



Otávio A. D. Cançado Trindade

Otávio A. D. Cançado Trindade é diplomata de carreira, bacharel em Direito pela Universidade de Brasília, mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco e doutor em Direito pela Universidade de Brasília.

Na Secretaria de Estado, atuou na Divisão da África III (2005-2006), na Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (2006-2009), e na Divisão do BRICS (2015-2016). Integrou a equipe da Assessoria Diplomática da Presidência da República (2016-2018). Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra (2009-2012), na Embaixada em Assunção (2013-2015) e, atualmente, está na Embaixada em Londres. Publicou em 2012, pela Del Rey, o livro “A Carta das Nações Unidas: uma leitura constitucional”. Foi colaborador na obra “Direito Internacional no Brasil: Pensamento e Tradição”, organizada pelo Prof. George Galindo e publicada pela Lumen Juris em 2021.

Sua tese “A aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no MERCOSUL: aspectos jurídicos” foi aprovada no LXV Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco em dezembro de 2020.

O riginado do processo de redemocratização no Cone Sul, o MERCOSUL adotou, em 1998, uma cláusula democrática. Assim, alçou a preservação da democracia a obrigação jurídica. Anos depois, a cláusula foi acionada duas vezes, resultando na suspensão de dois países dos trabalhos do bloco. Este livro decompõe os argumentos jurídicos usados para justificar a aplicação da cláusula, e aqueles invocados para questionar a decisão. A partir de antecedentes, analogias e parâmetros encontrados no direito internacional geral, propõem-se elementos para reforçar o componente jurídico do argumento diplomático usado para defender a legitimidade da aplicação da cláusula.

“O compasso analítico é a maneira como diplomacia e direito se conjugam em argumentos diplomáticos e moldam a realização de determinados objetivos de política externa. Assim, o texto vai muito além de um estudo de casos e representa, na verdade, reflexão original e criativa sobre um dos problemas centrais do direito internacional contemporâneo: o conflito entre o princípio da não intervenção e a defesa e proteção dos direitos humanos e da democracia.”

Gelson Fonseca Júnior



A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: ASPECTOS JURÍDICOS DO ARGUMENTO DIPLOMÁTICO

Otávio A. D. Cançado Trindade



A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: ASPECTOS JURÍDICOS DO ARGUMENTO DIPLOMÁTICO

Otávio A. D. Cançado Trindade

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) foi inicialmente previsto na Lei n. 3.917, de 14 de julho de 1961. A efetiva criação do curso deu-se por força do Decreto n. 79.556, de 20 de abril de 1977, que dispôs que o CAE, após cinco anos, passasse a ser requisito à promoção da classe de conselheiro para a de ministro de segunda classe. Sua primeira edição foi realizada em 1979.

O CAE é parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na carreira de diplomata. Serve de instrumento de gestão à administração do Itamaraty no processo de selecionar os diplomatas que estarão aptos a atingir os degraus mais elevados da carreira e a assumir posições de alta chefia na instituição.

A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) tem publicado várias teses aprovadas no CAE, dando prioridade para as recomendadas pela banca examinadora do curso. A relação dos trabalhos da coleção Curso de Altos Estudos já publicados pela FUNAG encontra-se no final desta publicação. Todos os textos da coleção Curso de Altos Estudos estão disponíveis, para download gratuito, na biblioteca digital da FUNAG (www.funag.gov.br).





A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA DO MERCOSUL: ASPECTOS JURÍDICOS DO ARGUMENTO DIPLOMÁTICO

Otávio A. D. Cançado Trindade

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA
DO MERCOSUL: ASPECTOS
JURÍDICOS DO ARGUMENTO
DIPLOMÁTICO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Carlos Alberto Franco França

Secretário-Geral Embaixador Fernando Simas Magalhães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixadora Márcia Loureiro

Diretor do Centro de História
e Documentação Diplomática Embaixador Gelson Fonseca Junior

Diretor do Instituto de Pesquisa
de Relações Internacionais Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

Otávio A. D. Cançado Trindade

A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA
DO MERCOSUL: ASPECTOS
JURÍDICOS DO ARGUMENTO
DIPLOMÁTICO



Brasília - 2021

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-9117/9128
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Denivon Cordeiro de Carvalho
Diego Marques Morlim Pereira
Fernanda Antunes Siqueira
Guilherme Monteiro
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Kamilla Sousa Coelho
Luiz Antônio Gusmão
Mônica Melo

Revisão:

Gabriela Del Rio de Rezende

Programação Visual e Diagramação:

Varnei Rodrigues - Propagare Comercial Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

Trindade, Otávio A. D. Caçado.

T832c A cláusula democrática do MERCOSUL: aspectos jurídicos do argumento diplomático /
Otávio A. D. Caçado Trindade. – Brasília, DF: FUNAG, 2021.

276 p. : 22,5 x 15,5 cm - (Curso de Altos Estudos)

ISBN 978-65-87083-71-7

1. MERCOSUL (Organização). 2. Brasil - Relações exteriores - MERCOSUL. I. Título.
II. Série.

CDD 327.81

Elaborado por Maurício Amormino Júnior - CRB6/2422
Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei no 10.994, de 14/12/2004.

Para meu pai, Antônio Augusto.

Sumário

Lista de siglas e abreviaturas	13
Prefácio	17
Introdução	25
1. As cláusulas democráticas no direito internacional contemporâneo	29
1.1. A interface entre o direito internacional e a democracia	29
a) Regra geral	29
b) Reconhecimento de governos.....	31
c) Participação em organizações internacionais	34
d) Proteção dos direitos humanos e operações de paz.....	37
1.2. Cláusulas democráticas.....	39
a) Organização dos Estados Americanos.....	39
b) União Europeia.....	48
c) Conselho da Europa.....	52
d) União Africana	55

e) ASEAN	59
f) MERCOSUL.....	61
g) Outros foros sul-americanos	69

2. O princípio da não intervenção e a aplicação do

Protocolo de Ushuaia..... 73

2.1. O princípio da não intervenção no direito internacional 76

2.2. O princípio da não intervenção no MERCOSUL 80

2.3. O princípio da não intervenção na Constituição
Federal de 1988 83

2.4. A suspensão do Paraguai e o princípio da não intervenção ... 85

a) Fundamento jurídico para a aplicação do Protocolo
de Ushuaia 85

b) O princípio da não intervenção e a decisão de
suspender o Paraguai..... 93

c) A existência de ruptura democrática no Paraguai..... 96

2.5. A suspensão da Venezuela e o princípio da não
intervenção 109

a) Fundamento jurídico para a aplicação do Protocolo
de Ushuaia 109

b) O princípio da não intervenção e a decisão de
suspender a Venezuela 115

c) A existência de ruptura da ordem democrática na
Venezuela 118

3. Requisitos formais para a aplicação do Protocolo de Ushuaia 123

3.1. O conceito de “consultas” no Protocolo de Ushuaia..... 125

a) Distintas acepções do termo “consultas”	126
b) Antecedentes do termo “consultas” nas Américas	128
c) Consequências distintas para acepções distintas: consultas como tentativa de solucionar uma controvérsia	134
3.2. Requisitos formais para as consultas	136
a) Diferença entre protestos e negociações – parâmetro 1.....	140
b) Forma de intercâmbio – parâmetro 2	144
c) Referência explícita ao tratado no curso das negociações prévias – parâmetro 3.....	145
d) Conteúdo da obrigação de negociar em boa-fé – parâmetro 4	146
e) A natureza do tratado deve ser levada em conta – parâmetro 5	148
3.3. A suspensão do Paraguai e a realização das consultas previstas no Protocolo de Ushuaia	149
3.4. A suspensão da Venezuela e a realização das consultas previstas no Protocolo de Ushuaia	158
4. A aplicação do Protocolo de Ushuaia: efeitos sobre o funcionamento do MERCOSUL.....	165
4.1. A suspensão do Paraguai do MERCOSUL e o funcionamento do bloco	167
a) A incorporação da Venezuela ao MERCOSUL.....	168
b) A adoção de decisões pelos órgãos do MERCOSUL.....	175
c) Mudança de depositário dos instrumentos do MERCOSUL	179
d) Associação da Guiana e do Suriname.....	183

e) FOCEM	184
f) Parlamento do MERCOSUL	185
g) ALADI	186
h) Fim da suspensão do Paraguai do MERCOSUL	187
4.2. A suspensão da Venezuela do MERCOSUL e o funcionamento do bloco	189
5. A suspensão de tratados e a defesa da democracia: mecanismo complementar ao Protocolo de Ushuaia?	193
5.1. A suspensão da Venezuela do MERCOSUL com base na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969.....	193
a) O problema da presidência rotativa	193
b) A caracterização da responsabilidade internacional da Venezuela	197
5.2. Questões jurídicas associadas à suspensão.....	200
a) A natureza consuetudinária da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969.....	201
b) Aspectos procedimentais	203
c) A existência de violação substancial ao Protocolo de Adesão	205
d) Supostas antinomias.....	206
5.3. A suspensão de tratados como mecanismo complementar ao Protocolo de Ushuaia?.....	208
a) Limitações do mecanismo.....	208
b) Cláusulas democráticas em tratados comerciais	212

c) A cláusula democrática no Acordo MERCOSUL- União Europeia	215
Conclusão	219
Bibliografia	225
I. Livros, monografias e artigos	225
II. Documentos de organizações internacionais	233
a) Organização das Nações Unidas	233
b) Organização dos Estados Americanos	234
c) Outras	235
III. Tratados e declarações	236
IV. Sentenças, pareceres e documentos de tribunais internacionais e câmaras arbitrais	238
a) Corte Internacional de Justiça	238
b) MERCOSUL	239
c) Corte Interamericana de Direitos Humanos	240
d) Corte Permanente de Arbitragem	240
e) Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar	240
f) Tribunal Penal Internacional	241
g) Tribunal de Justiça da União Europeia	241
h) Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio	241
IV. Documentos governamentais	241
a) Expedientes do Ministério das Relações Exteriores (em ordem cronológica)	241
b) Advocacia-Geral da União	247

c) Congresso Nacional	247
d) Documentos de governos estrangeiros	248
V. Entrevistas	250
VI. Matérias de jornal.....	250
VII. Documentos de partidos políticos.....	252
Anexos	253
Anexo I: Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL.....	253
Anexo II: Cláusula democrática no Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia (texto de 18/06/2020, ainda passível de revisão legal, de assinatura e de ratificação)	257
Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG	261

Lista de siglas e abreviaturas

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ACP	Grupo de países africanos, caribenhos e do pacífico
AGU	Advocacia-Geral da União
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
CCM	Comissão de Comércio do MERCOSUL
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CERD	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CMC	Conselho do Mercado Comum/MERCOSUL
COMECOM	Conselho para a Assistência Econômica Mútua
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos/OEA
CPA	Corte Permanente de Arbitragem
CPJI	Corte Permanente de Justiça Internacional

CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
GMC	Grupo Mercado Comum
GRULAC	Grupo de países latino-americanos e caribenhos
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	Escritório do Alto-Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos
OIC	Organização da Cooperação Islâmica
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMPI	Organização Mundial sobre a Propriedade Intelectual
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
PARLASUL	Parlamento do MERCOSUL
PDCP	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PPTA	Presidência <i>pro tempore</i> da Argentina do MERCOSUL
PROSUL	Foro para o Progresso e Integração da América do Sul
SGOEA	Secretário-Geral da OEA
SGNU	Secretário-Geral da ONU
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TPR	Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNACE	União Nacional de Cidadãos Éticos
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas

UNCIO	Conferência das Nações Unidas sobre uma Organização Internacional
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste
UPU	União Postal Universal
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Prefácio

O livro de Otávio A. D. Cançado Trindade, que nasce de uma tese apresentada em 2020 ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, constitui, por muitas razões, uma contribuição notável ao estudo da política externa brasileira. Ganha muito, também, o pensamento jurídico brasileiro. O foco de sua análise é a cláusula democrática definida pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático do MERCOSUL, e sua aplicação ao Paraguai em 2012 e à Venezuela em 2017. Ainda que com variações quanto ao alcance, a sanção imposta foi a suspensão da participação dos dois países nos trabalhos do MERCOSUL. Foram decisões complexas, de graves consequências políticas, e, por isto, objeto de polêmica acirrada na opinião pública latino-americana. Era hora de revê-las com equilíbrio e acuidade. E é como Otávio as estuda, extraindo lições valiosas, especialmente sobre os requisitos jurídicos necessários para que a cláusula seja aplicada com legitimidade. O compasso analítico é a maneira como diplomacia e direito se conjugam em *argumentos diplomáticos* e moldam a realização de determinados objetivos de política externa. Assim, o texto vai muito além de um estudo de casos e representa, na verdade, reflexão original e criativa sobre um dos problemas centrais do direito internacional contemporâneo: o conflito entre o princípio da não intervenção e a defesa e promoção dos direitos humanos e da democracia. Elaborado por Otávio, o levantamento analítico dos instrumentos internacionais que

incorporam cláusulas democráticas mostra que se tornaram universais. Estão em instituições sul-americanas e interamericanas, nas europeias, na União Africana e na ASEAN. Passaram a ser um dado na negociação de tratados, como o que o MERCOSUL recentemente assinou com a União Europeia. Ainda que possam variar os métodos de aplicá-la, a ideia está consagrada, tornou-se intrínseca aos padrões da legitimidade internacional contemporânea.

No caminho que percorre até chegar às suas conclusões, Otávio utiliza um repertório de conhecimento jurídico que impressiona. Sobre cláusulas democráticas e suas aplicações, leu tudo, conhece tudo, sabe tudo: os textos dos tratados e das convenções; a doutrina e suas interpretações; as decisões da Corte Internacional de Justiça; as resoluções de organismos internacionais; as formulações dos países do MERCOSUL e, *last but not least*, a correspondência diplomática brasileira a respeito. Ao lado da abrangência do conhecimento, Otávio soube organizar e desenvolver com criatividade e clareza o seu argumento. A construção analítica é primorosa e o resultado é o que se poderia chamar uma “teoria jurídica da cláusula democrática”, esboçada na primeira parte do livro, quando estuda a “interface entre direito internacional e democracia”. Como explica, a cláusula é uma formulação jurídica, normativa, mas “a decisão de aplicar a cláusula é uma decisão essencialmente política. Mas, para ser justificada, será formulado um argumento diplomático”. O objetivo político é, ao mesmo tempo, condicionado e modelado pela norma de tal modo que é essencial, ao ser projetado, examinar a qualidade do argumento jurídico. Se a aplicação estiver baseada em consistente interpretação do direito, a legitimidade do objetivo é garantida e reforçada; se não for, o oposto acontece.

No denso texto de Otávio, alguns aspectos chamam a atenção. Um exemplo são as observações que faz sobre o enquadramento na cláusula no quadro geral da evolução do direito internacional, em que prevalece, como regra geral, a não intervenção como instrumento que exprime e protege a soberania. Uma das transformações fundamentais da ordem

internacional contemporânea é a maneira como lida com os limites da soberania. Na origem, a não intervenção nasce como escudo dos estados fracos contra a invasão de fortes, ideia que orienta a recepção do conceito pela Liga das Nações e pelas Nações Unidas. Valia a partir das fronteiras, para fora, e enquadrava sobretudo a hipótese de agressões militares. Para isto, o princípio continua a valer plenamente. Mas, sofre qualificações. Depois de discutir os antecedentes em instituições como o reconhecimento de governos, Otávio mostra como o princípio se transforma, quando a comunidade internacional começa a agir para corrigir “defeitos” internos à gestão em países soberanos. As referências a direitos humanos na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e, depois, as convenções que os desenvolviam para protegê-los são um dos pontos de partida dos novos padrões de legitimidade nas relações internacionais contemporâneas. Entre eles, as normas que buscam garantir que padrões democráticos de governo sejam respeitados. É rica e precisa a análise que Otávio faz da diferença entre intervenção e interferência que explicaria conceitualmente por que a cláusula democrática não viola a não intervenção. É claro que a solução conceitual não elimina o fato de que os países que são alvo de ações internacionais por conta de violações de direitos humanos recorrem ao argumento da não intervenção em sua defesa (p. 81). Foi o que usou a República Sul-Africana, nos anos 70, quando foi suspensa da participação em foros multilaterais, devido ao *apartheid* no que terá sido o primeiro movimento significativo de sanções derivadas da nova concepção do alcance da soberania. O caso sul-africano é talvez o primeiro em que aparece a tendência nova, que começara a ser desenhada com os pactos de direitos humanos e, depois, com as cláusulas democráticas. No caso da democracia, uma das pré-condições para que se tornasse referência de legitimidade é a emergência da aceitação ampla (não consensual, é verdade) pela comunidade internacional do que sejam instituições democráticas. O que permite a passagem, da democracia como aspiração para a democracia como fundamento de ação de instituições multilaterais,

é o fim da Guerra Fria e a superação das divergências entre os blocos sobre o que seria a “verdadeira” democracia: a versão socialista ou a liberal. Hoje o contraste não é mais esse. As diferenças vêm de conceituações que vulneram, por dentro, de maneira indireta, disfarçada, as instituições, como nas variantes “iliberais” da democracia. Não por acaso, o interesse que despertam hoje os livros que procuram entender “como morrem as democracias”. De uma certa maneira, o objetivo da ordem internacional de influenciar (ou, ao menos, tentar influenciar) a própria maneira como os estados organizam seus regimes políticos encontra, hoje, um terreno mais complexo e desafiador.

A análise histórica se completa com um estudo comparativo das cláusulas democráticas na OEA, na União Europeia, no Conselho da Europa, na União Africana, na ASEAN. Otávio examina as características comuns às cláusulas, o alcance, em cada uma, do significado da ruptura da ordem democrática, os procedimentos necessários à que o organismo defina a situação como tal, e o modo como são aplicadas as sanções. Acrescenta ao debate, outro aspecto fundamental que é o das consequências do processo: suspenso ou excluído um Estado de determinado órgão, de que modo é afetado o processo deliberativo daquela instituição. Não foram menores as controvérsias com a exclusão do Paraguai do MERCOSUL.

É com base neste amplo e rigoroso enquadramento que Otávio inicia o diagnóstico dos casos do Paraguai e da Venezuela. Para compreender os procedimentos do MERCOSUL, lembra que as origens da cláusula estão no movimento que fizeram os chanceleres de Brasil, Argentina e Uruguai para evitar a derrubada do presidente paraguaio, Juan Carlos Wasmosy, em 1996, por um golpe de Estado promovido pelo general Lino Oviedo. Registrava-se ali a consciência de que a democracia começava a se tornar constitutiva do modo de relacionamento internacional dos países do Cone Sul e era necessário estabelecer regras para defendê-la. Naquela ocasião, pela primeira vez o MERCOSUL age como organização política e aí está a origem do Protocolo de Ushuaia. É interessante a menção que

Otávio faz da perspectiva brasileira, expressa pelo ministro Luís Felipe Lampreia quando afirma que “a ação conjunta que empreendemos no Paraguai teve bom resultado justamente por não estarmos circunscritos a regulamentos e condições (p. 68). Assim, antecipava um tema que será fundamental na aplicação das cláusulas democráticas, o gradualismo, que exige consultas com o Estado afetado, antes de qualquer medida intrusiva.

A flexibilidade para avaliar os casos específicos, que marca o Protocolo de Ushuaia I (assinado em 1998), se combina com a exigência de que Estados membros tenham “método e critério na ativação e no uso do instrumento”. São relevantes as observações que faz em torno da ideia de que o Protocolo não é aplicado num vácuo legal e cabe diretamente aos Estados “assegurar a legitimidade de seus atos” (p. 69). Também não é aplicado em vácuo político e Otávio sublinha, nesse contexto, a responsabilidade do Brasil, que é singular por ser o país de maior peso no MERCOSUL, e com interesses próprios nas relações com os vizinhos.

Em seguida, é impecável a dissecação analítica que faz dos casos da suspensão do Paraguai e da Venezuela. Por decisão tomada pelos presidentes do Brasil, Argentina e Uruguai, e um representante da Venezuela, durante a cúpula de Mendoza, em 29 junho de 2012, o Paraguai, com base no Protocolo de Ushuaia, é suspenso do direito de participar dos órgãos do MERCOSUL até que se verificasse o pleno restabelecimento da ordem democrática. A alegação se concentra no que seria o caráter antidemocrático das regras constitucionais paraguaias que permitiram o *impeachment* do presidente Fernando Lugo em processo sumário. Otávio faz uma leitura equilibrada e minuciosa dos aspectos jurídicos do ocorrido. Sem querer trair a profundidade de sua análise, é possível concluir que o processo não obedeceu ao rigor que deveria balizar a tomada de uma decisão necessariamente traumática e que exigia a obediência a normas convencionais. Não era evidente a gravidade da ameaça à democracia paraguaia; o processo de consultas com o país afetado, fundamental para amparar a legitimidade

da aplicação, foi limitado, sem as formalidades necessárias; e, para o Brasil, as consequências políticas para a relação bilateral com um parceiro do peso do Paraguai poderiam ser graves. É como se a urgência em suspender o Paraguai não visasse exatamente pressionar o país para melhorar a qualidade de sua democracia, mas criar as condições para que se permitisse a entrada da Venezuela no MERCOSUL, superando o único obstáculo que havia, a resistência do congresso paraguaio a assinar o acordo de adesão (Otávio mostra que a forma de adesão da Venezuela ao MERCOSUL teve bases jurídicas discutíveis). A constituição paraguaia talvez não fosse exemplo de boas regras no capítulo que tratava do *impeachment* do presidente, mas o procedimento, como ocorreu no caso de Lugo, ficou no limite da constitucionalidade e talvez não se enquadrasse nas regras do Protocolo. As divisões e conflitos que marcavam o ambiente político seriam “normais” em ambiente democrático, como o próprio Lugo aceitou. Passados menos de dois anos, a preocupação com a democracia paraguaia desaparecia. São mantidas as instituições e, ideais ou não, são aceitas como democráticas pelos cidadãos e pela comunidade internacional.

