha sufrido un proceso de fragmentación, en el cual intervienen varios actores en la toma de decisiones y participan en las relaciones con otros. Contrastar la historia democrática y de descentralización servirá para resaltar la manera en que la apertura económica impacta en los procesos de decisión de política exterior de los dos países.

En la primera parte de este artículo se presentan las explicaciones alternativas: el impacto de la democratización, la descentralización y la globalización en los procesos de decisión de política exterior. La segunda parte analiza la hipótesis central; es decir, las consecuencias de la apertura económica

---

e instituciones financieras internacionales que facilita el surgimiento de una economía mundial más integrada e interdependiente. Véase Henry Wai-chung Yeung, "The Limits to Globalization Theory: A Geographic Perspective on Global Economic Change" en *Economic Geography*, vol. 78, núm. 3, julio 2002, p. 287.

en dichos asuntos a partir de los años ochenta, tanto en México como en Brasil. La tercera y cuarta partes profundizan en los estudios de caso para cada país, a través del análisis del TLCAN y del Mercosur. A lo largo del trabajo se profundiza en tres aspectos que definen el grado de coordinación en esta materia: 1) las facultades legales (constitucionales y secundarias) en negociaciones internacionales; 2) el presupuesto destinado a los ministerios de Asuntos Exteriores; y 3) la dirección de las misiones en el extranjero. Las conclusiones resaltan la importancia de las atribuciones legales en la coordinación en política exterior y demuestran que en México la apertura económica fue un catalizador para que nuevos actores intervinieran en tales procesos, mientras que en Brasil la baja apertura económica y la fortaleza del marco legal los mantuvieron concentrados en Itamaraty, caracterizados por un alto nivel de organización.

## **Democratización, descentralización y globalización**

México ha experimentado un proceso de democratización paulatino a partir de la década de los años noventa, el cual se ha expresado en el incremento de la diversidad política y, a su vez, en una mayor participación en decisiones de política exterior.<sup>2</sup> Brasil inició dicho asunto a finales de la década de los años ochenta, al salir del régimen militar, con un sistema plural, pero con un esquema de política exterior altamente concentrado.<sup>3</sup> Por otra parte, ambos países tuvieron procesos de descentralización similares a finales de los años ochenta. En 1983, México introdujo reformas de apertura que delegaron recursos a las entidades federativas y a los municipios, otorgándoles mayor poder de decisión. La descentralización, aunada a la democratización, otorgó mayores capacidades a los estados, generando nuevos actores con poder de decisión en política exterior, haciendo más dispersa la coordinación.<sup>4</sup> Por su parte, Brasil, con la reforma constitucional de 1988, puso en marcha un innovador sistema de

<sup>2</sup> Guadalupe González González, *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*, núm. 162, DEI-CIDE, México, 2007; y Guadalupe González González, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, núm. 131, DEI-CIDE, México, 2005, pp. 22-40.

<sup>3</sup> Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *Historia da política exterior do Brasil*, ATEIA, Sao Paulo, Brasil, 1992, pp. 224-241.

<sup>4</sup> Octavio Amorim Neto y Jorge A. Schiavon, "Instituciones políticas internas y la política exterior de Brasil y México" en Antonio Ortiz Mena, Octavio Amorim Neto y Rafael Fernández de Castro (eds.), *Brasil y México: encuentros y desencuentros*, Instituto Matias Romero-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005, pp. 167-199.

descentralización. Con ello, experimentó una mayor intervención de los estados en la política exterior económica hasta la crisis de 1994, durante la cual volvió a centralizar funciones en el gobierno federal, fortaleciendo al MRE. Finalmente, la globalización influyó, en mayor o menor proporción, en ambos países, registrando efectos distintos. En la nación sudamericana, según Amado Luiz Cervo, la globalización sirvió para hacer más pasiva la política en las décadas de los años ochenta y noventa, lo cual se reflejó en una economía más reactiva a las presiones internacionales, con un alto grado de coordinación entre los actores involucrados. En México, la globalización tuvo el efecto contrario: el país fue más receptivo a la presión económica internacional, registrando una rápida integración e interdependencia, pero también bajos niveles de organización en política exterior.

Ahora bien, ¿por qué las mismas variables (democratización, descentralización y globalización) en dos regímenes similares han tenido efectos opuestos en la coordinación en política exterior? Una primera respuesta sería que los alcances diferenciados son resultado de sistemas legales disímiles, los cuales dotan de facultades a ciertos actores con poder de decisión en política exterior. Entonces, ¿qué ha provocado que en Brasil la coordinación en este rubro esté tan concentrada, mientras que en México es cada vez más dispersa?

Brasil ha mantenido bajos niveles de apertura económica con base en la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB. Durante las décadas de los años ochenta y noventa se mantuvo por debajo de 20 por ciento, incluso llegando durante la primera mitad del periodo referido a niveles menores a 10 por ciento. A partir del 2000, se ha observado un incremento paulatino en esta apertura, llegando hasta 27 por ciento en 2007.<sup>5</sup> De manera paralela, los cambios de las facultades que otorga la ley en materia de política exterior no han sido significativos. Entidades federativas, municipios y otros actores aceptan el carácter coordinador y decisor del MRE en esta materia. El caso del Mercosur ejemplificará el impacto de la apertura económica y las variaciones en atribuciones legales para determinar si empresarios, compañías transnacionales, organizaciones u otros agentes han ejercido presión para ganar mayor poder de decisión en política exterior.

En el caso de México, el porcentaje de los flujos comerciales oscilaba, en 2007, alrededor de 70 por ciento, mientras que previo a la firma del TLCAN alcanzaba menos de 35 por ciento como porcentaje del PIB.<sup>6</sup> Así, se observa que entre mayor es la apertura económica, mayor es también el número de

<sup>5</sup> Estadísticas publicadas en septiembre de 2008 por el Banco Mundial, disponibles en [www.bancomundial.org/datos/](http://www.bancomundial.org/datos/).

<sup>6</sup> *Idem*.

protagonistas que pretenden influir en la política exterior. El caso más representativo es el tratado referido, pues la presión de los nuevos actores modificó la legislación, que en esta materia otorga facultades a otros actores.

Lo anterior refleja que la apertura económica puede explicar el cambio en los niveles de coordinación en política exterior. La relevancia de este estudio consiste en encontrar esta relación y demostrar que los grupos de interés presionan para modificar el equilibrio y ganar influencia en las decisiones sobre dicho ámbito, con base en el impacto de las políticas de apertura económica. Por ello, puede ser un modelo replicable que podría explicar, fundamentándose en el grado de apertura económica y las condiciones aquí presentadas, la concentración o dispersión de las disposiciones de política exterior en distintos países. A su vez, adquiere relevancia porque analiza la fortaleza del marco legal en los dos casos que se revisan al permitir o no la entrada de nuevos actores, asimismo, profundiza en los costos y beneficios de darles poder de decisión. Por último, permite observar la fortaleza institucional del Ministerio o Secretaría de Relaciones Exteriores y plantear las bases para un posible estudio sobre sus atribuciones en negociaciones comerciales internacionales.

## **La apertura económica y la liberalización comercial**

La configuración internacional resultante del final de la Guerra Fría fortaleció los procesos de liberalización y democratización en el sistema mundial. Para efectos de este análisis, la apertura económica frente al mercado internacional será definida como el nivel de apertura de un país hacia el mundo, medido a través de los flujos comerciales como porcentaje del PIB:

$$\text{Nivel de apertura} = \frac{(\text{Importaciones} + \text{exportaciones})}{\text{PIB}}$$

Por lo regular, es el Poder Ejecutivo, a través de la Cancillería, el que define la conducción de la política exterior; sin embargo, la política económica exterior presenta escenarios más espinosos debido a los intereses que se ponen en juego. Una vez que el decisor, ya sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo, ha optado por la liberalización, las consecuencias son difícilmente reversibles. A partir de que los actores entran en esta dinámica y modifican sus prioridades, pelean por éstas e intentan conseguir la renta más alta posible. ¿Cómo lo hacen? Influyendo de manera formal o informal en los procesos de decisión.

México, hasta antes de la crisis de la deuda iniciada en 1982, siguió un modelo de desarrollo de industrialización a través de la sustitución de

importaciones (ISI) y de aislamiento, en tanto fue posible, de las influencias e intervenciones del exterior. La diplomacia del país gozó de una relativa independencia en el mundo, sobre todo frente a Estados Unidos, a partir de una política exterior estable y previsible.<sup>7</sup> Durante los años ochenta y noventa, como resultado de un proceso de reforma estructural, México transformó su paradigma económico según la visión neoliberal, abriéndose al exterior y promoviendo intensamente sus exportaciones. Concentró su atención en los países desarrollados y modificó su postura respecto a la Unión Americana, adoptando una más bien pragmática y transformando la relación de vecinos distantes en la de socios comerciales. La transición a una economía abierta se dio por medio de reformas económicas como desregulación, privatización, apertura y promoción de la inversión extranjera durante las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, con el fin de generar crecimiento y estabilidad.<sup>8</sup>

Por su parte, durante la Guerra Fría, Brasil siguió políticas que favorecían las exportaciones para integrarse a la economía internacional, pero aplicando el modelo ISI. La diplomacia del país se caracterizó por la “autonomía por la distancia”, en la que admitía el alineamiento con los valores occidentales (economía de mercado y democracia), sin asegurar un compromiso estratégico para mantener una actitud crítica en las relaciones con las grandes potencias.<sup>9</sup> En los años ochenta y noventa, el gobierno adoptó políticas de apertura económica que dieron como resultado el Acta de integración brasileño-argentina, de 1986 –que después se convertiría en el Tratado de integración, cooperación y desarrollo–, cuyo objetivo era crear un espacio económico común. Con la gestión de Fernando Collor de Mello y la política de mayor inserción internacional, la nación entró en un proceso interno de liberalización económica por medio de reformas económicas para incentivar el desarrollo.<sup>10</sup>

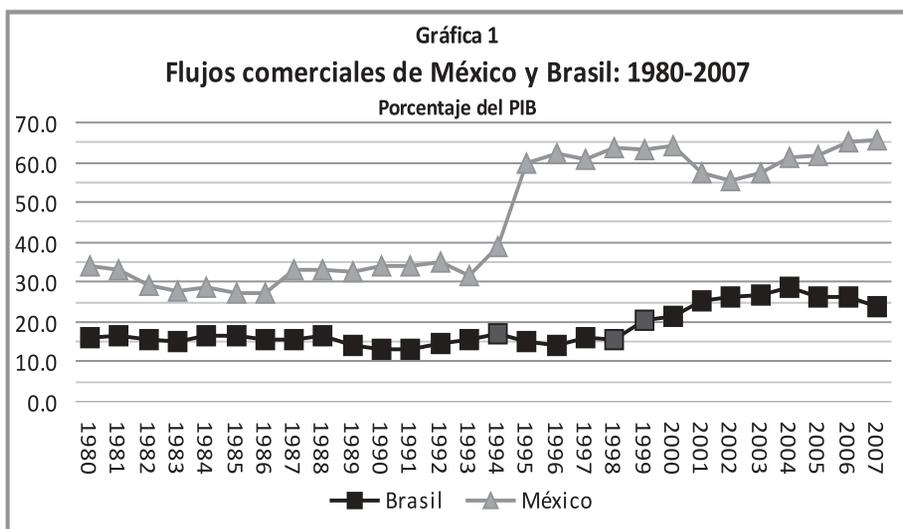
<sup>7</sup> Alberto Van Klaveren, “México: principios y pragmatismo en política exterior” en Heraldo Muñoz (comp.), *Las políticas latinoamericanas frente a la crisis*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, p. 39.

