



LA CAPACIDAD DE EXPERIENCIA DE LA CÁMARA DE MIEMBROS EN POLÍTICA EXTERIOR: ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS EN POLÍTICA EXTERIOR DE 1990 A 2017

Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo ¹

Resumen: ¿Cómo actúa la Cámara de los Diputados en la Política Exterior brasileña dada la configuración institucional actual? Este documento busca describir los mecanismos que tiene la Cámara de los Diputados para hacer política exterior, además de detallar cómo se han utilizado dichos instrumentos. Para fines de análisis, se eligió un marco temporal de 1990 a 2017. Utilizando la metodología descriptiva y las estadísticas relacionadas con las propuestas presentadas a la Comisión de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de los Diputados, se pretende establecer qué disposiciones el cuerpo legislativo para actuar en este asunto, así como para describir cómo ha tenido esta actuación.

Palabras clave: Legislativo; Política externa; Cámara de los Diputados; Instrumentos.

1 Introducción

¿Cómo actúa la Cámara de los Diputados en la política exterior brasileña dada la configuración institucional actual? Este documento trata de describir los mecanismos que la Cámara de los Diputados tiene para la política exterior, además de detallar cómo se han utilizado esos instrumentos. A efectos de análisis, se eligió un marco temporal de 1990 a 2017. El estudio se centra en este período porque 1990 fue el primer año de la Nueva República en el que el jefe del ejecutivo, así como toda la composición del Legislativo, había sido elegido democráticamente (NICOLAU, 2012). Considerando que uno de los principales defensores de una mayor participación del Legislativo en la política exterior está relacionado con la representatividad y el control de la sociedad (LIMA; SANTOS; 2000), es necesario que el análisis pase por este contexto de reestructuración en la consolidación de la democracia brasileña.

La Cámara de los Diputados no es un objeto de estudio tradicional cuando se trata de política exterior. La mayor parte del trabajo sobre el tema, cuando se trata del Legislativo, tiende a considerar el Congreso como un todo, o bien enfatizar el Senado. De hecho, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado tiene más poderes que el Comité de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Relaciones Exteriores (SCHIMIDT, 2011). Aun así, varios

¹ Estudiante de maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Pernambuco. Editor ejecutivo de la Revista Política Hoje. Correo electrónico: ullerafaga@hotmail.com

autores llevaron a cabo sus análisis a su alrededor, incluyendo la mención de la necesidad de evaluar el comportamiento legislativo en el comité de la Cámara, siendo el primer órgano legislativo al que se envían los Actos Internacionales para su aprobación. (DINIZ & RIBEIRO, 2008; DINIZ, 2009)

Hay un vacío que se debe llenar en la literatura sobre el tema, con respecto a los estudios específicos sobre el desempeño de la Cámara de los Diputados en política exterior. Hasta hace poco, el aislamiento burocrático de Itamaraty era un consenso sobre la política exterior. Estudios más recientes han tratado de poner de relieve una pluralización de actores en la política exterior brasileña (CASON & POWER, 2009). Ha habido un gran crecimiento de artículos relacionados con la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo que buscan destacar el papel del Congreso Nacional en la política exterior brasileña (ALEXANDRE, 2006; FELIU & MIRANDA, 2011; FERREIRA, 2009; FIGUEIRA, 2009; MCDONNELL, 2016; MENDONÇA, 2012; NEVES, 2006; OLIVEIRA, 2013), pero estos estudios se ocupan sólo marginalmente de la actuación de la Cámara, creando espacio para seguir trabajando en la capacidad de actuación de la Cámara.

Por lo tanto, el presente trabajo tiene por objeto hacer un esfuerzo teórico para situar a la Cámara en este tema específico de la política exterior, como oficial decisor en el entorno doméstico.

Los argumentos descriptivos utilizados aquí se ajustarán a lo que Gerring (2010) tipifica como argumentos "indicadores", es decir, son argumentos descriptivos sobre los componentes unidimensionales de una población, basados en la manifestación empírica de un fenómeno. Esto se debe a que la principal concentración de este trabajo será en el sentido del uso de los instrumentos, observando su frecuencia de uso, al igual que otros autores en metodologías que se explicarán más adelante (GERRING, 2010).

Todos los datos utilizados se referirán a las propuestas analizadas por la Cámara de los Diputados en el período comprendido entre 1990 y 2017, que están disponibles para su consulta en el portal del órgano². Se realizó un análisis cuantitativo descriptivo centrado en los tipos de propuestas que pueden utilizarse para ejercer influencia en la política exterior.

Las nuevas hipótesis con respecto al uso de los instrumentos, valiéndose de la creencia de que la pesquisa en cuestión se encuadra en el contexto de circunstancias donde la verdad causal no tiene limitaciones definidas, y, por tanto, la inferencia descriptiva debía ser realizada independientemente de cualquier hipótesis causal particular. De lo contrario, la descripción podría verse en ignorancia de otras potencialidades causales. (GERRING, 2010)

El trabajo se dividirá en cuatro secciones más. En la primera sección trataremos la

² Los datos están disponibles a través del portal de la Cámara de los Diputados a través del enlace: <http://www2.camara.leg.br/>. Para fines de replicabilidad, le informo que los datos se han eliminado a través de la herramienta "Búsqueda avanzada" proporcionada por el propio portal.

configuración institucional actual con respecto a la división y el funcionamiento de las competencias aquí tratadas, centrándonos en la actuación en política exterior. Traeremos los instrumentos citados por la literatura, con una descripción de los textos normativos y trataremos más detalles sobre la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional -de la Cámara de los Diputados-, este órgano responsable del análisis de todas las propuestas relacionadas con la política exterior, además de tratar la tramitación general de las propuestas en la Asamblea, haciendo hincapié en las particularidades relacionadas con la tramitación de los actos internacionales.

A continuación, nos centraremos en la literatura especializada en el tratamiento de la política exterior en Brasil, comentando lo que se esperaba considerando el debate sobre la globalización y el desempeño de diferentes actores en política exterior, y luego definiremos, actualmente, cuales son el consenso de los autores en el tratamiento de la relación Legislativo-Ejecutivo en esta materia.

La tercera sección tratará más específicamente las conclusiones a las que llegaron los autores destacados del estudio del proceso de toma de decisiones sobre el uso de cada uno de estos instrumentos. Se llevará a cabo un análisis cuantitativo de datos sobre el uso de estos instrumentos con el fin de verificar si las conclusiones lanzadas por estos autores siguen siendo válidas hasta el día de hoy.

Por último, en las consideraciones finales de este documento, demostraremos que los aspectos más recientes del estudio de los diferentes actores de la política exterior están respaldados por los datos presentados, que muestran una creciente actuación de la Cámara de los Diputados, en contra del sentido común de acción mínima de aprobación formal de los actos internacionales.

2 Configuración Institucional e Instrumentos para actuar en la Política Exterior

2.1 Configuración Institucional Actual

Sérgio Aranches (1988) se posiciona como la base de la tradición republicana del país: presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidismo y representación proporcional. Así, Brasil se adhiere hoy a un régimen federativo de presidencialismo de coalición con el Legislativo bicameral en un sistema de multipartidismo. Esto significa, inicialmente, que la Unión está formada por la unión de los estados, los municipios y el Distrito Federal, y que, con respecto a las tres facultades³ que gobiernan el país (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), el Ejecutivo está ocupado por un jefe de Estado, el Presidente, y el Legislativo está compuesta por dos casas (la Cámara de los Diputados y el Senado), ocupadas por diputados federales y senadores, todos elegidos a través de la disputa entre varias partes. (ABRANCHES, 1988;

³ No es relevante que la organización de este trabajo discuta la composición del Poder Judicial, por lo que este tema no será abordado.

LIMONGI, 2006)

En el bicameralismo, el Congreso Nacional se divide en dos casas, que tienen sus propias prerrogativas para legislar. Como se practica en Brasil, las reglas de composición de las dos casas son incongruentes entre sí las atribuciones políticas se distribuyen simétricamente entre ellas, lo que lleva a la existencia de dos *veto players*⁴ institucional. (ARAÚJO, 2014)

En la división del gobierno en tres poderes generalmente se entiende que los poderes se dividen por las funciones que desempeñan. La lucha constante entre las potencias asegura la preservación de una separación entre los tres y el mantenimiento severo de todos ellos, con el fin de evitar que la tiranía se implante en el mundo, con el predominio de un poder y, dentro de ese poder, el predominio de un hombre. Por lo tanto, las concepciones que se basan en esta argumentación concluyen que en los sistemas presidenciales la división entre poderes debe funcionar como un mecanismo de ponderaciones y equilibrios para garantizar el control democrático en el sistema. De ahí la importancia de estudiar la dinámica que existen entre ellos en el desempeño en la política exterior. (BALEEIRO; BRITO & CAVALCANTI, 2012; FIGUEIRA, 2009)

En el Legislativo, la Cámara de los Diputados tiene la función de (1) autorizar la incoación de procedimientos contra el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado; 2) tener en cuenta al Presidente de la República, cuando proceda; 3) redactar sus estatutos; 4) disponer de su organización, funcionamiento, policía, creación, transformación o extinción de puestos, puestos de trabajo y funciones de sus servicios; y la iniciativa de derecho para la fijación respectiva de la remuneración; (5) elegir miembros del Consejo de la República, de conformidad con el Art. 89, VII de la Constitución Federal.

