

**A SUSPENSÃO DO PARAGUAI E A ENTRADA DA  
VENEZUELA:  
IMPLICAÇÕES PARA O REGIME DE DEFESA  
COLETIVA DA DEMOCRACIA DO MERCOSUL.**

**The suspension of Paraguay and the entry of  
Venezuela:  
Implications for the regime of collective defense of  
democracy of MERCOSUR.**

*George Wilson dos Santos Sturaro<sup>1</sup>  
André Francisco Matsuno da Frota<sup>2</sup>*

Em fins de junho de 2012, tiveram lugar dois acontecimentos que afetaram, de modo diverso, o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL (Mercado Comum do Cone Sul): (i) a suspensão temporária do Paraguai, após a controversa destituição do presidente Fernando Lugo, e (ii) a entrada da Venezuela no bloco, que até então – e há mais de dois anos – dependia apenas da aprovação do parlamento paraguaio. Neste artigo, após sucinta descrição do regime em questão, analisamos as principais implicações desses acontecimentos. Concluimos que as implicações são polivalentes: o primeiro acontecimento indica uma evolução qualitativa do regime, como também o fortalece; o segundo o enfraquece; ambos, considerados em conjunto, sugerem uma contradição que compromete a credibilidade do regime.

---

<sup>1</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR) e do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (NEADI/PUC-PR). Professor do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). E-mail: gesturaro@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade Federal do Paraná (NEPRI/UFPR). E-mail: xicofrota@hotmail.com

Na definição clássica de Stephen Krasner (1982, p. 186), regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem [...]” (tradução nossa). Os princípios são crenças compartilhadas; as normas, padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; as regras, prescrições ou proscricções para a ação; e os processos de tomada de decisão, práticas vigentes para a formulação e a implementação de decisões coletivas. A principal função dos regimes é coordenar o comportamento dos Estados para alcançar resultados desejáveis em determinada área das relações internacionais. Um regime é tanto mais forte e, conseqüentemente, mais relevante quanto maior for a coerência entre os elementos que o constituem e quanto maior for a consistência entre estes e o comportamento dos seus integrantes.

A criação do regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL remonta às origens do bloco. Em meados da década de 1980, quando lançaram o projeto de integração, Argentina e Brasil não perseguiram exclusivamente objetivos econômicos. Antes disso, esses velhos rivais geopolíticos almejavam a realização de dois objetivos interdependentes: (i) a construção da confiança mútua, no plano regional, e (ii) a consolidação da recém-restaurada democracia, no plano doméstico (OLIVEIRA & ONUKI, 2000, p. 111-112; MATHIAS *et al.*, 2008, p. 77). Os acordos firmados nesse período, que conduziram à assinatura do Tratado de Assunção e a criação oficial do MERCOSUL em março de 1991, continham uma ‘cláusula democrática implícita’. A existência dessa cláusula pode ser inferida do fato de que, desde a Declaração do Iguazu de novembro de 1985, Argentina e Brasil têm reiterado a adesão aos princípios democráticos como base da cooperação e da integração, não apenas no plano bilateral, mas também no plano regional (BANDEIRA, 2006, p. 282-283).

Ao longo da década de 1990, o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL foi gradualmente institucionalizado. Em junho de 1992, a Declaração Presidencial de Las Leñas estabeleceu oficialmente o princípio central do regime: “[...] a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL”. A Declaração Presidencial sobre o

Compromisso Democrático dos Países do MERCOSUL (Declaração de San Luis) de junho de 1996, emitida pouco mais de um mês após uma tentativa de golpe de Estado no Paraguai, reiterou esse mesmo princípio. Em julho de 1998, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile converteu em norma o princípio declarado em Las Leñas e, assim, estabeleceu oficialmente a cláusula democrática do bloco (Artigo 1). Esse documento também estipulou regras e procedimentos de tomada de decisão concernentes à aplicação de medidas punitivas em caso de ruptura da ordem democrática em algum dos Estados signatários. Se as consultas diplomáticas com o Estado afetado tiverem fracassado (Artigo 4) e houver consenso entre os demais (Artigo 6), o Protocolo de Ushuaia autoriza a aplicação de medidas que vão “desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos” (Artigo 5).

Nos anos subsequentes à sua institucionalização, o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL sofreu duas mudanças relevantes, ambas no nível das normas<sup>3</sup>. A primeira delas foi introduzida em junho de 2004, por meio do Regime de Participação dos Estados Associados ao MERCOSUL. Esse dispositivo ampliou o alcance geográfico da cláusula democrática ao estipular que, para adquirir a condição de sócio (não de membro pleno), o Estado interessado deverá aderir ao Protocolo de Ushuaia (Artigo 2), entre outras exigências. A segunda mudança foi introduzida em junho de 2005, por meio do Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Esse documento ampliou o escopo normativo da cláusula democrática, estipulando que, além da plena vigência das instituições democráticas, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e a evolução do processo de integração (Artigo 1).