Embora baseado no mesmo quadro normativo, o procedimento de suspensão da Venezuela, em agosto de 2017, segue outros caminhos e se encerra com sanção mais grave, suspensão de todos os direitos e obrigações inerentes à condição de Estado parte do MERCOSUL. Cabe ressaltar, neste passo, a qualidade da técnica expositiva de Otávio. Ele coloca lado a lado os diversos aspectos dos dois casos, de tal forma que as diferenças ressaltam e a compreensão do significado do reforço de legitimidade do cumprimento das normas fica claro. Chamaria atenção, por exemplo, para o tópico sobre “a suspensão da Venezuela e o princípio da não intervenção”, em que mostra, com rigor, porque o caso venezuelano caracterizava a ruptura da democracia, muito diferente do que acontecia no Paraguai. Outro aspecto, especialmente revelador, é o do cumprimento dos requisitos formais para as consultas, que, no caso da Venezuela, mostra que são várias as etapas até chegar à decisão, assegurando a legitimidade em sua dimensão processual, inclusive o fato

de que presidentes latino-americanos de direita e de esquerda apoiaram a medida. Era fácil argumentar que, ainda que componentes da democracia continuassem ativos, a começar pelas eleições (que se alegava eram manipuladas), as divisões políticas eram profundas e afetavam o próprio funcionamento da democracia, com o esvaziamento da Assembleia e controle do Judiciário pelo Executivo. Era razoável admitir, portanto, que os sinais de esgarçamento das instituições eram reais. Aliás, reflexo da situação de fragilidade da governabilidade foi o comportamento da Venezuela na presidência do MERCOSUL, que praticamente levou à paralisia do processo decisório. No caso da Venezuela, a cláusula não seria um ato isolado, voltado para um fim específico. Ao contrário, fazia parte de um conjunto de instrumentos de pressão, internacionais e nacionais, que pretendiam a mudança do regime. O peso que teve é difícil de medir, embora até hoje não tenham ocorrido mudanças significativas no regime.

Como Otávio assinala, a relação entre diplomacia e direito – entre política e norma – nem sempre é simples, unívoca. O trilho que o direito estabelece para ordenar e, talvez, restringir o objetivo político pode ser posto de lado ou mesmo desvirtuado. No correr da dissertação, há uma referência esclarecedora. É um comentário do presidente do Uruguai José (Pepe) Mujica à incorporação do Paraguai ao MERCOSUL, que ele apoiou:

*La buena relación entre los presidentes del bloque tuvo mucho que ver con ese movimiento. **Fue una incorporación política, que dejó de lado todas las trabancas jurídicas.** Chávez fue fundamental en ese paso. Insistió y sugirió la forma de ingreso a sus colegas de la región, que aceptaron. El Parlamento paraguayo era quien más se resistía a habilitar a Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR, pero Fernando Lugo, presidente de ese país en el momento, habilitó la operación (grifo do autor).*

A observação de Mujica é realista e vale como advertência. A cláusula diplomática é acionada por algum objetivo político, mas este, para se realizar, deve aceitar os limites que a norma define. O caminho para realizá-lo está pré-definido na origem. Não será rígido, como são

as interpretações políticas de disposições jurídicas, mas não pode ser arbitrário. Como afirma Otávio, de várias maneiras, o melhor serviço que a norma presta à política é reforçar a legitimidade da decisão política, garantir que seja aceitável, que diminua o controverso. Quando o objetivo supõe (ou requer) esquecer as “trancas jurídicas” é talvez, na origem, um mau objetivo e condena, *a priori*, a qualidade do argumento diplomático.

Otávio Trindade oferece, com a rigorosa análise que faz, os fundamentos para examinar decisões de alta relevância para a história recente da política externa brasileira. Será referência obrigatória para qualquer avaliação sobre a aplicação da cláusula democrática nos casos do Paraguai e da Venezuela. Mais ainda, é uma lição inescapável sobre qualquer decisão que se pretenda tomar no futuro que envolva juízos sobre a democracia no âmbito dos organismos sul-americanos e interamericanos. Ele diz, com razão:

Como em qualquer mecanismo excepcional e traumático, é desejável que o argumento diplomático a justificar a decisão demonstre a legitimidade do procedimento. Com o benefício do conhecimento das ações tomadas pelo Paraguai após suspensão, e do precedente da suspensão da Venezuela, em 2017, é possível antecipar questionamentos no procedimento seguido com o objetivo de minimizá-los em eventuais situações futuras. (p. 154).

O livro de Otávio chega em hora oportuna, em tempos que as instituições democráticas sofrem desgaste e distorções. A cláusula democrática é mais do que um conjunto de disposições normativas. É a expressão jurídica de uma conquista histórica, civilizatória, a vontade de que, na América Latina, a democracia prevaleça como modo de convivência e governança. Não é uma garantia de que não haja retrocessos e provavelmente não será o remédio definitivo se houver. Mas, é uma referência ineludível. Para que se mantenha e reforce, a lição de Otávio é valiosa e segue a melhor vocação da diplomacia brasileira, a de que não haverá ordem internacional justa e estável se não prevalecer o direito sobre a força.

Gelson Fonseca Júnior

Introdução

Na segunda década dos anos 2000, a cláusula democrática do MERCOSUL – o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL¹ – foi aplicada duas vezes em um intervalo de cinco anos: em 2012, em desfavor do Paraguai, e em 2017, em desfavor da Venezuela. Esses países foram suspensos do bloco regional (no caso do Paraguai, de 2012 a 2013) com base nesse instrumento. O objetivo deste trabalho é decompor os argumentos jurídicos usados de lado a lado quando da aplicação da cláusula democrática: tanto os argumentos usados para justificar a pena de suspensão, quanto aqueles suscitados pelos Estados sancionados para questionar a decisão. Outro objetivo é examinar questões jurídicas que tiveram de ser enfrentadas, em um segundo momento, para que os sócios do bloco assegurassem seu contínuo funcionamento após a decisão de suspender o Estado que teria violado a cláusula democrática.

Naturalmente, questões jurídicas não são as únicas que podem ser examinadas em episódios como o da aplicação de uma cláusula democrática. O olhar no componente jurídico é apenas uma perspectiva de análise – e é sobre esse nicho que o trabalho se debruça. O propósito maior da pesquisa original era subsidiar a ação diplomática brasileira, com o benefício da visão retrospectiva sobre esses dois episódios,

1 A íntegra do Protocolo está disponível no Anexo I.

para assegurar ainda maior consistência jurídica na hipótese de futura aplicação do Protocolo.

O trabalho parte da premissa de que a decisão de aplicar a cláusula democrática é uma decisão essencialmente política. Mas, para ser justificada, será formulado um argumento diplomático². O argumento diplomático começa quando os princípios se tornam insuficientes para orientar a ação. Ora porque, quando vistos de forma abstrata, conflitam entre si (por exemplo, princípio da não intervenção *versus* promoção da democracia), ora porque precisam ser desdobrados em certos movimentos, como o cumprimento de procedimentos específicos (por exemplo, realização de consultas prévias à aplicação de uma cláusula democrática). Este trabalho pressupõe que, sendo o Protocolo de Ushuaia um tratado, sua aplicação em um caso concreto requererá um enquadramento jurídico que fará parte do argumento diplomático. Esse enquadramento justificará por que houve uma ruptura da ordem democrática e por que a aplicação das sanções do Protocolo é medida proporcional, e como foram observados os procedimentos que antecedem a sanção prevista no Protocolo.

O enquadramento jurídico é importante porque: i) reforça a autoridade e a consistência da decisão – o que é tanto mais importante, quanto mais contestada for a decisão interna e externamente; ii) prepara o Brasil para eventual judicialização da medida, algo que se verificou tanto quando da suspensão do Paraguai, como quando da suspensão da Venezuela (e, ainda, quando Honduras foi suspensa da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 2009, com base na Carta Democrática Interamericana); iii) mitiga o caráter de medida de pura força da decisão: revestir uma decisão de certa objetividade, como se estivesse a cumprir mandamentos jurídicos, reforça sua legitimidade e pode ajudar a tratar das “cicatrizes” nas relações entre os países da vizinhança quando da eventual reincorporação do Estado sancionado ao bloco. Portanto, para

2 FONSECA JR., G. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. *Cadernos do CHDD*, ano 6, n. 11, segundo semestre, 2007, p. 351-365.

além da questão de princípio, em si mesma relevante, de assegurar consistência jurídica à ação diplomática brasileira, há interesses concretos que recomendam o reforço dos contornos jurídicos de uma decisão de aplicar a cláusula democrática.

Aplicar cláusulas democráticas para suspender direitos de terceiros Estados é medida que também pode dificultar os trabalhos de uma organização. No caso da suspensão do Paraguai do MERCOSUL, em 2012, houve questionamento da validade das decisões tomadas no bloco durante a suspensão, idas e vindas com textos de tratados, paralisação dos trabalhos na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Foi preciso encontrar fórmulas para superar óbices jurídicos que se apresentaram após a aplicação do Protocolo. O trabalho examinará as saídas encontradas e verificará pontos que dão margem a contestações na hipótese de que situações do gênero se repitam.

Os temas específicos de cada capítulo são: i) as cláusulas democráticas no direito internacional (antecedentes na aplicação desse tipo de dispositivo, relação com outros mecanismos associados à ordem democrática e elementos de cláusulas democráticas selecionadas); ii) o recurso à cláusula democrática e sua compatibilidade com o princípio da não intervenção em assuntos internos; iii) os requisitos formais para a aplicação do Protocolo de Ushuaia; iv) as consequências jurídicas da aplicação da cláusula democrática sobre o funcionamento do MERCOSUL; e v) a suspensão de tratados, prevista na Convenção de Viena de 1969, como mecanismo complementar ao Protocolo de Ushuaia.

O percurso argumentativo traçado para este trabalho busca oferecer respostas a algumas perguntas que possam surgir no processo decisório – e mesmo no debate público – relativo à aplicação da cláusula democrática. Como se insere o Protocolo de Ushuaia no direito internacional? O recurso ao Protocolo de Ushuaia é compatível com o princípio da não intervenção inscrito na Constituição Federal e em outros instrumentos internacionais? Quais as questões jurídicas preliminares a que se deve atentar antes de acionar o mecanismo de Ushuaia? Quais as consequências

jurídicas da suspensão de direitos de um Estado membro para o próprio MERCOSUL? Em caso de óbice ao consenso entre os Estados membros do bloco, a suspensão de tratados seria mecanismo jurídico complementar ao Protocolo de Ushuaia para fazer frente a uma ruptura da ordem democrática em um país membro do MERCOSUL?

Dois são os métodos usados para responder às perguntas acima. O primeiro é o comparativo. A partir de antecedentes ou de mecanismos análogos encontrados em outros foros internacionais, identificam-se elementos semelhantes e diferenças em relação ao MERCOSUL que permitem extrair algumas conclusões sobre os limites do Protocolo de Ushuaia. Esse método é usado principalmente nos capítulos 1 e 5, que tratam mais diretamente do direito internacional geral.

O outro método de pesquisa, predominante em todo o trabalho, é o da argumentação jurídica. Tratou-se de identificar o conjunto de modos de argumentação e de raciocínio, baseados em princípios e regras, empregados em casos concretos para a solução de problemas jurídicos que guardam certa semelhança com aqueles verificados na aplicação da cláusula democrática. Normalmente o problema diz respeito à validade de um ato, à responsabilidade pelo ato, às consequências jurídicas de um ato, e os modos de argumentação são empregados por tribunais internacionais ou por Estados em meio a uma controvérsia. São, portanto, argumentos passíveis de serem usados em contenciosos, que nem sempre coincidem com os argumentos usados em foros políticos não judiciais.

Característica própria da argumentação jurídica no direito internacional é o uso abundante de precedentes. Sendo um direito de pouca densidade normativa, fundado sobretudo no costume, precedentes de outros tribunais têm grande valor porque servem de parâmetro para demonstrar a aplicação prática de princípios (por exemplo, qual o alcance do princípio da não intervenção, ou se o devido processo legal se aplicaria em juízos políticos) e também para demonstrar como caracterizar um requisito procedimental como o de consultas ou negociações prévias determinadas por um tratado.

Capítulo 1

As cláusulas democráticas no direito internacional contemporâneo

Situar o Protocolo de Ushuaia no universo normativo do direito internacional contemporâneo é o objetivo deste primeiro capítulo. Para isso, será reunida uma amostragem das chamadas cláusulas democráticas, mecanismos criados por organizações internacionais para sancionar rupturas da ordem democrática. De modo geral, essas sanções limitam a participação do Estado afetado em organizações internacionais ou condicionam a vigência de tratados à manutenção da ordem democrática. Aqui serão examinados tanto dispositivos previstos em tratados como em algumas declarações sem força normativa. Buscou-se abranger regiões com distintos sistemas políticos. Privilegiou-se o exame de organizações regionais cujos objetivos se assemelham aos do MERCOSUL.

1.1. A interface entre o direito internacional e a democracia

a) Regra geral

O direito internacional geral não prescreve aos Estados a observância da forma democrática de governo. A regra geral é a de que

“a orientação política de um Estado recai sobre sua jurisdição exclusiva na medida em que não viole outras obrigações de direito internacional”.³

Naturalmente, um Estado pode assumir obrigações internacionais que incidam sobre a organização de seu sistema político, como a realização periódica de eleições livres em seu território. Para que seja responsabilizado internacionalmente pela ruptura da ordem democrática, é necessário que essa obrigação seja claramente identificada.

A esse esforço se dedicaram os EUA no caso *Nicaragua*, perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ), na década de 1980. O país buscou identificar obrigações assumidas pela Nicarágua fazendo referência a decisão da OEA (de 23 de junho de 1979) e a declarações políticas das autoridades nicaraguenses. O tribunal, no entanto, considerou-as apenas promessas políticas assumidas pelo lado nicaraguense, sem valor jurídico⁴. Além disso, declarou inexistir regra de direito consuetudinário que prescrevesse a adoção do regime democrático:

a adesão de um Estado a uma doutrina particular não constitui uma violação do direito internacional consuetudinário; concluir de forma diversa resultaria em privar de sentido o princípio fundamental da soberania dos Estados, sobre o qual repousa todo o direito internacional.⁵

As cláusulas democráticas têm o objetivo, precisamente, de criar uma obrigação de direito internacional vinculada à organização política de um Estado. O alcance dessa obrigação, e suas consequências, dependerão dos termos em que são formuladas. Para além dessas cláusulas, geralmente de abrangência regional, não há regras mais

3 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Merits, Judgment. *ICJ Reports 1986*, p. 14, paragraph 259.

4 Esse entendimento não deixou de enfrentar críticas, uma vez que a Nicarágua era parte tanto no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos quanto na Convenção Americana de Direitos Humanos, que contém obrigações relacionadas à realização de eleições (CRAWFORD, J. Democracy and international law. In: *British Yearbook of International Law*, v. 64, issue 1, 1994, p. 11-133). Ainda assim, a CIJ entendeu que o cumprimento de obrigações assumidas na OEA não poderia ensejar medidas coercitivas por parte dos EUA, especialmente a intervenção armada.

5 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Merits, Judgment. *ICJ Reports 1986*, p. 14, parágrafo 263.

específicas no direito internacional que diretamente obriguem os Estados a adotar a forma democrática de governo⁶.

Mas existem outras obrigações internacionais igualmente associadas a preceitos democráticos. As cláusulas democráticas são apenas um dos vários pontos de intercessão que podem existir entre os sistemas políticos nacionais e o direito internacional. Ao longo do tempo, outros mecanismos que aproximam o direito internacional e a democracia foram criados. Esses mecanismos estão situados em áreas como: reconhecimento de governos, participação em organizações internacionais, proteção dos direitos humanos, missões de paz, direito dos tratados⁷.

b) Reconhecimento de governos

O reconhecimento de governos, embora hoje seja medida excepcional, foi prática regular no século XX. O Brasil fez uso recorrente desse instituto, nos anos 1940 e 1950, para declarar o reconhecimento de governos estrangeiros em diversas situações de transição de poder⁸. Esses reconhecimentos, registrados em relatórios anuais do Itamaraty, eram comunicados por escrito às autoridades locais pelas missões diplomáticas brasileiras nesses países⁹. O Brasil não condicionava o

6 ORAKHELASHVILI, A. *The Interpretation of Acts and Rules in Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 186.

7 CHARLESWORTH, H. *International Law and Democracy*. *Recueil des cours*, v. 371. Académie de droit international de La Haye, p. 43-152, 2014. A autora enumera domínios distintos, a saber: reconhecimento de governos, de Estados, composição de organizações internacionais, direitos humanos e intervenção internacional.

8 Alguns exemplos de reconhecimento formal de governos são: do governo provisório da França (1953) liderado pelo general Charles de Gaulle, do Comitê Francês de Libertação Nacional (1943), do governo do Equador (1944), do governo da Itália – diante de sua cooperação com as Nações Unidas – (1944), do governo da Síria liderado pelo Coronel Husni El-Zaim (1949), de novo governo na Síria (1951) formado a partir de movimento revolucionário, de governo da Bolívia chefiado por junta militar (1951), do governo de Cuba chefiado pelo general Fulgêncio Batista (1952), do governo da Bolívia chefiado por Victor Paz Estensoro (1952), de governo provisório na Argentina (1955), de governo liderado por junta militar em Honduras (1956), de governo da Colômbia chefiado por junta militar (1957), de novo governo instalado na Guatemala (1957), do governo do Haiti chefiado por Franck Sylvain (1957), de governo da Venezuela chefiado por junta governativa (1958).

9 CANÇADO TRINDADE, A. A. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1941-1960*. 2 ed. Brasília: FUNAG, 2012, p. 134-148. Exemplo dessa prática pode ser verificado em correspondência da embaixada do Brasil em Quito para o ministro das Relações Exteriores do Equador, que reconhece, nos seguintes termos, o governo equatoriano instalado em 1944: “Acrescenta, ainda, Vossa Excelência, na referida nota, que o governo mantém a ordem interna, respeitará todos os acordos internacionais em que o Equador tomou parte e ratifica a sua adesão aos postulados por que lutam as Nações Unidas, com as quais seguirá colaborando. Acabo de receber instruções do

reconhecimento de governos à observância de preceitos democráticos. Examinava-se se o governo a ser reconhecido exercia controle efetivo sobre o país e se cumpriria as obrigações internacionais assumidas pelo Estado¹⁰.

Nas Américas, o tema do reconhecimento de governos foi seguidamente debatido na doutrina internacionalista e em conferências regionais. Vários foram os esforços para abolir o instituto do reconhecimento de governos, considerado intervenção excessiva em assuntos internos. Nas palavras proferidas em 1930 pelo chanceler mexicano Genaro Estrada, tratava-se “de uma prática degradante, que fere a soberania das nações”. Seguindo a denominada Doutrina Estrada, o governo mexicano limitava-se a manter ou a retirar, quando considerado adequado, seus agentes diplomáticos, e a continuar aceitando os agentes diplomáticos de outras nações¹¹.

Nos dias de hoje, reconhecer governos equivale apenas, em circunstâncias normais, a identificar interlocutores e estruturas que movem a máquina do Estado. Trata-se de ato interno de qualquer chancelaria com o objetivo de manter canais de diálogo. Em regra, a natureza democrática – ou não – de um novo governo poderá produzir efeitos apenas sobre a intensidade das relações diplomáticas, caso seja assim decidido.

Excepcionalmente, e geralmente sob o amparo de decisões multilaterais ou plurilaterais, recorre-se a esse instituto para censurar a ruptura da ordem democrática em um país. Ilustra essa hipótese o não reconhecimento, em 2009, do governo de Honduras que sucedeu o presidente Manuel Zelaya. Também revela essa hipótese o reconhecimento pelo Brasil, em 23 de janeiro de 2019, do presidente da Assembleia Nacional da Venezuela, Juan Guaidó, como presidente encarregado

ministro das Relações Exteriores do Brasil [...] para declarar a Vossa Excelência que o governo brasileiro reconhece o novo governo equatoriano, presidido pelo senhor José Maria Velasco Ibarra”.

10 *Ibid.*, p. 180.

11 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano (1946-2010)*. Washington: OEA, 2011, p. 33.

do país¹². Esse ato foi igualmente objeto de comunicado conjunto do Grupo de Lima, em que, além do Brasil, a Argentina, o Canadá, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, a Guatemala, Honduras, o Panamá, o Paraguai e o Peru reconheceram aquela autoridade como presidente encarregado da Venezuela¹³. Outros países, como os EUA, o Reino Unido e a Alemanha também reconheceram Guaidó como presidente.

Em manifestação no curso de processo judicial, a chancelaria britânica discorreu sobre os fundamentos jurídicos usados pelo governo britânico para o reconhecimento de governos. O Foreign Office defende, em síntese, que se trata de competência privativa do poder executivo, que caíram em desuso distinções entre reconhecimento *de jure* ou *de facto*, que não há que se falar em reconhecimento “implícito” quando há declaração inequívoca, e que o controle efetivo sobre o território não é condição para o reconhecimento de uma autoridade – naquele caso concreto, o venezuelano Juan Guaidó – como chefe de Estado. A declaração de reconhecimento nada mais seria que o reconhecimento da autoridade que detém a competência para agir como chefe de Estado, representando o país no exterior. Quanto aos efeitos do reconhecimento, o Foreign Office sustenta que o ato não é invalidado pela manutenção de canais reduzidos de interlocução com pessoas sob o mando de autoridade outra que não aquela reconhecida como chefe de Estado para encaminhar questões essenciais, de interesse nacional¹⁴.

12 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa de 23 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19993-nota-a-imprensa-venezuela-guaido>>. Acesso em: 26 maio 2021.

13 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração do Grupo de Lima de 23 de janeiro de 2019. Nota à imprensa de 25 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19997-declaracao-do-grupo-de-lima-003-19>>. Acesso em: 26 maio 2021.

14 REINO UNIDO. Case on behalf of the Foreign Secretary in the Supreme Court of the United Kingdom, UKSC 2020/0195 on appeal from the Court of Appeal (Civil Division) between the “Guaidó Board” of the Central Bank of Venezuela and the “Maduro Board” of the Central Bank of Venezuela and the Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development (intervener), 19 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-supreme-court-hearing-on-rights-of-access-to-gold-held-by-the-bank-of-england-and-owned-by-the-state-of-venezuela-foreign-secretarys-arguments>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

c) Participação em organizações internacionais

A natureza democrática do sistema político de um país também pode afetar a sua participação em organizações internacionais caso seja requisito para a admissão ou para a permanência em uma organização.