Como se puede ver, el texto constitucional actual no trata a la Asamblea como un actor con un papel destacado en la política exterior. Resulta que, en la redemocratización, el contexto fue la presencia de un nuevo orden internacional progresivamente institucionalizado a partir de los conflictos sociales que marcaron el siglo. Así, hubo una exacerbación del nacionalismo, con la defensa de la soberanía y el principio de autodeterminación de los pueblos, en contraste con el intercambio entre naciones, que ha estado desarrollando un creciente sistema de mayor convivencia internacional y regional. En este contexto, la estrategia de la Constitución de 1988 era garantizar el control ejecutivo sobre las políticas e instituciones brasileñas, que tenía instrumentos constitucionales y de regimiento que favorecieron su predominio de la toma de decisiones, desfavoreciendo la rendición de cuentas horizontal. (FIGUEIRA, 2009; TÁCITO, 2012)

Si se observan los temas ya predichos en la Constitución como competencia del Congreso, el tratamiento de temas directamente relacionados con los intereses brasileños en el ámbito

⁴ Veto Players son actores cuyo acuerdo es necesario para tomar la decisión de cambiar una política. (TSEBELIS, 1995).

internacional está ausente, de acuerdo con el artículo 48.

En el artículo 49 de la Constitución se establece que es competencia exclusiva del Congreso Nacional resolver definitivamente los tratados, acuerdos o actos internacionales que impliquen cargas o compromisos con el patrimonio nacional, además de autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, celebrar la paz, permitir que las fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan allí temporalmente, excepto en los casos previstos por la ley complementaria.

La expresión "[...] que entrañan cargas o compromisos serios con el patrimonio nacional" (Art.49, tema I de la Constitución Federal de 1988) generaron dualidad, en el sentido de interpretación que permite considerar que ciertos tipos de acuerdos que no se ajustaban a esta clasificación no requerían el escrutinio legislativo. Del mismo modo, la mención del término "ajustes" en los actos cuando en el proceso de las Actas Internacionales estaba ausente en la regulación de las atribuciones tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Esta posible "flexibilidad" de las interpretaciones puede incluso referirse a los intentos⁵ de los Miembros de introducir enmiendas a la Constitución que cambiarían el proceso de toma de decisiones en política exterior.

Actualmente, la acción formal de la Cámara de los Diputados en materia de política exterior se ejerce a través de los mecanismos presentes en su Reglamento Interno, que trataremos a continuación.

2.2 Instrumentos de Acción en Política Exterior

2.2.1 El procesamiento de las propuestas en la Cámara y CREDN

En esta sección nos centraremos en la descripción de los instrumentos considerados en nuestro análisis. La selección de los instrumentos se llevó a cabo en consideración con la literatura especializada, así como algunas adiciones realizadas sobre la base del estudio del Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados y la Constitución Federal. Todas las descripciones realizadas en este documento serán de acuerdo con la información oficial de la Cámara, disponible en sus Reglas Internas y su Portal de Internet.

Todos los asuntos sujetos a la deliberación de la Cámara de los Diputados son tratados como una propuesta. Las propuestas pueden proponerse para modificar la Constitución - PEC's, proyectos (Proyectos de Ley - PL, Proyectos de Ley Complementar - PLP, Proyectos de Ley de Conversión - PLV, Proyecto de Decreto Legislativo - PDC y Proyecto de Resolución - PRC), enmiendas, indicaciones - INC , requisitos - REQ, recursos, opiniones o incluso propuestas de

⁵ Dentro del período estudiado por este trabajo se identificaron propuestas presentadas por miembros de la Cámara de los Diputados que tenían como objetivo cambiar el patrón de toma de decisiones en política exterior, incluyendo la atribución de una mayor posibilidad de actuar *ex-ante* por los Diputados Federales. Entre ellos se destacan: PEC 31/2003 Deputado Ney Lopes (PFL-RN); PEC 70/2003 Deputado Devanir Ribeiro (PT-SP); PEC 389/2005 Deputado João Alfredo (PT-CE); PL 4938/1990 Deputado Gerson Marcondes (PMDB-SP)

inspección y control. (Capítulo 1, Art.100 del Reglamento de la Cámara de los Diputados)

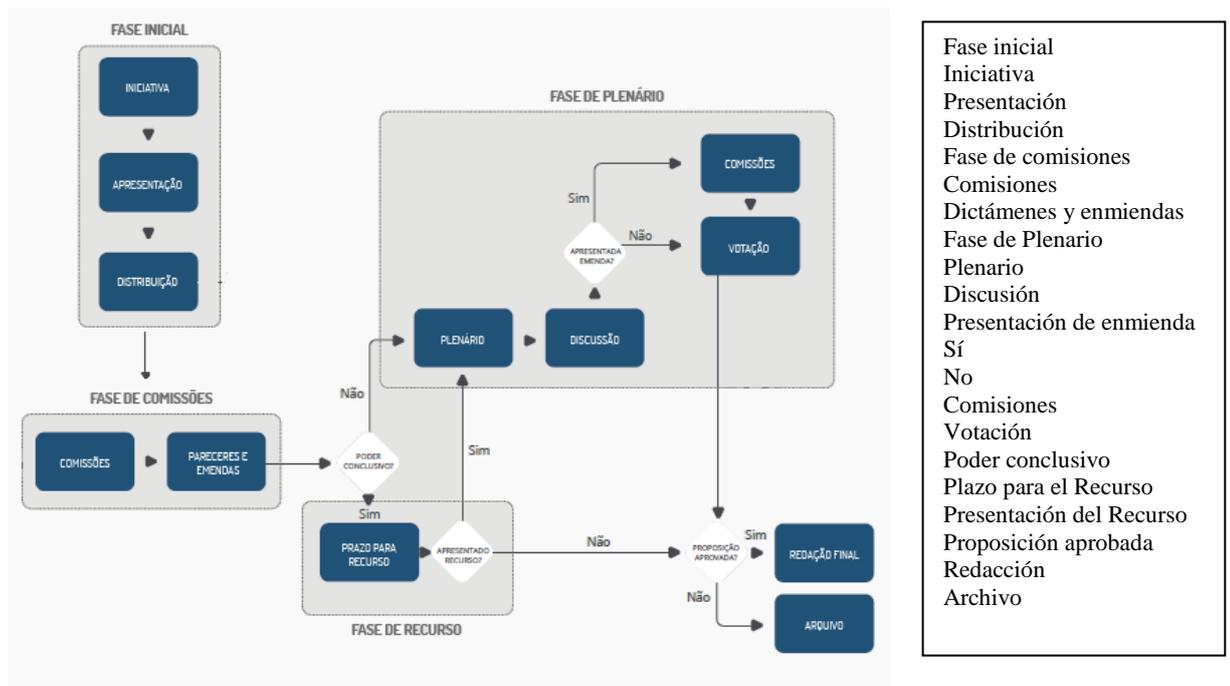
Entre las propuestas, se considerarán instrumentos para actuar en política exterior: (1) Proyectos de ley , para los que se examinan los actos internacionales, enviados a la Cámara de los Diputados a través de Mensajes Presidenciales, MSC, y (4) Proyecto de Enmiendas constitucionales que abordan específicamente los cambios en el modelo de toma de decisiones en materia de política exterior.