<sup>8</sup> Guadalupe González González, *Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia*, op. cit.; Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, “Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE” en *Foro internacional*, vol. 41, núm. 4 (166), octubre-diciembre 2001, pp. 731-760.

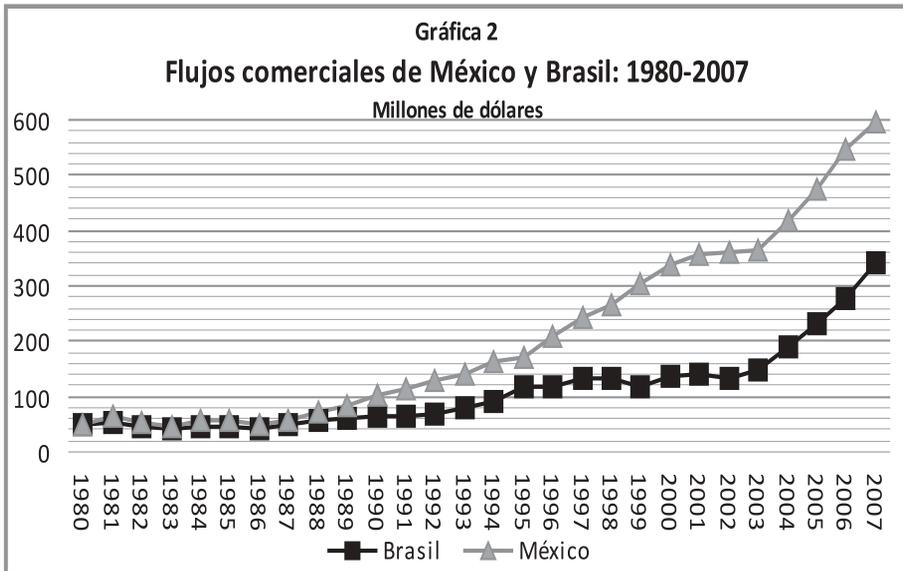
<sup>9</sup> Laura Thais Silva, *Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional*, tesis para obtener el título de Maestra en Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo, Sao Paulo, Brasil, 2006, p. 42.

<sup>10</sup> Pedro da Motta Veiga, “Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making” en Marcos S. Jank y David Silver (coords.), *Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais*, Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Instituto de Estudos do Comercio e Negociações Internacionais, Sao Paulo, 2006, p. 105.

En la gráfica 1 se presentan los flujos comerciales de México y Brasil de 1980 a 2007 como porcentajes del PIB de cada país, con base en datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Antes de 1994, las exportaciones e importaciones de México ya desempeñaban un papel fundamental para la economía, representando entre 30 y 40 por ciento del total del PIB. A partir de 1994 se observa un incremento sustancial en los intercambios debido a la entrada en vigor del TLCAN, aumentando a 60 por ciento (un crecimiento de 100 por ciento en una década). En el caso de Brasil, los movimientos han sido más homogéneos. Antes de 1994, según datos del Banco Mundial (BM), oscilaba alrededor de 15 por ciento como porcentaje del PIB y se mantuvo constante hasta 1998, cuando comenzó a ascender. Brasil firmó el Mercosur con Argentina, Paraguay y Uruguay en 1994, el cual entró en vigor en 1995; sin embargo, los flujos comerciales conservaron niveles bajos a pesar del tratado. La gráfica 2 expresa el desempeño de cada país en este rubro en millones de dólares; en ella, se observa el aumento sostenido del comercio mexicano desde el inicio de la década de los años noventa, mientras que en el país sudamericano ha continuado la tendencia a partir de 2002.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, 2008.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, 2008.

La tabla 1 muestra los datos del BM en cuanto al monto de las exportaciones e importaciones de ambos países en las últimas tres décadas. De 1987 a 1997, habiendo entrado en vigor el Mercosur, los flujos comerciales de Brasil aumentaron tan sólo 0.1 por ciento (de 15.7 a 15.8 por ciento) como porcentaje del PIB. Pese a que adoptó políticas de liberalización económica desde mediados de los años ochenta, el incremento, tanto con la región como con el resto del mundo, fue mínimo. El cambio se presentó en la siguiente década, durante la cual sus intercambios crecieron más de 10 por ciento. En México, la variación en el mismo periodo fue de casi 30 por ciento, y aumentó cinco por ciento más de 1997 a 2007.

Las gráficas 3 y 4 incorporan los porcentajes de importaciones y exportaciones como porcentajes del PIB a partir de 1994, así como el total de los flujos comerciales. Estas imágenes muestran el impacto diferenciado de la apertura económica a partir de los años de entrada en vigor del TLCAN y el Mercosur.

Los procesos de negociación comercial fueron largos en ambos países. Como primer paso, los gobiernos adoptaron políticas de corte neoliberal que favorecieron la liberalización económica. En segundo lugar, era necesario crear una organización burocrática comprometida con la nueva política económica

**Tabla 1**  
**Importaciones y exportaciones de México y Brasil (1987-2007)**

		1987	1997	2006	2007
	PIB (millones de dólares)	294 100	871 200	1 067 800	1 314 200
<i>Brasil</i>	Importaciones de bienes y servicios (% PIB)	6.2	9	11.7	10.7
	Exportaciones de bienes y servicios (% PIB)	9.5	6.8	14.7	12.9
	Exportaciones + importaciones/PIB	15.7	15.8	26.4	23.6
<i>México</i>	PIB (millones de dólares)	140 300	401 500	840 200	893 400
	Importaciones de bienes y servicios (% PIB)	13.4	30.4	33.2	34.1
	Exportaciones de bienes y servicios (% PIB)	19.5	30.3	31.9	31.7
	Exportaciones + importaciones/PIB	32.9	60.7	65.1	65.8

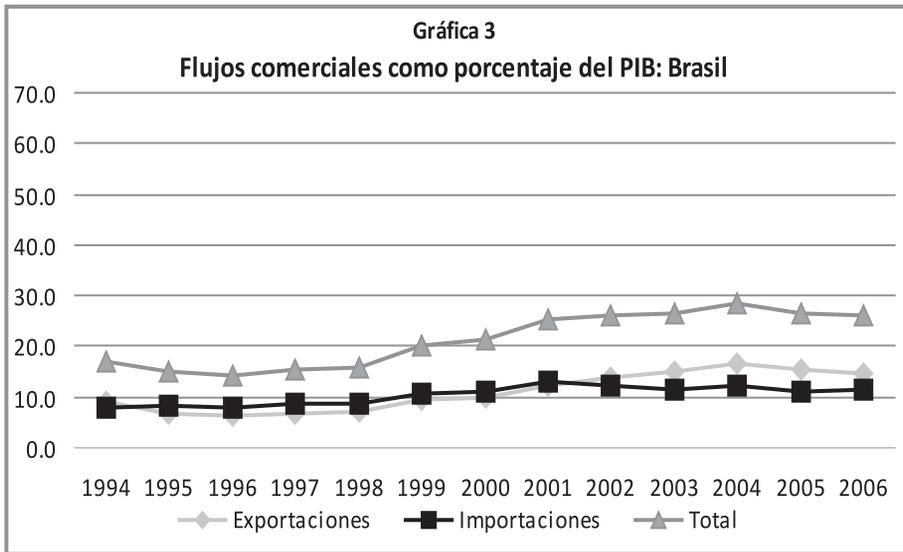
Fuente: Elaboración propia con base en los reportes de 2008 *Mexico at a Glance* y *Brazil at a Glance* del BM.

exterior para llevarla a cabo de manera exitosa.<sup>11</sup> Así, la política exterior se concentró en cuestiones económicas que siguieron procedimientos de decisión distintos a los que estaban concentrados habitualmente en el gobierno federal, pues influyeron intereses sectoriales para defender sus fines. El tercer movimiento fue la negociación comercial, en donde se observó que el impacto de la apertura económica en la política exterior multiplicó el número de actores que intervinieron en los procesos decisorios.

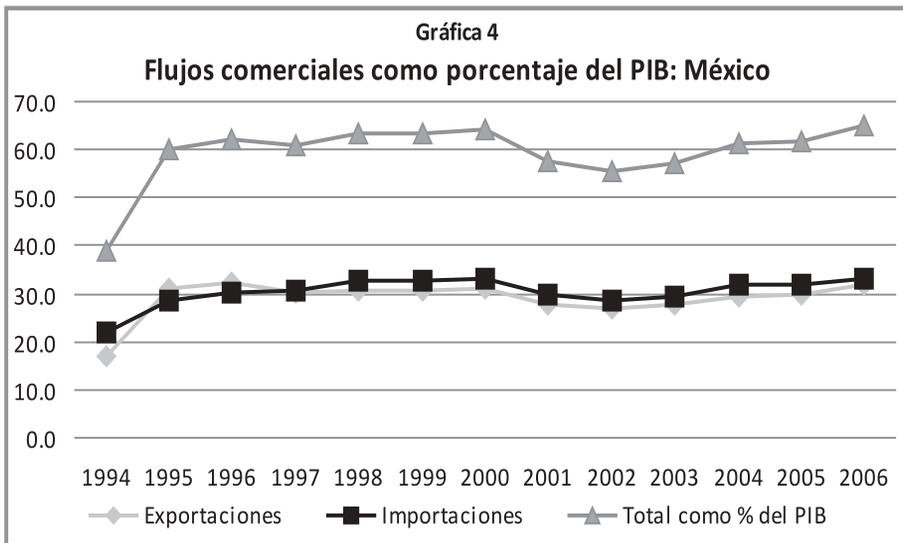
Dentro del segundo paso, al argumentar que era necesario crear una organización burocrática ligada con la nueva política exterior, se esperaba que la Secretaría o el Ministerio de Relaciones Exteriores fuera el órgano especializado capaz de representar al Estado en las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, la intervención de otras dependencias ha complicado la coordinación y diversificado las atribuciones en la materia, por la cantidad de intereses en juego en este tipo de operaciones.

Como se observará más adelante, en el caso de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) perdió atribuciones que ganaron otras agencias,

<sup>11</sup> Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 732.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, 2008.

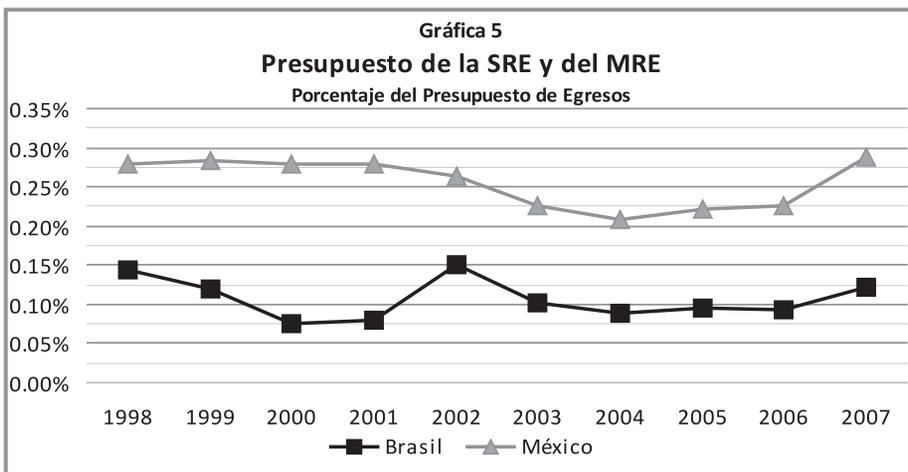


Fuente: Elaboración propia con base en datos del FMI, 2008.