Nas negociações para a criação da Liga das Nações, os EUA propuseram condicionar a admissão de novos membros ao caráter democrático do governo. O objetivo era prevenir guerras através da promoção da democracia. O então presidente americano, Woodrow Wilson, entendia por democráticos os governos que baseavam a sua autoridade no consentimento dos governados. A formulação final, no artigo 1º do Pacto da Liga, incorporou o termo “autogoverno” como requisito para admissão. A primeira Assembleia da Liga interpretou esse requisito como uma combinação entre independência e estabilidade – desvinculando-o da ideia de democracia¹⁵.

Na Conferência de São Francisco, a tese a favor de incorporar a democracia a critérios de admissão na ONU não ganhou adeptos. Houve, sim, propostas que tentaram recuperar o requisito democrático, como a apresentada pelo Chile, no sentido de condicionar a participação nas Nações Unidas à existência de um sistema político democrático. O comitê I/2 da Conferência, encarregado de examinar o tema, concluiu que esse requisito representaria interferência indevida nos arranjos internos dos Estados e violação ao princípio da não intervenção¹⁶.

Mas a natureza de um regime político pode afetar a participação de um país nas Nações Unidas. Em 1963, pela primeira vez a representação da África do Sul na organização foi questionada. A Argélia, a Libéria

15 DUXBURY, A. *The Participation of States in International Organisations*. The role of human rights and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 66-77.

16 DUXBURY, 2011, p. 87-88. O jurista brasileiro Levi Carneiro, ao examinar o critério para os Estados tornarem-se membros da nova organização, criticou a vagueza do termo “Estados amantes da paz” (artigo 4 da Carta da ONU) e a ausência de outras condicionalidades. Em sua opinião, a “característica exigível deveria ser, antes, o regime democrático interno”. O regime político de cada país interessaria aos demais porque a guerra fora, precisamente, “o combate a duas formas políticas agressivas – o nazismo e o fascismo”. Levi Carneiro manifesta, então, sua preferência por acordos regionais para a cooperação entre nações democráticas e cita o “êxito crescente” das conferências interamericanas e o compromisso da região com a “salvaguarda do regime democrático” (CARNEIRO, L. As Nações Unidas. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, v. 11, n. 21/22, jan./dez. 1955, p. 5-25).

e a então URSS argumentaram que o governo da África do Sul não representava o povo sul-africano. Apesar do protesto, as credenciais dos representantes da África do Sul foram aprovadas. Mas o tema permaneceu na agenda da organização. Em 1970, o relatório do Comitê de Credenciais foi aprovado parcialmente pela Resolução 2636 (XXV) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) – o trecho relativo à representação da África do Sul não foi endossado. Ainda assim, o país não teve a sua representação suspensa graças a uma interpretação conciliadora sugerida pelo então presidente da AGNU. Em 1973, no entanto, a AGNU aprovou a Resolução 3151 (XXVIII), que “solicit[ou] todas as agências especializadas e outras organizações intergovernamentais a denegar ao regime sul-africano a condição de membro ou os privilégios decorrentes dessa condição”¹⁷.

A suspensão *de facto* da África do Sul começou em 1974. *De facto* porque não houve decisão da ONU dirigida ao *Estado* sul-africano para suspendê-lo da organização. O que houve, na verdade, foi a rejeição da *representação* sul-africana pelo Comitê de Credenciais. Foram 98 os votos na AGNU a apoiar a medida. Além disso, a questão do *status* da África do Sul na ONU foi levada ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que impediu a expulsão do país – graças aos vetos dos EUA, do Reino Unido e da França. O então presidente da AGNU esclareceu que qualquer decisão sobre a condição de Estado membro das Nações Unidas é assunto que requer recomendação do CSNU. Não obstante, a participação da delegação sul-africana na AGNU era questão diversa, sobre a qual a própria Assembleia vinha decidindo por majorias crescentes ano após ano¹⁸. A África do Sul permaneceu sem representação na AGNU até 1994, quando do fim do *apartheid*.

Antes do embaraço nas Nações Unidas, a África do Sul já havia sido suspensa da Organização Mundial da Saúde, em 1964, por violar

17 SUTTNER, R. Has South Africa been illegally excluded from the United Nations General Assembly? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, v. 17, n. 3, nov. 1984, p. 279-301.

18 *Ibid.*, p. 283.

os princípios humanitários da instituição. Em 1965, na Assembleia Mundial da Saúde, aprovou-se emenda à constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS), de iniciativa de Côte d'Ivoire, com o objetivo de instituir uma cláusula democrática nos seguintes termos: “Se um Estado membro ignorar os princípios humanitários e os objetivos enunciados na Constituição, praticando deliberadamente uma política de discriminação racial, a Assembleia da Saúde poderá suspendê-lo ou excluí-lo da Organização”¹⁹. A emenda, contudo, nunca entrou em vigor.

Situação similar ocorreu na Organização Internacional do Trabalho (OIT), quando, em 1964, aprovou-se emenda a seu tratado constitutivo – que tampouco entrou em vigor – nos mesmos termos. A África do Sul, então, retirou-se da OIT. Em 1975, o país foi suspenso da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e, em 1979, da União Postal Universal (UPU), embora não houvesse dispositivo legal para amparar a medida. Proposta similar foi derrotada, por estreita margem de votos, na Organização Mundial sobre a Propriedade Intelectual (OMPI)²⁰.

Outro antecedente que afetou a representação de um país nas Nações Unidas em razão de ruptura da ordem democrática ocorreu em 2009, em relação a Honduras. A Resolução 63/301, adotada pela AGNU, condenou o golpe de Estado no país e conclamou os Estados membros a não reconhecerem outro governo que não fosse o do presidente constitucional, Manuel Zelaya (parágrafos 1 e 3). Com base nessa decisão, o Brasil e a Argentina mobilizaram os países do Grupo de Países Latino-Americanos e Caribenhos (GRULAC) para evitar a participação, no Conselho de Direitos Humanos, de representante do novo governo hondurenho. Em Genebra, só foi possível vencer resistências a essa

19 WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Official Records*, n. 143, 18th World Health Assembly. Geneva, 4-21 May 1965, p. 32. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85780/Official_record143_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 maio 2021.

20 SCHERMERS, H.; BLOKKER, N. *International Institutional Law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 101-103.

medida nos grupos africano e asiático em decorrência da resolução que fora adotada por consenso em Nova York²¹.

d) Proteção dos direitos humanos e operações de paz

Como se depreende da prática do sistema ONU, a interface entre o direito internacional e a democracia não é nova nas organizações internacionais. E ela não se resume à participação nos trabalhos da organização. A própria razão de ser de alguns órgãos das Nações Unidas – notadamente aqueles que constituem o chamado sistema internacional de proteção dos direitos humanos – é velar pelo cumprimento de obrigações internacionais intimamente vinculadas à sustentação do caráter democrático de um sistema político.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PDCP) prescreve várias dessas obrigações. O direito dos povos à autodeterminação (artigo 1º), por exemplo, na leitura moderna, não se esgotaria na independência da dominação colonial e na constituição de um Estado. Hoje, a autodeterminação é considerada um direito que se exerce ao longo do tempo, por meio de um sistema democrático de governo²². Deve ser interpretado em conjunto com o disposto no artigo 27 do PDCP, que prevê o direito das minorias a sua cultura, a sua fé, a seu idioma.

Obrigações frequentemente vinculadas à forma democrática de governo e também previstas no Pacto são as liberdades de opinião e de expressão (artigo 19), e de assembleia e de associação (artigo 20). Essas obrigações são condições fundamentais para a realização de um processo eleitoral democrático. Processo esse que é o mecanismo pelo qual cada cidadão pode exercer o direito de eleger seus representantes, votar e ser eleito em eleições periódicas, como previsto no artigo 25 do Pacto. Esse último dispositivo é, nas palavras do Comitê de Direitos Humanos, “a essência do governo democrático baseado no consentimento

21 Telegramas da Missão do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais organismos internacionais em Genebra (Delbrasgen), ostensivos, números 1168 e 1177, de 11/09/2009 e 14/09/2009 respectivamente.

22 CRAWFORD, 1994.

do povo”²³. A ampla adesão ao Pacto, associada à crescente atuação das organizações regionais na defesa da democracia, fez com que alguns juristas, nos anos 1990, defendessem o surgimento de um “direito à democracia” (*democratic entitlement*)²⁴.

Além de supervisionarem o cumprimento dessas obrigações, as organizações internacionais podem, com base em seu instrumento constitutivo, atribuir mandatos a operações de paz também criadas em nome da promoção de princípios democráticos. Esse foi o caso da intervenção da ONU no Haiti, em 1994. Um ano após a celebração de acordo político entre o presidente Jean Bertrand Aristide e o grupo militar que o havia afastado do poder, o CSNU adotou a Resolução 940²⁵, sob o capítulo VII da Carta. A resolução criou uma força multinacional autorizada a “usar todos os meios necessários” para facilitar a partida da liderança militar do Haiti e para “assegurar o pronto retorno do presidente legitimamente eleito”.

Alguns anos depois, no Timor-Leste, em 1999, o CSNU criou a UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste –, exemplo bem-sucedido de como a atuação dos Estados em organismos internacionais pode dar origem a uma nova ordem constitucional democrática. Além de garantir a segurança e a estabilidade no território do Timor-Leste, a missão tinha o mandato de apoiar a construção das instituições para o autogoverno dos timorenses (Resolução 1272). Em 2001, após medidas para promover a “timorização” do Estado, a UNTAET deu início ao processo constituinte no país. Medidas como a eleição de uma assembleia, a distribuição geográfica dos eleitos, a realização de audiências públicas e a criação de comissões distritais foram inspiradas em experiências constitucionais de sociedades democráticas. Não por

23 COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. Comentário geral ao artigo 25 do Pacto. In: CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

24 FRANCK, T. The Emerging Right to Democratic Governance. *The American Journal of International Law*, v. 86, n. 1, jan. 1992, p. 46-91.

25 A resolução foi aprovada com 12 votos a favor e as abstenções do Brasil e da China, com base em projeto elaborado pelos EUA e copatrocinado pela Argentina, pelo Canadá e pela França (cf. CÂMARA, I. P. de L. *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994*. Brasília: FUNAG, 1998, p. 158).

outra razão, a constituição adotada em 2002 incorporou valores como o Estado de Direito e a separação dos poderes²⁶.

Como se vê, mesmo no domínio das organizações internacionais, a relação entre o direito internacional e a democracia não se limita à suspensão de um Estado nos trabalhos da organização, ou à aplicação de cláusulas democráticas.

1.2. Cláusulas democráticas

As chamadas cláusulas democráticas são apenas um dos pontos de contato entre o direito internacional e a democracia. Não são os únicos. Mas criam mecanismos que revelam de forma clara e direta o vínculo entre uma ruptura democrática, ou a deterioração da democracia, e a ordem jurídica internacional. Impõe-se, portanto, examinar alguns exemplos de cláusulas democráticas estabelecidas por diferentes organizações internacionais, dentre as quais o Protocolo de Ushuaia, objeto deste trabalho.

a) Organização dos Estados Americanos

A democracia e o direito internacional estiveram associados à OEA desde sua criação. A carta constitutiva de 1948 consagrou a democracia representativa entre os princípios a guiar os Estados membros (atual artigo 3, alínea “d”), ao lado do princípio da não intervenção (atual artigo 3, alínea “e”). Também foi a OEA precursora quando estabeleceu a possibilidade de suspensão de um Estado membro em caso de ruptura da ordem democrática, no início dos anos 1990, e quando expandiu essa sanção para casos de degeneração de governos eleitos, em 2001²⁷.

26 HOHE, T. Delivering feudal democracy in East Timor. *The UN role in promoting democracy: between ideals and reality*. Tokyo/Paris/New York: United Nations University Press, 2004, p. 302-2019. A autora critica, no entanto, a escassa incorporação de práticas e costumes locais na criação do Estado timorense. A seu ver, a UNTAET teria estabelecido o Estado acima de estruturas autóctones já existentes, sem a plena compreensão sobre o funcionamento dessas estruturas.

27 VIOTTI, A. *A OEA e a promoção da democracia pela cooperação eleitoral*. Tese apresentada ao LXIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 25 de dezembro de 2017, p. 1.

Até os anos 1990, foi controversa a atuação da OEA para suspender Estados membros em razão de ruptura da ordem democrática. O caso emblemático – a suspensão do governo de Cuba em 1962 – não contou com apoio maciço na organização. Diante da então ausência de uma cláusula democrática prevendo esse tipo de medida, recorreu-se a uma ampliação do domínio de aplicação do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca). A Carta da OEA era omissa quanto a essa espécie de sanção²⁸. Nas palavras do então chanceler San Tiago Dantas, a “Carta dos Estados Americanos não contém nenhum artigo que preveja a expulsão ou a suspensão de um Estado do seio da Organização. [...] E o que o direito internacional nos ensina é que quando um organismo internacional não prevê, como uma norma própria, o modo de eliminação de um dos seus membros, a maneira de alcançar esse resultado é a reforma da Carta”²⁹.

A falta de um dispositivo jurídico para suspender o governo cubano foi um dos principais argumentos utilizados pelo Brasil para abster-se na votação durante a VIII Reunião de Consulta entre os ministros das Relações Exteriores dos países hemisféricos, em Punta del Este. Claro que se estava utilizando o “argumento diplomático” para justificar decisão política de abstenção. Recorreu-se, nesse caso, a uma justificativa legalista. San Tiago Dantas, durante encontros de planejamento diplomático, distinguia os dispositivos regionais entre o que chamava de “aspirações” e de “compromissos” que orientavam o sistema interamericano. As “aspirações” eram definidas em declarações, como a Declaração de Santiago, de 1959, que enunciou alguns dos atributos da democracia representativa (separação de poderes, controle judicial da legalidade dos atos do executivo, eleições livres, direitos e liberdades fundamentais). Os “compromissos” eram definidos em tratados. E era precisamente um tratado – a Carta da OEA, em sua versão

28 CANÇADO TRINDADE, A. A. *Direito das organizações internacionais*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 241.

29 DANTAS, S. T. Exposição feita em cadeia nacional de rádio e televisão. In: *Política externa independente*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 173.

de 1948 – que havia consagrado a não intervenção como compromisso inequívoco³⁰. Já a democracia era objeto de menções sempre matizadas. A promoção da democracia era, a partir da ótica legalista, condicionada ao respeito da não intervenção³¹.

Em outra Reunião de Consulta, a de número X, realizada em 24 de maio de 1965 para tratar da crise na República Dominicana, o Brasil mais uma vez se deparava com a contradição entre dispositivos jurídicos (da Carta da OEA e do TIAR) e imperativos políticos (que justificavam a presença da Força Interamericana de Paz – a FIP – no país caribenho). Dessa vez, o governo brasileiro esteve do lado da intervenção. Mas nem por isso ignorou a importância do componente jurídico para o “argumento diplomático”. Nas instruções à delegação brasileira, tinha-se consciência da fragilidade do embasamento jurídico da FIP:

A intervenção unilateral dos Estados Unidos da América colocou-nos diante de uma situação de fato. Sem dúvida alguma, muitos dos governos membros da OEA condenaram a ação unilateral norte-americana, não amparada por normas jurídicas dos tratados vigentes entre os países americanos. Não obstante, por condenável que possa parecer a atitude do governo dos Estados Unidos da América, o fato saliente e mais importante a registrar é o voto favorável da maioria na X Reunião de Consulta [...].³²

Havia, igualmente, preocupação em assegurar um mínimo de legitimidade à presença brasileira na República Dominicana. Apesar de minimizar questões ligadas ao Direito (“a fundamentação jurídica é

30 O artigo 19 dispunha: “nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, seja qual for o motivo, nos assuntos internos e externos de qualquer outro” (Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952, que promulga a Carta da OEA).

31 O artigo 2º estabelecia, como propósito da OEA: “Promover e consolidar a democracia representativa dentro do respeito ao princípio da não intervenção”. O artigo 3º dispunha que a solidariedade entre os Estados americanos requeria o exercício efetivo da democracia representativa. Em 1997, entrou em vigor o Protocolo de Washington, de 1992, que inserindo na Carta uma cláusula democrática que prevê a suspensão em decorrência de deposição, pela força, de governo democraticamente eleito (artigo 9º). A partir daí a defesa da democracia ganhou força normativa.

32 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Considerações secretas para a orientação da delegação do Brasil à X Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos, 24 de maio de 1965. In: CARRIÈRES, H. (org.) *A gestão de Vasco Leitão da Cunha no Itamaraty e a política externa brasileira*: seleção de documentos diplomáticos (1964-1965), v. 2. Brasília: FUNAG, 2021, p. 301-307.

desnecessária quando existe vontade política”), as instruções reconhecem que a vontade política, “para existir e vingar, deve amparar-se na opinião pública refletida, seja através da imprensa, seja através do procedimento dos congressos nacionais do continente”. A delegação brasileira foi então instruída, na X Reunião de Consulta, a “preparar o caminho” para “transformar-se em obrigação contratual o dever dos Estados membros de, por motivos de segurança, agirem individual e coletivamente para tomarem as medidas necessárias a evitar ou conjurar, se for o caso, crises como a que ora atravessa a República de São Domingos”. Tinha-se plena consciência, portanto, da importância do Direito para a vontade política “existir e vingar”.

O quadro jurídico para a suspensão de Estados membros da OEA começou a mudar em 1991, com a adoção da Resolução 1080 (ainda vigente) pela Assembleia Geral da OEA³³. Embora ainda não previsse a hipótese de suspensão de Estados membros da organização, a resolução criou mecanismo para uma resposta coletiva em casos de “interrupção repentina ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito”. Em tais situações, caberia ao secretário-geral convocar reuniões extraordinárias que “examinarão coletivamente o ocorrido e adotarão quaisquer decisões consideradas apropriadas, de acordo com a Carta e o direito internacional”. A mais importante inovação foi estabelecer procedimentos formais, válidos para todos os casos e para todos os países. Na parte substantiva, optou-se por uma fórmula vaga, imprecisa quanto às sanções aplicáveis, com o objetivo de preservar espaço de discricionariedade para respostas “sob medida”³⁴.

O Brasil buscou limitar a abrangência do mecanismo, de modo que não pudesse ser acionado em casos de mera desestabilização de um

33 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

34 ARRIGHI, J-M. L'Organisation des États Américains et le droit international. *Recueil des cours*, v. 355. Académie de droit international de La Haye, 2011, p. 358.

regime democrático³⁵. A posição brasileira nas negociações na OEA sobre a suspensão de Estados membros por meio da aplicação de cláusulas democráticas foi a de defender redação restritiva, que caracterizasse a suspensão como último recurso, e fórmulas que “evitassem atitudes afoitas”³⁶.

Nos dois primeiros episódios em que foi invocada – golpe de estado no Haiti (1991) e “autogolpe” no Peru (1992) – a Resolução 1080 autorizou missão do secretário-geral da OEA e de chanceleres a esses países. Posteriormente, esse mecanismo foi aplicado à Guatemala (“autogolpe” em 1993) e ao Paraguai (tentativa de deposição do presidente Wasmosy em 1996 e assassinato do vice-presidente Argaña em 1999). Ambos os casos resultaram em gestões do secretário-geral da OEA³⁷.

Ainda em 1992, a Argentina propôs emenda à Carta da OEA para que disciplinasse a possibilidade de suspensão de Estados membros onde houvesse ruptura da ordem democrática. O processo negociador, presidido pelo Brasil, culminou no atual artigo 9º da Carta, incorporado ao instrumento constitutivo da organização pelo Protocolo de Washington³⁸. Trata-se do único dispositivo consagrado em um tratado a prever a suspensão de Estado membro da OEA:

Um membro da organização, cujo governo democraticamente constituído seja *deposto pela força*, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, bem

35 VIOTTI, 2017, p. 39.

36 Para uma análise das negociações e da posição brasileira, ver MAGNO, R. S. R. *A Organização dos Estados Americanos: dispositivos para a promoção e a defesa da democracia*. Tese apresentada ao XXX Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 5 de janeiro de 1995.

37 VIOTTI, 2017, p. 43.

38 O Protocolo entrou em vigor em setembro de 1997. O Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 1995. Todos os países do MERCOSUL o ratificaram, além do Chile, do Peru, da Colômbia, do Equador, da Bolívia, do Canadá e dos EUA. O México foi contrário ao Protocolo, tendo registrado declaração em que se opõe à intervenção em assuntos internos e ao método de suspensão de Estados membros da organização em decorrência da quebra da ordem democrática. Essa posição teria como pano de fundo os antecedentes de ação unilateral dos EUA na região. Mas o mecanismo criado pela OEA teve como um dos objetivos, precisamente, evitar intervenções unilaterais e autorizar medidas coletivas se apoiadas por dois terços dos Estados membros (CAMINOS, H. *The role of the Organization of American States in the promotion and protection of democratic governance*. *Recueil des cours*, v. 271. Académie de droit international de La Haye, 1998, p. 208).

como das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos que tenham sido criados (grifo nosso).

A suspensão só pode ocorrer após esgotadas gestões diplomáticas com vistas ao “restabelecimento da democracia representativa no Estado membro afetado” (artigo 9º, alínea “a”).

Apesar de o dispositivo especificar a sanção aplicável em caso de rompimento da ordem democrática – o que a Resolução 1080 não fazia – ele reduziu as hipóteses de aplicação da medida. Tão somente os casos de interrupção abrupta da ordem democrática – o que é tradicionalmente entendido como situações envolvendo o uso da força – estariam cobertos pela cláusula. O mecanismo criado pelo Protocolo de Washington nunca foi aplicado até o momento.