---

<sup>3</sup> O Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL de dezembro de 2011, também conhecido como Ushuaia II, introduziu mudanças no nível das regras e dos procedimentos de tomada de decisão. No entanto, não cabe abordá-las aqui, uma vez que o documento ainda não entrou em vigor. A entrada em vigor de um acordo desse gênero depende da ratificação de todos os Estados membros, o que pode levar muitos meses, talvez anos, ou nem ocorrer.

Quais as implicações dos acontecimentos mencionados no início deste artigo – a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela – para o regime que acabamos de descrever? Cabe observar que a resposta a essa pergunta irá, sempre e necessariamente, variar em função da definição de democracia adotada pelo analista. Aqui, adotamos uma definição “mínima”, que compreende apenas os elementos cuja ausência não permitem classificar um regime como democrático, a saber: (i) eleições competitivas, livres e limpas; (ii) sufrágio universal da população adulta; (iii) proteção aos direitos políticos e civis básicos; e (iv) governo efetivo dos representantes eleitos (MAINWARING *et al.*, 2001, p. 648-651). Feito esse esclarecimento, retomemos o eixo central da análise.

A suspensão do Paraguai possui duas implicações significativas para o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL. A primeira delas é uma inovação conceitual, que, expressa numa nova interpretação sobre a aplicabilidade das regras, indica uma evolução do regime. A decisão de suspender o Paraguai baseou-se no entendimento de que a ruptura da ordem democrática, caso em que se podem aplicar medidas punitivas contra um Estado membro ou associado, não se resume ao golpe de Estado tradicional, com tomada violenta e ilegal do poder. Também configurariam ruptura as manobras semilegais características do chamado “neo-golpismo”<sup>4</sup>, a exemplo do julgamento político sumário (iniciado e concluído em menos de 48h) que resultou na destituição do presidente Fernando Lugo. É importante lembrar: Embora o julgamento político esteja previsto na Constituição paraguaia, ele foi realizado em flagrante desrespeito aos direitos à ampla defesa e ao devido processo legal, previstos no mesmo documento (Artigos 16 e 17), como observou o ex-Alto Representante do MERCOSUL, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (12/07/2012).

---

<sup>4</sup> De acordo com Juan Gabriel Tokatlian (2011, p. 146, nota 9), “[...] a diferencia del golpe de Estado tradicional, el ‘nuevo golpismo’ está encabezado más abiertamente por civiles y cuenta con el apoyo tácito (pasivo) o la complicidad explícita (activa) de las Fuerzas Armadas, pretende violar la constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intenta preservar una semblanza institucional mínima (por ejemplo, con el Congreso en funcionamiento y/o la Corte Suprema temporalmente intacta), no siempre involucra a una gran potencia (por ejemplo, Estados Unidos) y aspira más a resolver un impasse social o político potencialmente ruinoso que a fundar un orden novedoso.”

Uma segunda implicação significativa da suspensão do Paraguai para o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL é o seu fortalecimento. A despeito de possíveis vícios de forma e da relativa brandura, a decisão tomada pelos governos dos Estados membros e associados do bloco é fundamentalmente consistente com os elementos constituintes do regime. A decisão de suspender temporariamente a participação do Paraguai nos órgãos do MERCOSUL está de acordo com as regras e os procedimentos estipulados no Protocolo de Ushuaia. A decisão, que implementa medida aí prevista, foi tomada por consenso e somente após as consultas realizadas pelos chanceleres do bloco junto às elites políticas e às instituições paraguaias terem fracassado, como exige o documento. Além disso, essa mesma decisão também está de acordo com os princípios e as normas do regime, particularmente com a cláusula democrática, uma vez que limita significativamente a participação de um Estado que não satisfaz a condição indispensável da plena vigência das instituições democráticas.

Por sua vez, a principal implicação da entrada da Venezuela para o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL é o seu enfraquecimento. A decisão de incorporar esse país é inconsistente com dois elementos constitutivos do regime: (i) o princípio de que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL e (ii) as normas correspondentes, a cláusula democrática implícita que remonta às origens do bloco e aquela que foi oficialmente estabelecida no Protocolo de Ushuaia e ampliada em documentos posteriores. O que torna a decisão inconsistente com esses elementos é o fato de o regime venezuelano não ser plenamente democrático.

Alterado profundamente durante a Era Chávez (1999 até o presente), o regime político da Venezuela corresponde apenas parcialmente à definição “mínima” de democracia aqui adotada. Embora se realizem eleições competitivas, universais e razoavelmente livres e limpas, os direitos políticos e civis básicos não estão ampla e efetivamente protegidos nesse país. O que sucede com a liberdade de expressão é um bom exemplo. Somente em 2008, foram reportadas 186 violações, dentre elas 52 casos de agressão física e 47 de intimidação (FREEDOM HOUSE, 2009). Nesse tocante, devemos considerar também o controle governamental sobre o conteúdo de rádio e TV,

formalmente estabelecido em 2004, assim como a lei de 2010 que permite sancionar qualquer organização política que receba fundos de estrangeiros que critiquem o governo, ou esteja a eles associada de alguma forma. Quanto à liberdade de reunião, outro elemento essencial à democracia, esta vem sendo gradualmente cerceada pela criação de leis que criminalizam o protesto político e de restrições a greves no setor público (FREEDOM HOUSE, 2012). Tendo por referência um quadro menos grave do que esse, Guillermo O'Donnell (2008, p. 154-155) cunhou o termo “democradura” para designar o regime venezuelano.