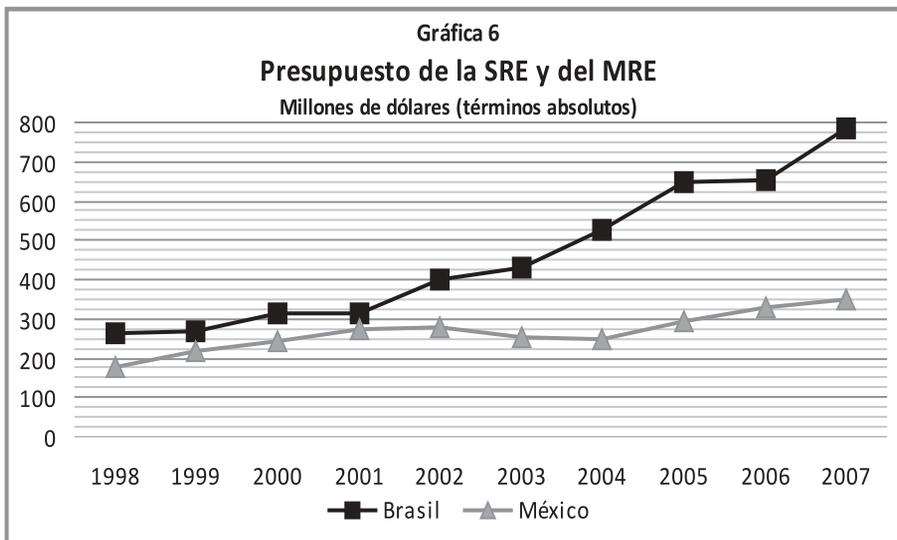
mientras que en Brasil fueron concentradas en el MRE. Bajo esta lógica, se esperarían cambios en la distribución de recursos del Estado a estas instituciones. El presupuesto federal destina una partida a cada ministerio del gabinete bajo la expectativa de cumplir ciertas actividades durante el ejercicio fiscal anual. Entonces, esto haría pensar que en México, al haber diversificado las facultades en política exterior, la asignación para la Cancillería habría disminuido en términos relativos, mientras que en Brasil ésta debería haber aumentado.

Las gráficas 5 y 6 muestran la variación de los presupuestos destinados a la SRE de México y al MRE de Brasil en la última década. La información de la gráfica 5 se presenta en términos relativos y la gráfica 6 en términos absolutos. Se utilizan estos datos sólo para subrayar la diferencia entre los recursos destinados a estas organizaciones burocráticas en cada país.

En México, a pesar de la diversificación de funciones de la SRE y de que el presupuesto de egresos es entre tres y cuatro veces menor que en Brasil en términos absolutos, el porcentaje que se destina, en términos relativos del PIB, ha duplicado casi todos los años los recursos destinados al MRE. Los asignados a la SRE de México, medidos en millones de dólares, se incrementaron 97 por ciento de 1998 a 2007, mientras que en Brasil aumentaron 200 por ciento en términos absolutos. Esto no tiene una relación significativa con la descentralización del poder de decisión en política exterior en México, pues se



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México y de Brasil de 1998 a 2007.



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México y de Brasil de 1998 a 2007.

esperaría una reducción del presupuesto debido a un menor número de actividades. Sin embargo, se ha mantenido constante en términos relativos y ha crecido considerablemente en términos absolutos. En Brasil, a pesar del tamaño del presupuesto de egresos y de las atribuciones concentradas en el Itamaraty, se observa que el Estado destina un porcentaje de recursos bajo en comparación con México. Como se mencionó, el presupuesto de egresos del país sudamericano es mucho mayor que en la otra nación en términos absolutos, por lo que se puede suponer que utiliza más medios para satisfacer las necesidades y actividades del Itamaraty, y que esto no está relacionado de manera directa con la concentración o dispersión de funciones.

En el caso de México, es importante destacar la participación en el mismo presupuesto de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), ahora Secretaría de Economía (SE), pues el porcentaje que se destinó a esta dependencia aumentó exponencialmente desde inicios de la década de los años noventa. La SECOFI tenía atribuciones en comercio exterior, en negociaciones comerciales internacionales y en política económica exterior. Los datos están disponibles a partir de 1998, así que sólo servirán para contrastar la importancia de esta secretaría con la de la de Relaciones Exteriores y no para ejemplificar el caso del TLCAN. La tabla 2 muestra los porcentajes del presupuesto de egresos, así como la cantidad en millones de dólares destinados

a la SRE y a la SECOFI a partir de 1998. La gráfica 7 muestra la variación de los recursos de ambas entidades en términos relativos (como porcentaje del presupuesto de egresos), en donde podemos observar un incremento de 120 por ciento para la segunda, mientras que la primera se mantuvo constante. En la gráfica 8 las cifras son más contundentes pues, en términos absolutos, el incremento de la SECOFI fue sustancial: 320 por ciento, mientras que el de la SRE aumentó 97 por ciento. Como se explicará más adelante, las atribuciones de esta secretaría en asuntos internacionales aumentaron, en detrimento de las de la SRE.

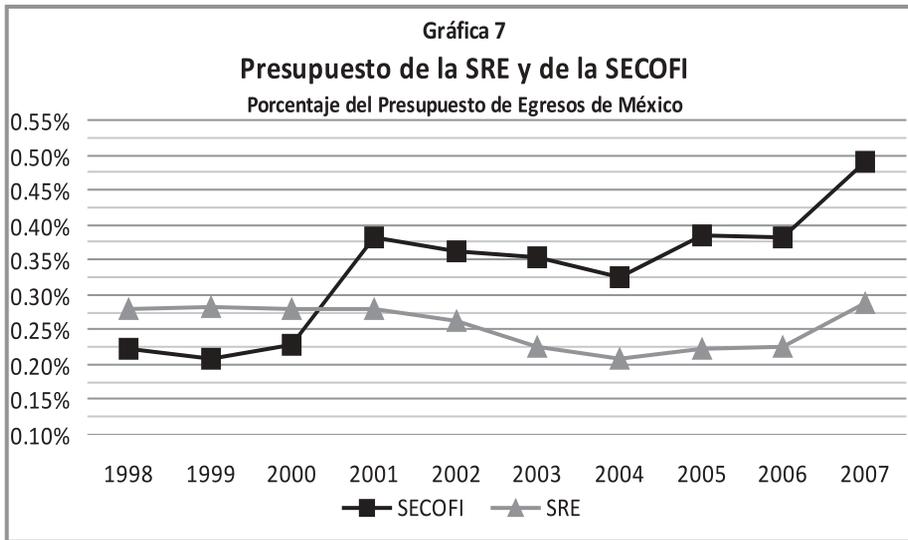
Con la finalidad de sustentar el argumento anterior, en la siguiente sección se estudiarán dos procesos paralelos de integración regional: el TLCAN y el Mercosur, el primero con la participación de México y el segundo con la de Brasil. La finalidad es ejemplificar cómo funcionan los procesos de decisión en política exterior en ambos países, a fin de proveer evidencia respecto a que

**Tabla 2**  
**México: presupuesto de la SRE vs el de la SECOFI**

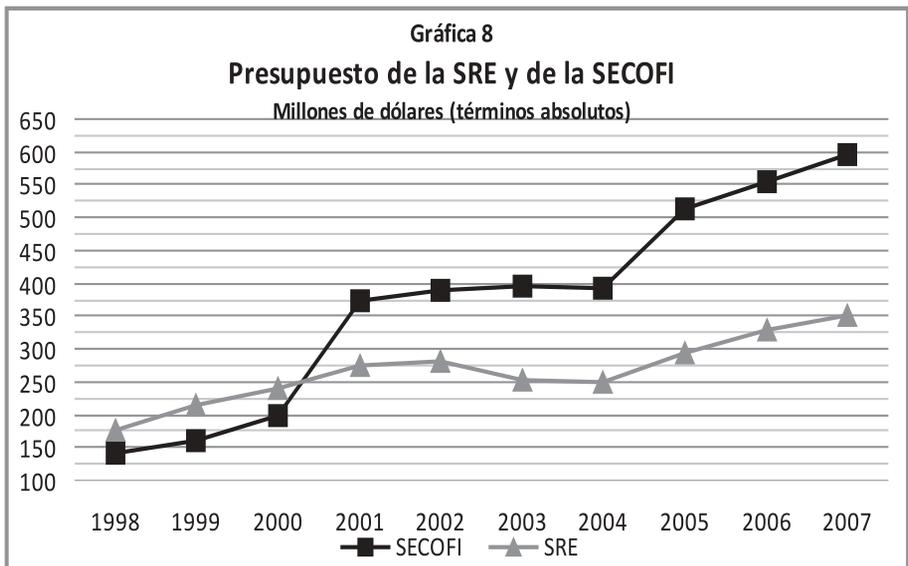
<i>Año</i>	<i>Total de egresos en millones de dólares</i>	<i>Presupuesto de la SRE en millones de dólares</i>	<i>% de la SRE</i>	<i>Presupuesto de la SECOFI/SE en millones de dólares</i>	<i>% de la SECOFI*</i>
1998	63 624.45	177.54	0.2 790 %	141.46	0.2 223 %
1999	75 988.31	215.28	0.2 833 %	159.09	0.2 094 %
2000*	86 710.79	241.10	0.2 780 %	198.43	0.2 288 %
2001	97 790.92	273.75	0.2 799 %	374.28	0.3 827 %
2002	106 823.40	280.54	0.2 626 %	387.74	0.3 630 %
2003	111 313.74	251.43	0.2 259 %	394.46	0.3 544 %
2004	120 486.87	249.96	0.2 075 %	392.74	0.3 260 %
2005	132 746.24	294.52	0.2 219 %	512.28	0.3 859 %
2006	146 005.29	329.30	0.2 255 %	556.16	0.3 809 %
2007	121 254.56	350.39	0.2 890 %	594.87	0.4 906 %

\* Cambió a SE en el año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México de 1998 a 2007.



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de México de 1998 a 2007.



Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos de la Federación de 1998 a 2007.

los diferentes esquemas de apertura económica de las dos naciones modificaron los escenarios, afectando la coordinación en materia de política externa: Brasil concentrándola en Itamaraty y México iniciando su desconcentración. Para ello, se analizarán los siguientes elementos para los dos casos: 1) los actores que participan y sus facultades de negociación en materia de comercio internacional; 2) quién encabeza las misiones de negociación en el extranjero; 3) quién y cómo coordina la política exterior nacional; y 4) cómo interactuaron los actores internos en el proceso de negociación del TLCAN y el MERCOSUR.

### **México y el TLCAN**

La coordinación en política exterior entre el Ejecutivo y el Legislativo en México tiende a ser alta si el presidente pertenece al partido que cuenta con mayoría en el Senado. En caso contrario, la coordinación tiende a ser menor, pues los senadores son más críticos al ratificar tratados internacionales y al nombrar a los diplomáticos propuestos por el jefe de Estado. Durante el proceso de gestación, negociación y ratificación del TLCAN, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controlaba la mayoría absoluta de curules en el Senado de la República (1988-1994), por lo que la coordinación era muy alta. La democratización en México permitió reformas electorales y estructurales necesarias para generar una mayor apertura política, lo cual fortaleció a la oposición y le permitió ocupar más espacios en distintos niveles de gobierno.