Cada propuesta, a menos que la enmienda, apelación u opinión, tenga su propio curso en el procedimiento dentro de la Cámara de los Diputados. En general, en primer lugar, la propuesta se presenta al Consejo de Administración. A continuación, la Secretaría General de la Mesa envía la propuesta a los comités competentes. En comisión, la propuesta recibe a un ponente, que da su opinión al respecto. (Art. 24, op.cit; Portal da Cámara de los Diputados)

Comisiones permanentes, como la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional – CREDN, tienen, con algunas excepciones, la capacidad de discutir y ya votar Proyectos de Ley, dispensada la competencia del Plenario. Caso la materia aún tenga que ser analizada en Plenario, es encaminada al relator, sin fase de enmiendas. Suponiéndose que haya enmiendas, el relator entonces analiza el texto y presenta su informe y retorna. (Art. 24, op.cit; Portal de la Cámara de los Diputados)

Es posible proponer la aprobación total o parcial de la propuesta, rechazo, presentación de enmiendas, archivo o presentación de un proyecto sustitutivo, totalmente alternativo, pero en este caso es necesario abrir un plazo para las modificaciones. Después de la discusión del asunto de las comisiones hay una votación. La propuesta con un dictamen aprobado va a la siguiente comisión. Si no se trata de un procedimiento concluyente, y que ya ha sido evaluado por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía - CCJ, va al Plenario. (Art. 24, op.cit; Portal de la Cámara de los Diputados).

Figura 1 - Diagrama de flujo de procedimiento ordinario en la Cámara de los Diputados



Fuente: Escuela Virtual de Ciudadanía. Cámara de los Diputados. Adaptado. Disponible en: <<https://escolavirtualdecidadania.camara.leg.br/site/wp-content/uploads/2016/11/fluxograma-de-tramitacao-ordinaria.pdf>>. Consultado el 21 de febrero de 2018.

En el caso de los actos internacionales, el procedimiento tiene sus particularidades. En primer lugar, la Ley se envía a la Cámara mediante un Mensaje Presidencial, que contiene todo el contenido del tratado, acompañado de las razones expuestas por la MRE. A continuación, el Mensaje se distribuye a los Comités pertinentes. El asunto tratado se presenta entonces como un proyecto de Decreto Legislativo. Aprobado, va al Pleno.

Figura 2 - Diagrama de flujo de procesamiento de actos internacionales en el Legislativo



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE LOS DIPUTADOS
Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional (CREDN)
Elaboración del Proyecto de Decreto Legislativo (PDC)
Comisión de constitución Justicia y Ciudadanía (CCJC)
Análisis de la constitucionalidad, jurisdicción, técnica, legislativa y compatibilidad de la materia con el Régimen interno de la Cámara (RIDC)
Votación por el Plenario
Senado
Votación por el plenario y promulgación del Decreto Legislativo
Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa (CRE)
Análisis de la Materia
*Facultativo Análisis por otras Comisiones eventualmente indicadas por la Mesa directiva 88 Como lo previsto en el artículo 22 del ATT, este sólo entrará en vigencia internacional noventa días después de que el 50º país deposite el instrumento de ratificación

Fuente: Instituto Sou da Paz. Arms Trade Treaty. Adaptado. Disponible en: <<http://www.soudapaz.org/o-que-fazemos/documento/arms-trade-treaty-1>>. Consultado el 21 de febrero de 2018.

CREDN es un Comité Permanente, establecido por la Resolución de fecha 15 de septiembre de 1936, con el nombre de "Diplomacia y Tratados". Después de algunos cambios, llegó a ser llamado por el nombre actual por la Resolución No 15, de 1996, art. 32, inciso XV de los estatutos vigentes de la Cámara de los Diputados

La responsabilidad es: a las relaciones diplomáticas y consulares, económicas y comerciales, culturales y científicas con otros países; relaciones con entidades internacionales multilaterales y regionales; (b) política exterior brasileña; Servicio exterior brasileño; (c) tratados, actos, acuerdos y acuerdos internacionales y otros instrumentos de política exterior; (d) derecho internacional público y privado; orden jurídico internacional; nacionalidad; ciudadanía y naturalización; régimen jurídico de los extranjeros; emigración e inmigración; (e) autorización para que el Presidente o el Vicepresidente de la República se ausentan del territorio nacional; (f) política nacional de defensa; estudios estratégicos y actividades de información y contrainformación; (g) Fuerzas Armadas y Auxiliares; administración pública militar; servicio militar y disposición civil alternativa; el paso de las fuerzas extranjeras y su permanencia en el territorio nacional; el envío de tropas al extranjero; (h) cuestiones relativas a la franja fronteriza y a las zonas consideradas indispensables para la defensa nacional; (i) la legislación militar y la legislación nacional en materia de defensa; derecho marítimo, aeronáutico y espacial; (j) controversias internacionales; declaración de guerra; armisticio o condiciones de paz; requisas

civiles y militares en caso de peligro inminente y en tiempo de guerra; (m⁶) otras cuestiones relevantes para su campo temático. (Art. 32, op.cit; Portal de la Cámara de los Diputados⁷).

2.2.2 Proyectos de Ley

Los proyectos de ley tienen por objeto regular las competencias del Poder Legislativo, con la sanción de la Presidencia de la República. Hay, además de los proyectos de ley ordinarios, los proyectos de ley complementarios, que se ocupan de asuntos específicos definidos por la Constitución Federal, y requieren una mayoría absoluta para ser aprobados por la Cámara, además de requerir dos rondas de apreciación. En el análisis realizado aquí ambos se examinaron juntos, en "Proyectos de Ley". Con respecto a la política exterior, por ejemplo, los proyectos de ley complementarios tratan, entre otras cuestiones del tránsito de fuerzas extranjeras en el territorio nacional, tal como se definen en el artículo 21, IV de la Constitución Federal. Tales proyectos de ley pueden ser utilizados para actuación en la política exterior a lo aborden temas de agenda *soft*, como aquellos relativos la concesión de visas para extranjeros (PL 975/2015, que añade el art. 15-A en la Ley n° 6.815, de 19 de agosto de 1980, estableciendo los criterios para la concesión de la visa temporal y la autorización del trabajo en los casos que especifica.), el registro de extranjeros en el país (PL 1664/2007 eso que extiende, para el extranjero en la situación ilegal en el territorio doméstico, el período indicado para requerir el registro transitorio), y hasta temas más complejos, como PL 7115/2014, que asegura la protección de los intereses de controló las compañías brasileñas y su, ésa actúan en el exterior, contra las medidas restrictivas o arbitrarias de los estados en los cuales llevan con sus actividades. (Art. 108, op.cit; PACHECO, 2015).

2.2.3 Proyecto de Decreto Legislativo

Los proyectos de Decretos Legislativos son aquellos que regulan asuntos de competencia exclusiva del Poder Legislativo, sin sancionar a la Presidencia. Es a través de ellos que los tratados internacionales, enviados a la Cámara de los Diputados a través de Mensajes Presidenciales, son evaluados y pueden ser presentados por cualquier Miembro o Comisión. Además de los Proyectos relacionados con los Mensajes Presidenciales para la apreciación de los tratados, también están los de la propia autoría de los diputados, como el PDC 11/2007, que establece directrices para la negociación de actos internacionales que regulan las obligaciones brasileñas de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones de cooperación para hacer frente al cambio climático global resultante del aumento de la temperatura media en

⁶ Se ha reproducido la misma secuenciación utilizada en el Reglamento de la Cámara. La Resolución No 20 de 2004 saltó la letra "I" en la secuenciación de este artículo.

⁷ Historia y asignaciones. Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional - CREDN Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/conheca-a-comissao/index.html>>. Consultado el 21 de febrero de 2018.

el planeta. (Art.108, op.cit)

2.2.4 Requerimientos e indicaciones

Las solicitudes/requerimientos son propuestas dirigidas a formalizar las solicitudes de los Diputados Federales. Permiten una mayor búsqueda de información por parte de los Miembros y una mayor participación en los temas dirigidos por el Ejecutivo. Las indicaciones son las propuestas a través de las cuales los congresistas sugieren a otra Potencia la adopción de la providencia, la realización de un acto administrativo o de gestión, o el envío de un proyecto sobre el tema de su iniciativa exclusiva, así como sugerir la manifestación de uno o más Comités sobre un tema determinado, con el objetivo de la elaboración de un proyecto sobre la iniciativa de la Cámara. Pueden servir para actuar en política exterior con el fin de presentar sugerencias sobre determinadas acciones dentro de la diplomacia, como la INC 4865/2005, que sugiere que el MRE requería la retractación del Sr. Pascoal Lamy, refiriéndose a sus afirmaciones de que la Amazonía y otros bosques tropicales se consideraban bienes públicos mundiales y se someten a la gestión colectiva o a la gestión de la comunidad internacional. (art. 113 y 114, op.cit; FIGUEIRA, 2009; PACHECO, 2015)

2.2.5 Pec's de Cambio en el Proceso de Toma de Decisiones

Las propuestas de enmiendas a la Constitución son propuestas que tienen como objetivo promover cambios en el texto constitucional. A través de ellos, como ya se ha propuesto, los Miembros pueden intentar cambiar el proceso de toma de decisiones relacionados con la política exterior, asignando un mayor nivel de consulta formal al Legislativo aún en la etapa *ex ante* del proceso. (FIGUEIRA, 2009)

2.2.6 Secretaría de Relaciones Internacionales de la Cámara de los Diputados

También es importante señalar que la Cámara de los Diputados tiene una secretaría específica para las relaciones internacionales, con la actividad incluida en el Reglamento Interno de la Cámara. Creado en 2015, tiene como objetivo ampliar el alcance de las actividades de diplomacia y cooperación parlamentaria, que ya se desarrollaron en la institución. Es su responsabilidad establecer las directrices de la diplomacia parlamentaria en la Cámara, además de promover la cooperación con los parlamentos de los Estados extranjeros y apoyar a las delegaciones, comisiones y representaciones de los diputados en la misión oficial. (Art.21, op.cit).

