

Indícios democráticos nas políticas externas sul-americanas: uma análise constitucional e institucional

Democratic signs in south american foreign policies: a constitutional and institutional analysis

Lucas Ribeiro Mesquita

Resumo

A partir da percepção das mudanças geradas pelos processos de redemocratização e alteração dos ciclos de produção das políticas externas sul-americanas, o artigo questiona se existe relação entre mudanças de regimes políticos e uma ampliação democrática no processo de produção das políticas externas sul-americanas. Utilizando-se de uma pesquisa documental, o artigo levanta indicativos de mudanças, em nível constitucional e institucional, em dez países sul-americanos que sinalizam alterações no processo decisório no sentido de uma ampliação democrática. Nossas conclusões evidenciam que as novas constituições sul-americanas incorporam princípios normativos de políticas externas, e incluem pontos que sinalizam uma ampliação democrática do seu processo.

Palavras-chave

Política Externa; Democracia; América do Sul.

Abstract

From the perception of changes generated by the processes of redemocratization and changes in the production cycles of south american foreign policies, the article questions the relationship between changes in political regimes and a democratic expansion in the process of producing south american foreign policies. Using documentary research, the article raises indicatives of institutional and institutional changes in ten south american countries that signal changes in the decision-making process towards a democratic expansion. Our conclusions show that the new south american constitutions incorporate normative principles of external policies and include points that signal a democratic extension of its process.

Keywords

Foreign Policy; Democracy; South America.

Introdução

Os países latino-americanos vivenciaram, cada um ao seu modo e ao seu tempo¹, processos de transições de regimes políticos no final do século XX. Na seara das temáticas envolvendo a transição política, alguns autores à época iniciaram pesquisas que buscavam avaliar o impacto do recente processo de redemocratização na política externa dos países latino-americanos (VAN KLAVEREN, 1984; RUSSELL e HIRST, 1987; NOHLEN e FERNÁNDEZ, 1991; VAN KLAVEREN, 1992; SIMÓN, 1995).

Apesar dos avanços proporcionados por esses estudos, as conclusões² geralmente sinalizavam a necessidade de melhor compreensão do processo, pela própria novidade do processo de redemocratização, mas com a conclusão comum de que a democracia impactava no processo e na forma sob a qual a política passava a ser produzida e levada pelos Estados.

Com aproximadamente três décadas de mudanças de regime político na região, inclusive com as mudanças decorrentes da maré rosa (PANIZZA, 2006) latino americana, a qual alterou substancialmente as estruturas políticas e decisórias³ de alguns países, a relação entre o impacto dessas alterações no regime político ainda é uma temática nebulosa.

Seria possível, entretanto, observar no contexto da América Latina essa relação entre regimes políticos e ampliação “democraticamente orientada”? Nosso ponto de partida se dá pelo alerta feito por Lopes (2012) acerca da possibilidade de padronização de uma relação causal entre as variáveis. Segundo o autor, mesmo que seja possível a existência de uma política externa democraticamente orientada, isto é, produzida sob a vigência de regimes democráticos ao redor do mundo⁴, é preciso ter cuidado com a existência considerável de variedade de contextos institucionais

¹ A partir da década de 1980 vários países da região presenciaram a transição democrática: na América do Sul, como Bolívia em 1982, Argentina em 1983, Uruguai em 1984, Brasil em 1985 e Chile 1988. Apesar da proximidade temporal existem diferenças substanciais entre os processos históricos de cada país. Ver O'Donnell e Schmitter (1988), Linz e Stepan (1996).

² Russell e Hirst (1987); Nohlen e Fernández (1991).

³ As alterações no processo são decorrentes da inclusão de novas formas decisórias, marcadas principalmente pela utilização de formas participativas no processo político (SELIGSON, 2007) e inclusão de setores anteriormente excluídos (DE LA TORRE, 2013), alterações as quais intensificaram mudanças inclusive na política externa.

⁴ O autor cita os casos da Suíça, Alemanha e União Europeia como políticas externas democraticamente orientadas. Temos também outros casos como o da Hungria (NIKLISSON, 2006) e da África do Sul (MILANI e BRAGA, 2015).

democráticos, situação que inviabilizaria um padrão ao redor do mundo. Acompanhando seu argumento, seria profícuo a realização de pesquisas que salientem o impacto da democracia e da democratização da política externa em diferentes países, os quais poderiam beneficiar o campo de pesquisa (LOPES, 2013).

Aproveitando a sugestão, o artigo levanta indicativos de mudanças, em nível constitucional e institucional, em dez países sul-americanos⁵ que sinalizam ampliações democráticas no processo decisório, principalmente a partir de iniciativas que contemplem o aperfeiçoamento da representação da política externa e da sua produção via controle e participação social.

Quando fazemos alusão a uma ampliação democrática em política externa nos referimos à mecanismos e arranjos institucionais que ampliam a participação de atores não estatais no processo decisório da política externa, permitindo o aperfeiçoamento da representação política dentro da mesma, a qual historicamente ficou centralizada às burocracias estatais criando um caráter diferenciado em relação as demais políticas e ramos do Estado, consolidando uma visão restrita da representação política nos assuntos internacionais do Estado.

Como recurso metodológico, utilizaremos da comparação entre os processos decisórios da política externa dos países sul-americanos em análise, a partir de duas chaves: a análise constitucional e a institucional. Para a análise constitucional, observamos as normas constitucionais das dez constituições que explicitamente fixam parâmetros de ação da política externa desses países analisados, bem como as que tratam de pessoas e situações que tenham algum atributo de internacionalidade e possam refletir na política externa (DALLARI, 1994). Observar essas normas se justifica pelo fato de que a incorporação desses princípios e normas constitucionais, apesar do seu caráter recente⁶, é entendida como forma de aumentar a participação dos órgãos representativos sobre a condução da política externa (VALENTE, 2015) e da sociedade como um todo.

No nível institucional iremos observar iniciativas institucionalizadas de participação da sociedade na política externa, excluindo dessas iniciativas àquelas que são especificamente criadas para negociações pontuais de rodadas internacionais, que

⁵ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela e na Colômbia.