Las atribuciones en negociaciones comerciales internacionales dan al presidente la capacidad de celebrar tratados, y al Congreso, específicamente al Senado, la de ratificarlos. Bajo esta condición, el último se convierte en un jugador importante de tales convenios. Sin embargo, dentro del proceso de decisión, desde la propuesta de un tratado internacional de cualquier índole hasta su votación y ratificación, hay lineamientos o acciones que llevan a la consecución del mismo. Su gestación involucra nombrar funcionarios y representantes, incluir sectores afectados y grupos de interés y crear mesas de negociación, entre otros movimientos políticos y burocráticos. Es indispensable establecer los medios de interlocución que involucren a los distintos grupos de la sociedad civil para asegurar la coordinación. La votación del Senado y la ratificación presidencial son los últimos pasos. Por tanto, para esta investigación, se explicarán las acciones que tomó el gobierno federal para dar seguimiento al TLCAN.

A mediados de la década de los años ochenta, en respuesta a la crisis de 1982, las autoridades mexicanas pusieron en marcha acciones a favor de la liberalización comercial. Estas maniobras representaron el inicio de una pro-

funda transformación del Estado, sobre todo en política económica, la cual sólo resguardaría algunas áreas estratégicas (como el sector energético) y permitiría el acceso a la inversión privada nacional y extranjera. A partir de 1985, el gobierno llevó a cabo reformas institucionales y económicas en materia de inversiones, desregulación administrativa, competencia, aduanas y modernización institucional. La desaparición progresiva de las barreras a los intercambios significó el cambio más representativo en la política económica nacional, pues se redujeron aranceles, cuotas y productos con licencia de importación, y se impulsó el sector exportador.<sup>12</sup>

La nueva política económica llevó a México a tener una actuación internacional cada vez más activa en foros regionales e internacionales. El país ingresó al *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio –OMC–) en 1986, lo que lo obligó a modificar las reglas del comercio internacional y a anclar la liberalización en marcha por medio de su participación en organismos multilaterales. El ejemplo más significativo fue su presencia en la Ronda Uruguay, firmada en 1994, que redujo las barreras a los intercambios y adaptó estatutos nacionales a las reglas de dicho órgano.<sup>13</sup>

México se insertó en la economía internacional con gran credibilidad, razón por la cual el presidente Salinas de Gortari aprovechó el momento para gestionar con Estados Unidos un acuerdo que facilitara el intercambio de bienes y servicios en América del Norte. Este país ya había firmado con Canadá un tratado de libre comercio en 1988, por lo que la negociación de un nuevo tratado los integraría a ambos. Así pues, el proceso de apertura condujo a México a firmar el TLCAN.<sup>14</sup>

Este tratado fue controversial debido a las diferencias económicas, políticas y sociales que existían entre los signatarios, por lo que era indispensable regular de manera correcta todos los sectores. En los tres países, parte de la población se oponía fervientemente, mientras otra lo apoyaba, y también habría tanto beneficiados como perjudicados. De tal suerte, los grupos de interés debían ejercer su influencia en la dirección que convenía a sus intereses. La aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense en noviembre de 1993 fue muy cerrada (Cámara de Representantes: 234 a favor y 200 en contra; Senado: 61 a favor y 38 en contra). En México, por el contrario, tuvo una

<sup>12</sup> Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Trade Liberalization Policies in Mexico*, OECD, París, 1996, pp. 12-31.

<sup>13</sup> Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1996, pp. 68-71.

<sup>14</sup> Nora Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 170-174.

amplia mayoría en el Congreso debido a la conformación política del mismo; sin embargo, la negociación se dio con los afectados de manera directa.

Antes de exponer la participación de nuevos actores, cabe destacar que el sistema político mexicano, antes de 1997, tenía una baja pluralidad política, pues el PRI controlaba la mayoría en ambas cámaras, además de que el titular del Ejecutivo era el líder indiscutible del partido en el gobierno. Por lo tanto, el estudio sobre la coordinación en política exterior y la participación de otros protagonistas puede ampliarse a partir de que el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y, posteriormente, la mayoría en el Senado y la Presidencia en el año 2000. La fragmentación política anterior a este periodo era muy baja y la oposición se limitaba a una mínima participación en el Congreso, legislaturas locales y municipios. Así, a pesar de que el Senado tenía atribuciones constitucionales para ratificar los nombramientos diplomáticos y los tratados internacionales, la disciplina partidista se imponía y se mantenían las preferencias del presidente.

Entonces, ¿quiénes fueron los actores involucrados en la negociación interna respecto al TLCAN? Primero, una vez que el gobierno de Salinas de Gortari decidió iniciar el proceso de firma, debía nombrar al equipo que dirigiría los acuerdos internacionales y que siguiera la política comercial exterior y las preferencias del Poder Ejecutivo. Cuando el mandatario llegó al poder en 1988, el gobierno federal carecía de un órgano efectivo para coordinar la política exterior, en particular el área de comercio internacional. Schiavon y Ortiz Mena argumentan que a pesar de que las facultades estaban concentradas en la SRE, la cantidad y diversidad de asuntos internacionales rebasaban sus capacidades, por lo que existían dos alternativas: reformar la burocracia existente o crear una nueva organización.<sup>15</sup> El resultado fue la transferencia de atribuciones de la SRE a otras secretarías de Estado, sobre todo a la SECOFI, y a un cuerpo especializado que negociaría el TLCAN.

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 es la norma internacional que regula los procesos de negociación internacional y la firma de acuerdos. El titular del Ejecutivo nombró a los representantes en las misiones en el exterior y siguió los lineamientos de dicho ordenamiento. Los autores citados resaltan el ejemplo de la participación, en calidad de observadores, de la Comisión de Aranceles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Ronda Tokio de negociaciones multilaterales del GATT, de 1973 a 1979. Se tomó esta decisión debido a la importancia de los aranceles como ingreso tributario y pieza clave de la política comercial.<sup>16</sup> Las

<sup>15</sup> Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 740.

atribuciones no estaban definidas de manera correcta y varias organizaciones burocráticas tenían injerencia en asuntos internacionales de índole comercial.

En este marco, los actores identificables que detonaron la apertura comercial fueron: 1) organizaciones burocráticas, como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la SECOFI, la SHCP, la SRE, la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) y, si dividimos por sectores la negociación comercial, también intervinieron, en mayor o menor medida, las secretarías de agricultura, del trabajo, de turismo, de comunicaciones y transportes y de energía; 2) sindicatos y organizaciones sociales: la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Regional Obrera Mexicana, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), entre otros; 3) empresarios; y 4) misiones de negociación: nombramientos presidenciales que otorgaron plenos poderes para gestionar tratados internacionales.

Las organizaciones burocráticas participaron de manera directa en la negociación del tratado. Con base en la fracción I del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SRE debe “promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. Esto otorgó plena competencia a la SRE para intervenir en la negociación del TLCAN, mediante la coordinación u observancia del seguimiento de la misma, sin afectar las acciones de las otras dependencias. Recordando la definición de coordinación en política exterior, que consiste en la capacidad de generar consenso entre los actores involucrados, con o sin facultades legales, por medios institucionales, la SRE, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene la atribución de consensuar las posiciones para conducir la política exterior. Así pues, se limitó a actuar en el marco de la fracción I del artículo 28 de dicha ley.

La necesidad de especialistas en cuestiones comerciales limitó, en mucho, la capacidad de la SRE, ya que su servicio civil de carrera no había reclutado el personal requerido. Esto llevó al Ejecutivo federal a buscar individuos que pudieran negociar y obtener los mejores dividendos. La falta de aptitudes técnicas hizo que el presidente redujera la participación de esta secretaría a cuestiones políticas y diplomáticas, en las que tenían ventajas comparativas.<sup>17</sup>

Además de esto, el Reglamento interno de la SRE se modificó durante la administración de Salinas de Gortari, retirándole atribuciones comerciales y

<sup>16</sup> *Ibidem.*, pp. 739-740.

<sup>17</sup> *Idem.*

otorgándoselas a la SECOFI. En específico, se trataba del apoyo y la promoción del comercio internacional mediante la captación, la difusión, el seguimiento y la evaluación de la información, en coordinación con las unidades administrativas competentes, estipulados en la fracción XIV del artículo 12 de la norma referida que data de 1993; la coordinación de la participación de México en reuniones y eventos internacionales de carácter económico (fracción XII, artículo 12) y la reunión con los organismos de la administración pública federal que se ocupen de cuestiones económicas internacionales bilaterales y participar en los mecanismos intersecretariales. La SECOFI absorbió estas atribuciones y quedó a cargo de la coordinación y seguimiento de la política exterior en materia económica.<sup>18</sup>

¿Qué papel desempeñó la SECOFI en la negociación del TLCAN? Esta secretaría fue reestructurada por completo durante el sexenio de Salinas de Gortari. Redujo el personal e incorporó a especialistas en economía altamente calificados para que desempeñaran adecuadamente las nuevas tareas enfocadas al comercio internacional. Así, en 1990 se creó la Oficina de Negociación del TLCAN, que se transformó en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales y que recibió las atribuciones de coordinar y diseñar la política comercial exterior y proponer las estrategias y los esquemas para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias.<sup>19</sup> Esto causó fricciones entre la SRE y la SECOFI por la duplicación de funciones y, por tanto, falta de coordinación.

Los autores ya citados también resaltan el papel fundamental que desempeñó la OPR, pues tuvo la tarea de centralizar y coordinar todas las acciones del gabinete, de forma que se siguieran lo más cerca posible las preferencias de política externa del Ejecutivo federal. Se estableció un gabinete de política exterior, en el cual se tomaban las decisiones más importantes con los distintos secretarios de Estado. Sólo cinco dependencias integraban este gabinete hacia 1992: la SRE, la SHCP, la SECOFI, la Procuraduría General de la República y la SEGOB. De esta manera, la negociación, la gestación y las directrices fundamentales para el TLCAN salieron de este selecto círculo.<sup>20</sup> La SRE quedó disminuida, la SECOFI empoderada, la SHCP —a cargo de Pedro Aspe— acotada, pero con un peso decisivo, y el procurador con competencia constitucional.

En este caso, se pueden observar los primeros cambios en las facultades

<sup>18</sup> Guadalupe González González, *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*, *op. cit.*, p. 16; Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 746.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> Con el fin de profundizar en el papel de la OPR, la SRE, la SECOFI y la negociación del TLCAN y del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea bajo las presidencias de Salinas de Gortari y Zedillo, véase Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 731-760.

legales, auspiciados desde la misma Presidencia. Los nuevos actores fueron aprobados por el Ejecutivo federal y modificaron el *status quo* que mantenía la coordinación en política exterior. En lugar de especializar al cuerpo diplomático, otorgó facultades al personal ya capacitado y de la confianza del presidente, que seguiría sus políticas desde la SECOFI. El modelo neoliberal, que condujo a la apertura de la economía, condujo a desconcentrar el poder de decisión de la SRE; *ergo*, a dispersar la coordinación en política exterior en materia económica internacional.

Los sindicatos también incidieron, aunque en menor medida, en la negociación. La presión que ejerció este tipo de organizaciones se basaba en la fuerza gremial y sectorial que buscaba defender los intereses de los trabajadores. La apertura económica significaba cambiar el equilibrio laboral, promover la industria exportadora, incentivar la inversión extranjera, abrir el mercado mexicano a la competencia, generar un crecimiento acelerado y, en general, cambiar la política de sustitución de importaciones que había seguido México desde la década de los años treinta. La estructura laboral se modificaría como resultado del tratado, lo cual podría dejar vulnerables a algunos sectores de la economía respecto a las vicisitudes de la economía regional. La protección de sectores específicos, sobre todo la agricultura, se convirtió en la bandera de estos grupos de interés. Se demandaba la apertura paulatina para no dañar a los productores, particularmente los de granos. Por ejemplo, maíz, frijol, azúcar, leche y otros alimentos tendrían gravámenes arancelarios para primar la producción nacional con una apertura programada a 10 años, que después se prolongaría a 15, hasta llegar a 2009. La defensa sectorial representó una lucha efectiva que cambiaría algunas condiciones en la redacción del TLCAN.