No es objeto de estudio de la literatura especializada, que probablemente se deba a su reciente creación, por lo que no se incluirá en el análisis del uso de los datos de instrumentos relacionados con su actividad, pero aun así no se puede ignorar la presencia de un órgano como

este como indicativo de una oportunidad real de actuar en política exterior.

3 Literatura sobre la Relación Ejecutivo-Legislativa en el tratamiento de la Política Exterior

La literatura presenta varios argumentos para poner lo que se esperaba, en el contexto de la globalización y la interacción cada vez más intensa entre los países, que hubo una mayor participación del Congreso Nacional en materia de Política Exterior. Martín (2000), Lima (2001), Figueira (2009) y Galdino, Oliveira y Ribeiro (2009) destacan en este sentido.

Martin (2000) afirma que la política internacional y la política interna no son "criaturas" que habitan diferentes universos, sino campos a los que se pueden aplicar modelos y conceptos similares. Trabaja con los compromisos del Estado y su credibilidad, operando bajo la premisa de que la participación de una Legislatura organizada tiene un efecto positivo en las relaciones internacionales, dando credibilidad al Estado en cuestión. Esto se debe a que la participación del Legislativo sería un indicio de que las decisiones adoptadas habrían sido el resultado de un debate interno que habría pasado por los órganos democráticos adecuados, lo que, por lo tanto, conduciría a decisiones más estables y, por lo tanto, más creíbles. (MARTIN, 2000)

Específicamente en el caso brasileño, Lima y Santos (2001) afirman que hubo una congruencia inherente en las preferencias del Legislativo y el Ejecutivo en el período de posguerra, como se ve en los esfuerzos por la industrialización en el período. Por lo tanto, tenía sentido que hubiera una delegación de tareas al ejecutivo que mantuviera su papel aparentemente menor en asuntos de política exterior. Este panorama duró hasta que el ejemplo emblemático de congruencia entre las potencias, que eran la política arancelaria y la renuencia del país a abrir su economía a las importaciones, dejó de servir al objetivo de la industrialización. Entonces había una distancia entre ejecutivo y legislativo en el contexto de la política de comercio exterior, que sólo aumentó con la sobre inflación. La antigua delegación del Congreso para que el Ejecutivo definiera los objetivos de la acción gubernamental, y la centralización de las decisiones en el Ejecutivo, junto con el alejamiento de Itamaraty, tuvo como efecto más visible la falta de control democrático sobre las decisiones gubernamentales en el contexto de la política de comercio exterior. (MARTIN, 2000; LIMA & SANTOS, 2001; FIGUEIRA, 2009; GALDINO, OLIVEIRA & RIBEIRO, 2009)

La profesionalidad de Itamaraty, sus capacidades de negociación y su relativa autonomía en las agendas de política exterior brasileña han mantenido, hasta hace poco, relativamente inmune a los cambios e interferencias en las agendas gubernamentales (MILANI & PINHEIRO, 2013).

Hay una crítica constante al aislamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores en la política exterior, siendo considerado por sus críticos incluso como un monopolio (op.cit., 2012), pero se ha creado un consenso sobre la participación de otras entidades en la política exterior,

además de aumentar el desempeño de algunas, como es el caso del Congreso Nacional.

El tema de la diversificación de los actores relevantes para la política exterior comenzó a mostrar mayor relevancia en la década de 1990, con la publicación de varios estudios en la zona. Varios autores consideraron la responsabilidad académica de considerar la interacción de los otros actores en el proceso, dada la complejidad de la dinámica en cuestión. Por lo tanto, la presencia actual del proceso de toma de decisiones, la diversidad temática y la dinámica política en las agendas de estudio permiten al investigador explorar relaciones más complejas con respecto a la política exterior.

Milani y Pinheiro (2013) afirman que, a pesar del hecho recurrente en el estudio de la disciplina de atribuir a un solo individuo o a una sola institución, el origen de las decisiones de política exterior, suponiendo que la presencia de líderes carismáticos o el monopolio de un organismo pueden explicar por sí solas la definición de los intereses del país a nivel internacional se ha vuelto analíticamente menos convincente. Para los autores, la Política Exterior necesita parámetros de investigación que incorporen a los diversos actores presentes en su proceso de toma de decisiones, en sus formas más distintas de participación y teniendo en cuenta los diversos modelos de interacción política.

En cuanto al tratamiento de actores distintos del Ejecutivo, el sentido común, cuando se trata de la relación entre Legislativo y Ejecutivo en política exterior es que el Congreso sólo sirve como una formalidad de sello automático de los tratados firmados por el Ejecutivo. Es importante señalar que en nuestra historia republicana, los parlamentarios rara vez han rechazado la aprobación de un acuerdo internacional presentado por el Ejecutivo. Oliveira (2004) apoyó "la nulidad del desempeño de los actores políticos y el Legislativo brasileño", atribuyendo este comportamiento al bajo desempeño electoral de las cuestiones de política exterior. (ALEXANDRE, 2006; OLIVEIRA, 2004).

En general, aunque hay espacio para una valiosa discusión sobre el modelo ideal de actuar en política exterior en términos de participación y equilibrio entre poderes, primero sería necesario llegar a una conclusión final sobre el debate principal de hoy, si el sentido común de la baja participación del Legislativo fuera, de hecho, correcto.

Los argumentos de esta área se dividen en posiciones diferentes en dos objetos diferentes. En primer lugar, tenemos la consideración sobre el desempeño del Legislativo en general, luego, más específicamente, hay posiciones sobre la baja tasa de rechazo de los actos internacionales por parte del Congreso.

En el primer objeto, hay una línea de literatura que comenta un bajo interés de las Casas, debido a la especificidad del tema, que exige un *know-how* especializado y el bajo retorno político asociado con la implicación con la política exterior. Por lo tanto, el poder de influencia del Congreso en el proceso de toma de decisiones de política exterior se limita a la aprobación de *ex post* de acuerdos o tratados internacionales, además de la participación de los miembros

del Congreso en las Comisiones Parlamentarias que se ocupan de la política exterior. (ALEXANDRE, 2006; FIGUEIRA, 2009; MENDONÇA, 2012)

La función útil de los congresistas es la búsqueda de la reelección, lo que indica que adoptarán medidas que contribuyan a este objetivo. Por lo tanto, los congresistas participarían en las Comisiones Parlamentarias que expresaban más directamente el interés de su electorado. Dado que los asuntos de política exterior serían considerados de baja prioridad por el público en general, no habría retorno para justificar la participación. Es importante recordar, sin embargo, que esta perspectiva considera que la política exterior pertenece principalmente a la *agenda hard*, es decir, que evoca características sensibles en la relación de los estados, alejándose de la diplomacia pública y entrando en el área de la diplomacia secreta. Este enfoque, ampliamente difundido en la literatura, no ensalza los puntos de la *agenda soft*, que trata del aspecto distributivo de los temas más cercanos a la vida cotidiana de los ciudadanos (ALEXANDRE, 2012; FIGUEIRA, 2009; LIMONGI, 2002).

Además, esta perspectiva se centra mucho más en los instrumentos formales y la influencia directa aplicable al Legislativo, y en este caso se aplica directamente a nuestro objeto de estudio, a la Cámara de los Diputados. Aunque no ignoran por completo los instrumentos informales, o al menos no formalmente institucionalizados para su uso como tal – y la influencia indirecta, la principal perspectiva se centra en la evaluación *ex post* de los Tratados Internacionales.

Para ellos, entonces, la Cámara tendría una influencia casi mínima en términos de la posibilidad de actuar, justificada por el desinterés de los diputados al actuar sobre un tema sin retorno electoral, además de la propia estructura decisoria en la política exterior, que favorece al Ejecutivo.

En cuanto al segundo objeto, del índice bajo⁸ de rechazo de las propuestas del ejecutivo, esta perspectiva considera que es un signo de inercia, o no actuar. Diniz (2009) incluso plantea la posibilidad de que la Cámara no actuara realmente como un *veto player*, dada la muy baja tasa de rechazo.