⁶ A primeira constituição a incorporar esses de forma concreta foi a portuguesa de 1976 no seu artigo sétimo, ao passo que as anteriores apresentavam termos vagos e diminutos (VALENTE, 2015).

ao fim da negociação se findam, portanto, não se consolidando como um canal fixo de relacionamento entre a sociedade e os representantes da política externa.

Um breve retrato da análise da política externa latino-americana

Lopes et al., (2012) atentam ao fato de que a análise da política externa latino-americana de forma geral tende a avaliar as políticas externas dos países da região com base nos produtos empíricos finais e deixar de lado o processo de sua produção/formação. Para os pesquisadores, essa abordagem tem seu maior problema em abordar a fabricação da política externa de trás para frente (isto é, priorizando o produto e não o processo), o que pode levar o analista a perder de vista “quais são/eram as opções estratégicas dos tomadores de decisão” nos diferentes momentos do ciclo de *policy making*.

Essa condição pode ser justificada pela condição histórica dos estudos sobre a temática. Esses estudos, historicamente, conforme demonstrado por Muñoz (1987), foram marcados pela maximização da autonomia nacional e regional, a meta do desenvolvimento e a presença dos Estados Unidos. Com isso, as discussões sobre política externa na América do Sul, estiveram focadas em duas perspectivas, a primeira que discute como as potências regionais inserem a região em seu programa de ação externa, ou a análise individual da política externa de determinado país na região.

Com os processos da transição democrática, outros elementos explicativos foram incorporados ao rol de explicação da política externa latino-americana. Podemos citar as pesquisas realizadas utilizando o regime político como elemento explicativo da política desde os idos de 1970, com os esforços principalmente de correlacionar e esquematizar o papel de variáveis internas e externas, conforme Salmore e Salmore (1978), Van Klaveren (1984); Russell (1990), Lasagna (1995), Saraiva (2003), Cervo (2003), e Bernal-Meza (2003).

A época, Van Klaveren (1984; 1992) foi o responsável por estabelecer a base tipológica das abordagens dos estudos sobre política externa na região, salientando as duas principais variáveis de análise: os fatores ou fontes externas - o sistema internacional e a política de poder - e os fatores ou fontes internas - o sistema político, a estratégia de desenvolvimento, os fatores históricos e culturais, os atores e a tomada de decisão.

Van Klaveren (1992) e Serbin (2012), entretanto, salientam que o campo de análise da política externa latino-americana apresentou uma tendência em atribuir

muito dos condicionantes das políticas externas latino-americanas a fatores externos em detrimento dos enfoques domésticos.

A justificativa desses autores pode ser explicada pelo já mencionado “tradicionalismo” dos estudos da política externa regional. Essa escassez, entretanto, não pode ser tomada como um reflexo da importância reduzida da questão. Serbin (2012) demonstra que essa tendência atualmente se reverteu, principalmente os processos de democratização e consolidação democrática, os quais em grande parte dos países latino-americanos levaram a uma revalorização dos fatores domésticos e sua influência na formulação e execução de políticas exteriores.

Essa percepção confirmaria as posições de Nohlen e Fernández (1991), de Salomón e Pinheiro (2013), de Milani e Pinheiro (2013), de que a política externa – inclusive a latino-americana – pode ser concebida como uma *policy*, essa, entendida como um produto ou consequência das decisões do sistema político, sendo essa afetada pelas mudanças incidentes nesse sistema (NOHLEN e FERNÁNDEZ, 1991).

Nesse sentido, por sua condição de política pública, caberia para Salomón e Pinheiro (2013) distinguir a política externa da mera “ação externa”, no sentido de um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

Os mais recentes estudos sobre política externa na região caminham nessa direção, ao tratar o objeto não somente como resultado de um sistema, mas avaliando seu processo de formulação e produção. Os trabalhos de Lasagna (1995 e 1996) caminham nessa direção através da utilização de um modelo baseado no pressuposto de que a alteração do regime político pode incidir em mudanças na política exterior de um país, uma vez que essa é parte integrante do conjunto de políticas estatais. Com isso, a política externa, como qualquer outra política pública estatal, estaria condicionada às forças resultantes das estruturas sociais e das relações de poder.

Seu argumento é construído na diferenciação dos componentes dos regimes, sendo os estruturais às regras e normas: as relações entre estado e sociedade, as estruturas institucionais e, os componentes não estruturais, as ideologias, crenças e valores. Os primeiros definiriam os espaços e as competências dos atores na tomada de decisão e os últimos influenciariam na condução e estilo diplomático. Com a

junção dos dois elementos, as mudanças nos componentes dos regimes podem alterar as dimensões da política exterior de um país, em sua forma, diretriz, processo decisório, entre outros (LASAGNA, 1995).

Mora e Hey (2003) propuseram um estudo mais amplo sobre a política externa no continente ao incluir os países caribenhos, e avançam em conclusões importantes sobre o comportamento dos estados latinos em matéria de política externa, tanto na perspectiva do comportamento estatal quanto no processo decisório. Os autores salientam a ainda importante presença dos Estados Unidos no ambiente decisório, variando o grau de autonomia e dependência dos países.

No tocante ao processo decisório, as conclusões tendem a reforçar a tese de que os contextos nacionais influenciam a forma do processo, porém os autores conseguem avançar na percepção das práticas institucionais com a democracia. Segundo eles, embora o processo de transição democrática na região já seja consolidado, a qualidade e a força das práticas e instituições democráticas continuam fracas, o que afetaria a coesão, o processo decisório e a implementação da política externa, principalmente nos países da América Central, Equador Peru e Paraguai (MORA e HEY, 2003).

Acompanhando essa literatura sobre a relação entre fatores domésticos e política externa, apresentamos a partir da análise das constituições nacionais e da observação das iniciativas institucionais que buscam uma maior interação entre sociedade civil e representantes na política externa dos estados latino-americanos.