Considerados em conjunto, esses dois acontecimentos sugerem uma contradição que compromete a credibilidade do regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL. Se o cerceamento de direitos políticos e civis do ex-presidente Lugo, no caso os direitos à ampla defesa e ao devido processo legal, justifica a suspensão do Paraguai, o cerceamento de outros direitos inclusos nessa mesma categoria, no caso as liberdades de expressão e de reunião, desqualifica a entrada da Venezuela no bloco. Dito de outro modo, pelas mesmas razões que o Paraguai foi suspenso, a Venezuela não poderia ter entrado<sup>5</sup>. A “concessão” feita a esse último país leva a perguntar o quão o regime em questão é independente da vontade dos governos de turno e, num nível mais fundamental, se os interesses que motivaram a sua criação permanecem os mesmos.

Em suma, as implicações da suspensão do Paraguai e da entrada da Venezuela para o regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL são polivalentes. De um lado, a suspensão temporária do Paraguai em punição a uma manobra neo-golpista indica uma evolução qualitativa no regime, como também o fortalece, uma vez que é inteiramente consistente com os seus elementos constituintes. De outro lado, a entrada da Venezuela enfraquece o regime, por ser inconsistente com os seus princípios e as suas normas, contrárias à participação de Estados que não sejam plenamente democráticos. Além disso, considerados em conjunto, esses acontecimentos

---

<sup>5</sup> Isso não passou despercebido pela imprensa internacional. A revista *The Economist* (14/07/2012) comentou o seguinte: “O que torna essas decisões [a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela] mais perversas é que a democracia da Venezuela é tão falha quanto a do Paraguai, embora de formas diferentes” (tradução nossa).

geraram uma contradição que compromete a credibilidade do regime. O Paraguai foi suspenso do MERCOSUL por violar uma categoria de direitos, os direitos políticos e civis, que são ampla e frequentemente violados na Venezuela, o mais novo membro do bloco.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul), 1870-2007**. 3ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

FREEDOM HOUSE. Country report. Venezuela (2009). Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2009/venezuela>>. Acesso em: 30/07/2012.

\_\_\_\_\_. Country report. Venezuela (2012). Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/venezuela-0>>. Acesso em: 30/07/2012.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Estados Unidos, Venezuela e Paraguai. Carta Maior**, 12/07/2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20570](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20570)>. Acesso em: 17/07/2012.

KRASNER, Stephen. **Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables**. *International Organization*, vol. 36, nº 2, 1982, p. 185-205.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999**. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, nº 4, 2001, p. 645-687.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. **Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, nº 1, 2008, p. 70-86.

O'DONNELL, Guillermo. **Reflexões sobre as democracias sul-americanas contemporâneas**. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso; SILVA, Carlos Eduardo Lins

da. (Org.) **A nova configuração mundial do poder**. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 153-168.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Brasil, Mercosul e a segurança regional**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, nº 2, 2000, p. 108-129.

THE ECONOMIST. **South American integration: Mercosur RIP?** 14/07/2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21558609>>. Acesso em: 17/07/2012.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Latinoamerica y sus opciones estratégicas: um análisis de las relaciones extra-regionales**. *Análisis Político*, vol. 24, nº 73, 2011, p. 139-158.

### SÍTIOS ELETRÔNICOS

MERCOSUR. <<http://www.mercosur.int/home.jsp?contentid=7&seccion=1>>.

*Artigo recebido dia 09 de agosto de 2012. Aprovado em 29 de agosto de 2012.*

## **RESUMO**

Neste artigo, após sucinta descrição do regime de defesa coletiva da democracia do MERCOSUL, analisamos as principais implicações de dois acontecimentos recentes: (i) a suspensão temporária do Paraguai e (ii) a entrada da Venezuela no bloco. Concluímos que as implicações são polivalentes: o primeiro acontecimento indica uma evolução qualitativa do regime, como também o fortalece; o segundo o enfraquece; ambos, considerados em conjunto, sugerem uma contradição que compromete a sua credibilidade.

## **PALAVRAS-CHAVE**

MERCOSUL, defesa coletiva da democracia, acontecimentos recentes.

## **ABSTRACT**

In this paper, after a brief description of the regime of collective defense of democracy of MERCOSUR, we analyze the main implications of two recent events: (i) the temporary suspension of Paraguay and (ii) the entry of Venezuela in the bloc. We conclude that the implications are polyvalent: the first event indicates a qualitative evolution of the regime, as well as strengthens it; the second weakens it; both, considered together, suggest a contradiction that compromises its credibility.

## **KEYWORDS**

MERCOSUR, collective defense of democracy, recent events.