En el otro lado de la moneda tenemos autores que consideran que existe, sí, influencia del Legislativo en la política exterior, aunque no esté formalmente institucionalizada. Estos actores están más abiertos al examen de los instrumentos informales, como el retraso deliberado en la evaluación de las propuestas de actos internacionales del Ejecutivo, así como la influencia indirecta, ejercida por la mera existencia de la Cámara como *veto*, lo que podría contribuir a la congruencia de las preferencias de los poderes o incluso hacer que el propio Ejecutivo cambie su comportamiento en vista de la posibilidad de veto, que, por lo tanto, tomaría la decisión de considerar las preferencias de la Asamblea al negociar el acto internacional o simplemente no

⁸ DINIZ & RIBEIRO (2008) y DINIZ (2009) llevaron a cabo análisis de los mensajes presidenciales enviados a la Cámara de los Diputados entre 1988 y 2006, encontrando sólo 3 casos de rechazo explícito.

proponer algo que no sería aceptado por la Asamblea. (DINIZ, 2009; FIORINA,1982; LINDSAY; 1993; MARTIN, 2000; MCCUBBINS; NOLL, & WEINGAST, 1987; WEINGAST, 1984)

En esta perspectiva de evaluación, que admite una visión más flexible de los resultados, Martin (2000) defiende firmemente que la participación del Legislativo no podría tener como instrumento de medición sólo los mecanismos institucionalizados, y debe tener en cuenta la anticipación de las preferencias que se produce en ambas partes. Lindsay (1993) y Weingast (1984) presentan argumentos que complementan esta lógica, al tratar con "reacciones anticipadas", donde el posible desempeño del Legislativo como *veto player* obligaría al ejecutivo a considerar sus preferencias *ex ante*. En palabras de Lindsay:

[...] en cualquier arreglo institucional estable la gente reaccionará estratégicamente. Al igual que en los jugadores de ajedrez consideran los posibles movimientos de sus oponentes y planean varios pasos adelante, el Congreso y el Ejecutivo anticiparán el comportamiento de los demás y modificarán su propio comportamiento en consecuencia. Es especialmente probable que los presidentes anticipen el estado de ánimo del Congreso sobre política exterior, porque los rechazos públicos amenazan con debilitar su credibilidad en la escena mundial. (LINDSAY, 1993).

Diniz (2009) incluso utiliza este argumento directamente con la Cámara en su artículo "Actos internacionales y acción legislativa", en el que concluye que aunque las disposiciones de la Constitución brasileña dejan poco margen para maniobrar diputados en términos de acción directa, encontró, sí, indicativa una influencia indirecta de la Cámara en cuestiones de política exterior, como lo puso de relieve Lindsay (1993).

4 El uso de instrumentos de acción

4.1 Análisis

Los instrumentos analizados aquí fueron elegidos con referencia en las obras de Figueira (2009), Diniz & Ribeiro (2008) y Diniz (2009). Figueira hace un estudio del proceso de toma de decisiones en política exterior en Brasil donde considera el equilibrio de poder en la dinámica de Itamaraty y el Legislativo como actores de la política exterior. En la parte legislativa, se centra en el análisis de los PEC de cambio en el proceso de toma de decisiones de acuerdos internacionales, proyectos de ley, requisitos y nominaciones tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado Federal. La labor de Diniz y Ribeiro se centró en la tramitación de actos internacionales, realizados en la Cámara de los Diputados a través de proyecto de Decreto Legislativo. Es importante señalar que Diniz y Ribeiro ya centran el análisis

directamente en la Cámara de los Diputados, siendo algunos de los pocos autores en hacerlo.

Los datos utilizados fueron el tratamiento de propuestas relacionadas con los instrumentos de la CREDN, y fueron facilitados por la propia Cámara de los Diputados, a través de la demanda del sistema de datos abiertos, y las complementaciones fueron realizadas por la herramienta de búsqueda avanzada del portal, de modo que todos los datos utilizados aquí están disponibles para su consulta libremente. La organización de los datos para el análisis se realizó con el fin de replicar el método aplicado por Figueira (2009), en el que analiza el procesamiento de las propuestas entre 1988 y 2006. En cuanto a las variables son consistentes, se centra únicamente en aspectos cuantitativos y temporales. En este trabajo añadimos al análisis el aspecto de la autoría de la propuesta, dividido en los asuntos presentados por los Diputados, el Ejecutivo y otros.

Como se observó, las bases de esta obra fueron los artículos publicados por Diniz y Ribeiro, así como la obra de Figueira.

En el artículo de 2008, "*The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate*", Diniz y Ribeiro utilizan en los Mensajes Presidenciales refiriéndose a los acuerdos internacionales enviados a la Cámara de los Diputados entre 1988 y 2006. Operando desde la perspectiva de que el modelo institucional brasileño no restringe plenamente el proceso de toma de decisiones de política exterior, realizan un análisis cuantitativo en los Mensajes, procesado como Proyecto de Decreto Legislativo, además de un análisis cualitativo en las propuestas que no fueron aprobadas. Al final, consideran que es posible identificar la existencia de una participación más amplia que la mayoría de los comentarios de la literatura.

En el artículo publicado en 2009, "Actos internacionales y Acción Legislativa", Diniz profundiza el debate teórico añadiendo la perspectiva de Lindsay sobre las posibilidades de acción indirecta, tanto en la influencia ejercida por la mera existencia de la Cámara como *veto player*, y por la probabilidad de discusiones informales *ex ante*. Utiliza la misma metodología que el artículo de 2008, y añade a las conclusiones que incluso si las disposiciones de la Constitución dejan poco margen para la acción directa de los parlamentarios en la deliberación de los tratados, es posible encontrar indicios de influencia del Legislativo en cuestiones externas.

Aunque el análisis aquí realizado del Proyecto de Decreto Legislativo no incluye la metodología cualitativa, muy bien aplicada en su momento, incluiremos Proyectos de autoría propia de los Diputados, además de proyectos de otra autoría, que no fueron considerados por los autores.

Figueira, en su tesis doctoral defendida en 2009, "Proceso de toma de decisiones en política exterior en Brasil" busca entender el patrón y la dinámica de toma de decisiones en la materia en un período de redemocratización, de 1988 a 2007. Concluye que ha habido una creciente participación del poder legislativo en la política exterior, aunque tímida, y que a pesar de los

intentos de cambiar el patrón de toma de decisiones, el proceso de toma de decisiones sigue estando significativamente centrado en las "manos" del Ejecutivo.

Es importante tener en cuenta que, aunque este estudio utiliza aspectos metodológicos de estos autores, existen diferencias en el tratamiento de los datos. En primer lugar, Figueira no menciona explícitamente que las propuestas fueron elegidas para el análisis aprobadas por CREDN, aunque este es el procedimiento esperado de acuerdo con las normas. Diniz y Ribeiro, a su vez, a pesar de incluir todos los casos relacionados con los Mensajes Presidenciales, realizaron un análisis diferenciado basado en el resultado final de la deliberación de los actos.

A los efectos de la normalización del tratamiento, en este análisis se consideraron todos los casos que se tramitaron en CREDN, sin tener en cuenta la aprobación o no aprobación de las propuestas, ya que el uso del instrumento se realizó independientemente del efecto producido.

Las propuestas que habían pasado por CREDN, pero que no se ocupaban de asuntos de política exterior, relaciones internacionales, derecho internacional y/o cualquier tema relacionado con los temas mencionados anteriormente, fueron excluidas del análisis. Por último, el año de cada propuesta del análisis fue el año en que se presentó la propuesta, y no el año en que la Comisión de Relaciones Exteriores analizó la propuesta.