Análise Constitucional

As constituições nacionais, além de serem fontes primárias e estruturantes do processo decisório do Estado (SARTORI, 1996), exercem limitações prévias de temas e abordagens, bem como estabelecem metas para as políticas públicas, entre elas a política externa através de seus princípios e normas (VALENTE, 2015).

Segundo Valente (2015), a constituição regularia a política externa através dos seus princípios conformadores e normas programáticas na temática, com a intenção de fixar explicitamente parâmetros para essa política pública, impondo a regulamentação sobre o “dever-se” da política externa nacional, seus temas, suas abordagens e seus objetivos.

Os Princípios de Relações Internacionais e Política Exterior

Entre os dez países analisados, somente Argentina e Chile não apresentam Princípios de Relações Internacionais em seu texto constitucional, ao passo que todos

os outros oito países delimitam princípios para a atuação internacional do país. A tabela abaixo aponta os artigos que expressam tais princípios:

Quadro 1 – Princípios de Relações Internacionais

Ano da Constituição ⁷	País	Artigos
1967 ⁸	Uruguai	Art. 6
1988	Brasil	Art. 4
1991	Colômbia	Art. 9; 226-227
1992	Paraguai	Art. 143-145
1993	Peru	Art. 44
1999	Venezuela	Seção V
2008	Equador	Art. 416
2009	Bolívia	Art. 10; 255; 267

Fonte: Elaboração própria.

A constituição uruguaia apresenta um único artigo, sucinto e generalista, sobre as relações internacionais do país, condição essa que, segundo Valente (2015), é característica do trato constitucional a matéria nas constituições anteriores à terceira onda democrática. No artigo⁹ é afirmada a resolução pacífica dos conflitos, a busca da integração social e econômica dos estados latino-americanos.

No Brasil, as relações internacionais são regidas pelo seu artigo 4, e foi, segundo Valente (2015), o primeiro texto constitucional brasileiro a apresentar expressamente um rol de princípios conformadores com o intuito de limitar e de conduzir a política externa nacional. Sua condução é dada pelos princípios da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos; da autodeterminação dos povos; da não intervenção; da igualdade entre os Estados; da defesa da paz; da solução pacífica dos conflitos; do repúdio ao terrorismo e ao racismo; da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e da concessão de asilo político. Há um parágrafo único que incide sobre o modo de integração almejada pelo estado

⁷ Ano de aprovação do texto constitucional segundo os dados disponíveis na Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/search/pt_Default.asp>. Acesso em: 12 dez. 2016.

⁸ A constituição uruguaia tem como texto original o de 1967, mas passou por processos de reforma constitucionais aprovados por plebiscito em 26 de novembro de 1989, 26 de Novembro de 1994 e 08 de dezembro de 1996.

⁹ (URUGUAI, 1967).

brasileiro, uma “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

Os artigos nove, duzentos e vinte e seis e duzentos e vinte sete são os três que balizam as relações internacionais e a política externa colombiana no nível constitucional, fundamentados nos tradicionais princípios de soberania, autodeterminação, respeito ao direito internacional e a orientação a uma integração latino-americana e caribenha com a criação de organismos supranacionais. Dois pontos são interessantes: o primeiro é a proposta de internacionalização das relações políticas, econômicas, sociais e ecológicas do Estado colombiano; e o segundo está relacionado ao fato de ser a única constituição analisada que prevê, através de leis posteriores, eleições para parlamentos regionais.

O Paraguai rege suas relações internacionais pelos princípios tradicionais do trato constitucional, como a afirmação da independência nacional, a autodeterminação, a igualdade jurídica, o respeito aos direitos humanos, a renúncia à guerra. Além disso, há a defesa da livre navegação dos rios internacionais, a condenação de qualquer forma de ditadura, colonialismo, imperialismo e a aceitação de ordenamentos jurídicos supranacionais sob condições de igualdade com outros Estados.¹⁰

A carta constitucional peruana em comparação com as constituições pós-terceira onda democrática é a que apresenta princípios mais sucintos e não específicos – no sentido de não atribuir uma seção ou artigo específico às relações internacionais. No artigo 44, dentro dos deveres estatais, há alguns princípios como o “deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior” (PERU, 1993, p. 12).

As relações internacionais venezuelanas são regidas constitucionalmente pela quinta seção da constituição, compostos por três artigos que propõe os tradicionais respeito à soberania e autodeterminação dos Estados e a solução pacífica. As inovações estão relacionadas a uma defesa dos princípios e da prática democrática nas organizações e instituições internacionais e a especificação do formato de integração regional, adotando uma visão mais política do que econômica da mesma. Segundo o artigo 153, a Venezuela promoverá uma integração “latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los

¹⁰ (PARAGUAI, 1992).

intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región” (VENEZUELA, 1999, p. 23).

Na Constituição Boliviana, os princípios de Relações Internacionais se subdividem em dois blocos, o primeiro no artigo 10 e o segundo no artigo 255. O décimo artigo reafirma as tradicionais posições como a postura pacifista, com respeito às normas do direito internacional e a condenação à agressão como solução de conflitos. Um princípio que cabe destaque é a proibição de instalação de bases militares estrangeiras em território boliviano.

O segundo bloco de princípios versa sob quais indicativos as negociações internacionais bolivianas devem ser regidas, incorporando onze pontos, sendo alguns deles já abordados no artigo 10, como a independência, igualdade entre estados, defesa dos direitos humanos, a condenação às formas de intervenção estatal, em especial as ditaduras, colonialismos, neocolonialismos e imperialismos.

Há, dos pontos sete ao décimo primeiro, um reflexo das mudanças de configuração dos Estados Plurinacionais¹¹, influenciado principalmente pelo princípio do Buen Vivir¹². Os incisos afirmam a proteção aos direitos dos povos indígenas, camponeses e originários e a harmonia com a natureza, a defesa da biodiversidade e a condenação da apropriação privada da biodiversidade para exploração exclusiva.

Nesses ainda constam o princípio da segurança e soberania alimentar, com a proibição de comercialização de alimentos geneticamente modificados e tóxicos que ameacem o meio ambiente, bem como o direito de acesso ao medicamento e a proteção da produção boliviana.