Dois argumentos são apresentados para justificar a adoção, em 11 de setembro de 2001, da chamada Carta Democrática Interamericana³⁹: i) dotar a OEA de instrumentos para agir em outras hipóteses de ruptura da democracia⁴⁰; ii) resolver o problema da falta de ratificação universal do Protocolo de Washington por todos os Estados membros da OEA. A Carta cobriria, em todo o continente americano, os casos de degeneração da ordem constitucional: fraude eleitoral grave (a eleição peruana no ano 2000 e a venezuelana em 2017 ilustrariam essa hipótese), afronta aos poderes constituídos (como a dissolução do poder legislativo), ataque à independência do poder judiciário.⁴¹ Essa maior amplitude de ação – se comparada à do Protocolo de Washington – pode ser verificada no artigo 19 da Carta Democrática:

39 Alguns meses antes, em abril daquele ano, a 3ª Cúpula das Américas, em Québec, adotou a seguinte declaração, na mesma linha da Carta Democrática: “qualquer mudança inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um estado do Hemisfério constitui um obstáculo intransponível à participação do governo daquele Estado no processo de Cúpula das Américas”.

40 Aurélio Viotti pondera, quanto a esse ponto, que a Carta pouco se diferencia da Resolução 1080, de 1991, que, usando o termo “interrupção irregular do legítimo exercício do poder”, já tornara possível a ação da OEA em casos como os “autogolpes” no Peru (1992) e na Guatemala (1993). A Carta representaria apenas um detalhamento do que ocorrera na organização. Sua inovação consistiria apenas na possibilidade de suspensão de um Estado membro em situações de degeneração da ordem democrática (VIOTTI, 2017, p. 49).

41 ARRIGHI, 2011, p. 359.

Com base nos princípios da Carta da OEA, e sujeito às suas normas, e em concordância com a cláusula democrática contida na Declaração da Cidade de Québec, a ruptura da ordem democrática ou *uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro* constitui, enquanto persista, um obstáculo intransponível à participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA. (grifo nosso)

O rito previsto para a suspensão requer sessão do Conselho Permanente, gestões diplomáticas e, se essas gestões se revelarem infrutíferas – ou a urgência da situação assim aconselhar –, convocação de Assembleia Geral extraordinária para deliberar sobre eventual suspensão do Estado afetado por maioria qualificada de dois terços⁴².

Alguns elementos dessa cláusula democrática, tanto substantivos como procedimentais, podem ser destacados. O primeiro é o elemento da *gravidade* da alteração da ordem constitucional, nos termos do artigo 19. As mudanças constitucionais devem afetar gravemente a democracia. Não se trata, portanto, de qualquer alteração constitucional a dar ensejo à suspensão de um Estado membro da organização (exceto, claro, a hipótese de destituição pela força, prevista no Protocolo de Washington).

Esse dispositivo revela que a cláusula democrática foi concebida para situações excepcionais. O mecanismo não se confunde com o conjunto de normas e instituições dedicadas à proteção internacional dos direitos humanos, que se aplicam, de forma subsidiária, tanto a situações de normalidade quanto a contextos de crise. A cláusula tampouco funciona como mecanismo alternativo de controle de constitucionalidade. A formulação da Carta Democrática dá margem a que os Estados membros relevem casos mais brandos de crises constitucionais que, isoladamente, não representem uma ruptura democrática e que não justifiquem a pena de suspensão. Possivelmente o entendimento é o de

42 O rito está previsto nos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana.

que a atuação da OEA pode ser mais eficaz mantendo o Estado afetado na organização, argumento invocado pelo secretário-geral da OEA (SGOEA) após missão a Assunção em 2012 (ver capítulo 2). A suspensão está reservada aos casos *graves* de deterioração da ordem democrática ou aos casos de nítida *ruptura* da ordem democrática. A posição brasileira favoreceu restringir a pena de suspensão apenas aos casos mais graves. Em instruções à missão em Washington, a Secretaria de Estado deu a seguinte orientação: “tampouco deverá ser apoiada proposta que amplie demasiadamente o conceito de alteração ou ruptura inconstitucional da ordem democrática”⁴³.

Outro elemento dessa cláusula democrática, dessa vez procedimental, é o *gradualismo*. Ao longo do processo para a aplicação da sanção, a Carta exige a realização de gestões diplomáticas, incluindo os bons ofícios, com vistas à normalização da institucionalidade democrática no país afetado. A Assembleia Geral extraordinária deve constatar que essas gestões tenham sido infrutíferas ao decidir sobre a suspensão. Ao longo das negociações da Carta, o Brasil sempre buscou assegurar o gradualismo, como se depreende da seguinte instrução da Secretaria de Estado: “seria preferível que se mantivesse na redação desse artigo [8º] do projeto a referência ao artigo 9º da Carta, a fim de que se preservem as características de gradualismo na ação da OEA”⁴⁴.

Um terceiro elemento da cláusula democrática da OEA é a existência de *filtros institucionais*. Três instâncias da organização estão envolvidas no procedimento de suspensão: o Conselho Permanente (intergovernamental), a Assembleia Geral (intergovernamental) e o secretário-geral (internacional) – esse último com a prerrogativa de acionar o Conselho Permanente, como qualquer outro Estado membro da organização. Além disso, tanto no Conselho Permanente, como

43 Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (Delbrasupa), ostensivo, número 338, de 17/08/2001.

44 Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (Delbrasupa), ostensivo, número 224, de 22/05/2001.

na Assembleia Geral, exige-se maioria qualificada de dois terços nas votações – excluído o Estado membro afetado.

O Comitê Jurídico Interamericano – órgão do Secretariado da OEA – julgou existir um problema de acesso ao mecanismo da Carta Democrática. Como todos os caminhos para que seja acionada conduzem ao Conselho Permanente – cuja representação recai sobre o poder executivo dos Estados membros – os poderes legislativo e judiciário ficariam sem voz na organização em casos de degeneração da democracia⁴⁵. Essa questão, no entanto, não chegou a provocar emendas ao instrumento. Mas a resolução do Conselho Permanente da OEA número 1124 (2217/19), de 9 de abril de 2019, ao aceitar a nomeação de representante permanente na Organização designado pela Assembleia Nacional da Venezuela até a realização de novas eleições e a nomeação de um governo democraticamente eleito, teria contribuído para superar esse obstáculo na Carta Democrática. Deu voz à única instituição democrática do país àquela altura: a Assembleia eleita em 2015.

Alguns meses após a adoção da Carta Democrática, o mecanismo foi invocado, em abril de 2002, em razão de tentativa de deposição do presidente da Venezuela, Hugo Chávez. O Brasil teve papel ativo nas gestões junto ao então secretário-geral da OEA, César Gaviria, para a aplicação da Carta Democrática. Coube ao Brasil comunicar ao Secretariado da OEA que o Grupo do Rio, após longa discussão, decidira invocar a Carta Democrática. Outro grupo de países, liderado pelos Estados Unidos, achava que a derrubada de Chávez era irreversível e que o caminho a seguir deveria ser recorrer ao dispositivo da Carta da OEA que permitia ao SGOEA chamar a atenção dos Estados membros para qualquer assunto que pudesse afetar a paz e a segurança da região⁴⁶. Tendo em vista a reassunção de Chávez em apenas algumas horas, as sanções da Carta Democrática perderam o objeto.

45 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano* (1946-2010). Washington: OEA, 2011, p. 626-627.

46 Telegrama da Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (Delbrasupa), reservado (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 165, de 15/04/2002.

Entre 2003 e 2005, a Carta também foi invocada no contexto de crises políticas na região. Resultou em declarações que conclamavam o respeito à ordem constitucional ou que autorizavam o envio de missões políticas aos Estados afetados. Esse foi o caso, na América do Sul, de crises na Bolívia (2003, 2005 e 2008) e no Equador (2005 e 2010). Nessas situações, o procedimento de suspensão não foi acionado.

A primeira e, até o momento, única vez em que um Estado membro foi suspenso da OEA com base na Carta Democrática ocorreu em 2009, em desfavor de Honduras. Em junho daquele ano, o então presidente Manuel Zelaya propôs uma revisão constitucional que autorizaria a reeleição presidencial. A Corte Suprema hondurenha entendeu que a proposta do governo Zelaya era inconstitucional e o impediu de levá-la adiante. No dia 28 de junho, militares detiveram o presidente, conduziram-no até o aeroporto e o levaram para a Costa Rica. No mesmo dia, o Conselho Permanente convocou sessão extraordinária da Assembleia Geral para deliberar sobre a aplicação da cláusula democrática. O secretário-geral realizou missão a Tegucigalpa com vistas à normalização da ordem constitucional. Tendo a missão se mostrado infrutífera, a Assembleia Geral decidiu, por unanimidade, suspender o direito de participação de Honduras nas atividades da OEA⁴⁷.

Após a eleição de novo presidente em Honduras, e conforme acordo político que permitiu o retorno de Zelaya ao país, a Assembleia Geral decidiu, em 2011, revogar a suspensão, com base no artigo 22 da Carta Democrática.

b) União Europeia

A cláusula democrática da União Europeia foi criada pelo Tratado de Amsterdã, em 1997, e também permite a suspensão de um Estado membro. Na ocasião, inseriu-se nos instrumentos do bloco dispositivo que permitia ao Conselho, ouvidos o Parlamento Europeu e o Estado

47 ARRIGHI, 2011, p. 386.

afetado, determinar, por unanimidade, a existência de uma violação *grave e persistente* dos princípios da União, dentre os quais a democracia. Configurada essa situação, o Conselho Europeu, por maioria qualificada, poderia suspender “alguns dos direitos decorrentes da aplicação deste tratado ao Estado membro em questão”.

A fórmula que vige atualmente foi adotada alguns anos depois, pelo Tratado de Nice (assinado em 2001, em vigor a partir de 2003). Criou-se etapa preliminar para permitir que o Conselho Europeu constate a existência de “risco manifesto” de “violação grave” dos princípios fundamentais da União Europeia (artigo 7.1) – uma espécie de alerta que antecederia o procedimento de suspensão⁴⁸. O Tratado de Lisboa (assinado em 2007, em vigor em 2009) manteve os dispositivos sobre suspensão e atualizou os chamados valores da União Europeia (antes denominados princípios). Passou-se a incluir referência aos direitos das minorias, ao pluralismo, à não discriminação, à tolerância, à justiça, à solidariedade e à igualdade entre homens e mulheres.

A atual cláusula democrática é uma combinação dos artigos 2º e 7º do Tratado de Lisboa. Os requisitos procedimentais para a suspensão estão enunciados da seguinte forma (artigo 7º, incisos 2 e 3):

O Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados membros ou da Comissão Europeia, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode verificar a existência de uma *violação grave e persistente*, por parte de um Estado membro, dos valores referidos no artigo 2º [valores da União Europeia], após ter convidado esse Estado membro a apresentar as suas observações sobre a questão (grifo nosso).

Três órgãos estão envolvidos no processo de suspensão: o Conselho Europeu (intergovernamental), a Comissão Europeia (supranacional)

48 A formulação foi certamente influenciada pela experiência com a Áustria, em 2000 – um ano antes da assinatura do Tratado de Nice –, quando o então presidente do Conselho e primeiro-ministro de Portugal, António Guterres, criou um grupo de peritos para relatar sobre a situação austríaca. Houve tentativa, que não prosperou, para se criar, permanentemente, mecanismo composto de “observadores independentes” para monitorar situações sob o atual artigo 7º do Tratado de Lisboa (cf. EMMONS, C. *Regional Organizations as Democracy Enforcers: the design of suspension clauses in the EU, OAS and AU*. 29th September 2017, *mimeo*. Disponível em: <http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2018/01/PEIO11_paper_82.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018).

e o Parlamento Europeu (supranacional, eleito nacionalmente). A etapa final do procedimento, no entanto, está reservada ao plano intergovernamental e requer unanimidade – o que assegura pleno controle dos Estados sobre o resultado final do processo. O mecanismo pode ser acionado pela Comissão, pelo Parlamento ou por um terço dos Estados membros.

Assim como o Protocolo de Washington da OEA e a Carta Democrática Interamericana, a cláusula europeia também ostenta os elementos da *gravidade*, do *gradualismo* e da *filtragem institucional*. O mecanismo consolidado pelo Tratado de Lisboa só se aplica a violações graves e persistentes dos valores da União Europeia. Além disso, abre espaço para diálogo prévio com o Estado afetado, a quem é facultada a oportunidade de apresentar suas razões durante o procedimento de suspensão. Por fim, o rito envolve diferentes instâncias da União Europeia e, diferentemente da OEA, requer a participação de um órgão supranacional eleito. Na etapa final, o procedimento europeu é ainda mais exigente do que o interamericano, uma vez que impõe o voto unânime dos membros do Conselho quando do exame da violação dos valores fundamentais do bloco. Exige-se maioria qualificada apenas para a “dosimetria da pena”, isto é, para a decisão sobre os direitos a serem suspensos (artigo 7.3).

Até o momento, a pena de suspensão nunca foi aplicada a qualquer Estado membro da União Europeia. Trata-se de apenas um dos instrumentos disponíveis aos integrantes do bloco para velar por seus princípios fundamentais – nas palavras de um ex-presidente da Comissão Europeia, o artigo 7º é a “opção nuclear”⁴⁹. Nos últimos anos, os passos iniciais do mecanismo foram acionados em relação à Polônia e à Hungria.

49 O termo foi usado em discurso do então presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, sobre o estado da União, em 2012. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm>. Acesso em: 16 jul. 2018.

A primeira ativação do artigo 7º ocorreu em 20 de dezembro de 2017, por iniciativa da Comissão Europeia, em desfavor da Polônia. A medida foi aplicada após dois anos de diálogo entre Bruxelas e Varsóvia sobre a situação do Estado de Direito no país. A controvérsia com a Comissão foi motivada por proposta do governo polonês para reformar o poder judiciário. No entender de Bruxelas, as medidas poriam em risco a separação de poderes na Polônia. A reforma aumentaria excessivamente a influência do poder legislativo no judiciário, uma vez que o parlamento polonês passaria a nomear membros do Conselho Nacional do Judiciário, prerrogativa antes da própria justiça. Além disso, a reforma levaria à renovação de dois quintos da Suprema Corte por meio da diminuição da idade de aposentadoria dos juízes daquele tribunal. Apesar do início do procedimento sob o artigo 7º, é pouco provável que o processo seja levado adiante. Não haveria unanimidade no Conselho Europeu para sancionar a Polônia – a Hungria declarou apoio ao governo polonês e a disposição de vetar qualquer decisão contra Varsóvia⁵⁰.

O outro episódio de ativação do mesmo procedimento disciplinar ocorreu precisamente contra a Hungria. Em 12 de setembro de 2018, o Parlamento Europeu aprovou, por maioria de dois terços dos parlamentares presentes, moção de censura em razão do risco ao Estado de Direito naquele país. Na resolução, o Parlamento buscou justificar o exame, em nível comunitário, de assuntos normalmente circunscritos à jurisdição nacional. Por essa razão, declarou que o “risco manifesto de violação grave” dos valores fundamentais da UE não dizia respeito exclusivamente ao Estado membro em questão, mas a todos os Estados membros. A situação teria impacto na confiança mútua entre os integrantes da União, na própria natureza do processo de integração e nos direitos fundamentais dos cidadãos europeus.

50 Telegramas da Embaixada do Brasil em Varsóvia, ostensivos, números 374 e 380, de 15/12/2017 e 21/12/2017 respectivamente, e telegrama da Missão do Brasil junto à União Europeia (Braseuropa), ostensivo, número 1719, de 21/12/2017.

O Parlamento considerou que, em seu conjunto, os fatos consolidados no anexo da resolução – violações à liberdade de expressão e de associação; ameaças à independência do judiciário; atos contra os direitos de grupos minoritários, de migrantes e de refugiados – representavam “ameaça sistêmica” aos valores da União Europeia e “risco manifesto de violação grave desses valores”. O Conselho Europeu foi convidado, pela decisão, a verificar a existência desse risco e a formular recomendações de medidas a serem tomadas pela Hungria. Assim como no caso polonês, é improvável que o Conselho Europeu reúna unanimidade para dar continuidade ao procedimento, constatando violação grave e persistente dos valores da União Europeia na Hungria e provocando a suspensão do país. Há posicionamento contrário à medida dos países que compõem o grupo de Visegrado (Hungria, Polônia, República Tcheca e Eslováquia)⁵¹.

A União Europeia é também signatária de tratados que contêm outro tipo de cláusula democrática. São dispositivos que, inspirados no artigo 60 da Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados (1969), podem levar à suspensão da vigência de um acordo comercial em casos de violação de dispositivos considerados essenciais para os propósitos do tratado. Essas cláusulas estão inscritas em acordos de associação entre a União Europeia e terceiros países. O mecanismo será examinado no capítulo 5 deste trabalho, que se debruçará sobre a suspensão de tratados.

c) Conselho da Europa

O tratado constitutivo do Conselho da Europa, em vigor desde 1949, instituiu o sistema europeu de proteção dos direitos humanos. Hoje, a ratificação da Convenção Europeia de Direitos Humanos é condição para que um Estado se torne membro da organização. O estatuto do Conselho também traz uma cláusula democrática. Trata-se de uma combinação entre o artigo 3º, que condiciona a participação no

51 Telegrama da Missão do Brasil junto à União Europeia (Braseuropa), ostensivo, número 917, de 13/09/2018.

organismo à observância dos “princípios do Estado de Direito” e dos direitos humanos, e do artigo 8º, que prevê a suspensão propriamente dita:

Qualquer membro do Conselho da Europa que houver *infringido gravemente* as disposições do artigo 3º pode ser suspenso de seu direito de representação e ser solicitado pelo Comitê de Ministros a se retirar do Conselho, segundo as disposições do artigo 7º. Caso não cumpra com essa solicitação, o Comitê pode dar por cessada a sua condição de membro do Conselho, a partir de data a ser determinada pelo Comitê [de Ministros] (grifo nosso).

Da mesma forma como ocorre na OEA e na União Europeia, o elemento da *gravidade* da infração condiciona o início do processo de suspensão no Conselho da Europa. Uma diferença em relação aos casos anteriores é a possibilidade de *expulsão* do Estado infrator por decisão dos demais Estados, representados no Comitê de Ministros. O quórum para a aplicação da sanção é de dois terços dos votantes (artigo 20 do tratado constitutivo). Embora, diferentemente das cláusulas anteriores, esse dispositivo não preveja os chamados *filtros institucionais* – como o envolvimento de outros órgãos da organização ou do próprio secretariado – o principal antecedente demonstra que, na prática, houve participação de diferentes instâncias do Conselho da Europa. Também se insistiu no diálogo com o Estado afetado e na produção de relatórios para dar sustentação fática ao mecanismo disciplinar.

A cláusula democrática do Conselho da Europa foi acionada em desfavor da Grécia no ano de 1969, em razão de golpe militar ocorrido em 21 de abril de 1967. O novo governo suspendeu direitos fundamentais e abriu caminho para prisões consideradas arbitrárias. Após sucessivas resoluções instando o governo grego a observar as obrigações internacionais, foi nomeado relator do Conselho para examinar violações de direitos humanos naquele país. A comissão jurídica da organização concluiu que eram injustificadas as derrogações de direitos promovidas pelo governo grego. A Assembleia do Conselho da Europa (composta por

representantes designados pelo parlamento de cada Estado membro) alertou o governo grego, em setembro de 1967, de que violações graves dos direitos humanos podem levar à “suspensão ou expulsão de um membro” da organização (Resolução n. 351, de 26/09/1967)⁵².

Em janeiro de 1968, a Assembleia estabeleceu prazo de um ano para a restauração da democracia na Grécia, conforme promessas feitas pelo próprio governo grego às instituições regionais (Resolução n. 361). Ao longo do ano 1968, o processo político na Grécia foi acompanhado por relatores e peritos do Conselho da Europa. No entanto, não se constataram avanços. Em janeiro de 1969, a Assembleia recomendou ao Comitê de Ministros a ativação da cláusula democrática (artigo 8º). O Comitê de Ministros, então, deu novo ultimato para o governo grego restabelecer a ordem democrática: dezembro de 1969 (Resolução n. 69/18). Na sessão do Comitê realizada naquele mês, após a tabulação de projeto que determinava a suspensão da Grécia com base no artigo 8º, o ministro das Relações Exteriores grego anunciou, durante os trabalhos, a retirada da Grécia da organização e a denúncia da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Cinco anos depois, em 28 de novembro de 1974, a Grécia foi readmitida ao Conselho da Europa e reincorporada, mediante nova ratificação, ao conjunto de Estados partes na Convenção Europeia de Direitos Humanos⁵³.

Em 2014 e 2015, a Assembleia da organização suspendeu o direito de voto – embora tenha mantido o direito de participação – da delegação parlamentar da Rússia. As Resoluções 1990 (2014), 2034 (2015) e 2063 (2015) aplicaram a medida em razão da violação da integridade territorial da Ucrânia, considerada grave infração dos princípios do Conselho

52 KISS, A. C.; VÉGLÉRIS, P. L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne des Droits de l'homme. *Annuaire français de droit international*, v. 17, 1971, p. 889-931.

53 KISS; VÉGLÉRIS, 1971. Cf., ainda, MANIN, A. La Grèce et le Conseil de l'Europe du 12 décembre 1969 au 28 novembre 1974. *Annuaire français de droit international*, v. 20, 1974, p. 875-885. O antecedente grego não foi seguido pelo Conselho da Europa no tratamento dos vários episódios considerados por acadêmicos como rompimento da ordem democrática na Turquia. No caso desse país, estudiosos consideraram que a instituição teria sido mais leniente, possivelmente em razão da posição geopolítica ocupada pela Turquia. O Conselho da Europa tem optado por manter a Turquia na organização, estratégia considerada mais eficaz para a promoção dos direitos humanos (cf. PANCRACIO, J-P. La Turquie et les organies politique du Conseil de l'Europe. *Annuaire français de droit international*, v. 30, 1984, p. 161-176).

da Europa estabelecidos no artigo 3º do instrumento constitutivo. A partir de 2016, a Rússia passou a não enviar delegações e a não submeter credenciais à Assembleia. Em setembro de 2018, a delegação belga submeteu proposta de emenda às regras de procedimento com o objetivo de tornar a suspensão mais difícil: seriam necessárias maiorias qualificadas para iniciar e aprovar o processo. Além disso, a suspensão de voto não se aplicaria ao processo eleitoral de juízes para a Corte Europeia de Direitos Humanos, às discussões para a designação do comissário para direitos humanos e às tratativas para a nomeação do secretário-geral da organização – essas são as decisões mais importantes atribuídas à Assembleia⁵⁴. Em junho de 2019, a Assembleia aprovou, por 118 a 62, moção para limitar o mecanismo de suspensão – a Rússia foi readmitida sob o argumento de que a suspensão dificultaria o acesso de indivíduos aos órgãos regionais de direitos humanos (a Rússia havia ameaçado retirar-se do Conselho da Europa).

d) União Africana

As normas relacionadas a “mudanças inconstitucionais de governo” – para usar o jargão consagrado na União Africana (UA) – estão dispersas em vários instrumentos da organização. O Ato Constitutivo, adotado em 2000, em Lomé (em vigor desde 2001), prevê, dentre os princípios que orientam os trabalhos da União Africana (artigo 4º), “a condenação e a rejeição de mudanças inconstitucionais de governo”. O tratado contém, em seu artigo 30, cláusula de suspensão nos seguintes termos: “Governos que acederem ao poder através de meios inconstitucionais não serão admitidos a participar nas atividades da União”. A suspensão pode ser determinada imediatamente pelos presidentes da Assembleia e da Comissão Africana. Nos termos do artigo 37, inciso 4, do regulamento da Assembleia, quando ocorrer uma mudança inconstitucional de

54 DRZEMCZEWSKI, A. Painful relations between the Council of Europe and Russia. *Ejil: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, publicado em 28 de setembro de 2018.

governo, essas duas autoridades devem “suspender imediatamente o Estado membro da União e sua participação nos órgãos da União” (alínea e). Além disso, devem solicitar ao Conselho de Paz e Segurança que se reúna e examine a questão (alínea d)⁵⁵.