Es importante destacar que en México y en el derecho internacional, la firma y ratificación de un tratado internacional compromete al Estado. A su vez, le da jerarquía al tratado al convertirlo en ley suprema de la Unión, por medio del artículo 133 de la Constitución, y ubicándolo sólo por debajo de ésta. Por tanto, cambiar la redacción del tratado significaba modificaciones en cuestiones legales que comprometerían a los sectores. Las facultades ahí definidas debían ser revisadas a detalle para conseguir el máximo beneficio. A pesar de esto, el sector sindical se mostró tibio ante los ajustes que se acercaban, pues no promovió el análisis ni el debate de sus posibles consecuencias. Se limitó a exigir que la legislación laboral no alterara el contenido de los contratos colectivos y su relación con el Estado.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Sylvia Narváez, "El TLCAN y la problemática del sindicalismo trinacional" en *Nueva Antropología*, vol. XVIII, núm. 59, abril 2001, pp. 93-120.

La CNC, bajo la dirección de Hugo Andrés Araujo (1988-1994), respaldó la entrada en vigor del TLCAN, debido a la estructura corporativista que históricamente ha caracterizado al sindicalismo mexicano. El apoyo no fue brindado de manera directa al tratado, sino al partido en el gobierno. Su posición fue criticada al interior y al exterior del sindicato, ya que escindió su estructura. Algunos grupos internos lograron ejercer presión para alargar los tiempos de apertura de ciertos productos, pero no tuvieron los efectos esperados. Las dirigencias posteriores de Heladio Ramírez López y Cruz López Aguilar criticaron, e incluso se sumaron, a las movilizaciones en contra del acuerdo.<sup>22</sup> El sindicalismo mexicano ganó cierta autonomía con el proceso de liberalización y lo empoderó de forma que sus preferencias fueron tomadas en cuenta, aunque en menor grado, reduciendo su condicionamiento al esquema ligado al partido dominante.

Ramírez López y López Aguilar se encontraban en una posición más cómoda para defender los intereses de sus agremiados porque ya no dependían por completo del partido en el gobierno. El cambio más importante en su comportamiento pudo observarse a partir de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara baja. Desde entonces, el comportamiento de la CNC ha sido en el sentido de oponerse fervientemente al tratado y a los tiempos de apertura. Así pues, se puede destacar que este tema, aunado al inicio del proceso de democratización en México, modificó el papel de las agrupaciones campesinas, convirtiéndolas en actores más activos.

La CTM definió su posición hasta el 19 de agosto de 1991, en un documento en el que se apegó a la política del Ejecutivo y especificó que el tratado comercial no debía vulnerar los derechos de los trabajadores y sí evitar la pérdida de fuentes de empleo. La CTM también defendió el TLCAN, pues compartía la idea de que generaría desarrollo económico al incrementarse la producción y, en consecuencia, se traduciría en bienestar para los trabajadores mexicanos. Fidel Velázquez, dirigente de la CTM de 1950 a 1997, manifestó que México alcanzaría altos niveles de crecimiento y que la organización apoyaba de manera incondicional el tratado porque el gobierno federal defendía los intereses de los obreros.<sup>23</sup> Salinas de Gortari tuvo el respaldo amplio y abierto del sindicalismo mexicano. Fue mínima la oposición al acuerdo, pero la participación se intensificó durante los años posteriores a la firma. En términos generales, Narváez argumenta que las corporaciones mantuvieron un papel

<sup>22</sup> *La jornada*, México, 2 de enero de 2003.

<sup>23</sup> *El financiero*, México, 19 de junio de 1991; y Sylvia Narváez, *op. cit.*, p. 97.

de espectadores más que de actores en la negociación del TLCAN. Hubo un pequeño grupo de dirigentes que integraron la comisión negociadora mexicana, pero su intervención fue muy limitada. Por el contrario, el sector patronal tuvo una amplia participación, con más de 500 integrantes que fungieron como asesores del gobierno, distribuidos en 171 ramas industriales y en 16 comisiones. Hay una gran diferencia si lo comparamos con el sector sindical, compuesto por seis miembros, a los que apenas se les informaba de las negociaciones y decisiones.<sup>24</sup>

Los empresarios mexicanos gozaron de mayor autonomía ante el Estado. Se habían mantenido ajenos al control estatal y, a su vez, protegidos para generar crecimiento. Durante el desarrollo del modelo de sustitución de importaciones, parte de este respaldo consistió en mantener cerrada la economía, a fin de blindarlos ante la competencia internacional y generar crecimiento interno. El gobierno se encargaba, en términos políticos, de crear un clima favorable para las inversiones, controlando a los actores populares que podían significar un desafío, como los sindicatos. Esto se modificó con la apertura económica, pues abandonó su función de agente de desarrollo económico y subordinó su acción a las necesidades de capital. Las organizaciones empresariales comenzaron a defender o perseguir sus intereses ante la liberalización.<sup>25</sup> A principios de 1990, el sector privado impulsó su propio proceso de consultas sobre la factibilidad y conveniencia de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Las deliberaciones fueron lideradas por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la organización empresarial más importante a nivel nacional, creada en 1976 e integrada por la industria, el comercio y los sectores agropecuario y de servicios.<sup>26</sup>

Así, en la negociación del TLCAN, los patrones se mostraron muy activos e influyeron en gran medida. En este escenario, las divisiones fueron más claras, pues había grupos que resultarían beneficiados considerablemente con una postura de libre mercado y otros que tendrían fuertes desventajas con la apertura y estaban más bien inclinados a la protección. De esta manera, la intervención se presentó por sectores, pues los empresarios con competencia se reunían con el gobierno y cabildaban para llegar a acuerdos favorables. El CCE, por medio de la Coordinación de Organismos Empresariales para el Comercio

<sup>24</sup> Sylvia Narváez, *op. cit.*, p. 98.

<sup>25</sup> Ilan Bizberg, "La transformación del poder político mexicano" en *Revista mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 3, julio-septiembre 1999, pp. 139-161.

<sup>26</sup> Lara de Sterlini, "La participación del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales: la experiencia mexicana con el TLCAN" en *International Trade Center Programme*, OMC, 2003, p. 2.

Exterior (COECE), organizó un foro neutral que tomaría la decisión final para evitar un conflicto dentro de las comisiones.<sup>27</sup> Los empresarios lograron cambiar la redacción del tratado. Como se explicó, un acuerdo internacional se convierte en ley suprema de la Unión. Por tanto, los patrones pugnaron por orientar legalmente la negociación por medio de las comisiones. Así, estos actores se fortalecieron, teniendo un papel determinante en las decisiones de política económica exterior. El órgano más representativo fue la COECE, creado en 1990 por el CCE, que aglutinó los intereses del sector privado mexicano para defenderlos y representarlos en las gestiones comerciales internacionales.

Además de la injerencia directa de los empresarios, la presencia del sector sindical y la burocracia que intervino en el tratado, la misión de negociación en el exterior también tuvo repercusiones en la coordinación en política exterior. Como ya se dijo, el Ejecutivo federal cambió las directrices sobre el funcionamiento de las decisiones de política económica exterior, otorgando a la SECOFI la facultad de promover y coordinar las negociaciones comerciales internacionales. Bajo esta lógica, el presidente de la República debía otorgar plenos poderes para capacitar al titular o a los subtitulares de esta secretaría con prerrogativas para representar al Estado mexicano. El 2 de enero de 1992 se publicó la Ley sobre la Celebración de Tratados, con el fin de definir las directrices que seguiría la firma de tratados. Así, el artículo 3 de esta normatividad especificaba que correspondía al presidente de la República otorgar plenos poderes, los cuales estarían definidos en el artículo 2, fracción VI, de la misma como: “el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados”.<sup>28</sup> Por tanto, a quien el presidente otorgara plenos poderes representaría a México, teniendo la capacidad de comprometerlo.

Entonces, ¿a quién o quiénes otorgó el presidente tales facultades durante la negociación del TLCAN? Al secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, y al subsecretario de Comercio Internacional, Herminio Blanco. Estos dos personajes fueron los responsables directos de la negociación del TLCAN, el cual después debía ser aprobado por el Senado y ratificado por el presidente de la República. La SRE se limitó a la observancia y el seguimiento de las gestiones con una baja participación, sobre todo política y diplomática.

Otra forma en la que intervinieron los actores fue por medio del cabildeo con congresistas estadounidenses. En esta acción se unieron tanto los

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p. 3.

<sup>28</sup> Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 1992.

empresarios como el gobierno, y fue realizada principalmente por empresarios, cabilderos profesionales y la embajada de México en Washington, entonces a cargo de Gustavo Petriccioli.<sup>29</sup> Según Jorge Chabat, se emprendió la campaña más cara y elaborada que ningún otro gobierno extranjero haya llevado a cabo jamás en Estados Unidos.<sup>30</sup> El objetivo era convencer a los congresistas de aquel país de apoyar el tratado a cambio de ciertas prerrogativas que se ofrecían directamente a los representantes y a su distrito electoral. El gobierno y la COECE fueron los protagonistas más activos en esta tarea. Se calcula que gastaron alrededor de 25 millones de dólares entre 1989 y 1993, cifra que se incrementó a 30 millones de dólares a fines de 1993.<sup>31</sup> Los empresarios y el gobierno lograron gestionar, por los medios disponibles, la aprobación del tratado, consolidarlo y elevarlo al rango de ley suprema de la Unión. Las facultades legales se modificaron, creando un nuevo *status quo* de política económica exterior, y los actores influyeron de manera informal para variar su resultado.

En suma, es posible observar que la apertura económica generó algunos cambios importantes en facultades legales que condujeron a desconcentrar el poder de decisión en materia de política exterior. Primero, las políticas neoliberales encauzaron el nuevo modelo económico del país hacia la apertura económica. La administración de Salinas de Gortari adoptó este modelo e inició procesos de liberalización que generaron nuevos actores con intereses diversos, a favor o en contra de la apertura: organizaciones burocráticas, sindicatos y empresarios. También reestructuró la administración, creando un cuerpo especializado en política económica exterior, bajo el cobijo de la SECOFI. El Ejecutivo federal modificó las atribuciones de la SRE (promover y coordinar las negociaciones internacionales), ante la falta de especialistas en comercio exterior, y las transfirió a la SECOFI. La apertura económica creó necesidades en la esfera ejecutiva que fueron satisfechas modificando el marco legal para

<sup>29</sup> Principalmente se trató de empresas estadounidenses especializadas en el cabildeo: Burson-Marsteller, Cleary & Gottlieb, Shearman & Sterling, Walter & Associates, Public Strategies, Brock & Company, entre muchas más. Las primeras dos fueron las que registraron ingresos más altos entre 1990 y 1993. La COECE también fungió como cabildera independiente y contrató únicamente a dos empresas: Apodaca and Sosa y Advanced Strategies, con un gasto aproximado de 1.2 millones de dólares. Las otras contrataciones fueron hechas principalmente por la SECOFI, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Cemex y el presidente. La SECOFI tiene un registro de haber contratado 17 empresas de cabildeo con un gasto aproximado de 25 millones de dólares. Véase Todd A. Eisenstadt, "El ascenso del cabildeo de México en Washington: todavía más lejos de Dios y más cerca de los Estados Unidos" en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), *México y su interacción con el sistema político estadounidense*, CIDE, México, 2000, pp. 159-219.