Cabe um destaque ao artigo 267, que reivindica à Bolívia “su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo” (BOLÍVIA, 2007, p. 61), que reforça a histórica reivindicação nacional do acesso ao mar, esse perdido durante a Guerra do Pacífico entre 1879 e 1883 na qual, ao final, o Chile anexou a região de Antofagasta, ficando sem saída soberana para o mar desde então¹³.

No Equador, o artigo 416 se divide em treze incisos para tratar dos princípios de Relações Internacionais, buscando, principalmente, a afirmação soberana do país no mundo e a incorporação das mudanças sociais advindas da reforma estatal.

¹¹ Tanto o boliviano quanto o equatoriano.

¹² Para uma discussão do conceito, ver os trabalhos de Gudynas (2011a).

¹³ Para entendimento da Guerra do Pacífico ver Bulnes (1955).

Os três primeiros incisos afirmam a independência, a soberania e a igualdade jurídica dos Estados, bem como a solução pacífica dos conflitos. Os quatro seguintes versam principalmente pela promoção da paz e pelo amplo respeito aos direitos humanos, inclusive aos imigrantes. Acerca dos direitos dos imigrantes há inclusive uma proposta baseada no conceito de cidadania universal o qual seria “la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (EQUADOR, 2008, p. 183).

O inciso seguinte condena as formas de imperialismo, colonialismo e neocolonialismo, reconhecendo o direito à resistência. Os incisos nono ao décimo terceiro fazem referência às propostas de reformas no sistema internacional a partir da democratização de organizações internacionais bem como a reforma do sistema de comércio com um maior controle das multinacionais, da conformação da ordem internacional em um modelo multipolar com participação ativa dos blocos regionais, do incentivo à integração e desenvolvimento regional e a criação de instrumentos que busquem a preservação do meio ambiente e da biosfera.

É interessante perceber que nas três constituições – boliviana, venezuelana e equatoriana – ao começo dos artigos ou seções que regem as relações internacionais desses países, há um indicativo de ampliação da formação do interesse nacional. Os textos venezuelanos e bolivianos apresentam, inclusive, o mesmo princípio, de que: “las relaciones internacionales y la negociación, suscripción y ratificación de los tratados internacionales responden a los fines del Estado en función de la soberanía y de los intereses del Pueblo” (VENEZUELA, 1999, p. 23; BOLÍVIA, 2007, p. 58, grifo nosso).

O texto equatoriano acrescenta elementos de responsividade dos executores da política externa ao povo equatoriano, ao passo que “Las relaciones del Ecuador con la comunidad internacional responderán a los intereses del pueblo ecuatoriano, al que le rendirán cuenta sus responsables y ejecutores” (EQUADOR, 2008, p. 183, grifo nosso).

Mesmo que sejam colocados de forma ampla, tanto quem formaria e como seria formado esse interesse, cabe sinalizar a importância desses princípios para a forma de pensar a política externa dentro do Estado, já que historicamente a formação do interesse nacional foi delegada ao Estado, incrustado principalmente no conceito de

Razão de Estado¹⁴, sob o qual se justificou inclusive o segredo¹⁵ das ações estatais em âmbito internacional sem uma necessidade de prestações de contas à sociedade.

O processo decisório constitucional¹⁶

Os processos decisórios regulados pelas constituições nacionais na América do Sul são bem próximos quando se refere aos atores participantes e aos fluxos e caminhos desse processo, esse com a característica marcante da centralidade do presidente da república na condução da política externa, em contrapartida aos outros poderes constitucionais.

A política externa é expressa como sendo atribuição constitucional exclusiva ou privativa do Presidente da República ou do nível central do Estado¹⁷ no Brasil, na Bolívia, no Paraguai, no Equador, no Chile, na Colômbia, na Venezuela e na Colômbia. No caso uruguaio, não há essa atribuição constitucional explícita no rol de atribuições presidenciais, mas nem por isso a constituição retira a centralidade da representação da política externa ao Presidente, tendo o artigo 159 instituído o Presidente como o representante do Estado tanto no interior quanto no exterior.

Dentre as funções constitucionais do Presidente, as constituições atribuem: a nomeação de embaixadores, o direito de declarar guerra – essa com autorização do congresso – e o direito de celebrar e assinar tratados com outros estados e organizações internacionais em todos os países analisados. Sobre a celebração de tratados encontramos algumas peculiaridades ocorridas, decorrente do papel do legislativo no processo.

Nos dez casos analisados, o legislativo é o responsável por aprovar internamente os tratados internacionais assinados pelo executivo, bem como autorizar a guerra, a entrada e saída de tropas estrangeiras e nacionais, e por vezes sancionar a indicação de embaixadores. Em alguns casos, como o peruano, porém, o próprio Presidente pode assinar, ratificar e denunciar os tratados internacionais que não versem sobre os seguintes temas: Direitos Humanos, Soberania e Integridade do

¹⁴ Para uma discussão conceitual do conceito de Razão de Estado ver Meinecke (1997). Para a aplicação em Relações Internacionais ver Morgenthau (2003). Para o debate contemporâneo sobre a formação do interesse nacional, ver Hill (2013). Para a discussão dentro da chave política externa e democracia, ver Lopes (2012).

¹⁵ Ver Merle (1984).

¹⁶ Preferimos adjetivar o processo decisório como constitucional para delimitar o enfoque da análise, resguardando a redução do processo decisório às delimitações constitucionais.

¹⁷ Como no caso boliviano.

Estado; Defesa Nacional e Obrigações Financeiras do Estado. Caso os tratados sejam dessas temáticas, ou incluam modificações constitucionais, o poder legislativo tem a função de aprovar tais tratados, cabendo também à consulta ao Congresso em caso de denúncia (PERU, 1993).