As hipóteses de mudança inconstitucional de governo estão descritas na Declaração de Lomé (2000), principal documento, do ponto de vista substantivo, para a aplicação de sanções. A Declaração define quatro tipos de “mudanças inconstitucionais de governo”: i) golpe militar contra um governo democraticamente eleito; ii) intervenção com o uso de mercenários para substituir um governo democraticamente eleito; iii) tomada do poder por grupos dissidentes armados ou movimentos rebeldes; e iv) recusa pelo governo em exercício de entregar o poder após eleições livres, justas e regulares. Uma quinta hipótese de rompimento democrático foi incluída na Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (2007)⁵⁶: qualquer emenda ou revisão da Constituição ou de instrumentos jurídicos que atentem contra os princípios da alternância democrática.

Uma vez declarado o rompimento da ordem democrática e suspenso o Estado membro afetado, o Conselho de Paz e Segurança passa a acompanhar a situação. Suas funções incluem⁵⁷ a aplicação de sanções, de acordo com a Declaração de Lomé⁵⁸, sempre que uma mudança inconstitucional de governo ocorra em algum Estado membro da organização. No episódio da suspensão da Mauritânia, por exemplo, em 2008, o Conselho de Paz e Segurança da UA decidiu impor sanções às autoridades *de facto* caso elas não restabelecessem a ordem constitucional

55 AFRICAN UNION. Rules of procedure of the Assembly of the Union ASS/AU/2(1) – a. *African journal of international and comparative law*, v. 13, n. 1, p. 41-54.

56 A Carta foi ratificada por 31 Estados membros da União Africana e entrou em vigor em 2012.

57 O Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana está em vigor de 2003 e foi ratificado por 52 Estados membros – apenas Cabo Verde, República Democrática do Congo e Sudão do Sul ainda não o ratificaram.

58 Declaração de Lomé sobre o Mecanismo da OUA de Resposta às Mudanças Inconstitucionais de Governo.

até o início de 2009. As sanções incluiriam a recusa de vistos, restrições a viagens e o congelamento de ativos⁵⁹.

Esses dispositivos da União Africana guardam características próprias, distintas das cláusulas democráticas até aqui examinadas. Em primeiro lugar, são *prescritivos*, uma vez que descrevem, em detalhe, hipóteses para a aplicação de sanções, deixando pouco espaço para flexibilidade. Em segundo lugar, a normativa africana não contém o elemento da *gravidade* para a imposição da sanção. Em terceiro lugar, o procedimento africano não prevê *filtros institucionais* com o mesmo rigor que os procedimentos da OEA e da União Europeia. Apenas duas autoridades – os presidentes da Assembleia e da Comissão – podem suspender, de imediato, um Estado membro. Além disso, a “dosimetria” da sanção é atribuída a um órgão subsidiário da União Africana – o Conselho de Paz e Segurança –, cuja composição é limitada a quinze Estados membros. Diferentemente das organizações homólogas nas Américas e na Europa (e mesmo na Ásia, como se verá a seguir), que reservam todas as decisões – desde a caracterização do rompimento da ordem democrática até o tipo de sanção aplicada – às instâncias de mais alto nível político e de composição ampla, o mecanismo da UA atribui essas competências a duas autoridades e a órgão especializado cujo nível de representação pode ser mesmo o de representante permanente. As decisões nesse órgão podem, ainda, ser tomadas por uma maioria de dois terços dos votantes. Essa é característica que confere ao mecanismo de suspensão mais agilidade.

Uma última característica da cláusula democrática africana é a sua “securitização”. O Conselho de Paz e Segurança é o órgão competente para recomendar à Assembleia a intervenção em um Estado membro em circunstâncias mais graves (crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade). É, também, competente para aprovar modalidades de intervenção da União em um Estado membro, após decisão da

59 BEN ACHOUR, R. Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international. *Recueil des cours*, v. 379, Académie de droit international de La Haye, 2015, p. 525.

Assembleia. O mecanismo africano é, portanto, mais coercitivo do que os demais – pode resultar em sanções outras do que apenas a suspensão da organização. Nisso, assemelha-se ao Protocolo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia e ao Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (o chamado Protocolo de Ushuaia II).

Em 2014, a União Africana adotou tratado que cria o “crime de mudança inconstitucional de governo”. Se um dia entrar em vigor, acrescentaria outro elemento ao sistema africano: a *responsabilidade penal individual* pelo rompimento da ordem democrática. O Protocolo de Malabo, que traz emendas ao Estatuto da Corte Africana de Justiça e de Direitos Humanos, passa a atribuir a esse tribunal competência em matéria penal. O crime de mudança inconstitucional de governo é tipificado como a prática ou a autorização de atos com a intenção de aceder ao poder ou de nele manter-se de forma ilegal. Os atos são aqueles já enunciados na Declaração de Lomé e na Carta Africana sobre Democracia, com o acréscimo de um sexto: qualquer modificação substancial das leis eleitorais nos seis meses que antecedem as eleições, sem o consentimento da maioria dos atores políticos. Até o momento, o Protocolo de Malabo foi assinado por apenas 15 Estados membros (de um total de 55) e não conta com qualquer ratificação (são necessárias 15 para que entre em vigor).

Já foram suspensos da União Africana, por meio da aplicação dos artigos 4º e 30 do Ato Constitutivo, os seguintes Estados membros: Mauritânia (2005 e 2008), Togo (2005), Guiné (2008 e 2021), Madagascar (2009), Côte d’Ivoire (2010), Níger (2010), Guiné Bissau (2012), República Centro-Africana (2013), Egito (2013), Burkina Faso (2015), Sudão (2019) e Mali (2012, 2020 e 2021)⁶⁰.

60 BEN ACHOUR, 2015, p. 418.

e) ASEAN

A inclusão da ASEAN na lista de organizações aqui examinadas pode extrapolar o critério adotado neste trabalho para identificar uma cláusula democrática. Afinal, a Carta da ASEAN não contém qualquer dispositivo que contemple a suspensão de um Estado membro e não prevê consequências jurídicas em razão da ruptura da ordem democrática. Pelo contrário: o instrumento enuncia, como princípios da ASEAN, o respeito à independência e à soberania dos Estados membros, e a não interferência em assuntos internos (artigo 2º, 2, alíneas *a* e *e*)⁶¹.

Mas uma breve referência a essa organização asiática cumpre um papel importante: oferecer quadro um pouco mais plural sobre o tratamento dado à democracia em organizações regionais – em especial sobre as consequências de seu rompimento. No caso da ASEAN, esse tratamento tem evoluído. Em 2007, sua Carta constitutiva foi emendada para, pela primeira vez, fazer referência explícita à promoção de um ambiente “justo, democrático e harmônico” (artigo 1º, 4) e à adesão aos princípios da democracia e da autoridade constitucionalmente constituída (*constitutional government*, artigo 2º, 2, *h*). Em 2009, a ASEAN criou uma Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos, com funções consultivas. No lugar de receber queixas, tomar decisões ou conduzir investigações, o organismo tem competência apenas para oferecer estudos, capacitação e mediação⁶².

Na ASEAN, o que mais se aproximaria de uma cláusula democrática é o dispositivo destinado a levar à atenção dos chefes de Estado da organização violações da Carta consideradas graves. Diz o artigo 20 do instrumento: “em caso de violação grave da Carta ou de seu cumprimento,

61 A doutrina da ASEAN de não interferência, chamada também de *ASEAN way*, vai além do que normalmente se entende por não intervenção no direito internacional. Compreende a proibição de comentários, críticas ou questionamentos públicos sobre a legitimidade de outros governos, sobre os sistemas políticos ou sobre as políticas públicas de outros países. A doutrina teria o objetivo de evitar que o pluralismo étnico e cultural da região seja usado para aumentar tensões entre os Estados membros da organização. O passado colonial seria outro fator a explicar a adesão à não interferência. Cf. CORTHAY, E. The ASEAN doctrine of non-interference in light of the fundamental principle of non-intervention. *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, v. 17, 2016, p. 1-41.

62 DE SCHUTTER, O. *International Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 34-35.

o assunto pode ser remetido à Cúpula da ASEAN, para decisão”. Essa seria uma abordagem *minimalista e flexível*, se comparada aos mecanismos das organizações regionais já examinadas. Minimalista porque não diz exatamente o que seria uma violação grave. Flexível porque, ainda que o dissesse por meio de declarações subsequentes, essa violação não teria, necessariamente, uma consequência jurídica. O órgão máximo da ASEAN teria ampla discricionariedade para adotar as medidas que julgar cabíveis.

Apesar da ausência de uma cláusula democrática, a participação de um Estado membro na organização pode ser afetada por sua situação político-constitucional. Integrada à organização em 1997, Myanmar não recebeu a presidência do bloco em 2006, quando lhe caberia exercê-la (a rotação é por ordem alfabética). O motivo foi a situação interna no país. Em julho de 2005, os ministros das Relações Exteriores da ASEAN haviam declarado que Myanmar “decidira abrir mão de sua vez de ocupar a presidência da ASEAN em 2006 porque tenciona concentrar sua atenção no atual processo nacional de reconciliação e democratização”. A questão certamente suscitou divergências entre os Estados membros. O comunicado registra o “sincero apreço ao governo de Myanmar por não haver deixado que suas preocupações domésticas afetassem a solidariedade e a coesão da ASEAN”. O episódio indica certa relativização do princípio da não interferência⁶³. Em 2012, a vertente política dos trabalhos da ASEAN inseriu, no Plano de Ação da Comunidade de Segurança, o compromisso de que os Estados membros “não tolerarão mudanças de governo inconstitucionais ou antidemocráticas”.

Em 1º de fevereiro de 2021, após decretação de estado de emergência e a tomada do poder por militares em Myanmar, o secretariado da ASEAN divulgou declaração da presidência *pro tempore* do bloco (ocupada por Brunei Darussalam) que recorda “os princípios consagrados na Carta

63 DUXBURY, 2011, p. 195-196.

da ASEAN, inclusive o apego aos princípios da democracia”⁶⁴. Em 2 de março de 2021, realizou-se a primeira reunião de chanceleres do bloco desde os acontecimentos de fevereiro, com a participação do chanceler nomeado pelo novo governo de Myanmar. A declaração então emitida pela presidência de turno volta a se referir aos “princípios da democracia” na Carta da ASEAN, e também à necessidade de “estabilidade política” como condição essencial para uma “comunidade da ASEAN pacífica, estável e próspera”⁶⁵. Em 24 de abril de 2021, o presidente do Conselho de Administração de Estado instituído após a deposição do governo civil em Myanmar, general Min Aung Hlaing, assistiu à reunião de líderes da ASEAN. Os líderes publicaram o chamado “consenso de cinco pontos”, que consiste no seguinte: i) fim imediato da violência em Myanmar; ii) “diálogo construtivo” entre as partes envolvidas; iii) mediação a ser facilitada por enviado especial da presidência da ASEAN; iv) provisão de assistência humanitária pela ASEAN; v) visita a Myanmar do enviado especial⁶⁶.

f) MERCOSUL

O MERCOSUL foi criado, em 1991, com um duplo propósito para o Brasil: estabelecer as bases para a abertura comercial e uma melhor inserção na economia global (projeto econômico-comercial) e consolidar a concertação política regional (projeto político-estratégico)⁶⁷. Esses

64 Telegrama da Embaixada do Brasil em Jacarta, ostensivo, número 44, de 02/02/2021. O Itamaraty publicou nota sobre a situação no país asiático, em que declara que “o Brasil tem a expectativa de um rápido retorno do país à normalidade democrática e de preservação do estado de direito” (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa número 9, de 02/02/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-em-myanmar. Acesso em: 15 maio 2021).

65 O comunicado enuncia o seguinte em seu segundo parágrafo: *“In pursuit of strengthening our regional stability, we reiterated that the political stability in ASEAN Member States is essential to achieving a peaceful, stable and prosperous ASEAN Community. We underscored the need to maintain our unity, centrality, and relevance in the region and to collectively address common challenges. We recognized that the strength of the ASEAN Community lies in putting people at its centre. In this regard, we recall the purposes and principles enshrined in the ASEAN Charter, including adherence to the rule of law, good governance, the principles of democracy and constitutional government, respect for fundamental freedoms, and the promotion and protection of human rights”* (telegrama da Embaixada do Brasil em Kuala Lumpur, ostensivo, número 74, de 03/03/2021).

66 Telegrama da Embaixada do Brasil em Jacarta, ostensivo, número 171, de 26/04/2021.

67 FLORÊNCIO, S. A. e L. A trajetória do MERCOSUL e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações. *Texto para discussão*. Brasília: Instituto de

projetos seriam levados adiante sob o signo da redemocratização dos Estados membros do bloco. A democracia tornou possíveis medidas de construção de confiança que alteraram profundamente a natureza das relações Brasil-Argentina e que abriram caminho para o processo de integração. A democracia teria sido, ainda, uma das razões para se incluir o Paraguai no MERCOSUL: buscava-se, com isso, “ancorar” o regime democrático nesse país⁶⁸. Do lado paraguaio, entrar no MERCOSUL seria atestar o compromisso do governo de Andrés Rodríguez com a abertura política e econômica, uma forma de oferecer incentivos para os atores políticos preservarem as instituições democráticas que se criavam naquele momento⁶⁹. O país precisava do reconhecimento internacional, como a entrada no MERCOSUL e no Grupo do Rio, para que a mudança de governo não fosse vista como mera “troca de guarda”⁷⁰.

A estratégia brasileira de promoção da democracia na América do Sul tem sido, desde então, a da adoção de normas (cláusulas democráticas) ou de declarações políticas que possam gerar consequências jurídicas e políticas para os países que se afastarem de padrões democráticos. Trata-se de ação institucionalizada ou, ao menos, coletiva⁷¹.

Assim tem sido no MERCOSUL. Embora o Tratado de Assunção, de 1991, não faça referência à democracia, a Declaração de Las Leñas, adotada no ano seguinte, vincula explicitamente a manutenção da ordem democrática ao bom funcionamento da integração regional. Nesse comunicado, que tratou sobretudo de assuntos econômico-comerciais, o tema da democracia é o primeiro sobre o qual os líderes do bloco se manifestaram. E o fizeram para afirmar que “a plena vigência das instituições democráticas é pressuposto indispensável para a existência

Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

68 “[C]omo fechar as portas [do MERCOSUL] ao Paraguai, cuja democratização se desejava encorajar, parceiro dos três [países] na Bacia do Prata, sócio de projetos energéticos compartilhados com os demais?”, cf. RICUPERO, R. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017, p. 567.

69 PEVEHOUSE, J. *Democracy from above: regional organizations and democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 185.

70 Entrevista com diplomata paraguaio concedida em 27/11/2020.

71 STUENKEL, O. Promoção da democracia e dos direitos humanos. *10 Desafios da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2018, p. 119-130.

e o desenvolvimento do MERCOSUL” (artigo 2º). Apesar do inequívoco posicionamento em defesa da democracia na região, o MERCOSUL ainda não contava, naquele momento, com mecanismos próprios para fazer frente a rupturas da ordem democrática – como os que acabavam de ser criados na OEA.

A tentativa de golpe no Paraguai contra o presidente Juan Carlos Wasmosy, em 1996, levou o Brasil e a Argentina a iniciarem conversas para a elaboração de uma cláusula democrática para o MERCOSUL. Naquele episódio, além do encontro às pressas em Brasília entre Wasmosy e Fernando Henrique Cardoso⁷², o Itamaraty e o San Martín enviaram imediatamente representantes a Assunção para que ficassem na presença de Wasmosy, na residência presidencial de Mburuvicha Róga, de modo a desestimular a prisão do mandatário pelo general Lino Oviedo⁷³. Por intermédio do general Zenildo Lucena, instrutor de Oviedo durante sua formação no Brasil, o militar paraguaio foi avisado, a mando do presidente Fernando Henrique, de que, se seguisse adiante, enfrentaria sanções econômicas e políticas⁷⁴.

A presença de diplomatas do MERCOSUL em Assunção, o intenso tráfego telefônico entre os presidentes dos quatro países⁷⁵, o teor de notas à imprensa publicadas por cada governo⁷⁶ mostraram que, na prática, o

72 O embaixador do Brasil em Assunção, a Secretaria de Estado e o presidente Fernando Henrique Cardoso tiveram participação decisiva para evitar a renúncia de Wasmosy e assegurar o afastamento do general Lino Oviedo do comando do Exército [DIAS, M. P. de O. Entrevista de história oral para o projeto “Um estudo da atuação brasileira em crises constitucionais e políticas na América Latina (1990-2015)”, Oliver Stuenkel, 29 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/20655>>].

73 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 04/11/2018.

74 HOFFMANN, A; VLEUTEN, A. van der. *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional integration organizations*. Aldershot: Ashgate, 2007, p. 182-183.

75 Em discurso proferido no Palácio do Itamaraty, em 30 de abril de 1996, por ocasião do Dia do Diplomata, o presidente Fernando Henrique Cardoso referiu-se ao papel da diplomacia presidencial para a atuação do MERCOSUL em defesa da democracia: “São cada vez mais frequentes os contatos diretos entre chefes de Estado. Na consolidação do MERCOSUL, por exemplo, o relacionamento pessoal entre os presidentes tem contribuído para a agilização do processo e a superação de dificuldades tópicas. Aqui, abro um parêntese para ressaltar o vínculo direto entre essa fluidez e a vigência da ordem democrática em todos e em cada um dos nossos sócios” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Coordenação-Geral de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca).

76 A nota uruguaia teve o seguinte teor: “*Ante la situación planteada en la República del Paraguay, el Gobierno del Uruguay reitera su mas firme apoyo al proceso democrático, a los valores fundamentales de respeto de los derechos humanos y plena vigencia del Estado de Derecho. El Gobierno uruguayo otorga fundamental importancia al respeto a la institucionalidad democrática en la Republica del Paraguay, que hoy esta representada por el Presidente Juan Carlos Wasmosy. Al respecto, recuerda la decisión unánime, adoptada por los presidentes de los países miembros del MERCOSUR en la reunión de Las Leñas, por la que se ratifica que la plena vigencia de las instituciones democráticas es un supuesto indispensable para la*

bloco já tinha como uma de suas condições fundamentais o respeito à democracia. Pela primeira vez, o MERCOSUL agiu de forma inequívoca como uma organização política. Dessa atuação conjunta nasceu a cláusula democrática. As notas distribuídas pelos governos serviram de base para que o MERCOSUL adotasse, poucos meses depois, a Declaração de São Luís sobre o Compromisso Democrático. A proposta de Declaração foi apresentada pelo então diretor para Américas do Itamaraty a sua contraparte no San Martín pouco antes da Cúpula do MERCOSUL em Potrero de los Funes⁷⁷.

Em conversas nos meses de maio e junho de 1996 sobre a adoção de um “compromisso democrático do MERCOSUL”, o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, objetou qualquer tipo de *automatismo* na concepção do mecanismo que resultou no Protocolo de Ushuaia. O representante brasileiro argumentava com os sócios do MERCOSUL que “a ação conjunta que empreendemos no Paraguai teve bom resultado justamente por não estarmos circunscritos a regulamentos e condições”. Defendeu uma declaração presidencial “densa, objetiva e que não contemplasse mecanismos automáticos”⁷⁸.

A formalização de uma cláusula democrática contou com amplo apoio entre os Estados membros. A Argentina favorecia a institucionalização do mecanismo até o limite que parecesse razoável aos demais Estados membros do MERCOSUL, sem sistemas intervencionistas. O governo uruguaio também apoiou um texto que permitisse a realização de gestões, sem automatismos convocatórios, diante de circunstâncias que ameaçassem a democracia. O Paraguai ressaltou, nesses entendimentos, que os acontecimentos no país haviam mostrado que o MERCOSUL já deixara de ser um agrupamento apenas econômico, e se tornara também

pertenencia la MERCOSUR” (despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 235, de 25/04/1996).

77 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 04/11/2018.

78 Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, confidencial, número 593 (caráter substituído para ostensivo em 08/06/2021), de 23/05/1996.

político. Na visão do governo paraguaio, já existia um compromisso democrático entre os membros do MERCOSUL.

Criou-se, então, procedimento específico a ser acionado em crises dessa natureza. A Declaração de São Luís prevê consultas em caso de rompimento da ordem democrática e medidas em desfavor do Estado afetado, como a suspensão da participação nos órgãos do MERCOSUL ou mesmo a cessação dos direitos e obrigações decorrentes da condição de Estado membro.