<sup>30</sup> Jorge Chabat, "La política exterior mexicana después del TLCAN: los instrumentos de la interdependencia" en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (coords.), *op. cit.*, pp. 75-96.

<sup>31</sup> *Idem.*

delegar facultades a otras dependencias. Segundo, el Ejecutivo promulgó la Ley sobre la Celebración de Tratados con el fin de definir las directrices en esta materia. Otorgó capacidades de coordinación a la SRE, pero sin afectar el ejercicio de otras secretarías, dando como resultado una organización laxa. Tercero, los sindicatos no ejercieron una presión sustantiva que modificara competencias legales: sólo ejercieron una presión indirecta en algunos sectores, como el agrícola. En cambio, los empresarios sí lo hicieron, lo cual les dio atribuciones legales, por medio de la SECOFI, para intervenir en la negociación del tratado. El CCE, la COECE y SECOFI organizaron comisiones sectoriales que negociarían el tratado con el fin de proteger a los sectores más vulnerables y beneficiar a los que tenían posibilidades de desarrollo. Por último, tanto los empresarios como el gobierno influyeron de manera informal, por medio del cabildeo, sobre congresistas estadounidenses, lo que modificó el contenido del tratado, el cual se elevaría a rango de ley suprema. Esto consolidó el cambio en cuanto a facultades legales. De tal suerte, los nuevos actores tuvieron una influencia directa en la política exterior económica.

Retomando la gráfica 1, se observa un cambio en los flujos comerciales como porcentaje del PIB a partir de 1994; sin embargo, el proceso de negociación y de apertura comenzó desde 1986, con el ingreso de México al GATT. Los cambios en los intercambios son resultado de la apertura económica y la intervención de nuevos actores es producto de los procesos de liberalización. Los protagonistas influyen en la política económica exterior para obtener mayores beneficios al momento de la apertura. Así pues, la coordinación en política económica exterior fue alta en México hasta la firma del TLCAN; a partir de entonces, inició una etapa de dispersión de las facultades legales, trasladando las atribuciones de la SRE a la SECOFI y a otras dependencias del Ejecutivo federal.

## **Brasil y el Mercosur**

En Brasil, las fracciones VII, VIII, XIX y XX del artículo 84 de la Constitución establecen como atribuciones del presidente las siguientes: mantener relaciones con Estados extranjeros y acreditar a sus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos a referendo del Congreso nacional; declarar la guerra, en caso de agresión extranjera, con la autorización o propuesta de dicho órgano; y celebrar la paz, con la aprobación o a propuesta del mismo. A su vez, el artículo 21 define como competencias de la Unión mantener relaciones con Estados extranjeros y participar en organismos internacionales (fracción I); declarar la guerra y celebrar la paz (fracción II); y

asegurar la defensa nacional.<sup>32</sup> En este caso, puede entenderse por “la Unión” a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, sólo los dos primeros tienen atribuciones en política exterior bien definidas por la Constitución.<sup>33</sup>

El artículo 49 atribuye al Congreso de la Unión la capacidad de resolver en definitiva sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos al patrimonio nacional (fracción I); autorizar al presidente de la República a declarar la guerra, celebrar la paz y permitir a fuerzas extranjeras transitar o permanecer en el territorio (fracción II); y autorizar al presidente o vicepresidente de la República a ausentarse del país cuando la ausencia exceda los 15 días (fracción III). Como facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior se encuentran las siguientes: aprobar previamente, por voto secreto, la selección de los jefes de misión diplomática de carácter permanente (fracción V); y fijar, a propuesta del presidente, límites globales para el monto de la deuda consolidada de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios.

J. F. Rezek asegura que las funciones del Legislativo son mínimas en política exterior, dado que es necesaria la voluntad individual de sus integrantes, pero no es suficiente, pues la tradición constitucionalista y presidencial brasileña reserva al gobierno, liderado por el presidente, prácticamente toda la dinámica de relaciones internacionales. Éste tiene competencias que van desde establecer o romper relaciones diplomáticas hasta participar en los procesos de elaboración de tratados.<sup>34</sup> Su ratificación en el Congreso se presenta en el marco de la discusión en ambas cámaras. Según lo dispuesto en el artículo 64 constitucional, la discusión de las iniciativas presidenciales comienza en la Cámara baja. De ahí pasa por las comisiones con competencia y, una vez aprobado, pasa al pleno para votación. Después de votado, es enviado al Senado para su apreciación. Una vez admitido por el pleno, se devuelve al presidente, quien puede concretar el tratado con la ratificación. Cabe destacar que el presidente no está obligado a ratificar el tratado y la Constitución de 1988 no establece ningún plazo para que el presidente lo haga tras haber sido aprobado por el Congreso;<sup>35</sup> es decir, cuenta con veto de bolsillo en este tema.

La relación entre Ejecutivo y Legislativo en política exterior limita al

<sup>32</sup> *Constitución de la República Federal de Brasil*, Senado Federal-Secretaría Especial Editorial y de Publicaciones, Brasilia, Brasil, 2006.

<sup>33</sup> Bruno Bernardi Boti, *Atuação do Legislativo em política externa: o papel emergente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado na influência da agenda de assuntos internacionais brasileiros no pós-Guerra Fria*, Universidade de Sao Paulo, Sao Paulo, Brasil, 2005, p. 5.

<sup>34</sup> *Ibidem.*, pp. 5-16.

<sup>35</sup> *Idem.*

Congreso a ratificar nombramientos y tratados internacionales. En cuanto a la validación de nombramientos diplomáticos, el Congreso acepta, casi por unanimidad, las propuestas, pues históricamente la credibilidad y legitimidad del cuerpo diplomático brasileño le han otorgado un alto reconocimiento entre los poderes y niveles de la Unión. En cuanto a acuerdos internacionales, el Congreso no tiene un plazo fijo para la discusión, apreciación o ratificación de los mismos, lo cual también le otorga un veto de bolsillo. Sin embargo, más allá de esta facultad, en el Congreso brasileño el número efectivo de partidos es alto y las coaliciones ganadoras se forman en el marco de las negociaciones entre éstos. La aprobación de tratados comerciales afecta intereses sectoriales que brindan apoyo electoral, por lo que el presidente puede asegurar el éxito de la apertura económica negociando con las distintas fracciones partidistas y los líderes de los sectores representados y afectados por la liberalización.<sup>36</sup>

Ahora bien, bajo la lógica del impacto de la apertura económica en la coordinación en política exterior, se analizará el caso del Mercosur para probar que, debido a un baja y paulatino nivel en este aspecto, los nuevos actores no ejercieron una presión significativa para cambiar las facultades legales, lo cual permitió que el Itamaraty mantuviera concentrados los procesos de decisión, sin un cambio considerable en la coordinación en el rubro referido.

Hasta finales de la década de los años ochenta, Brasil adoptó el modelo de desarrollo por medio de la industrialización a través de la sustitución de importaciones para expandir la industria nacional, estimular la exportación y controlar sectores estratégicos desde el Estado. Debido a este proteccionismo y a las ventajas que la estrategia ofrecía a países grandes, dotados de importantes recursos naturales, esta economía se convirtió en una de las más cerradas del mundo.<sup>37</sup> Sin embargo, las frecuentes crisis de tales años le restaron legitimidad a la orientación proteccionista como estrategia de desarrollo y surgió la necesidad de buscar respuesta a las graves crisis con una apertura a los mercados internacionales. Peter Smith asegura que el libre comercio debía ser considerado como estrategia central para cualquier solución de largo plazo en América Latina, y sostenía que para conseguir un progreso duradero la clave estaba en la integración regional.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Kurt Weyland, "The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy" en Frances Hagopian y Scott Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 90-120.

<sup>37</sup> Rivka T. Van Deijk, *Hacia una asociación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea*, CEDLA, Universidad de Amsterdam, Amsterdam, 2002, p. 3.

<sup>38</sup> Peter H. Smith, *The Challenge of Integration: Europe and the Americas*, Miami, University of Miami/The North-South Center, 1993, p. 391.

Así, en 1988, el ex secretario general del Itamaraty, Paulo Tarso, expuso una nueva visión de liberalización para enfrentar los retos del desarrollo nacional, usando otro modelo en lugar del de sustitución de importaciones.<sup>39</sup> Con la entrada al gobierno de Fernando Collor de Mello (1990-1992), la posición de política económica exterior cambió radicalmente, orientándose hacia el liberalismo, con el fin de generar desarrollo por medio del mejoramiento de las relaciones con otros países del mundo. Collor de Mello adoptó como líneas de política exterior las alianzas estratégicas,<sup>40</sup> el universalismo y el pragmatismo. Las primeras buscaban lo siguiente: a) atracción de inversiones, acercamiento a nuevos mercados, desarrollo tecnológico y nuevas fuentes de energía; b) mayor participación en foros internacionales bilaterales y multilaterales; c) diversificación de las relaciones internacionales (separación de la influencia estadounidense); d) integración en los flujos económicos internacionales; y e) construcción de una presencia internacional propia. El universalismo se vinculó con la diversificación de las relaciones internacionales, que se basó, principalmente, en una ampliación de los flujos comerciales y las relaciones políticas a países de todos los continentes. El pragmatismo consistió en el seguimiento práctico de las dos posiciones anteriores por medio de la búsqueda de resultados y la obtención del máximo beneficio de las relaciones resultantes para el país: la visión operacional de las relaciones internacionales.<sup>41</sup>

En este contexto, Brasil le dio prioridad a las relaciones con América del Sur y, sobre todo, con los países vecinos. Estableció como interés inmediato el fortalecimiento de los vínculos comerciales y la posibilidad de que la integración regional fuera el eje de desarrollo. La negociación del Tratado de Asunción en 1991 y el nacimiento del Mercosur, junto con la rápida respuesta de las economías a las nuevas reglas del comercio en la zona, produjeron elevados flujos comerciales e inversiones transfronterizas.<sup>42</sup> Esto aceleró el proceso de integración y resaltó los intereses económicos de apertura de la nación. Así, las preferencias sectoriales comenzaron a surgir ante el acercamiento local. Sin embargo, a pesar del enorme interés de incentivar la integración y aumentar los flujos comerciales, Brasil los mantuvo muy bajos durante los años noventa,

<sup>39</sup> Rivka T. Van Deijk, *op. cit.*, p. 3.

<sup>40</sup> *Parcerias estratégicas* o alianzas estratégicas: relaciones políticas y económicas prioritarias recíprocamente remuneradoras. Antonio Carlos Lessa, "A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais" en *Revista brasileira de política internacional*, vol. 41, 1998, pp. 29-41.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> Mónica Hirst, "La compleja agenda política de Mercosur" en Riordan Roett (comp.), *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1999, pp. 29-41.

sobre todo en cuanto a las exportaciones. Pedro da Motta Veiga adjudica este fenómeno a la reducción de competitividad ante la apertura comercial, la carga impositiva, las inversiones extranjeras y la inestabilidad macroeconómica.<sup>43</sup>

El Mercosur es el bloque de integración regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, surgido a partir del Tratado de Asunción, que marca las pautas a seguir entre los signatarios. Fue firmado por los jefes de Estado el 26 de marzo de 1991 y entró en vigor el 1° de enero de 1995, después de haber sido ratificado por los congresos de los cuatro países. Como se verá más adelante, el Congreso brasileño fungió como un actor relevante en algunos puntos de la apertura comercial pues, a diferencia de México, la fragmentación partidista era muy alta.