No Equador, também é encontrada a peculiaridade de somente tratados de determinadas temáticas serem aprovados pelo poder legislativo. No caso, o artigo 419 da constituição equatoriana determina que a ratificação ou denúncia de tratados internacionais requer a aprovação da Assembleia Nacional nos casos que se refiram a questões limítrofes, alianças políticas e militares, que alterem leis internas, garantias e direitos constitucionais, que comprometam a política econômica e de desenvolvimento às condições de instituições financeiras ou a empresas internacionais, sobre integração e comércio, que versem sobre cessão de soberania a organismos internacionais ou supranacionais e que comprometam o patrimônio natural, em especial a água, a biodiversidade e o patrimônio genético (EQUADOR, 2008).

O judiciário, quando possui o papel determinado no processo decisório, é responsável pelo processo de adequação e controle constitucional do tratado internacional, não exercendo nenhuma função de negociação ou participação mais efetiva nos assuntos internacionais dos países analisados.

No que diz respeito aos indicadores de ampliação democrática no nível constitucional, novamente as constituições da “onda rosa” apresentam um avanço no que diz respeito a capacidade de participação e controle social da política externa.

Na Venezuela, o artigo 73 determina que os tratados internacionais que comprometam a soberania nacional ou transfiram competência à órgãos supranacionais podem ser submetidos a referendos por iniciativa do Presidente da República ou do Conselho de Ministros; pela vontade de dois terços dos integrantes da Assembleia Nacional e por quinze por cento dos eleitores nacionais.

No Equador, o artigo 420 estabelece que a ratificação de tratados poderá ser feita via referendo, esse por iniciativa do Presidente ou por iniciativa popular, respeitando o piso de cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral nacional para a convocação e a aprovação da Corte Constitucional sobre a constitucionalidade das perguntas da consulta. A denúncia de tratados ratificados via referendo também deverá ser feito pelo mesmo procedimento.

Na Bolívia, a constituição requer que os tratados internacionais que abordem questões limítrofes, integração monetária, integração econômica estrutural e cessão de competências institucionais a organismos supranacionais de integração, deverão ser aprovados mediante referendo popular vinculante, anterior à ratificação desse. Fora

dessas temáticas, a constituição boliviana permite que qualquer tratado internacional seja aprovado e assinado via referendo popular quando for solicitado por cinco por cento dos eleitores ou por trinta e cinco por cento dos representantes da Assembleia Legislativa Plurinacional art. 257, art. 259 (BOLÍVIA, 2007).

Em contrapartida, existem algumas constituições que mantêm regulamentações que impossibilitam exercícios de transparência e *accountability* em política externa, como é o caso da constituição colombiana, argentina e peruana. Na constituição colombiana, o artigo 136 (COLÔMBIA, 1991) proíbe ao Congresso e às Câmaras exigir do governo informações sobre matérias diplomáticas ou sobre negociações de caráter reservado. Já nas constituições argentinas e peruanas, há a proibição explícita de tratados internacionais serem aprovados via referendo popular.

Participação institucionalizada em política externa

Para além das possibilidades constitucionais de controle social, nos países analisados encontramos arranjos institucionais que permitem a participação social na política externa, a saber, no Brasil, na Argentina e no Uruguai.

No Brasil, um dos mecanismos mais salientes foi o Programa do Mercosul Social e Participativo (PMSP), estabelecido pelo Decreto nº. 6594, e coordenado conjuntamente pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, e tem as seguintes finalidades: [I] divulgar as políticas, prioridades, propostas em negociação e outras iniciativas do Governo brasileiro relacionadas ao Mercosul; [II] fomentar discussões no campo político, social, cultural, econômico, financeiro e comercial que envolvam aspectos relacionados ao Mercosul; e [III] encaminhar propostas e sugestões que lograrem consenso, no âmbito das discussões realizadas com as organizações da sociedade civil, ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul.

O Programa foi formado por representantes dos ministérios que atuam no Mercosul e por lideranças de organizações sociais de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, juventude, trabalhadores urbanos e do campo, direitos humanos, economia solidária, saúde, educação, cooperativismo, cultura e povos indígenas, dentre outros. (SGPR, 2010) De acordo com o seu decreto criador, o PSMP deve se reunir quatro vezes ao ano, sempre antes dos encontros do Grupo Mercado Comum, com o objetivo de divulgar

as políticas e iniciativas do governo relacionadas ao Mercosul e debater temas da integração e encaminhar sugestões da sociedade civil (SGPR, 2010).

A Criação do PSMP é resultado de um processo histórico de demandas de grupos sociais atuantes na política regional¹⁸, em conjunto com diversas políticas governamentais de incentivo à participação social, bem como a cristalização de práticas e da agenda social no Mercosul.

O Programa pode ser entendido como junção de dois processos: a consolidação da participação social no âmbito regional, que gera internamente a necessidade de adequar o Estado Brasileiro e a sociedade civil para atuar regionalmente nos espaços de participação, notadamente as Cúpulas Sociais; e a consolidação da pressão interna para a participação social em assuntos internacionais. A formalização ocorreu através de decreto presidencial nº 6.594, de 6 de outubro de 2008, que determinou algumas bases iniciais para o funcionamento do Programa, dentre elas as finalidades do programa, a estrutura de coordenação e de financiamento.

Uma ação que merece destaque durante os governos Dilma, foi a organização pelo MRE¹⁹ de cinco edições das “Conferências Brasileiros no Mundo (CBM)”²⁰ que objetivou, segundo o ministério, o debate aberto e abrangente de assuntos sobre emigração brasileira e políticas públicas para brasileiros no exterior. Instituídas pelo Decreto nº 7.214/2010, as conferências reuniram representantes de órgãos governamentais que desenvolveram ações de interesse das comunidades brasileiras no exterior, lideranças das comunidades brasileiras no exterior e especialistas e acadêmicos.