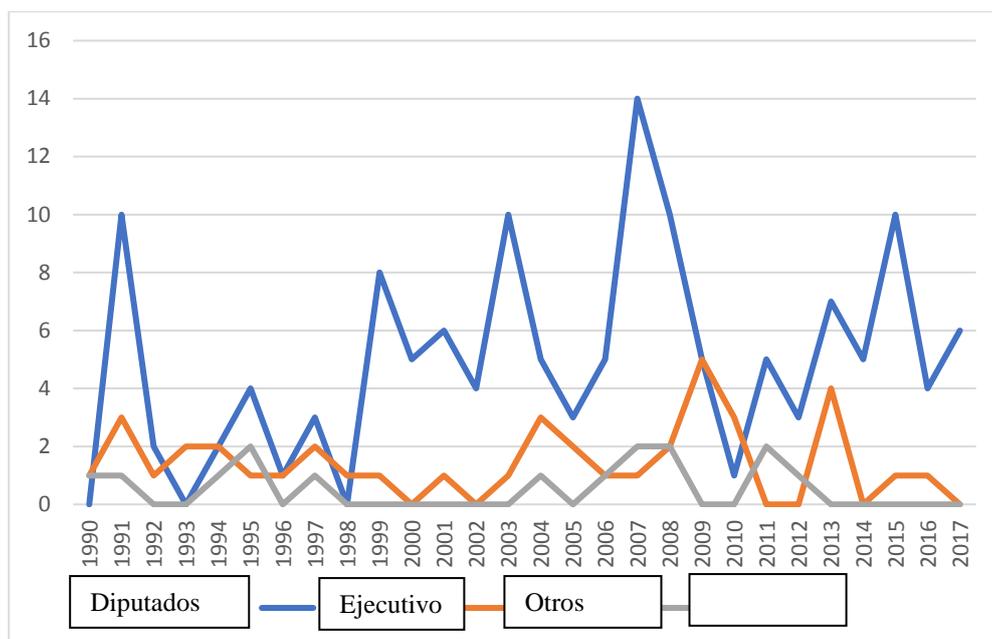
Gráfico 1 - Literatura sobre el uso de instrumentos de acción en la política exterior

Instrumento	Quién Aborda	Periodo analizado	Conclusiones
Proyecto de Ley	Figueira (2009)	1988 a 2007	Tendencia al alza a lo largo de los años, pero pocos casos.
Proyecto de Decreto Legislativo	Diniz & Ribeiro (2008)	1988 a 2006	Poca posibilidad de influencia formal. El creciente deseo de los Miembros de actuar en política exterior.
Requerimientos e indicaciones	Figueira (2009)	1988 a 2007	Instrumentos más utilizados. No tienen la misma fuerza regulatoria que PL's y PDC's.
PEC's de Cambios en el Proceso de toma de Decisiones	Figueira (2009)	1988 a 2007	En general, los parlamentarios buscan adoptar como referencia el modelo actual de los Estados Unidos, donde el Congreso tiene un papel fuerte en el contrapeso al Ejecutivo.

Fuente: Figueira (2009); Diniz & Ribeiro (2008) y Diniz (2009). Datos recopilados por el autor.

4.2 El uso de Proyectos de Ley

Gráfico 1 - Propuestas de Proyectos de Ley apreciadas por CREDN de 1990 a 2017



Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Gráfico generado por Excel, versión 2016.

Figueira (2009), al analizar los proyectos de ley aprobados por CREDN hasta el 2007, observó pocos casos, aunque como tendencia al alza. A pesar de la disminución en 2010, esta tendencia sigue presente hoy en día. De los 193 casos analizados, se presentaron 89, y entre los casos presentados, 76 fueron escritos por los Diputados, lo que representa alrededor del 55% de las propuestas escritas por los Miembros. En enero de 2018 sólo el 5% de los proyectos de ley escritos por los Miembros se habían transformado en derecho ordinario, contra el 70% de los proyectos presentados por el Ejecutivo. Estos datos nos llevan a creer que, en el uso de PL's para actuar en política exterior, hay más bien una creciente voluntad de participar en la Cámara de los Diputados, habiendo propuesto 145 PL's desde el año 1990, y con una tendencia al alza, como afirma Figueira, pero que el papel sigue del Ejecutivo, con una tasa de aprobación considerablemente mayor que los demás actores.

Tabla 1 - Propuestas de proyectos de ley consideradas por CREDN de 1990 a 2017

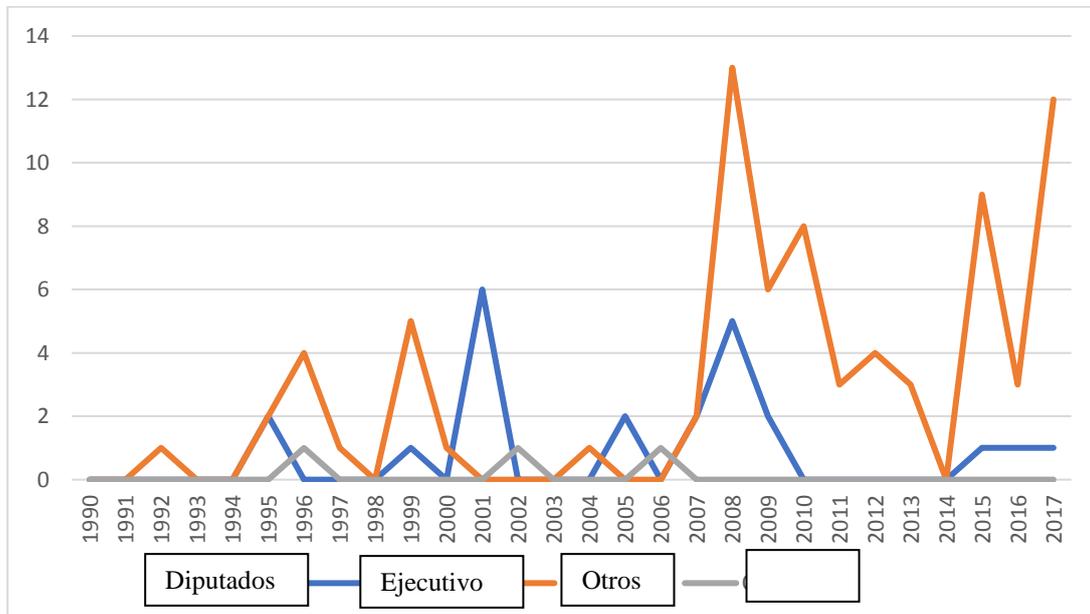
Autor	Deputados			Ejecutivo			Outros			Total
	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	
Rejeitado	76	85%	55%	8	9%	20%	5	6%	33%	89
Apensados a PL	11	92%	8%	0	0%	0%	1	8%	7%	12
Lei Ordinária	9	24%	5%	26	70%	65%	2	6%	13%	37
Retirado	3	0%	0%	0	0%	0%	0	0%	0%	3
Tramitando	46	78%	32%	6	10%	15%	7	12%	47%	59
Total	145			40			15			

Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Tabla generada en Excel, versión 2016

Autor Diputados/Miembros Ejecutivo Cantidad %Tipo %Otro
Autor
Rechazado
Adjuntados a PL
Ley Ordinaria
Retirado
Tramitado

4.3 El uso de los Proyectos de Decreto Legislativo

Gráfico 2 – Proposiciones de Proyecto de Decreto Legislativo Considerado por CREDN de 1990 a 2017



Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Gráfico generado por Excel, versión 2016.

El análisis del Proyecto de Decreto Legislativo mostró un papel de liderazgo del Ejecutivo ya en los procedimientos tramitados. Hubo 78 propuestas de actos internacionales del Ejecutivo contra sólo 23 propuestas de Diputados Federales.

En cuanto al desempeño de la Cámara, dos hechos son especialmente significativos. En primer lugar, fue la existencia de intentos claros de influir en *ex ante*, como cambios en el proceso de toma de decisiones de la tramitación de acuerdos a través de PDC.

El PDC 8/1999, del Diputado Pedro Valadares (PSB-SE) tiene en su enmienda la propuesta de disponer de la apreciación de los actos internacionales por parte del Congreso Nacional. Del mismo modo, PDC 852/2001, del Sr. Henrique Fontana (PT-RS) llama a un plebiscito para decidir sobre la participación del Brasil en la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El intento más claro de actuar *ex ante* fue PDC 11/2007, del Diputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), que se ocupaba del establecimiento de directrices para la negociación de actos internacionales que regulaban las obligaciones brasileñas de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones de cooperación para abordar los cambios climáticos globales resultantes del aumento de la temperatura promedio en el planeta.

También llamó la atención sobre la alta tasa de rechazo de las propuestas de los Miembros en este segmento, más alta incluso que en los Proyectos de Ley. De las 28 propuestas hechas por los miembros de la Cámara, 14 se presentaron⁹, alrededor del 60% de las propuestas. Esto también significaba que el 74% de las propuestas rechazadas provenían de los Diputados. Se suma al hecho de que en realidad no se ha aprobado ninguna propuesta. Entre las propuestas restantes se adjuntó 4 a otros proyectos, 4 fueron retirados por el autor, y sólo 2¹⁰ todavía tienen la oportunidad de ser aprobados, todavía a la espera de relator en CREDN, habiendo sido presentados sólo en 2016 y 2017.

Los datos nos permiten inferir, según lo colocado por Diniz y Ribeiro, la existencia de una fuerte voluntad de participación, demostrada por la presencia de PDC's que pretendía dar más espacio a la actuación de los Miembros, pero tales intentos, así como otros proyectos, fueron prohibidos.