Após a adoção da Declaração de São Luís, o governo brasileiro circulou aos demais sócios do bloco, em fevereiro de 1998, projeto de protocolo sobre o fortalecimento e a consolidação da democracia no MERCOSUL. A proposta foi redigida nos moldes da referida Declaração. O Protocolo de Ushuaia, adotado naquele ano, previa o mesmo mecanismo – consultas e suspensão – para casos de rompimento da ordem democrática. A adoção do Protocolo, na Cúpula de Ushuaia, em julho de 1998, teve repercussão positiva e ressaltou, inclusive para outros parceiros internacionais, a vertente política da integração⁷⁹. Conferiu ao compromisso democrático do MERCOSUL *status* inequívoco de obrigação jurídica.

No Congresso Nacional, quando de sua aprovação, reiterou-se a vinculação entre democracia e integração no MERCOSUL:

diante da certeza comum de que a democracia é o regime que melhor corresponde aos anseios populares de liberdade política, de desenvolvimento econômico e de melhoria das condições de vida de suas populações, os países do MERCOSUL resolveram incorporar à integração econômica o seu compromisso com a democracia, conduzindo-a à condição de requisito essencial à participação e permanência no MERCOSUL.⁸⁰

79 Em nota à imprensa divulgada às vésperas da cúpula de Ushuaia, a Comissão Europeia declarou que “[e]l MERCOSUR es también una garantía de la democracia para sus pueblos puesto que un Gobierno democrático es una condición previa vital para participar en el proceso de integración” (COMISSÃO EUROPEIA. Relaciones entre la UE y MERCOSUR, memo/98/57, de 22 de julho de 1998. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_98_57>. Acesso em: 28 maio 2021).

80 BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sessão de 04/04/2000, relatório do deputado Aldir Cabral (PFL/RJ). In: *Diário da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 121, 03/08/2000, p. 38811.

Cotejando os dispositivos do MERCOSUL – que serão examinados em mais detalhe nos próximos capítulos – com aqueles de outras regiões, pode-se verificar alguns dos elementos presentes nas demais cláusulas democráticas. Assim como nos casos europeu e interamericano, e diferentemente do africano, está presente o elemento do *gradualismo*. O artigo 4º do Protocolo de Ushuaia prevê a realização de consultas com o Estado afetado antes de qualquer medida mais intrusiva. Essa etapa possibilita, em tese, que o mecanismo seja ativado – com todas as suas consequências políticas – sem que, necessariamente, resulte na imediata suspensão de direitos.

O elemento da *gravidade* não está contemplado no Protocolo de Ushuaia da mesma forma como nas demais organizações. Na OEA e na União Europeia, as cláusulas democráticas são reservadas a infrações graves da ordem democrática – no caso europeu, violações graves e persistentes, daí ser a cláusula chamada de “opção nuclear”. No MERCOSUL, embora a palavra “ruptura” possa sugerir certa severidade de uma crise constitucional, o elemento da *gravidade* está presente de forma explícita apenas em etapa adiantada do procedimento, quando da “dosimetria da pena”. Segundo o artigo 5º do Protocolo de Ushuaia, concluída a fase das consultas, os Estados membros decidirão “a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a *gravidade* da situação existente” (grifo nosso).

A ausência de *filtragem institucional* é mais uma característica do mecanismo sul-americano. A verdade é que o procedimento previsto no MERCOSUL é institucionalizado no mínimo grau possível. Não está previsto o envolvimento de instâncias específicas da organização. Tampouco se requer a produção de documentos ou a realização de debates em distintos níveis de representação. Nesse ponto, o mecanismo está mais próximo ao modelo da ASEAN, que simplesmente remete casos de violação grave da Carta à Cúpula da organização.

Essa fórmula confere mais flexibilidade e maior controle do processo decisório por parte dos Estados membros. A *flexibilidade* é,

precisamente, a marca do Protocolo de Ushuaia. Em uma organização com poucos Estados membros, pode ser natural a opção por mecanismo dessa natureza, sem o envolvimento de muitos atores, sem tantos requisitos procedimentais ou substantivos.

Mas isso exige dos Estados membros mais método e critério na ativação e no uso do instrumento. O Protocolo de Ushuaia não é aplicado em um vácuo legal. Há normas de direito internacional e de direito interno que podem ser invocadas para questionar a sua aplicação. Na ausência de envolvimento de um secretariado, na dispensa de relatórios prévios, na falta de “freios e contrapesos” institucionais, cabe aos Estados membros que acionam o Protocolo assegurar legitimidade a seus atos. E significativa responsabilidade por esse exame recai sobre o Brasil, país com peso político e econômico no MERCOSUL, e com importantes interesses em jogo diante da aplicação da cláusula democrática. Suspender um vizinho da maior importância como o Paraguai, por exemplo, é decisão que talvez possa ser tomada com mais ligeireza por um país de fora do Cone Sul (a suspensão de 2012 foi tomada pelos membros da UNASUL), com reduzidos interesses no país guarani, do que por um vizinho como o Brasil⁸¹. Daí o exame que se fará nos próximos capítulos sobre as questões jurídicas que surgem a partir da aplicação do instrumento, especialmente à luz dos antecedentes do Paraguai e da Venezuela⁸².

81 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 01/12/2020.

82 Em 1999, por pouco o Protocolo de Ushuaia não foi formalmente acionado em desfavor do Paraguai. Diante do temor de que o presidente Raúl Cubas Grau afrontasse decisões do judiciário (pela libertação de Lino Oviedo, preso durante o governo Wasmosy) e do legislativo (juízo político), o Brasil e a Argentina ofereceram asilo político a Cubas e a Oviedo, respectivamente, para evitar conflitos após o assassinato do vice-presidente Argaña, principal beneficiário da queda de Cubas. Embora o Protocolo de Ushuaia já tivesse sido assinado, ainda não havia entrado em vigor. Apenas o Paraguai o ratificara à época (HOFFMANN; VLEUTEN, 2007, p. 182-183). A crise foi resolvida sem a aplicação do instrumento. Ressalte-se que, quanto ao juízo político, não foi colocado em questão nem o prazo de defesa para Cubas (48 horas), nem importantes alterações nas regras procedimentais. Para facilitar a destituição de Cubas, o legislativo paraguaio havia recém aprovado modificações no regulamento do juízo político. Reduziu o número de votos necessários para a destituição do presidente e admitiu voto do presidente da Câmara, opositor de Cubas. Apoiadores do presidente consideraram a medida inconstitucional (telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 268, de 12/03/1999). Opositores do presidente Cubas comentavam com o embaixador do Brasil em Assunção que, na hipótese de o mandatário rejeitar o juízo político, estaria configurado um golpe de estado que requereria a atuação dos países do MERCOSUL no marco do Protocolo de Ushuaia (telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, secreto – caráter substituído para ostensivo em 08/06/2021 –, número 183, de 23/02/1999). Raúl Cubas Grau acabou renunciando ao cargo e recebeu asilo no Brasil.

Além do Protocolo de Ushuaia, o MERCOSUL adotou, em 2005, outro tratado que vincula democracia e integração: o Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos. Na prática, ele replica o mecanismo de Ushuaia para casos de violações “graves e sistemáticas” dos direitos humanos em situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção previstos nas leis constitucionais. Embora esteja em vigor desde 2010, inclusive para o Brasil⁸³, esse instrumento nunca foi aplicado.

O Protocolo de Ushuaia II⁸⁴, adotado em Montevideu (2011), e subscrito por dez países (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), não entrou em vigor internacional – e nada indica que entrará. Para isso, são necessárias quatro ratificações de Estados membros do MERCOSUL (artigo 11). Até o momento, dentre todos os signatários, apenas a Venezuela depositou o instrumento de ratificação. O Senado do Paraguai rejeitou o texto, por ampla maioria (28 votos de 32 presentes), em outubro de 2012. Naquele país, as críticas ao tratado enfatizam a sua inconstitucionalidade – ele atentaria contra a soberania paraguaia⁸⁵.

Os dispositivos de Ushuaia II de fato são mais descritivos e intrusivos. Enquanto Ushuaia I só se refere a “ruptura da ordem democrática”, o novo instrumento descreve outras duas hipóteses de aplicação (artigo 1º): violação da ordem constitucional e qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos. Mas a principal característica do Protocolo é o elevado grau de coerção das sanções previstas. No rol disposto no artigo 6º, incluem-se medidas que necessariamente envolveriam o emprego de forças de segurança, quando não das forças armadas. São atos que podem impor severas restrições ao Estado afetado: fechamento total de

83 Os demais Estados partes são a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e o Chile.

84 Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL.

85 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1602, de 26/10/2012.

fronteiras terrestres, suspensão dos tráfegos aéreo e marítimo, suspensão das comunicações e do fornecimento de energia e de abastecimento.

Ushuaia II mais se aproximaria do modelo africano de cláusula democrática. Além de ser mais descritivo quanto às situações que motivariam a sua aplicação, o Protocolo atribui ao Conselho do Mercado Comum, no artigo 6º, competências semelhantes às do Conselho de Paz e de Segurança da União Africana quando examina “mudanças inconstitucionais de governo”.

g) Outros foros sul-americanos

A partir da adoção do Protocolo de Ushuaia de 1998, novos tratados foram celebrados na América do Sul – e novas declarações políticas acordadas – para vincular democracia e integração. Poucos meses após a adoção do Protocolo, a Comunidade Andina adotou, em outubro de 1998, no Porto, Portugal, o Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena “Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia”. O instrumento é muito semelhante ao do MERCOSUL: i) consagra a democracia como condição essencial para a integração; ii) prevê consultas prévias em caso de ruptura democrática; iii) contempla, como sanções, desde a suspensão da participação até a suspensão de direitos do Estado faltoso.

Em 2011, a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) adotou declaração – sem efeito vinculante – que prevê a suspensão do Estado em que houver “ruptura da ordem constituída ou do Estado de Direito”. Cláusula com a mesma linguagem (suspensão em caso de ruptura da “ordem constituída” ou do “Estado de Direito”) fora adotada, no ano de 2010, em declaração – igualmente sem efeito vinculante – da Cúpula Ibero-Americana.

Ainda em 2010, a UNASUL aprovou, em Georgetown, instrumento que estabelece a cláusula democrática da organização (Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia). Embora vigore no plano internacional, o Brasil não

completou o processo interno de aprovação e ratificação – portanto, não pode acionar ou ser objeto de exame com base no Protocolo⁸⁶.

A cláusula democrática da UNASUL reproduz o mecanismo de Ushuaia II. As medidas coercitivas incluem a hipótese de bloqueios terrestres, navais, aéreos e interrupção do abastecimento. Na exposição de motivos encaminhada ao Congresso Nacional, essas medidas são consideradas instrumentos dissuasórios inovadores em comparação com as cláusulas democráticas vigentes em outros acordos regionais (o Protocolo “vai além e eleva expressivamente os custos políticos e econômicos de uma ruptura democrática”). O Protocolo está em vigor desde 19 de março de 2014⁸⁷. Nunca foi acionado.

Em 18 de abril de 2018, os chanceleres da Argentina, do Brasil, da Colômbia, do Chile, do Paraguai e do Peru dirigiram carta ao chanceler da Bolívia (presidente *pro tempore* da UNASUL) em que se referem à “alarmante situação de indisciplina” no Secretariado, bem como à ausência de um secretário-geral desde janeiro de 2017 por falta de consenso, para comunicar, dadas essas circunstâncias, que seus países não mais participariam nas distintas instâncias da UNASUL a partir daquela data. Em 15 de abril de 2019, o Brasil denunciou o Tratado Constitutivo da UNASUL.

Em 25 de setembro de 2019, os chanceleres do Brasil, do Chile, da Argentina, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Paraguai e do Peru adotaram os *Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur* (PROSUL). O documento prevê uma cláusula democrática para o agrupamento. Estabelece, como requisitos essenciais para a participação no PROSUL, as seguintes condições (artigo 3º): i) vigência do Estado de Direito, da democracia representativa e das respectivas ordens constitucionais; ii) separação dos poderes do Estado, sujeição da força pública à autoridade civil legalmente constituída; iii)

86 O instrumento foi aprovado pelo decreto legislativo n. 32 (Diário Oficial da União de 17/12/2018).

87 Entrou em vigor após a ratificação dos seguintes países: Guiana, Peru, Chile, Argentina, Venezuela, Suriname, Equador, Bolívia e Uruguai.

a promoção, a proteção, o respeito e a garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; iv) o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, bem como o respeito ao direito internacional. A suspensão de um país do PROSUL pela inobservância desses requisitos requer maioria de dois terços dos integrantes do agrupamento, sem condicionantes como *gravidade* do quadro que leva à suspensão ou realização de consultas prévias. Mas há dispositivo (artigo 13.5) que prevê consultas diretas entre os países participantes do mecanismo se surgir “qualquer diferença” sobre as decisões adotadas na cúpula do agrupamento⁸⁸.

Em reunião de chanceleres da Conferência Ibero-Americana realizada em 30 de novembro de 2020, o Brasil propôs visitar a cláusula democrática desse foro, tendo em vista a participação de representante de Nicolás Maduro nesse mecanismo de diálogo intercontinental. A cláusula vigente, adotada em Mar del Plata em 2010 (Declaração Especial sobre “A Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na Ibero-América”), requer decisão por consenso com “plena participação do governo legítimo afetado”. No referido encontro, a delegação brasileira defendeu que a Conferência formule “mecanismo eficaz de defesa da democracia, que contenha um procedimento claro e preciso de aferição e decisão”. Também propôs que “o escopo desse mecanismo abarque violações sistemáticas das liberdades fundamentais e dos direitos humanos”⁸⁹.

Esse é o panorama regional de cláusulas democráticas. Há uma pluralidade de dispositivos, com características próprias, que variam quanto ao teor prescritivo ou às condicionalidades para seu acionamento. O fato é que o Protocolo de Ushuaia foi o único a efetivamente levar à suspensão de um Estado membro em uma organização em duas ocasiões.

88 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração dos ministros das Relações Exteriores do PROSUL, de 25 de setembro de 2019. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUL_NY_25-09-2019.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2020.

89 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do ministro Ernesto Araújo na Reunião Extraordinária de Chanceleres da Conferência Ibero-Americana, nota à imprensa de 1º de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-extraordinaria-de-chanceleres-da-conferencia-ibero-americana>>. Acesso em: 27 maio 2021.

Capítulo 2

O princípio da não intervenção e a aplicação do Protocolo de Ushuaia

As cláusulas democráticas criam obrigações internacionais onde antes não as havia para que os Estados possam ser cobrados a observar padrões mínimos na organização de seu sistema político. No direito internacional, a regra geral sempre foi, e continua a ser, a da livre determinação. Os Estados são livres para organizar a forma de participação dos cidadãos na vida pública e os meios de interação entre as diferentes instituições estatais. A essa liberdade corresponde um dever de abstenção dos demais Estados que se denomina não intervenção. A não intervenção é uma decorrência lógica da soberania estatal. Mas os Estados, evidentemente, também são soberanos para assumir o compromisso de observar certos preceitos democráticos e de condicionar a cooperação em determinados foros internacionais à manutenção da ordem democrática.

A cláusula democrática não anula a regra geral da não intervenção. Ela apenas cria mecanismos pelos quais, em um determinado foro internacional, ou em um conjunto específico de obrigações internacionais, outros Estados possam emitir juízos sobre fatos com incidência

desestabilizadora ou, nas hipóteses de degeneração da democracia⁹⁰, sobre o próprio sistema político de outro país. Extraem-se, assim, consequências jurídicas caso as obrigações não sejam honradas. Em razão da coexistência entre as duas regras – a cláusula democrática e o dever de não intervenção – os Estados sancionados costumam alegar que a decisão de invocar a cláusula viola o dever geral de não intervenção.

Nas duas ocasiões em que o Protocolo de Ushuaia foi aplicado, os Estados membros do MERCOSUL foram acusados de intervir indevidamente em assuntos internos de outros Estados. Em setembro de 2012, na única ocasião em que se pronunciou perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, o então presidente do Paraguai, Federico Franco, afirmou o seguinte sobre os países do MERCOSUL e da UNASUL após a aplicação da cláusula democrática:

Ambas as entidades adotaram sanções contra a República do Paraguai sem que se lhe fosse permitido exercer o direito de defesa expressamente previsto nos instrumentos invocados. Em violação aos tratados internacionais, esses países quiseram autointitular-se tutores da democracia paraguaia, deixando de lado o princípio da não intervenção, consagrado em nossa Carta das Nações Unidas.⁹¹

Na mesma linha, em agosto de 2017, a Chancelaria da Venezuela emitiu comunicado em que condena a aplicação do Protocolo de Ushuaia ao país nos seguintes termos:

A República Bolivariana da Venezuela alerta os povos do mundo diante da grosseira ingerência daqueles que torcem os caminhos legais para provocar intervenções erráticas, violadoras dos mais elementares princípios do direito internacional.⁹²

90 Essas são hipóteses em que a deterioração da democracia não equivale a apenas um ato, mas a um conjunto de atos que, se tomados isoladamente, talvez não evidenciem uma ruptura democrática. Avalia-se “o conjunto da obra”. Para exemplos concretos identificados pela ciência política, ver LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

91 PARAGUAY TV. Discurso do presidente Federico Franco. *Youtube*, 28 de setembro de 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=R-hcJYguDo0>>, 24:14. Acesso em: 5 out. 2018.

92 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Comunicado oficial de 05/08/2017. Disponível em: <<http://mppre.gob.ve/comunicado/venezuela-protesta-y-rechaza-declaracion-mediante-la-cual-pretenden-aplicar-ilegalmente-a-venezuela-el-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromiso-democratico-en-mercosur/>>. Acesso em: 5 out. 2018.

O artigo 3º do Protocolo dispõe que toda ruptura da ordem democrática deve dar lugar aos procedimentos previstos no instrumento. Não há, no entanto, automatismo quando se aplica tratado dessa natureza. Não há autoridades supranacionais que ativam procedimentos de suspensão. Mesmo que seja evidente uma ruptura democrática, outros elementos podem ser tidos em conta pelos Estados para justificar uma decisão de não ativar essa cláusula. Da mesma forma, compete unicamente aos Estados partes, uma vez ativado o procedimento, decidir se ele deve ser levado adiante e que tipo de medidas deve ser adotado.

Para justificar a decisão de aplicar o Protocolo, será construído um argumento (ou juízo) diplomático, que parte do particular para o geral. Não se trata de submeter a realidade a um conjunto de postulados teóricos previamente determinados. Será necessário, por exemplo, levar em conta as consequências práticas de uma decisão. Para Estados com poucos interesses concretos em um país específico, será menos custoso suspendê-lo de uma organização internacional. É mais fácil – e talvez requeira menos argumentação – para Estados com relações menos densas com o país a ser sancionado concordar com uma suspensão do que o é em uma relação entre vizinhos. No caso da suspensão do Paraguai da UNASUL em 2012, por exemplo, nem todos os membros da organização que concordaram com a medida tiveram de avaliar a fundo o impacto sobre seus interesses no Paraguai como o Brasil, que se depara, no país vizinho, com dossiês como: Itaipu, comunidade expressiva de brasileiros que lá vive, importante cooperação policial e jurídica⁹³.

Além do componente mais pragmático do argumento diplomático, que compreende os interesses mais tangíveis, outro ingrediente desse tipo de argumentação será o jurídico, que buscará assegurar um mínimo grau de legitimidade e de observância dos valores fundamentais do país quando decide sobre a aplicação de uma cláusula democrática⁹⁴.

93 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 01/12/2020.

94 BELLI, B. Diplomacia e discernimento político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática. *Política externa*, v. 21, n. 3, p. 149-162, jan./fev./mar. 2013.

A decisão será tanto mais legítima, tanto mais defensável, tanto mais consistente e compatível com o direito – o direito internacional e o direito constitucional.

Sendo o princípio da não intervenção uma norma jurídica, será necessário afastá-la, em um caso concreto, com o argumento diplomático. Diante das objeções apresentadas pelo Paraguai e pela Venezuela quando foram sancionados, será necessário demonstrar que a intrusão do MERCOSUL em assuntos internos desses países, caracterizada pela aplicação do Protocolo, é legal e legítima. O objetivo deste capítulo é examinar as implicações do princípio da não intervenção em situações que não envolvem o uso da força, como é o caso da aplicação do Protocolo de Ushuaia.

2.1. O princípio da não intervenção no direito internacional

Em outubro de 2009, Honduras apresentou uma demanda contra o Brasil na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Solicitou ao tribunal que declarasse que o Brasil violara as suas obrigações sob o artigo 2(7) da Carta da ONU, além de dispositivos da Convenção de Viena sobre relações diplomáticas. Os atos imputados ao Brasil foram, do ponto de vista hondurenho, o uso da embaixada em Tegucigalpa pelo ex-presidente Manuel Zelaya como plataforma para propaganda política. O governo de Honduras argumentou que as normas internacionais suscitadas proibiam o Brasil de intervir em assuntos estritamente internos, como o fim do mandato de Manuel Zelaya e a eleição do novo presidente da República. A base de jurisdição para a CIJ invocada por Honduras foi o Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas (o “Pacto de Bogotá”), de 1948. Alguns meses depois, em maio de 2010, o governo hondurenho solicitou a descontinuação da demanda. O Brasil não participou do procedimento e o caso foi arquivado⁹⁵.

95 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Certain Questions concerning Diplomatic Relations (Honduras vs. Brazil)*, Order of 12 May 2010, *ICJ Reports 2010*, p. 303.

O cerne da demanda hondurenha era, precisamente, a aplicação do princípio da não intervenção em situação de não uso da força. O contexto político era a aplicação da Carta Democrática Interamericana, que resultou na suspensão de Honduras da OEA. O suposto caráter ilícito da conduta brasileira estaria vinculado à intervenção do Brasil no processo político interno por meio do uso das instalações da embaixada. Trata-se de “questão que recai exclusivamente sobre o direito interno hondurenho [...] fora da esfera do direito internacional”, segundo a demanda de Honduras. Quais seriam, portanto, as obrigações concretas decorrentes do princípio da não intervenção? Haveria um nível de intervenção permitido pelo direito internacional?

Antes de responder a essas perguntas é necessário distinguir “intervenção” de “interferência”. Intervenção, do ponto de vista jurídico, é um ato ilícito no direito internacional porque envolve coerção e atenta contra a soberania de um Estado. O princípio da não intervenção estabelece um dever de abstenção. A violação desse dever, portanto, configurará um ilícito e pode levar à responsabilização internacional do Estado⁹⁶.