Brasil aplicó políticas de estabilización en la década de los años noventa, las cuales revirtieron de forma parcial la contracción de la producción y el sector exportador, también debido a la inestabilidad del real ante la crisis de 1994. En este contexto, durante 20 años, el país registró un crecimiento limitado de capacidades productivas y de inversiones, las cuales tuvieron un efecto directo en el desempeño exportador.<sup>44</sup> A partir de los años noventa, la nación sudamericana comenzó a aplicar políticas de desregulación, privatización y liberalización impulsadas por el Consenso de Washington. Mercosur fue el ejemplo más representativo de la nueva política brasileña, junto con el Plan Real. Este último tenía el objetivo de controlar la hiperinflación, que en conjunto con la apertura comercial y las privatizaciones, generaría estabilidad para la economía brasileña. Collor de Mello inició la transición que continuaría Itamar Franco después de 1992.<sup>45</sup>

El Mercosur resultó más controversial en los otros países debido al tamaño de la economía brasileña. Sin embargo, los grupos de interés no representaron una presión importante para el proceso de negociación del tratado comercial y la integración regional. Los miembros del sector exportador creían que la apertura incrementaría sus intercambios y generaría el crecimiento que la década de los años ochenta les había negado. Las importaciones aumentaron considerablemente, sobre todo las de Argentina, a partir de 1990. La tabla 3 muestra la variación de las exportaciones e importaciones de Brasil en las décadas de los ochenta y noventa, sólo para resaltar la baja apertura que mantuvo a pesar de la entrada en vigor del Mercosur.<sup>46</sup> Según Matias Vernengo,

<sup>43</sup> Pedro da Motta Veiga, *op. cit.*, p. 92.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 125.

<sup>45</sup> Pedro Sainz y Alfredo Calcagno, *La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Brasilia, 1999, pp. 11-17.

<sup>46</sup> Matias Vernengo, "External Liberalization, Stabilization, and the Labor Market in Brazil" en *Latin American Perspectives*, vol. 31, núm. 4, julio 2004, pp. 62-75.

los actores internos se mantuvieron poco activos durante los procesos de negociación; sin embargo, Pedro da Motta Veiga resalta algunos cambios en facultades legales que generaron nuevos participantes y canales de interlocución en las concertaciones.

**Tabla 3**  
**Exportaciones e importaciones de Brasil (porcentaje de crecimiento)**

Años	Importaciones	Exportaciones
1981-1989	-1.4	11.5
1991-2000	14.3	5.8

Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil.

Es importante destacar, fuera del sector exportador, industrial e intereses transnacionales, cuáles fueron los grupos o los nuevos agentes que surgieron como consecuencia de la apertura económica. Al igual que en el caso de México, una vez que el gobierno brasileño decidió liberalizar e iniciar las negociaciones del tratado, debía nombrar al equipo que dirigiría las gestiones. Pero, en contraste, el Itamaraty sí contaba con un cuerpo especializado en comercio internacional y en política económica exterior. Sin embargo, la intervención de otros actores se tornó indispensable para complementar el convenio. Así pues, se analizarán los mismos participantes que en el caso mexicano para observar su influencia y definir si tuvieron algún impacto en las facultades legales en política exterior. En este caso, el Congreso es relevante debido a la distribución de fuerzas políticas, por lo que lo se considera un actor importante en la apertura económica.

Los agentes identificables que detonó la apertura económica en Brasil fueron: 1) el poder legislativo: el Congreso de la Unión y los partidos políticos; 2) las organizaciones burocráticas: los ministerios de Relaciones Exteriores (MRE-Itamaraty), de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC), de la Casa Civil (Oficina de Presidencia), de Hacienda, de Planeamiento, Presupuesto y Gestión y la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), entre otros; 3) sindicatos: la Central Única de Trabajadores (CUT), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Confederación de Pequeños Agricultores (CONTAG); 4) empresarios: la Confederación Nacional de Industria (CNI) y la Coalición Empresarial Brasileña (CEB); y 5) las misiones de negociación.

El Congreso brasileño, a pesar de contar con la participación de un elevado número efectivo de partidos, se mantuvo poco activo en las negociaciones comerciales y ratificó el Tratado de Asunción relativamente rápido (30 de

octubre de 1991); sin embargo, utilizó su poder de veto en casi 20 acuerdos bilaterales de protección a las inversiones que ya habían sido firmados por Presidencia. El ejemplo más significativo fue el Protocolo de Comercio de Servicios, que permaneció varios años en el Congreso esperando ser ratificado.<sup>47</sup>

En cuanto a los procesos de apertura comercial y ratificación de tratados, la Presidencia tuvo que negociar con los partidos en el poder para formar coaliciones de gobierno que respaldaran los acuerdos.<sup>48</sup> De esta forma, las políticas de liberalización significaban también una transición a un régimen más democrático. Las agrupaciones con mayor representación en el Congreso eran: el Partido de los Trabajadores (PT), al que pertenece el actual presidente Luis Inácio Lula da Silva; el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), al que pertenecían los presidentes Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso; el Partido de la Social Democracia Brasileña; los Demócratas; el Partido Progresista; el Partido de la República; el Partido Socialista Brasileño; y el Partido Verde, entre una larga lista de otros grupos menores. Todos los partidos anteriores mantuvieron una representación importante desde la segunda mitad de la década de los años ochenta; sin embargo, ninguno alcanzó la mayoría absoluta en el Congreso, salvo en la primera legislatura, lo cual obligó a la formación de gobiernos de coalición legislativa.

El Mercosur se concretó en este escenario legislativo en 1991. Los planes de integración se habían presentado desde 1986 y se adoptó la nueva política económica exterior en respuesta a los bloques regionales que se estaban presentando en el mundo: el TLCAN y la Unión Europea. Esto, aunado al bono democrático, ayudó a formar la coalición ganadora a la que se integrarían trabajadores y empresarios por medio de los partidos políticos que los representaban. El PT, la oposición, bajo el liderazgo de Lula, se unió a la propuesta y respaldó las iniciativas de integración tanto de Collor de Mello como de Itamar Franco. El PMDB consiguió un quinto de los escaños en el periodo 1990-1994, por lo que su apoyo se tornó indispensable para la aprobación de cualquier iniciativa. En este periodo, la influencia del Poder Legislativo en política exterior se limitó a la Constitución Federal y no hubo ninguna iniciativa para cambiar facultades legales ni dotar de más atribuciones al Congreso. Participó en discusiones, seminarios y reuniones de problemáticas de negociaciones comerciales, pero no participó de manera rutinaria en la formulación de posiciones.<sup>49</sup> En materia de política exterior, el Ejecutivo dominó el escenario por medio de Itamaraty.

<sup>47</sup> Pedro da Motta Veiga, *op. cit.*, p. 130.

<sup>48</sup> Laura Thais Silva, *op. cit.*, p. 56.

<sup>49</sup> Pedro da Motta Veiga, *op. cit.*, p. 146.

Las organizaciones burocráticas que participaron en la negociación del Mercosur estuvieron a cargo del presidente de la República y fueron coordinadas directamente por el Itamaraty. Las fracciones III y IV del artículo 1 de la Ley reglamentaria del MRE establecen que es competencia de dicha dependencia participar en las negociaciones comerciales, económicas, técnicas y culturales con gobiernos y entidades extranjeras y realizar los programas de cooperación internacional y de promoción comercial. Así, antes de 1995, la organización que coordinó las acciones de negociaciones comerciales fue la Delegación de Comercio Exterior del Banco de Brasil (*Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil*, CACEX), en conjunto con los diplomáticos profesionalizados del MRE. El objetivo de esta organización se limitaba a controlar las importaciones y administrar la diversificación de las exportaciones.

La CACEX se eliminó como órgano rector del comercio exterior cuando se reestructuró el Estado a partir de la Constitución de 1988. Las atribuciones en el área económica y de negociaciones comerciales que estaban divididas en tres ministerios se concentraron en uno sólo: el Ministerio de Economía, Hacienda y Planeamiento. Una de sus funciones era la formulación de la política industrial y de comercio exterior. Más adelante se desconcentraron las atribuciones y se dividieron en varios ministerios: el de Hacienda, encargado de tarifas e incentivos; el de Desarrollo, Industria y Comercio, responsable de créditos, promoción de exportaciones y controles aduaneros; y el MRE, agente a cargo de la coordinación de las negociaciones comerciales y de la consecución de la política económica exterior por medio de las representaciones diplomáticas.<sup>50</sup>

La diversificación de actividades causaba conflicto en cuanto a la coordinación en comercio exterior y a dar seguimiento a la política económica, tanto nacional como internacional. En 1991, la negociación del Tratado de Asunción sucedió bajo el gobierno de Collor de Mello, quien otorgó una elevada autonomía al MRE. Los otros ministerios participaron en la organización con el Itamaraty, pero sin ningún modelo institucional de negociación. Al igual que México, las atribuciones compartidas o empalmadas entre los ministerios generaban un nivel bajo de coordinación; sin embargo, en este caso no era auspiciado desde la Presidencia, sino que era un enfrentamiento propio de la misma estructura de gobierno. Posteriormente, la negociación del Protocolo de Ouro Preto en 1994 correspondió al MRE, acuerdo en el que se definieron las cuestiones institucionales del Mercosur y se enfocaron a las diplomáticas y políticas.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 127-128.

Debido a la necesidad de coordinar la política económica exterior, provocada por la competencia natural de varios ministerios, se creó la CAMEX en 1995. Ésta estuvo integrada por los ministerios de Desarrollo, Industria y Comercio, de la Casa Civil, de Hacienda y de Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Su función era generar una conexión interministerial para unificar posiciones en política comercial. Estaba presidida y dirigida por el MDIC, debido a su competencia comercial, pero el MRE conservaba el monopolio de la representación exterior y era el encargado de dirigir y presentar las posiciones de política económica exterior en las negociaciones internacionales.<sup>51</sup> La CAMEX logró institucionalizarse y generar una elevada coordinación interministerial que podía ser monitoreada con facilidad por el presidente de la República. Los tratos entre las organizaciones burocráticas de política económica exterior se desarrollaron por medio del consenso con un marco legal bien definido. Las discusiones se darían en la política interna con el fin de unificar posiciones y, una vez que las decisiones hubieran terminado, el MRE, con sus atribuciones de representación, expondría y defendería una posición unificada hacia el exterior. Por tanto, con este cambio en las facultades legales, se puede observar un alto nivel de coordinación en la política exterior brasileña.

Los principales sindicatos en Brasil mantenían una relación muy estrecha con el PT. La CUT ha fungido como la organización sindical más importante y la que más injerencia ha tenido en asuntos internacionales. Intervino en la discusión del Mercosur para que se introdujera una cláusula social de protección a los trabajadores sindicalizados. A pesar de esto, las negociaciones por la integración regional se caracterizaron por un distanciamiento con los sindicatos, pues limitaron cuestiones cruciales. Así, el Ejecutivo excluyó a ciertos sectores sociales de dicho proceso.<sup>52</sup> Desde la firma del Acta de integración brasileño-argentina, en 1986, hasta el Tratado de Asunción, no se presentó ninguna presión gremial relacionada con asuntos comerciales internacionales. Aunque adoptaron una posición antiintegracionista, el apoyo de los partidos, incluido el PT, condujo a una posición intermedia, haciendo a un lado la presión para cambiar facultades legales e intervenir en la negociación del tratado.

Después de la firma del Tratado de Asunción, el sindicalismo brasileño intentó influir al unirse con los sectores industrial y agrícola. Los puntos en los que fijaron posiciones comunes fueron los referidos a la protección a ciertos productos y sectores nacionales y a la adopción de una Tarifa Exterior Común

<sup>51</sup> Paulo Roberto de Almeida, "Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)" en *Revista brasileira de política internacional*, vol. 49, núm. 1, 2006, pp. 95-116.