⁹ Todos los casos de propuestas presentadas tienen como justificación el uso del Art. 105 del Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados, que indica que el proyecto todavía estaba en curso al final de la Legislatura. Incluso aquellos para quienes se solicitó que sean desarchivados terminaron siendo archivados nuevamente bajo el mismo artículo.

¹⁰ PDC 398/2016 se refiere a la Ordenanza sin número de Ordenanza el 17 de mayo de 2016 del Ministerio de Relaciones Exteriores, que otorga pasaportes diplomáticos; PDC 849/2017 confirma el Decreto Presidencial No 9.199/17 de 21 de noviembre de 2017, que regula la Ley de Migración (13.445/17).

Tabla 2 - Proyecto de Propuestas de Decreto Legislativo Considerado por CREDN de 1990 a 2017

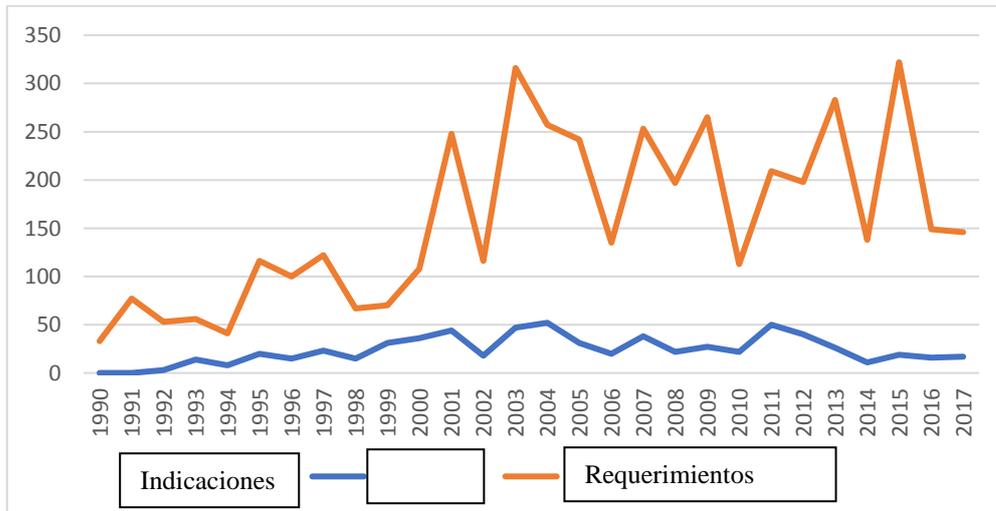
Autor	Deputados			Ejecutivo			Outros			Total
	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	Quantidade	%Tipo	% Autor	
Rejeitado	14	74%	60%	4	21%	5%	1	5%	50%	19
Apensados	3	100%	13%	0	0%	0%	0	0%	0%	3
Aprovado	0	0%	0%	55	100%	70%	0	0%	0%	55
Retirado	4	100%	18%	0	0%	0%	0	0%	0%	4
Tramitando	2	10%	9%	18	86%	25%	1	4%	50%	21
Total	23			78			2			

Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Tabla generada en Excel, versión 2016.

Autor Diputados/Miembros Ejecutivo Cantidad %Tipo %Otro
Autor
Rechazado
Adjuntados a PL
Ley Ordinaria
Retirado
Tramitado

4.4 Uso de los Requerimientos y de las Indicaciones

Gráfico 3 - Propuestas de requisitos e indicaciones evaluadas por CREDN de 1990 a 2017

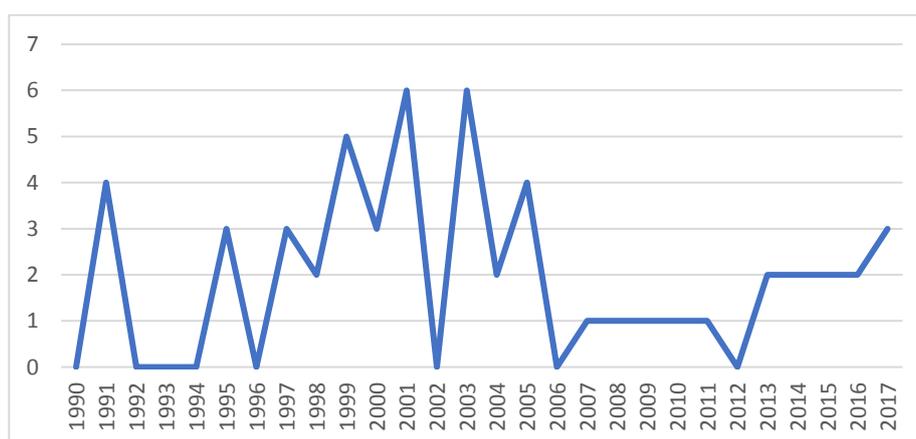


Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Gráfico generado por Excel, versión 2016.

Debido a que son instrumentos fáciles de procesar, con un costo político muy bajo involucrado en el uso, se esperaba que los Requisitos e Indicaciones¹¹ fueran los instrumentos más utilizados, a pesar de tener menos fuerza legal en comparación con los Proyectos de Ley y los Proyectos de Decreto Legislativos. En el caso de los requisitos, específicamente, hay una clara tendencia al alza. Hubo un promedio de 158 casos por año de Solicitudes, con Requisitos de Información, 24 casos por año de Candidaturas por los Miembros.

4.5 El uso de PEC's de Cambio en el Proceso de Toma de Decisiones

Gráfico 4 – PEC's relacionadas con la Política Exterior procesada en la Cámara de 1990 a 2017



Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Gráfico generado por Excel, versión 2016.

Entre 1990 y 2017, se tramitaron en la Cámara de los Diputados 54 propuestas de enmienda a la Constitución tratadas en materia de política exterior. De ellos, sólo 10 se ocuparon de los cambios en el modelo de toma de decisiones relacionados con las leyes internacionales.

De estas 10, solamente 8 fueron propuestas en el sentido de dar mayor protagonismo a la Cámara de los Diputados en materia internacional. Eso se daría, de acuerdo con 3 de ellas, por el establecimiento de la competencia del Congreso de hacer alteraciones *ex post* en el contenido de los tratados en la tramitación en el Legislativo. Otros casos serían de la (1 caso) denuncia del Acto Internacional, (1 caso) de la elección, hecha por el Congreso, de los negociadores para ciertos tipos de acuerdo Internacional, y (3 casos) del establecimiento de la apreciación previa del Congreso Nacional, en la celebración de ciertos actos internacionales.

Ninguno de ellos fue aprobado. Las propuestas formuladas a partir de 2015 todavía se están tramitando.

¹¹ Para el análisis se seleccionaron Requisitos e Indicaciones que tenían en su menú o indexando cualquiera de los siguientes términos: "internacional"; "exterior"; "exteriores"; "exterior"; "Extranjero"

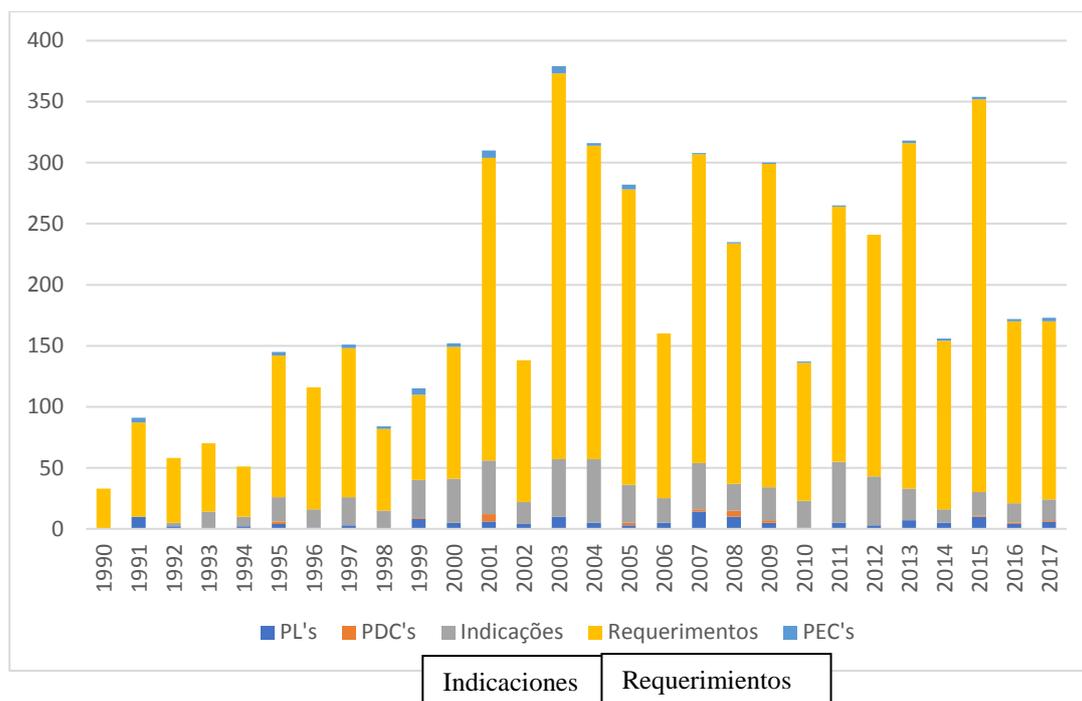
Cuadro 2 – PEC's de Cambio en la Padrón de la Toma de Decisiones En Actos Internacionales de 1990 a 2017