Nas duas primeiras CBM, o formato estabelecido foi de dois dias de Conferência, com o primeiro reservado para a exposição de especialistas e autoridades

¹⁸ Essas demandas foram realizadas pelos atores que vinham participando de ações no nível regional – à frente do processo esteve a Central Única dos Trabalhadores (CUT), DIIESE, REBRIP, a FASE, a CONTAG, além das organizadoras do Fórum Social Mundial – e as organizações que trabalhavam com temáticas com pontos de contato, ou especializadas em temáticas internacionais de desenvolvimento, direitos humanos, migração – principalmente IBASE, Instituto Polis, Conectas Direitos Humanos, Ação Educativa, – que agora buscavam incidir na criação de espaços para a participação regional.

¹⁹ Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior (SGEB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

²⁰ Há também menção da CBM como Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior. As conferências foram realizadas em 2008, 2009 e 2010, 2013 e 2016.

governamentais sobre temáticas específicas²¹, as quais serviriam de referenciais para a discussão posterior entre os representantes das comunidades brasileiras no exterior para definição de recomendações, essas para serem debatidas em plenário. Mesmo com a discussão tutelada pelo Itamaraty – caracterizada pela exclusividade na decisão, convite e financiamento dos expositores pelo MRE – as conferências conseguiram estabelecer, como resultado, atas de reivindicações das comunidades brasileiras no exterior, onde estão contidas as demandas apresentadas acerca da política para as comunidades brasileiras no exterior, e a criação do Conselho Provisório de Representantes (CPR) por reivindicação das lideranças comunitárias. O CPR teve sua importância por ser predecessor do Conselho de Representantes das Comunidades Brasileiras no Exterior (CRBE²²), criado na segunda CBM, – formalizado posteriormente pelo Decreto 7987/2016 e pela Portaria nº 657²³ – e institucionalizado para ser a principal ponte de diálogo entre o MRE e as comunidades brasileiras no exterior.

Na Argentina, ligado ao Ministério de Relações Exteriores e Culto há o Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, instância que busca gerar um fluxo de informações entre os funcionários do Ministério com representantes da sociedade civil, principalmente nas temáticas de integração regional. Participam do Consejo: organizações comunitárias, empresas, sindicatos, ONGS, universidades, movimentos sociais e cooperativas, que almejam atuação em política externa. Formado por diversos grupos de trabalho²⁴, o Consejo possui uma atuação ativa nas temáticas da

²¹ Migração e direito internacional; perfil das comunidades brasileiras no exterior; possibilidades de recenseamento; controles migratórios; representação política da diáspora brasileira; realidades e limites da ação do Estado em prol de brasileiros fora do país; atuação governamental em relação às comunidades brasileiras nas áreas trabalhista, previdenciária e educacional; redes para a cooperação em ciência e tecnologia; remessas; mídia voltada às comunidades no exterior; e política governamental para a diáspora brasileira.

²² Composto por 16 membros, 4 membros da comunidade brasileira residente na América do Norte e Caribe; 4 membros da comunidade brasileira residente na América do Sul e Central; 4 membros da comunidade brasileira residente na Europa; e 4 membros da comunidade brasileira residente na Ásia, África, Oriente Médio e Oceania.

²³ MRE (2010).

²⁴ Comisión De Equidad De Genero; Comisión De Juventud E Integración; Comisión De Cambio Climatico, Ambiente Y Desarrollo Sustentable; Comisión De Salud Internacional; Comisión De Pueblos Originarios; Comisión De Voluntariado; Comisión De Abogacia Para El Mercosur; Comisión De Discapacidad; Comisión De Educación; Comisión Sobre La Problemática Alimentaria; Comisión De Tierra, Vivienda Y Habitat Social; Comisión De Deportes, Recreación, Educacion Física Y

política externa de integração argentina com a realização de eventos, cursos e reuniões conjuntas entre os membros.

Criado em 2002 para servir como um espaço nacional de consulta prévia à sociedade civil sobre a questão da ALCA²⁵, o CCSC tinha função consultiva e era integrado por representantes de sessenta e cinco organizações acadêmicas, sindicais e ONGS que se reuniam mensalmente com funcionários do governo encarregados da negociação da ALCA, com o objetivo de analisar o avanço das negociações da ALCA.

Posteriormente, em 2003, a chancelaria argentina, nos marcos do artigo três do Consenso de Buenos Aires²⁶, inicia um processo de fortalecimento da participação da sociedade civil na política externa argentina com a criação da Representación Especial para la Integración y la Participación Social (REIPS), uma estrutura na chancelaria²⁷ voltada para coordenar a participação social na política externa no âmbito do Mercosul e em outros organismos internacionais através do CCSC. A importância da institucionalização da REIPS se dá, como aponta Theiler²⁸, ao gerar um espaço de diálogo e intercâmbio de informação entre as organizações sociais, os condutores da política externa argentina e os funcionários especializados do Mercosul.

No Uruguai, foi estabelecido pelo decreto presidencial nº 25/014 o Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) que tem como objetivo democratizar a política exterior uruguaia pelo aumento do acesso à informação através de meios virtuais, debates e possibilidades de participação cidadã. Segundo o plano de ação (URUGUAI, 2014a) para sua institucionalização, a ampliação democrática da política externa uruguaia ocorrerá pela participação cidadã em quatro modalidades: o acesso à informação, o diálogo com os cidadãos, a consulta aos cidadãos e a participação direta, a ser implementado a partir de dezembro de 2015.

Tiempo Libre; Comisión De Afrodescendientes Y Africanos/As; Comisión De Comunicación; Comisión De Tecnología; Comisión De Escribanos Del Mercosur; Comisión Trabajo Informal; Comisión De Pensamiento Latinoamericano; Comisión De Infancia Y Adolescencia; Comisión De Migrantes Y Refugiadas.

²⁵ Godio (2004).

²⁶ “Concordamos em impulsar decididamente, no processo de integração regional, a participação ativa da sociedade civil, fortalecendo os organismos existentes, bem como as iniciativas que possam contribuir para a complementação, a associação e o diálogo amplo e plural”.

²⁷ A REIPS estava vinculada à estrutura da Chancelaria argentina pela Subcretaria de Integracion Económica Americana y Mercosul (SUBIE).

²⁸ Theiler (2012).

O que notamos é que a ampliação da participação na política externa uruguaia acompanha uma dinâmica próxima do caso do Programa Mercosul Social e Participativo e do Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, amparada nas experiências de participação regional.