<sup>52</sup> Pedro da Motta Veiga, *op. cit.*, p. 136.

(TEC) justa. De esta manera, se crearon coaliciones subregionales que defendían cuestiones específicas, que posteriormente se consolidarían con la unión de varios sindicatos y la creación del FCES. Este foro redactó varias declaraciones relacionadas con el Mercosur y los mercados en los que los intereses sectoriales se veían afectados. No obstante, la presencia y la diversificación subregional restaron fuerza al movimiento y, por lo tanto, también minaron la capacidad de presionar e influir de manera directa en el posicionamiento de política exterior. No hubo canales efectivos de interlocución para que el sindicalismo modificara la institucionalización del Mercosur.<sup>53</sup>

La CONTAG se unió al FCES, y para la negociación del Mercosur no tuvo una presencia importante. La CONTAG ganó relevancia en las negociaciones de la OMC por medio de la creación de foros de la sociedad civil. El medio más eficaz para modificar o influir en las decisiones de política exterior era a través de las negociaciones informales con el MDIC, la MRE y la CAMEX.<sup>54</sup> Así, la influencia sindical en política económica exterior en Brasil fue relativamente limitada.

El sector empresarial sería el sector más afectado o beneficiado por la apertura económica. Los intereses de este grupo eran los que más presión podían tener para influir directa o indirectamente en la negociación e institucionalización de los tratados. Los temas en los que intervinieron fueron los siguientes: acceso a nuevos mercados, imposiciones tarifarias, reglas de origen, instrumentos de defensa al comercio, gravamen o liberación e inversiones, subsidios, entre otros.<sup>55</sup> A pesar de ello, el gobierno adoptó estas medidas y realizó un balance con el fin de eliminar fallas de mercado, por lo que sólo se aplicaron las que incluían parte de las querellas de los empresarios. Éstos no ejercieron una influencia directa en la negociación del Tratado de Asunción. El gobierno de Collor de Mello tenía como eje de política industrial la liberalización, que no fue aceptada por los patrones, por lo que aplicó medidas unilaterales desde el Ejecutivo, ante la renuencia de estos últimos. No obstante, entre 1991 y 1994, la relación entre gobierno y empresarios se incrementó con la creación de cámaras sectoriales sobre los temas del Mercosur y la negociación de la TEC.<sup>56</sup>

La CEB fue creada con el único fin de consensar posiciones en las

<sup>53</sup> Marcus Faro de Castro y Maria Izabel Valladao de Carvalho, "Globalization and Recent Political Transitions in Brazil" en *International Political Science Review/Revue internationale de Science Politique*, vol. 24, núm. 4, octubre 2003, pp. 465-490.

<sup>54</sup> Pedro da Motta Veiga, *op. cit.*, p. 137.

<sup>55</sup> *Ibidem.*, pp. 131-135.

<sup>56</sup> Mario Marconini, *Trade Policy-Making in Brazil*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2005, p. 4.

negociaciones comerciales. Lo innovador de esta organización fue que no dividió sus temáticas por sectores, sino que los integró a todos, con el fin de unificar una postura ante el gobierno y hacia el exterior del sector empresarial. Su participación se definió, al igual que en el caso de los sindicatos, en el marco de las negociaciones con los ministerios de Brasil y bajo la estructura creada en el Protocolo de Ouro Preto.

La otra organización empresarial que tuvo influencia fue la CNI, que creó el Consejo Industrial del Mercosur, el cual aglutinaba intereses sectoriales de los cuatro países miembros. Sin embargo, divisiones internas provocaron que el Consejo no lograra influir en decisiones estratégicas del mecanismo de integración. La participación de estas organizaciones se enmarcó en los escenarios propuestos por el gobierno y fue posterior a la entrada en vigor de los tratados. Collor de Mello firmó el Mercosur basado en una política neoliberal, después de los fracasos y constantes crisis de la década de los años ochenta; no permitió continuar con modelos proteccionistas y limitó la influencia de los empresarios. A pesar de querer institucionalizar sus decisiones en el Mercosur, los patrones no lograron consolidar sus facultades legales e influir en las decisiones de política económica exterior de manera fundamental.

Finalmente, la coordinación en política exterior se define por medio del interlocutor del Estado que lo posiciona y lo compromete. En el Mercosur, el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Francisco Rezek, fue quien tuvo amplias facultades para coordinar las negociaciones del Tratado de Asunción. El presidente nombró la misión en el exterior y permitió que Itamaraty condujera la política económica en ese ámbito, coordinándose con los otros ministerios. Sin embargo, las atribuciones se concentraron en el Ejecutivo, pues esta misión no incluyó a la sociedad civil ni a sindicatos o empresarios. La centralización de las decisiones en política exterior permitió una alta coordinación y una posición fuertemente unificada. Aunado a esto, es importante subrayar que el servicio diplomático brasileño cumplió a cabalidad su función, al ser uno de los más profesionalizados del mundo y al contar con personal especializado en distintos temas, incluyendo el comercio exterior y la política económica internacional.

En conclusión, para el caso brasileño es posible observar que la apertura no tuvo un impacto significativo en la formulación de posiciones de política económica exterior debido a los siguientes razonamientos. Primero, en la gráfica 1 es posible observar que el crecimiento de los flujos comerciales se mantuvo prácticamente constante desde 1980 hasta 1998. Por lo tanto, a pesar del interés de algunos sindicatos, principalmente de la CUT, de intervenir en el proceso y defender los derechos de los trabajadores, su influencia en la reestructuración

laboral fue mínima. La presión que ejerció en materia de política exterior se vio disminuida. Segundo, los empresarios se mostraban renuentes a la apertura debido a que consideraban que el modelo proteccionista incentivaría más el desarrollo que la apertura económica; sin embargo, el gobierno de Collor de Mello tenía como objetivo la liberalización y creía que ésta generaría más crecimiento y desarrollo para el país, por lo que impulsó esta política a pesar de la oposición de algunos grupos. Tercero, al centralizar la toma de decisiones en el Ejecutivo, las definiciones y la delegación de responsabilidades se registraron dentro del gabinete y se otorgó al cuerpo diplomático la facultad de representación en el exterior. El servicio exterior brasileño estaba totalmente profesionalizado, lo cual fue un punto a favor para delegar responsabilidades y confiar en el cuerpo diplomático que perseguiría los intereses del presidente. Cuarto, la importancia del gabinete y de distintos ministerios en la negociación condujo a crear un órgano que coordinaría las concertaciones comerciales internacionales, la CAMEX. Ésta fue presidida por el MDIC, pero el monopolio de la representación en el exterior lo conservó el MRE, logrando centralizar las decisiones en el cuerpo diplomático profesionalizado, funcionando como interlocutor del Estado y como el legítimo formulador de posiciones.

Por último, la apertura económica no fue ni ha sido sustantiva para el caso brasileño, ya que su economía siguió estando enfocada primordialmente al mercado interno: los flujos comerciales son cercanos a 30 por ciento del PIB. Esto se refleja en el hecho de que los grupos de interés no han ejercido la suficiente presión para modificar las facultades legales. No están aún empoderados para poder influir en términos económicos, políticos ni sociales en las decisiones de política exterior. El nivel de centralización de este ámbito ha mantenido concentrado el poder de decisión y ha manejado una representación unificada hacia el exterior. La correcta definición de las facultades legales de política externa, así como la reputación y profesionalización del servicio exterior brasileño, dieron confianza a los distintos actores sobre su actuación, a la vez que la creación de órganos interministeriales limitó las discusiones hacia el interior del Ejecutivo, con el fin de conseguir una posición unificada y coordinada por el Itamaraty hacia el exterior.

## **Conclusiones**

El principal hallazgo del presente artículo es que la liberalización y la apertura económica modifican los procesos de decisión en materia de política exterior y diversifican el número de actores con incidencia en la misma, dificultando la concentración de facultades de coordinación. El mecanismo mediante el cual

ocurre lo anterior es que la apertura económica genera nuevos agentes que pueden resultar empoderados por las condiciones político-económicas y que, por tanto, buscarán influir de manera directa o indirecta en la gestión para que sus intereses y preferencias sean incluidos. Los nuevos participantes presionarán para variar las facultades legales en dichas causas, con la finalidad de incidir en su definición. Esto genera nuevos canales de interlocución que permean la coordinación en política exterior. Sin embargo, la institucionalización de órganos de discusión puede reducir este problema, diseñando una sola posición hacia el exterior.

La coordinación en política exterior varió en cuanto a la firma de tratados internacionales en los casos de México y Brasil. El primero inició un proceso de apertura económica desde la administración de Salinas de Gortari en 1988, aunque antes ya registraba importantes flujos comerciales. Esto generó mayor politización en los asuntos de política exterior y despertó intereses en diversos sectores de la población (empresarios, organizaciones burocráticas, sindicatos y poderes de la Unión), los cuales intervinieron por distintos medios en la decisión e institucionalización del TLCAN. La estructura institucional del país y su sistema partidista permitieron que el Ejecutivo federal concentrara las decisiones, delegando competencias en su grupo más cercano. Esto tuvo un impacto negativo en la capacidad de negociación internacional debido a la endeble estructura institucional que conllevaba el déficit democrático y social.<sup>57</sup> El problema de coordinación en México se presentó entre organizaciones burocráticas y empresarios. Las primeras debían contar con un cuerpo especializado en política económica exterior, del cual no disponía la SRE, por lo que se delegaron atribuciones a la SECOFI, empalmando funciones. Los empresarios necesitaban un medio de interlocución en donde pudieran influir directa y legalmente, espacio que abrió esta última dependencia. La negociación que no unificó posturas hacia el exterior fue el cabildeo que realizaron por fuera tanto gobierno como empresarios para lograr consolidar la negociación del tratado.

Por su parte, Brasil inició el proceso de apertura económica después de salir de la dictadura militar. El modelo de sustitución de importaciones estaba agotado y el gobierno decidió que la liberalización era la mejor política para lograr desarrollo y crecimiento. Los nuevos actores que generó no tuvieron un peso importante en tal proceso. Los sindicatos se limitaron en el ámbito regional, los empresarios influyeron en menor proporción años después de

<sup>57</sup> Guadalupe González González, *Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?*, op. cit., pp. 4-5.

iniciada la apertura y la oposición política apoyó la nueva política neoliberal ante el bono democrático que tenía el gobierno. El Ejecutivo federal concentró las atribuciones de representación en el MRE con un cuerpo especializado en negociaciones comerciales internacionales. En 1995 institucionalizó un órgano interministerial, la CAMEX, que coordinaría las negociaciones comerciales con la integración de los ministerios con competencia. El MRE integró este órgano y fue el encargado de conducir las relaciones políticas, diplomáticas y económicas en el exterior.

En ambos países, la definición de las facultades legales fue una iniciativa del Ejecutivo federal. En México, al no tener un cuerpo profesionalizado en política económica exterior, la solución fue transferir las funciones a otra secretaría de Estado, mientras que en Brasil la respuesta consistió en concentrarlo. En ambos países se dieron procesos similares de democratización, descentralización y globalización; sin embargo, en ninguno de los casos fueron factor determinante para modificar las negociaciones comerciales del TLCAN y el Mercosur. En México, la democratización y la descentralización tuvieron mayor influencia algunos años después, principalmente a partir de 1997. En Brasil, ayudaron a fortalecer al Itamaraty, concentrando aún más las funciones de representación y conducción de negociaciones después de la crisis que generó el endeudamiento de los gobiernos subnacionales.