Já a interferência, da ótica do direito, é um ato lícito. Politicamente, poderá ser considerada inamistosa e ser censurada pelo Estado afetado, causando efeitos significativos, como o congelamento das relações diplomáticas, a paralisação de iniciativas conjuntas, a diminuição do nível de representação nas respectivas embaixadas. Mas esses atos não envolvem coerção e, portanto, não geram responsabilidade internacional. A interferência seria uma espécie de intervenção permitida.

96 WOLFRUM, R. General international law (principles, rules and standards). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2015. Na Conferência de São Francisco, o Brasil propôs a seguinte emenda ao artigo 2(4), com o objetivo de ampliar o dever de não intervenção para atos que não envolvessem, necessariamente, o uso ou a ameaça de uso da força: “Os membros da organização deverão abster-se, nas suas relações internacionais, de qualquer intervenção nos assuntos externos ou internos de qualquer outro membro da organização, e da ameaça ou do uso da força, se não estiverem de acordo com os métodos e as decisões da organização. A proibição contra a intervenção inclui qualquer interferência que ameace a segurança nacional de outro membro da Organização, ou que envolva o emprego de influência excessiva sobre seus destinos”. Cf. Documents of the United Nations Conference on International Organization (UNCIO), v. VI, 1945, p. 558-559. Disponível em: <<http://digitallibrary.un.org/record/1300969/files/UNIO-Volume-6-E-F.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2018.

Dois elementos devem estar presentes para que o princípio da não intervenção seja considerado violado do ponto de vista jurídico. Em primeiro lugar, há uma questão preliminar a ser superada: saber se há uma intervenção propriamente dita, isto é, uma interferência em assuntos sobre os quais o Estado afetado tem o direito de decidir livremente. Em segundo lugar, o Estado interventor deve agir de forma coercitiva. A essência da intervenção – e o motivo pelo qual é proibida – é, precisamente, a coerção⁹⁷. A CIJ, no caso *Nicaragua*, apresentou os seguintes parâmetros em seu arrazoado:

A intervenção proibida deve estar dirigida a assuntos sobre os quais a cada Estado é permitido, pelo princípio da soberania estatal, decidir livremente. Assim ocorre com a escolha do sistema político, econômico, social e cultural e com a formulação das relações exteriores. A intervenção é ilícita quando, em relação a essas escolhas, utiliza métodos de coerção. Tal elemento de coerção, constitutivo da intervenção proibida e parte de sua própria essência, é particularmente evidente nos casos de intervenção com o uso da força, ou sob a forma direta de uma ação militar, ou sob a forma indireta, de apoio a atividades armadas subversivas ou terroristas no território de um outro Estado.⁹⁸

O nível de intervenção permitida pelo direito internacional, intervenção legitimada com argumentos como a violação de compromissos previamente assumidos na área de direitos humanos, é aquela que não envolve coerção. A intervenção econômica (barreiras comerciais, cortes na ajuda financeira), para não ser caracterizada como coerção, deve ser avaliada à luz da intensidade das medidas, do resultado alcançado e do grau de dependência do Estado afetado⁹⁹. Dificilmente, no entanto, tais medidas serão consideradas ilegais à luz do princípio da não intervenção.

97 JAMNEJAD, M.; WOOD, M. The principle of non-intervention. *Leiden Journal of International Law*, n. 22, 2009, p. 345-381.

98 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America). *ICJ Reports 1986*, p. 14, parágrafo 205. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/70>>. Acesso em: 3 out. 2018.

99 Ainda que não configure intervenção, medidas econômicas podem violar outras obrigações internacionais. KUNIG, P. Prohibition of intervention. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008.

No caso *Nicaragua*, por exemplo, a CIJ entendeu que a restrição da quota de importação de açúcar nicaraguense pelos EUA, bem como o embargo comercial imposto ao país centro-americano, não violava essa norma. Por outro lado, considerou que a ajuda financeira, o treinamento, o fornecimento de armas, o apoio logístico e as informações de inteligência providas pelos EUA a paramilitares no país centro-americano violavam o princípio da não intervenção¹⁰⁰.

Outro tipo de intervenção ilegal é o exercício, por um Estado, de sua jurisdição de execução no território de outro. Seria a hipótese de praticar atos como busca e apreensão, coleta de provas, prisão sem o consentimento do Estado territorial ou operação de desminagem sem o consentimento do Estado territorial¹⁰¹. A jurisdição de execução distingue-se da chamada jurisdição prescritiva. O exercício extraterritorial da jurisdição prescritiva em tese não violaria o princípio da não intervenção nos casos em que se admite jurisdição universal – como previsto na Convenção contra a Tortura, por exemplo¹⁰².

São variados, portanto, os atos que podem suscitar a aplicação do princípio da não intervenção e que não envolvem o uso da força. Para os objetivos deste trabalho, examinar-se-á como foi construído o argumento diplomático para afastar o princípio da não intervenção nos casos em que foi aplicado o Protocolo de Ushuaia. As seções abaixo analisarão os casos concretos relativos à suspensão do Paraguai e da Venezuela.

100 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)*, ICJ Reports 1986, p. 14, parágrafos 242-245. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/70>>. Acesso em: 26 out. 2018.

101 Sobre essa última hipótese, ver INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Corfu Channel case*, Judgment of April 9th, 1949, ICJ Reports 1949, p. 4. Outro caso célebre foi a captura por forças israelenses, em território argentino, do alemão Adolf Eichmann, ex-oficial da SS nazista. Em carta de 3 de junho de 1960 do então primeiro-ministro de Israel ao presidente da Argentina, a violação formal da soberania argentina é justificada pelo imperativo de realização da justiça. No entanto, em 23 de junho de 1960, o Conselho de Segurança adotou resolução proposta pela Argentina (Resolução n. 138) que declarou que atos como este, “que atentam contra a soberania de um Estado membro e, portanto, provocam fricções entre as nações, podem ameaçar a paz e a segurança internacionais”. O Conselho solicitou ao governo israelense uma “reparação adequada”. Em 3 de agosto de 1960, declaração conjunta adotada pela Argentina e por Israel considerou resolvido “o incidente causado pela ação de cidadãos de Israel que violaram direitos básicos do Estado da Argentina” (ARENDDT, H. *Eichmann in Jerusalem – a report on the banality of evil*. London: Penguin Books, 2006, p. 210, 239).

102 JAMNEJAD; WOOD, 2009. Ver, ainda, MILANOVIC, M. *Extraterritorial application of human rights treaties: law, principles and policy*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 64-65.

2.2. O princípio da não intervenção no MERCOSUL

Antes de passar aos dois antecedentes sul-americanos, convém verificar se o princípio da não intervenção aplica-se ao direito do MERCOSUL, isto é, se vincula os Estados membros quando eles recorrem aos tratados e às decisões da organização para praticar atos jurídicos. Em outras organizações regionais, como a OEA, a União Africana e a ASEAN, o princípio da não intervenção está inscrito em seus próprios tratados constitutivos. Nas Nações Unidas, igualmente, o artigo 2(7) da Carta determina que seus dispositivos não autorizam as Nações Unidas “a intervir em matérias que dependem essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado”.

O Protocolo de Ushuaia não traz qualquer referência ao princípio da não intervenção em assuntos internos ou ao respeito à soberania dos Estados partes. Tampouco o fazem os demais tratados considerados fundacionais do bloco: o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, o Protocolo de Assunção sobre Direitos Humanos e o Protocolo de Olivos. Este último, no entanto, ao discorrer sobre o direito aplicável aos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL, abre a possibilidade de os tribunais arbitrais *ad hoc* e de o Tribunal Permanente de Revisão decidirem uma controvérsia com base “nos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis à matéria” (artigo 34).

Apesar de o artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto enumerar, como fontes jurídicas do MERCOSUL, apenas os tratados e as decisões do bloco, o chamado direito internacional geral – formado por princípios e pelo costume –, e mesmo outras regras convencionais, continuam a ter vigência nas relações entre os Estados membros. Exemplo disso foi o recurso, em dezembro de 2016, pelos sócios fundadores do MERCOSUL, à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) para fazer cessar os direitos da Venezuela no bloco. Esse episódio será analisado no capítulo 5.

O Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR) já se pronunciou sobre a aplicação, no MERCOSUL, de “princípios e disposições

do direito internacional”. No laudo nº 1/2005, relativo à controvérsia sobre a importação de pneus remodelados do Uruguai, o Tribunal entendeu que o recurso aos princípios deve ocorrer somente de forma subsidiária – ou, na melhor das hipóteses, complementar – e apenas quando forem aplicáveis ao caso concreto. Nunca se deve aplicá-los de forma direta e primária, sob pena de se atentar contra a autonomia do direito do MERCOSUL em relação ao direito nacional ou ao direito internacional¹⁰³.

O TPR, na verdade, não chegou a examinar todas as acepções da palavra “princípio” no direito internacional. A primeira – certamente aquela usada pelo TPR – toma “princípio” por uma referência para a interpretação ou a sistematização do direito. Acordos celebrados sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC), por exemplo, quando remetem a objetivos como o desenvolvimento sustentável ou a preservação do meio ambiente, estão fornecendo elementos para a interpretação dos acordos. O Órgão de Apelação da OMC entendeu que esses elementos devem definir “a coloração, a textura e os contornos” da interpretação dos acordos comerciais¹⁰⁴. Na demanda apresentada ao TPR, entendeu-se que não era o caso de “importar” o referencial de outro regime jurídico para interpretar as normas do MERCOSUL.

Mas os princípios podem ter outras acepções. Podem ser mais do que elementos ou referenciais interpretativos. Podem ser normas. O princípio da boa-fé, por exemplo, está na origem da criação e da interpretação das obrigações jurídicas. A boa-fé é o fundamento da regra *pacta sunt servanda*, que dá força jurídica aos tratados. Também é o que dá força vinculante a declarações unilaterais. O princípio da não intervenção é o corolário da soberania. Não pertence a qualquer “regime jurídico”. Perpassa todo o sistema internacional. Nesse tipo

103 TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo nº 1/2005, 20 de dezembro de 2005, parágrafo 9. Disponível em: <www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2005_pt.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018.

104 WORLD TRADE ORGANIZATION. United States – Import prohibition of certain shrimp and shrimp products, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, parágrafo 153. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=58544&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=>>. Acesso em: 4 out. 2018.

de acepção da palavra “princípio”, o TPR, ou qualquer outra jurisdição internacional, aplica-os não apenas de forma subsidiária (como método de interpretação), mas como norma de direito consuetudinário.

A leitura do TPR quanto ao caráter subsidiário dos princípios no direito do MERCOSUL, portanto, pode ser considerada restrita a circunstâncias como a do caso dos pneus remoldados, em que havia conflito de normas de distintos regimes jurídicos. Haverá hipóteses em que os princípios poderão aplicar-se de forma “direta e primária”. Esses seriam os casos do princípio da não intervenção e da boa-fé, que têm aplicação geral. Obrigações decorrentes desses princípios podem ser invocadas, portanto, no contexto da aplicação do Protocolo de Ushuaia.

Ressalte-se que, no laudo nº 1/2012, sobre a suspensão do Paraguai, o TPR não acolheu o argumento apresentado pelos Estados demandados (Argentina, Brasil e Uruguai) de que o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL não teria vocação para solucionar controvérsias que ultrapassem a esfera comercial:

À luz dessas considerações, conclui este Tribunal que a observância da legalidade dos procedimentos previstos no PU [Protocolo de Ushuaia] é suscetível de revisão no marco do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. O mesmo se aplica aos questionamentos relacionados à aplicação e à interpretação de referido Protocolo, na medida em que o caso concreto, por sua natureza, demande um exame de legalidade.¹⁰⁵

Esta é mais uma razão pela qual o argumento diplomático deverá enfrentar a questão da compatibilidade entre o princípio da não intervenção e a aplicação concreta da cláusula democrática do MERCOSUL: trata-se de elemento que poderá ser remetido aos órgãos de solução de controvérsia do bloco.

105 TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo nº 1/2012, 21 de julho de 2012, parágrafo 43. Disponível em: <http://tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf>. Acesso em: 5 out. 2018.

2.3. O princípio da não intervenção na Constituição Federal de 1988

Os princípios enunciados no artigo 4º da Constituição enquadram-se na categoria denominada “princípios politicamente conformadores”¹⁰⁶. Por essa categoria entende-se aqueles princípios que cristalizam as opções políticas que refletem a ideologia inspiradora da Constituição. Aí estão, por exemplo, os princípios da organização econômico-social, como o da coexistência entre as diversas formas de propriedade (pública, privada, cooperativa). Também seriam princípios politicamente conformadores aqueles que caracterizam a forma de governo, como o princípio da separação e harmonia entre os poderes e os princípios eleitorais. Tal como ocorre com outros tipos de princípios constitucionais, todos os órgãos encarregados da aplicação do direito devem ter em conta, em seus atos políticos ou interpretativos, os princípios politicamente conformadores¹⁰⁷. Terão, portanto, de justificar a compatibilidade entre suas decisões e o princípio constitucional suscitado, caso a decisão venha a ser questionada.

A inclusão do princípio da não intervenção na Constituição Federal de 1988 é uma evolução de dispositivos de Cartas passadas que proibiam a guerra de conquista. Esse valor, consagrado já na primeira constituição republicana, de 1891, e reproduzido desde então, encontrou expressão, no texto de 1988, sob a norma da não intervenção. Nos debates da Assembleia Constituinte, esse princípio foi defendido tanto para proibir a participação do Brasil em intervenções armadas no exterior – recordou-se, à época, o engajamento brasileiro na República Dominicana, em 1965 –, como para rechaçar ações de outros Estados em violação à soberania

106 GALINDO, G. R. B. *Tratados internacionais de direitos humanos e a Constituição brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 96.

107 GOMES CANOTILHO, J. J. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1166.

nacional – aludiu-se, igualmente na Constituinte, à atitude americana em sua política exterior de repressão às drogas¹⁰⁸.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a significativa expansão dos tratados de direitos humanos e a adoção das cláusulas democráticas da OEA e do MERCOSUL, conjugada com o princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos, ampliou o leque de assuntos sobre os quais a diplomacia deverá se posicionar. O princípio da não intervenção, em cada caso concreto, cede lugar à aplicação desses valores, que adquiriram status de obrigação jurídica assumidas por outros Estados. Haverá sempre uma ponderação entre dois princípios constitucionais em casos sobre os quais o governo brasileiro deverá opinar (não intervenção e prevalência dos direitos humanos, por exemplo).

Nos debates no Senado Federal sobre a suspensão do Paraguai do MERCOSUL, em 2012, os parlamentares defensores da medida não deixaram de reconhecer a importância do princípio da não intervenção. Sempre justificavam por que esse princípio estava cedendo lugar à aplicação da cláusula democrática. Nenhum deles sugeriu que a não intervenção houvesse perdido qualquer valor. Mas argumentaram que a afronta a valores universais, como o direito à defesa, poderia, no caso concreto, justificar a atitude de censura ao processo político paraguaio:

Os nossos presidentes, como eu – e acredito que a maioria absoluta dos congressistas brasileiros, dos senadores, dos deputados –, são absolutamente a favor da autodeterminação dos povos, da soberania paraguaia. Mas a soberania não pode significar a ditadura congressual, não respeitando nenhum dos princípios processuais e garantias do contraditório, que são universais. Se acreditássemos nisso, senador Pedro Taques, nós aceitaríamos que um congresso de qualquer país se reunisse e decretasse o restabelecimento da escravatura. Não é assim. Não é aceitável o golpe de Estado.¹⁰⁹

108 CHRISTÓFOLO, J. E. *Princípios constitucionais de relações exteriores: significado, alcance e aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

109 BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Roberto Requião (PMDB/PR) em 27/06/2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393684>>. Acesso em: 25 out. 2018.

Em outro pronunciamento, recorre-se, mais uma vez, à proteção dos direitos humanos para afastar, no caso concreto, o princípio da não intervenção:

Um dos princípios de uma democracia, de um Estado de Direito, parece-me, é o respeito aos direitos humanos e, no âmbito do respeito aos direitos humanos, o direito sagrado à ampla defesa e ao contraditório. Parece-me claríssimo, nesse caso específico, que os direitos à ampla defesa e ao contraditório não foram respeitados. [...] Eu acho que o Brasil, de fato, não pode, assim como condenamos qualquer intervenção imperialista de qualquer país sobre nós, aceitar uma intervenção em que nós atuemos como tal em relação aos nossos países irmãos. Mas o Brasil tem um papel de protagonista e de líder na América Latina e em especial na América do Sul.¹¹⁰

Os senadores que reprovaram a decisão de suspender o Paraguai fundamentaram suas críticas no que entendiam ser uma má compreensão dos dispositivos da Constituição paraguaia. Nenhum deles argumentou exclusivamente com base no princípio da não intervenção, embora o tenham recordado. Tampouco questionaram a existência da cláusula democrática do MERCOSUL, por eventual incompatibilidade com o artigo 4º da Constituição. Serão examinadas, a seguir, as justificativas para a aplicação do Protocolo de Ushuaia nos casos do Paraguai e da Venezuela.

2.4. A suspensão do Paraguai e o princípio da não intervenção

a) Fundamento jurídico para a aplicação do Protocolo de Ushuaia

Em 23 de junho de 2012, dia seguinte à destituição do presidente Fernando Lugo em processo de juízo político, o Itamaraty publicou nota à imprensa nos seguintes termos:

110 BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP) em 25/06/2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393616>>. Acesso em: 25 out. 2018.

O governo brasileiro condena o rito sumário de destituição do mandatário do Paraguai, decidido em 22 de junho último, em que não foi adequadamente assegurado o amplo direito de defesa. O Brasil considera que o procedimento adotado compromete pilar fundamental da democracia, condição essencial para a integração regional. Medidas a serem aplicadas em decorrência da ruptura da ordem democrática no Paraguai estão sendo avaliadas com os parceiros do MERCOSUL e da UNASUL, à luz de compromissos no âmbito regional com a democracia.¹¹¹

Esse comunicado baseia-se no entendimento de que, embora o dispositivo da Constituição do Paraguai sobre juízo político (artigo 225) não contemple prazo para defesa, outras normas paraguaias (artigo 17 da Constituição, artigo 146 do Código de Processo Civil e artigo 396 do Código de Processo Penal) consagram o devido processo legal no sistema jurídico local, além do artigo 8º do Pacto de São José, incorporado ao direito paraguaio pela Lei nº 1/89. Constata-se que a nota não chega a empregar a expressão “golpe de Estado”, possivelmente porque o termo evocaria imagens que não se registravam no Paraguai. O Itamaraty opta por formulação menos contenciosa: fala que o procedimento “compromete pilar fundamental da democracia”.

Em 24 de junho de 2012, a presidência argentina do MERCOSUL divulgou comunicado à imprensa que sobe o tom. Fala em “ruptura da ordem democrática”. O comunicado informava que os Estados membros do bloco (exceto o Paraguai) e os Estados associados haviam tomado a seguinte decisão, com base no Protocolo de Ushuaia:

Expressar sua mais enérgica condenação à ruptura da ordem democrática ocorrida na República do Paraguai, *por não se haver respeitado o devido processo.*

Suspender o Paraguai, de forma imediata e por este ato, do direito de participar da XLIII Reunião do Conselho do Mercado Comum e Cúpula

111 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa “Situação no Paraguai”. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3076-situacao-no-paraguai>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

dos presidentes do MERCOSUL, bem como das reuniões preparatórias, que terão lugar na cidade de Mendoza, entre 25 e 29 de junho de 2012. Considerar, em nível de chefes de Estado, na Reunião de Cúpula do MERCOSUL do dia 29 de junho, medidas ulteriores a serem adotadas (grifo nosso).¹¹²

Cinco dias depois, em 29 de junho de 2012, na cúpula do MERCOSUL realizada em Mendoza, as presidentes da Argentina e do Brasil, e o presidente do Uruguai, decidiram “suspender a República do Paraguai do direito de participar dos órgãos do MERCOSUL e das deliberações, nos termos do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia”¹¹³.

A acusação que fundamentou o juízo político contra Lugo – por mau desempenho de suas funções – havia sido recebida na Câmara dos Deputados em 21 de junho de 2012. Naquela data, 76 deputados votaram a favor do envio da denúncia para julgamento pelo Senado (1 votou contra). Imediatamente ao receber a denúncia, no mesmo dia, o Senado publicou a Resolução nº 878, com as regras processuais para o julgamento, como manda a Constituição (artigo 225), e a Resolução nº 879, que convocava a defesa a apresentar as suas razões já as 12 horas do dia seguinte (22 de junho). Foram reservadas, portanto, menos de 24 horas para a preparação da defesa.

Ainda na noite do dia 21, missão de chanceleres e do secretário-geral da UNASUL chegou a Assunção para realizar gestões junto aos principais atores políticos paraguaios. A missão recebeu esse mandato dos chefes de Estado da UNASUL, que se reuniram, de forma extraordinária, por iniciativa da senhora ex-presidente da República Dilma Rousseff, à margem da Conferência Rio+20. De acordo com testemunho de junho de 2021 da ex-presidente, primeiro houve conversas entre os membros do MERCOSUL e, em seguida, os da UNASUL. A decisão de acionar

112 Telegrama da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, ostensivo, número 1393, de 25/06/2012.

113 ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Cumbre del MERCOSUR Mendoza 2012: decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, 3 de julho de 2012. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cumbre-del-mercosur-mendoza-2012-decision-sobre-la-suspension-del-paraguay-en>>. Acesso em: 5 out. 2018.

as cláusulas democráticas de ambas as organizações caso Lugo fosse deposto em rito considerado sumário, e de suspender o Paraguai dos dois foros, foi tomada por unanimidade no Rio de Janeiro Os mandatários ausentes – os presidentes da Argentina (Cristina Kirchner), do Uruguai (Pepe Mujica) e da Venezuela (Hugo Chávez) – foram consultados por telefone. O então secretário-geral da UNASUL, o diplomata venezuelano Alí Rodríguez, foi enviado à capital paraguaia por Hugo Chávez¹¹⁴.