Para fomentar o acesso à informação, o SDC adota quatro linhas de ações: [I] novos canais de informações que permitam o acesso a informações sobre as políticas, planos e programas de governo, com o compromisso de que a informação seja atualizada, de fácil compreensão e acesso; [II] uma base de dados aberta e [III] transparente²⁹ para que as organizações civis possam solicitar e receber informações com [IV] convocação de cursos e atividades presenciais para difusão de informações.

O diálogo com a sociedade ocorre de duas formas: a primeira, através de plenárias de periodicidade mínima anual, convocadas pelo MRE, presidida pelo Ministro de Estado de Relações Exteriores, com a participação das organizações sociais; ou por meio das comissões de trabalho, inicialmente nas temáticas de Gênero, Integração Regional e Fronteiriça, Promoção dos Direitos dos Cidadãos no Exterior e no Uruguai e Organismos Multilaterais. Essas comissões, segundo o decreto, “serán responsables de ofrecer como mínimo una instancia presencial semestral de diálogo, así como estarán en permanente contacto e intercambio con la sociedad civil a través de las vías que consideren pertinentes” (URUGUAI, 2014b).

O mecanismo de consulta direta estabelece um canal de comunicação e consulta do MRE com a sociedade, o qual poderá através de consultas solicitar opiniões às organizações sociais em temas que considere relevante, bem como receber das organizações sociais considerações por escrito de temas da agenda de política exterior. De acordo com o decreto, esse mecanismo busca melhorar os canais de informação e opinião “promoviendo una respuesta de calidad y oportuna de parte de los órganos de la administración del estado y asimismo, el control ciudadano de las acciones desarrolladas por esta secretaría de estado” (URUGUAI, 2014b). E, por último, a participação direta se institui através de participação em missões, reuniões e espaços da agenda internacional, com a decisão de quem participaria dentro de um processo de tomada de decisão transparente.

Conclusões

O primeiro ponto a reconhecer é que as mudanças de regime político na região impactaram na forma da produção e da ação da política externa. Pela ótica

²⁹ As informações abertas são aquelas consideradas relevantes pelo MRE.

constitucional, as constituições “filhas” da terceira onda democrática e aquelas reformuladas na “onda rosa” incorporam princípios normativos de políticas externas, e incluem caminhos diversos para a produção da política externa, em comparação com a de períodos anteriores. O segundo ponto é demonstrar que no contexto sul-americano existem ao menos duas formas de ampliação democrática da política externa.

A primeira, dentro de uma nuance constitucional, que possibilita de certa maneira uma *accountability*³⁰ em política externa, a partir do instrumento do referendo popular para aprovação de determinados tratados. As dificuldades desse modelo, a nosso ver, estariam a princípio em dois pontos.

O primeiro é que a possibilidade de controle sob a política externa está na última parte do processo decisório, com um custo de reversão alto, e com uma participação social residual ou mesmo inexistente. Mesmo que em alguns casos haja a inclusão do conceito de povo para a formação do interesse nacional e da política externa, e isso seja um avanço conceitual do modo de se pensar a política externa, a formulação da política externa dentro desses países ainda é centralizada na figura do Presidente e de suas burocracias centrais. O segundo é que a utilização de referendos é, em casos específicos, enquadrada dentro das temáticas estabelecidas pelas constituições, o que delimita a ação em algumas temáticas.

O outro modelo seria a ampliação democrática via instituições de participação social. Esse modelo tem a vantagem de aumentar as chances de responsividade dos representantes às demandas dos representados. O PMSP é um exemplo, o qual contribuiu para a proposta de elaboração do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), a qual foi discutida pela primeira vez na Cúpula Social do Mercosul, em Córdoba, em julho de 2006, e levada aos presidentes dos Estados Partes e depois incorporada à agenda oficial, além de em 2009, recomendar ao Mercosul a proposta de projeto ao Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento; o estabelecimento do intercâmbio com o Instituto Social do Mercosul; o aprofundamento das discussões sobre os acordos extra regionais do Mercosul, com representantes do Ministério das Relações Exteriores; e sugerir que o bloco priorize temas relacionados à educação, micro, pequena e média empresa e migrações, sem detrimento de outros que venham a ser incorporados (SGPR, 2010).

³⁰ O termo é entendido para além da perspectiva eleitoral do termo (*accountability* vertical). O termo aqui é derivado dessa perspectiva, porém a possibilidade de sanção ao representante pode ser realizada não somente no momento eleitoral, mas ao longo do processo decisório.

Esse modelo, apesar dos avanços, também apresentaria duas fragilidades. A primeira, levantada por Ramanzini e Farias (2014), que seria a capacidade limitada desses arranjos influenciar o comportamento dos países. Os autores chamam a atenção para a diferença entre participar e influenciar o processo decisório, já que nesses casos o exercício parece mais focado na participação e menos no sentido de garantir a influência de diversos setores da sociedade na inserção internacional do país.

A segunda fragilidade estaria ligada à ideia de que as ampliações democráticas desse modelo estariam reguladas pelos Ministérios de Relações Exteriores. Em todos os três casos que compõe o modelo, a ampliação é realizada pelos respectivos MRE, com o controle das informações divulgadas, seleção e convite dos participantes, temáticas trabalhadas e controle das negociações.

Apesar dessas fragilidades, acreditamos que ambos os modelos possibilitam importantes avanços no que a literatura vem chamando de democratização da política externa regional, principalmente por possibilitar uma ação institucionalizada e recorrente da sociedade em algumas questões da política externa. Pela novidade dessas ações, são ainda necessárias outras pesquisas para compreender as peculiaridades dos processos e das reais mudanças causadas por essas ampliações. Mas fato é que, na região, os países, cada um ao seu tempo e ao seu modo, avançam no sentido de aproximar a política externa de uma política pública, concedendo espaço e possibilidades de participação social na sua discussão.