Enfoque en el Legislativo	Tipo de Mudanza	PEC's,
Sí	Estableciendo que el Congreso Nacional tiene competencia para decidir sobre todos los actos internacionales, y hacer mudanzas <i>ex post</i>	PEC 36/1999; PEC 122/1999; PEC 402/2001;
Sí	Estableciendo la apreciación previa del Congreso Nacional, en la celebración de ciertos actos internacionales	PEC 36/1999; PEC 122/1999; PEC 402/2001;
Sí	Estableciendo que cabe al Congreso, después de la sesión, la elección de negociadores para ciertos actos internacionales	PEC 478/2001; PEC 478/2001; PEC 70/2003
Sí	Denuncia de actos internacionales	PEC 387/2001
No	Establece que determinadas leyes internacionales se someten a un plebiscito popular	PEC 75/2015
No	Equipar los tratados internacionales de derechos humanos aprobados por tres quintas partes de las dos cámaras legislativas	PEC 389/2005

Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Cuadro generado en Excel, versión 2016

4.6 Uso General de los Instrumentos

Gráfico 5 - Uso de Instrumentos por la Cámara de los Diputados de 1990 a 2017



Fuente: Datos recopilados por el autor del portal de la Cámara de los Diputados. Gráfico generado por Excel, versión 2016.

En total, hubieron 5256 propuestas de los Miembros en los últimos 28 años. En términos de comparación, sin tener en cuenta los Requerimientos y las Indicações, que sólo pueden ser propuestos por los congresistas, hubieron 351 propuestas de diputados federales, en 880 casos, alrededor del 40% del total. Con un promedio de propuestas de política exterior de alrededor de 200 por año, es esencial reconocer la importancia de estudiar el desempeño de la Cámara de los Diputados, aunque no sea un papel de liderazgo.

5 Conclusión

A lo largo de este trabajo, se hizo un esfuerzo para colocar a la Cámara de los Diputados en la configuración institucional actual. Se describieron los instrumentos aquí examinados, así como los aspectos generales del procedimiento en la Asamblea. La revisión de la literatura existente nos permitió señalar los diferentes aspectos existentes en el tratamiento de la política exterior a la hora de considerar el Legislativo como actor, que junto con el análisis de los datos nos llevó a un campo de nuevas posibilidades, cuando consideramos posibles cambios de paradigma en este ámbito de estudio.

La conclusión general de los autores especializados de la zona es que existe una creciente

participación del Legislativo en asuntos internacionales, indicada por las líneas que consideran una flexibilización en lo que en realidad es influencia, y admiten influencia directa e indirecta más allá de la mera aprobación de actos *ex post*. Los análisis realizados aquí mostraron que es seguro afirmar que las conclusiones que han llegado siguen siendo ciertas hoy en día, ya que son coherentes con las conclusiones a las que se llega en este estudio.

Hay una constancia en el uso de instrumentos, con momentos frecuentes de descarga. Por lo tanto, el análisis de los datos nos permite inferir una creciente voluntad de la Cámara de los Diputados de participar en la política exterior, como explican el Proyecto de Decreto Legislativo y las Propuestas de Enmiendas a la Constitución. El uso de Proyectos de Ley, Requerimientos e Indificaciones también es constante y alto, siendo los Requerimientos e Indificaciones los instrumentos más utilizados, seguidos de los Proyectos de Ley.

Aunque el análisis no incluyó mecanismos de acción informales e indirectos, creemos que el uso de los instrumentos, como se describe en este documento, es un fuerte indicador de que hay pruebas suficientes de que se debe cuestionar el sentido común de la participación del Legislativo, representada aquí por la Cámara, sólo como una formalidad del sello automático de los tratados internacionales, y que se debe ver a la Cámara como un actor activo, que mueve casi 200 propuestas de política exterior propias anualmente, y que merece que esta acción se estudie más a fondo.

Al avanzar en el tema, sería interesante estudiar por qué, a pesar de las indicaciones del deseo de una mayor participación en la política exterior por parte de los parlamentarios, ellos mismos deciden los intentos de cambiar el patrón de toma de decisiones, así como si realmente hay un papel temático en los temas que abordarían en la política exterior, como los temas de la agenda *soft*.

Referencias

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: **Dados**, v.31, n. 1, 1988.

ALEXANDRE, Cristina V. M., **O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Rio de Janeiro: EdPUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 67-95, abr. 2014.

BAENA SOARES, João C. **O Processo Legislativo e a Aprovação de Acordos Internacionais Assinados pelo Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa L. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.5 v.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Atribuições do Congresso Nacional**. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/congresso/atribuicoes>. Acesso em: 28 de abril de 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2016.

CARDOSO, Evorah. **Demandas do Legislativo pela condução da política externa brasileira: constituição de um novo veto player?** São Paulo: USP, 2006.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

DE FARIA, Carlos A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

DINIZ, Simone. Atos internacionais e atuação do legislativo. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 17, n.11, p. 19-32, 2009.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio. O. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. Rio de Janeiro: **Brazilian Political Science Review**, v. 3, n. 5, p. 21-39, 2008.

FELIU, Pedro & MIRANDA, Rosana. Congresso Nacional e Política Externa. O caso do envio de tropas ao Haiti Argentina, Brasil e Chile. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, p. 32-41, 2011.

FERREIRA, Marcelo C. Congresso Nacional e política externa da integração: um controverso debate acadêmico. **Ponto-e-vírgula**, v. 5, n. 12, p. 202-214, 2009

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. São Paulo: USP, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova República**. São Paulo: EdFGV, 1999.

FIORINA, Morris P. **Congress: The Keystone of Washington Establishment**. New Haven: Yale Press, 1989.

GALDINO, Manoel; OLIVEIRA, Amâncio J. S. N.; RIBEIRO, Pedro F. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos Deputados 2002-2006). Rio de Janeiro: **Dados**, v. 52, n. 4, p. 835-870, 2010.

GERRING, J. Mere Description. **British Journal of Political Science**, n. 42, p. 721-746, 2010.

LIMA, Maria R. S.; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. **Lua Nova**, n. 52, p.121-149, 2001.

LIMA, Maria R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p.31-47, 2000.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, Fernando. **Da Teoria da Modernização ao Novo Institucionalismo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 4, p. 607-628, 1993.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan, P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1984.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton University Press, 2000.

MCDONNELL, Robert M. **Explaining the Determinants of Foreign Policy Voting Behaviour in the Brazilian Houses of Legislature, with a Focus on the Senate**. São Paulo: EdUSP, 2016.

MENDONÇA, Christopher B. O Congresso Nacional e a Política Externa. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS*, 1., Brasília, 2012.

MILANI, Carlos R. S. & PINHEIRO; Letícia. A Política Externa Brasileira e Os Desafios De Sua Caracterização Como Política Pública. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAIS, Thais. O Debate Em Torno Do Sistema Político Brasileiro: Análises, Polêmicas E Desafios. **Revista Inter-Legere**, v. 3, n. 5, p. 21-37, 2009.

NEVES, João de C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. *In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 43-61. v. 2.

NICOLAU, Jairo M. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo M. **Sistemas Eleitorais**. 5.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

OLIVEIRA, Amâncio J. **Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara de Deputados, 1995-2009**. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, 2013.

OLIVEIRA, Rodrigo R. **O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira**. Posicionamento dos senadores frente às negociações para a formação da ALCA (1994-2005). Brasília: EdUnB, 2011.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.v. 3.

PORTO, Walter C. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010

SCHIMIDT, Stefanie T. **Política Externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal**. São Paulo: USP, 2011.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras**, 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3

TSEBELIS, George. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 34, p. 48-71, 1997.

WEINGAST, Barry R. Congress, Regulation and the Decline of Nuclear Power. **Public Policy**, n. 22, p.23-47, 1980.

Artículo presentado el: 2020-01-30

Reenviado el: 2020-04-30

Aceptado el: 2020-05-11