■ Lucas Ribeiro Mesquita é Professor Adjunto dos cursos de Relações Internacionais e de Ciência Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. É Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Líder do Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-americana (NUPELA). E-mail: lucas.mesquita@unila.edu.br.

Referências

BERNAL-MEZA, Raul. Política exterior de Argentina, Chile e Brasil. In: SARAIVA, José Flavio Sombra (Ed.). *Foreign Policy and Political Regime*. UNB, 2003.

- BOLÍVIA. *Constitución política del Estado*, 2007.
- BRASIL. *Constituição brasileira*, 1988.
- BULNES, Gonzalo. *Guerra del Pacífico*. Sociedad Imprenta y Litografía Universo. 1955.
- CERVO, Amado. Political regimes and Brazil's foreign policy. In: SARAIVA, José Flavio Sombra. (Ed.). *Foreign policy and political regime*. UNB, 2003.
- COLÔMBIA. *Constitucion política de Colombia*, 1991.
- DALLARI, Pedro. *Constituição e relações exteriores*. Editora Saraiva, 1994.
- DE LA TORRE, Carlos. In the name of the people: democratization, popular organizations, and populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n. 95, p. 27-48, 2013.
- EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*, 2008.
- GUDYNAS, Eduardo. Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, v. 462, feb., p. 1-20, 2011a.
- GODIO, Julio. El Mercosur, los trabajadores y el ALCA: un estudio sobre la relación entre el sindicalismo sociopolítico y la integración en el Cono Sur. Editorial Biblos. Buenos Aires. 278pp. 2004.
- HILL, Christopher. The national interest in question: foreign policy in multicultural societies. OUP Oxford, 2013.
- LASAGNA, Marcelo. Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, v.28, n. 111, p. 387-409, 1995.
- _____. Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, v. 32, n.1, p. 45-64, 1996.
- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. JHU Press, 1996.
- LOPES, Dawisson. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 80, p. 185-202, 2012.
- _____. *Política Externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. UNESP, 2013.
- LOPES, Dawisson; SANTOS, Manoel; DE FARIA, Carlos. Ciclos de produção da política exterior nas democracias da América Latina: uma proposta de investigação para além do behaviorismo comparativista e das teorias sistêmicas das relações internacionais. *Anais 36º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs)*, Caxambú-MG, 21-25 de out. de 2012.
- MEINECKE, Friedrich. *Machiavellism: the doctrine of raison d'etat and its place in modern history*. Transaction Publishers, 1997.
- MERLE, Marcel. *La politique étrangère*. Presses universitaires de France, 1984.
- MILANI, Carlos; BRAGA, Pablo. Como democratizar a política externa? Blog GR-RI Carta Capital, 2015.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.
- MORA, Frank; HEY, Jeanne. *Latin American and Caribbean foreign policy*. Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

- MORGENTHAU, Hans. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- MRE. Portaria N° 657, de 26 De Outubro De 2010. Disponível em: <goo.gl/fcHeXK> Acesso em: oito de jul. 2016.
- MUÑOZ, Heraldo. El estudio de las políticas exteriores latino-americanas: temas y enfoques dominantes. *Estudios Internacionales*, v.20, n.80, p. 406-434, 1987.
- NIKlasson, Tomas. Regime stability and foreign policy change–interaction between domestic and foreign policy in Hungary 1956-1994. 2006. 360p. Tese (Departamento de Ciência Política). Universidade de Lund. Lund. 2006
- NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ B, Mario. Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. *Estudios Internacionales*, ano.24 n. 94, p. 229-259, 1991.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Phillip. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Vértice, 1988.
- PANIZZA, Francisco. La marea rosa. *Análise de Conjuntura OPSA*, v. 8, ago., p. 19-40, 2006.
- PARAGUAI. *Constitución Nacional*, 1992.
- PERU. *Constitución Política del Perú*, 1993.
- RAMANZINI, Haroldo; FARIAS, Rogério. Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. *Pienseamento Proprio*, v. 40, p. 355, 2014.
- RUSSELL, Roberto. *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- RUSSELL, Roberto; HIRST, Monica. Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales*, v. 20, n. 80, p. 442-490, 1987.
- SALMORE, Barbara; SALMORE, Stephen A. Political regimes and foreign policy. *Why Nations Act*, p. 103-122, 1978.
- SALOMÓN, Monica; PINHEIRO, Leticia. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.
- SARAIVA, José Flávio. *Foreign policy and political regime*. IBRI, 2003.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. UNB, 1996.
- SELIGSON, Mitchell. The rise of populism and the left in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 18, n. 3, p. 81-95, 2007.
- SERBIN, Andres. 2012. Las politicas exteriores latinoamericanas: dilemas teoricos y practicos frente a la globalizacion. Documento de Trabajo n° 244, Facultad de Estudios para Graduados, Universidad de Belgrano, octubre, Buenos Aires. 2012.
- SGPR. Mercosul Social e Participativo – Construindo o Mercosul dos Povos com Democracia e Cidadania. Secretaria-Geral da Presidência da República. 2010.
- SIMÓN, José. Política exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos. Fundação Hanns Seidel, 1995.
- THEILER, Elizabeth. Estado y sociedad civil: la participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos. Eduvim, Villa María, 258p. 2012.
- URUGUAI. *Constitucion de la República*, 1967.

_____. 2º Plan de Acción Uruguay 2014-2015: anexo I - Fichas de Proyectos, 2014a.

_____. Decreto 25/014, ano. Sistema de Diálogo y Consulta (SDC) entre el MRREE y las organizaciones sociales. Montevideo, 07 fev. 2014. 2014b.

VALENTE, Mario. O escrito e o não escrito: uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988. 2015. 183p. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

VAN KLAVEREN, Alberto. The analysis of Latin American foreign policies: theoretical perspectives. In: MUÑOZ, Herardo e TULCHIN, Joseph (orgs.). Latin American Nations in World Politics, Boulder: Westview Press, 1984. pp. 7-9.

_____. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, v. 25, n.98., p. 169-216, 1992.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, 1999.

Texto recebido em 04 de outubro de 2017.

Aprovado em 04 de abril de 2018.