Em Assunção, a missão de chanceleres reuniu-se com o presidente Fernando Lugo, na noite da chegada, e, no dia seguinte, com integrantes do Partido Liberal (PLRA)¹¹⁵, com a Junta Diretora do Partido Colorado (encabeçada por sua presidente, Lilian Samaniego), com o presidente do Senado (Jorge Oviedo Mato, da agremiação UNACE), com líderes de bancada dos Partidos Liberal, Colorado e Pátria Querida, e com o então vice-presidente Federico Franco. Os representantes da UNASUL pediram prazo mais dilatado para a defesa de Lugo. O pedido, no entanto, não foi acolhido por quaisquer dos partidos políticos¹¹⁶. Após reiteradas solicitações para que se prolongassem os prazos de defesa, os interlocutores paraguaios foram alertados para as consequências graves da recusa e para o significado da presença dos chanceleres da UNASUL em Assunção. O chanceler argentino, Héctor Timerman, afirmou que seria indesejável haver “outra Honduras” na América Latina¹¹⁷. No encontro com Fernando Lugo, causou surpresa aos chanceleres sul-

114 A 9 años del golpe en Paraguay. [S.l.]: Frente Guasu, 22 de junho de 2021. 1 vídeo (1h:48). [Live]. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=495851301631050&ref=watch_permalink>. Acesso em: 23 jun. 2021. Participação de Fernando Lugo, Dilma Rousseff e Jorge Taiana.

115 A missão foi caracterizada da seguinte forma em discurso do presidente Federico Franco, do PLRA, ao Congresso Nacional em 01/07/2013: “*Durante el transcurso del juicio político, un grupo de cancilleres de la región llegó hasta mi despacho de vicepresidente a exigir que no asumiera la presidencia en caso de que el presidente fuera destituido. Ante tan insólita pretensión, no pude sino negarme rotunda y enfáticamente, amparado en las normas que rigen nuestro ordenamiento jurídico y al juramento prestado cuando asumí el cargo de obedecer las leyes de este país. Todo ello sin mencionar que dicha petición constituyó una intolerable intromisión en los asuntos internos de esta República libre, soberana e independiente. Lastimosamente hubo voces locales que acompañaron dichas pretensiones*”. In: PARAGUAI. Informe del Presidente de la República del Paraguay Dr. Luis Federico Franco Gómez al Congreso de la Nación 2012-2013. Disponível em: <<http://www.centrofranco.org.py/cmanager/assets/files/documentos/principalesobras/1db09-informe-presidencial-2012-2013-lite.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

116 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 987, de 22/06/2012.

117 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 27 de julho de 2018.

americanos o fato de o presidente paraguaio não parecer contrariado com a perspectiva de ser destituído no juízo político¹¹⁸. Segundo depoimento de Fernando Lugo nove anos depois do episódio, naquele dia alguns militares teriam manifestado a disposição de “defender o processo democrático paraguaio” (alegou o ex-mandatário que a Constituição paraguaia permitiria às instituições militares defender as “autoridades legitimamente constituídas”). Disse Lugo, no mesmo depoimento, que o Brasil teria deixado claro que não reconhecera a “defesa da democracia” através dos militares¹¹⁹.

Pouco antes da votação no Senado, a UNASUL divulgou comunicado à imprensa, com os resultados da missão a Assunção¹²⁰. O comunicado registra que a missão teve “o objetivo de conhecer *in situ* todos os aspectos da situação política no país” e deixa explícito o pedido dirigido ao lado paraguaio. Declara que:

Para tanto, [os chanceleres] mantiveram reuniões com o presidente Fernando Lugo. Adicionalmente, reuniram-se com o vice-presidente Federico Franco, com dirigentes políticos de diversos partidos e com autoridades legislativas, de quem lamentavelmente *não obtiveram respostas favoráveis às garantias processuais e democráticas que lhes foram solicitadas*.

Os chanceleres *reafirmam* que é imprescindível o pleno respeito das *cláusulas democráticas do MERCOSUL*, da UNASUL e da CELAC.

Os chanceleres consideram que as ações em curso poderiam ser compreendidas nos artigos 1º, 5º e 6º do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia, *configurando uma ameaça de ruptura à ordem democrática, ao não respeitar o devido processo legal* (grifo nosso).¹²¹

118 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 23 de novembro de 2020.

119 A 9 años del golpe en Paraguay. [S.l.]: Frente Guasu, 22 de junho de 2021. 1 vídeo (1h:48). [Live]. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=495851301631050&ref=watch_permalink>. Acesso em: 23 jun. 2021. Participação de Fernando Lugo, Dilma Rousseff e Jorge Taiana.

120 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 987, de 22/06/2012.

121 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai. Nota à imprensa do dia 22 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul-sobre-a-situacao-no-paraguai>. Acesso em: 26 maio 2021.

A destituição de Lugo foi finalmente aprovada no Senado por 39 votos a favor (4 foram contrários e 2 senadores se ausentaram da sessão)¹²². A exigência constitucional para a destituição é o voto favorável de dois terços dos 45 senadores, o que equivale a 30 votos. Os advogados de defesa argumentaram, na sessão de julgamento, a ausência de provas, a fragilidade da acusação e, sobretudo, o exíguo prazo para a defesa, que teria violado o devido processo legal¹²³.

Em pronunciamento após o resultado da votação, o ex-presidente Lugo reiterou a crítica ao procedimento, embora tenha afirmado disposição em acatar a decisão do Congresso:

*Hoy, no es Fernando Lugo el que recibe un golpe. Hoy, no es Fernando Lugo el que es destituido. Es la historia paraguaya, su democracia, la que ha sido herida profundamente, en la que **han sido transgredidos todos los principios de la defensa**, de manera cobarde, de manera alevosa, y espero que sus ejecutores tengan presente la gravedad de sus hechos. No obstante, como siempre he actuado en el marco de la ley, aunque ésta haya sido torcida como una frágil rama al viento, **me someto a la decisión del Congreso y estoy dispuesto a responder siempre por mis actos como ex mandatario nacional** (grifo nosso).¹²⁴*

Um dos argumentos contrários à tese do cerceamento de defesa é o de que Fernando Lugo não teria, voluntariamente, exercido a sua defesa de forma efetiva. O pronunciamento em que Lugo acata a decisão e se diz disposto a responder por seus atos na condição de ex-mandatário é lembrado para questionar a aplicação do Protocolo de Ushuaia¹²⁵. Por outro lado, de modo a justificar a transição pacífica do poder, Lugo afirmou, em discurso a apoiadores no dia seguinte ao juízo político, que

122 "A inequívoca maioria, quase unanimidade, que aprovou o afastamento de Lugo representou um raro momento consensual" nas instituições políticas paraguaias (CASTRO NEVES, L. A. A crise institucional paraguaia. 17 de julho de 2012, *mimeo*).

123 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 987, de 22/06/2012.

124 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 988, de 23/06/2012.

125 Entrevista com diplomata paraguaio concedida em 27/11/2020.

não resistiu à “destituição injusta” para evitar um banho de sangue; caracterizou o ocorrido como “golpe de Estado parlamentar”¹²⁶.

No dia 25 de junho de 2012, a Corte Suprema de Justiça do Paraguai indeferiu liminarmente ação de inconstitucionalidade que havia sido apresentada por Lugo contra a Resolução do Senado nº 878, de 21/06/2012. A resolução havia estabelecido o procedimento para o juízo político que acabara de se realizar. Argumentou Lugo que a resolução violava o artigo 17 da Constituição paraguaia, que trata dos direitos processuais. No entender do tribunal, o procedimento questionado pelo ex-presidente não era um juízo ordinário, de caráter jurisdicional, mas um juízo político, concebido como mecanismo de controle do Congresso Nacional sobre o executivo e regido exclusivamente pelo artigo 225 da Constituição. Nesse caso, para a Corte Suprema, as garantias próprias de processos judiciais, “ainda que possam ser aplicáveis, não o são de maneira absoluta, mas parcial, com o objetivo de garantir o devido processo e o direito de defesa do acusado”¹²⁷.

O tema das garantias aplicáveis ao juízo político é controverso nos meios jurídicos paraguaios. O constitucionalista Emilio Camacho, principal assessor jurídico da presidência no governo Lugo, trata do assunto na edição de 2007 de seu curso de direito constitucional. Para o jurista, a constituição paraguaia qualifica de “político” o julgamento previsto no artigo 225 para diferenciá-lo daqueles realizados na esfera jurisdicional e, dessa forma, para dispensar desse instituto todo o rigor processual que se aplica na justiça. O seguinte excerto de Emilio Camacho sobre o juízo político foi utilizado pela Corte Suprema no julgamento da ação ajuizada por Lugo: “*Pretender equipararlo a un proceso judicial es desconocer la naturaleza misma del juicio político, además de constituir una*

126 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 993, de 25/06/2012.

127 PARAGUAI. Corte Suprema de Justicia. Acción de Inconstitucionalidad nº 1533. Disponível em: <<https://www.pj.gov.py/notas/7154-sala-constitucional-rechazo-accion-promovida-por-fernando-lugo>>. Acesso em: 8 out. 2018.

*perversión inadmisible del principio de responsabilidad política, esencial e inherente a la democracia misma*¹²⁸.

Em edição de 2015 da mesma obra, o ex-defensor de Lugo mantém o entendimento de que o juízo político não pode ser equiparado a um processo judicial. Ressalta, contudo, que se deve respeitar o direito de defesa. Esse direito consistiria na citação do acusado – isto é, o conhecimento sobre o teor da acusação – e na prerrogativa de ser ouvido em juízo – isto é, no direito de comparecer em juízo e de apresentar seus argumentos. Camacho defende, ainda, a possibilidade de revisão judicial dos aspectos formais do juízo, o que incluiria a observância do direito de defesa, mas não da determinação da responsabilidade política¹²⁹.

O governo de Federico Franco, instalado após o juízo político de 2012, procurou rebater a alegação de não observância do direito de defesa pelo congresso paraguaio. Em agosto de 2012, a chancelaria publicou, em seu sítio na Internet, a versão oficial dos acontecimentos de junho. Argumentou o novo governo que o ex-presidente Lugo exerceu o direito de defesa perante o Senado – tendo, inclusive, esgotado a sua exposição em menos tempo do que o previsto no regulamento. Agregou que os prazos foram fixados para, ao mesmo tempo, assegurar o devido processo e o direito de defesa do acusado e evitar que o juízo se prolongasse no tempo e provocasse efeito contrário ao propósito de pacificação imediata do país e de erradicação dos elementos que punham em risco a segurança interna¹³⁰.

No Brasil, o fundamento para a aplicação da cláusula democrática do MERCOSUL foi analisado da seguinte forma pela Advocacia Geral da União:

Há, assim, previsão convencional para a suspensão de Estado-parte, em face de situações de gravidade, nas quais se comprove a ruptura da ordem democrática. Esta última, como cediço em Ciência Política,

128 CAMACHO, E. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II. Asunción: Intercontinental Editora, 2007, p. 141.

129 CAMACHO, E. *Lecciones de derecho constitucional*. Asunción: Intercontinental Editora, 2015, p. 257-259.

130 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1232, de 02/08/2012.

dá-se mediante golpe de estado, usurpação e adulteração de eleições, julgamentos sem que se permita o exercício do amplo contraditório, em seu sentido substantivo, bem entendido.¹³¹

b) O princípio da não intervenção e a decisão de suspender o Paraguai

Para afastar o princípio da não intervenção, o argumento diplomático do Brasil invocou compromissos de direitos humanos assumidos pelo Estado paraguaio e buscou mostrar que teriam sido violados no juízo político. Como já assinalado, essa é uma forma de descaracterizar uma intervenção (não coercitiva): argumentar que se estava a velar por padrões de direitos humanos e, portanto, garantir a legitimidade da interferência em assuntos internos de outros países.

O argumento de que o juízo político deveria observar o artigo 8º do Pacto de São José também foi suscitado no Senado Federal em moção parlamentar que apoiava a suspensão do Paraguai:

Considerando que o presidente da República do Paraguai, Sr. Fernando Armindo Lugo de Méndez, foi legítima e democraticamente eleito; enfatizando que o devido processo legal e o direito à defesa constituem-se em pedras angulares do estado democrático de direito; destacando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe que toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, para que se determinem seus direitos de qualquer natureza, incluindo o direito do acusado de dispor de tempo e dos meios adequados à preparação de sua defesa (artigo 8º) [...] nós, parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal da República Federativa do Brasil, repudiamos, com veemência, o golpe de Estado perpetrado contra a democracia da República do Paraguai.¹³²

131 GODOY, A. S. de M. Parecer AGU/CGU/AG/06/2012. *Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, ano XI, n. 32, Brasília, abr./jun. 2012, p. 303-319.

132 BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) em 27/06/2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393677>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

À época, havia alguns casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos que trataram de garantias processuais em juízos políticos de magistrados de tribunais constitucionais. Mas esses precedentes não chegaram a ser suscitados no fundamento jurídico da decisão de suspender o Paraguai. Os antecedentes seriam os casos *Tribunal Constitucional vs. Peru, Quintana Coello e outros vs. Equador e Camba Campos e outros vs. Equador*. No primeiro caso, relativo ao juízo político, pelo poder legislativo, de três magistrados do supremo tribunal peruano na década de 1990, a Corte de São José entendeu que alguns vícios processuais – inclusive o prazo de 48 horas para o exercício da defesa – haviam violado o devido processo legal (artigo 8º da Convenção Americana)¹³³. No segundo caso, relativo à destituição de 27 juízes do supremo tribunal equatoriano por resolução parlamentar de 2004, a Corte Interamericana considerou que os magistrados afastados não tiveram a possibilidade de comparecer perante o Congresso Nacional para responder às acusações¹³⁴. No terceiro caso, relativo à mesma resolução do congresso equatoriano, o tribunal de São José, novamente, considerou violado o artigo 8º da Convenção uma vez que o demandante não teve a oportunidade de ser escutado em uma das sessões do juízo político¹³⁵.

O tema, contudo, evoluiu no sistema interamericano nos anos subsequentes. Em 13 de outubro de 2017, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos solicitou parecer à Corte Interamericana sobre a incidência de obrigações internacionais sobre julgamentos políticos. A Comissão indagou a respeito da aplicação, aos juízos políticos, de dispositivos específicos da Convenção Americana: artigos 8º (garantias judiciais), 9º (princípio da legalidade), 23 (direitos políticos) e 25 (proteção judicial). A Corte, em decisão de 29 de maio de 2018, entendeu que só

133 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, Mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C, n. 71, parágrafos 80-84.

134 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador, Exceção Preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de agosto de 2013. Série C, n. 266, parágrafo 168.

135 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Camba Camos y otros vs. Ecuador, Exceções Preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 de agosto de 2013. Série C, n. 268, parágrafo 187.

poderia se pronunciar em casos concretos, contenciosos, uma vez que modelos constitucionais diversos coexistem na região:

a Corte constata que há, nos Estados membros da OEA, uma pluralidade de desenhos constitucionais que regulamentam as figuras de *impeachment* e de julgamentos políticos, além de diversas modalidades do processo a ser seguido em cada país, com substanciais variações, que dificultam significativamente reduzir a um mínimo comum as normas interamericanas.

O tribunal observou que os modelos de julgamento político, ou *impeachment*, podem ser agrupados conforme os seguintes aspectos: a) modelo legislativo, em que o Congresso destitui o presidente sem depender de outras instituições; b) modelo judicial, em que a pessoa julgada é destituída unicamente por ordem da Justiça; e c) modelo misto, que combina elementos de ambos os arranjos, ou seja, procedimentos políticos com controles ou conclusão judicial¹³⁶. Em suas observações apresentadas à Corte para o parecer, o Paraguai afirmou adotar o modelo legislativo, em que a Câmara Baixa cumpre a função acusatória e o Senado cumpre a função de juiz, “o que denota a natureza política do instituto”, segundo a argumentação paraguaia¹³⁷.

No curso do procedimento consultivo perante a Corte Interamericana, o Brasil apresentou observações sobre o tema. O Estado brasileiro argumentou que julgamentos políticos são compatíveis com a Convenção Americana, desde que respeitado o devido processo legal:

Como salientamos, a natureza do *impeachment* é eminentemente política. Não se trata de processo com natureza judicial, nem de processo com natureza penal, nem mesmo de processo com natureza quase penal [como argumentado pela Comissão Interamericana]. Trata-se de processo

136 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/rechazo_solicitud_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>. Acesso em: 11 out. 2018.

137 PARAGUAI. Observaciones del Estado paraguayo relativas al rechazo del pronunciamiento requerido, abril de 2018, parágrafo 22. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/6_paraguay.pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

político-administrativo, que pode e deve, no que tange a seus aspectos procedimentais, ser controlado judicialmente, estritamente para que seja assegurada a observância ao *due process of law*.¹³⁸

A petição brasileira defendeu, ainda, haja vista a diversidade dos procedimentos adotados por um ou outro Estado na região para a destituição de pessoas detentoras de mandatos eletivos, ser “inadequada a imposição, por instância técnica, não político-representativa, de modelos fixos aos países latino-americanos”.

Diante da decisão inconclusiva nesse precedente regional, tornou-se mais duvidoso justificar a aplicação do Protocolo de Ushuaia em juízos políticos – não há entendimento unívoco sobre padrões regionais que assegurariam salvaguardas específicas ao rito aplicado nesse tipo de procedimento político. Mas o tema seguirá em exame nas instâncias regionais de direitos humanos. Tramita na Comissão Interamericana petição individual que argumenta ter havido violações de direitos humanos em desfavor de Fernando Lugo no contexto de seu juízo político.

c) A existência de ruptura democrática no Paraguai

Cabe indagar, no entanto, se, de fato, o juízo político do ex-presidente Lugo pode ser considerado uma situação grave o suficiente para justificar a aplicação da cláusula democrática. Aqui, não se trata mais de uma justificativa de legalidade do argumento diplomático, mas de uma justificativa de oportunidade. Embora o direito de defesa do ex-presidente tenha sido cerceado no procedimento formal – a defesa teve menos de 24 horas para preparar as suas razões e oferecer provas –, outra questão é saber se isso, por si só, seria razão suficiente para impor uma sanção por “ruptura democrática”. Do ponto de vista político, Lugo começou a exercer a sua defesa seis dias antes do juízo político ao nomear, em 16 de junho de 2012, como seu ministro do Interior, o

138 BRASIL. Contribuição de abril de 2018 à solicitação de opinião consultiva sobre juízos políticos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, p. 51-57. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/2_brasil.pdf>.

político de extração colorada Ruben Candia Amarilla. O gesto, no entanto, não foi suficiente para impedir a destituição. A legenda desvinculou-se da nomeação e decidiu apoiar o juízo político¹³⁹.

A oportunidade de um curso de ação é decisão política, não jurídica. O direito fornece balizas, mas não conduz a decisão¹⁴⁰. Sobre esse aspecto, pode-se fazer uma analogia entre a aplicação das sanções do Protocolo de Ushuaia e as medidas que podem ser tomadas sob o artigo 7º da Carta das Nações Unidas. Da mesma forma como não há, *a priori*, definição do que seja uma ameaça à paz ou à segurança internacionais, não há, *a priori*, definição do que seja rompimento da ordem democrática¹⁴¹. Cada situação exigirá a sua própria justificativa e o seu próprio enquadramento jurídico. A decisão de invocar esses dispositivos será tanto mais aceita quanto maior for a sua adequação ao contexto fático e quanto mais sólidas as razões por ter sido tomada.

Em 2004, um grupo de personalidades do qual fez parte o embaixador João Clemente Baena Soares produziu relatório para o secretário-geral das Nações Unidas sobre a atuação do CSNU sob o capítulo 7º da Carta¹⁴². O documento sugere cinco “critérios de legitimidade” para servirem como referência para o processo decisório do CSNU a respeito do uso da força. Deve-se levar em conta: a) a gravidade da ameaça; b) o propósito da decisão (o principal objetivo da ação militar deve ser fazer frente à ameaça à paz); c) a excepcionalidade da medida (o uso da força deve ser o último recurso; todos os meios não militares devem ser explorados e deve haver fundamento para acreditar que não serão bem-sucedidos); d) a proporcionalidade (mínima ação militar possível);

139 ANR. Pronunciamento de la ANR sobre nombramiento de Rubén Candia Amarilla como Ministro del Interior, 18 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.anr.org.py/pronunciamento-de-la-anr-sobre-nombramiento-de-ruben-candia-amarilla-como-ministro-del-interior/>>. Acesso em: 28 maio 2021.

140 KOLB, R. *Ius contra bellum: le droit international relatif au maintien de la paix*. 2. ed. Bruxelles: Bruylant, 2009, p. 127.

141 Analogia feita por alguns diplomatas brasileiros entrevistados.

142 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *A more secure world: our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2nd December 2004. Document A/59/565, parágrafo 207.

e) as consequências da decisão devem ser ponderadas (os efeitos da ação não devem ser mais negativos do que os da inação).

Alguns desses critérios de legitimidade podem ser úteis para racionalizar o processo decisório sobre a ativação do Protocolo de Ushuaia. Podem constar como categorias a orientar a tomada de decisão no mais alto nível. Seriam ingredientes do argumento diplomático que se apresentará à opinião pública para justificar a aplicação, ou não, do Protocolo. Voltando ao episódio do juízo político de Fernando Lugo, é possível cotejar cada uma dessas categorias com a situação concreta.

Sob o elemento da gravidade, por exemplo, seria o caso de examinar se teria havido uma grave deterioração na situação dos direitos humanos no Paraguai. Após a posse, o presidente Federico Franco deu garantias de plena segurança pessoal ao ex-presidente Lugo. Apesar da crise e do juízo político apressado, a passagem de mando deu-se com normalidade. O próprio presidente Lugo, quando visitado pela missão de chanceleres da UNASUL às vésperas do juízo político, não aparentou que estivesse contrariado com a situação, aspecto que chamou a atenção dos presentes¹⁴³. Não houve significativas manifestações de rua¹⁴⁴. Não se observaram mudanças de curso no calendário eleitoral previsto em lei. Em 21 de agosto de 2012, lançou-se formalmente o processo eleitoral, com a realização das convocatórias ao pleito, em ato na sede do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, com a presença dos chefes dos três poderes da República. O presidente Federico Franco, na ocasião, garantiu pessoalmente a realização das eleições gerais na data prevista (21/04/2013) e indicou que entregaria a presidência ao candidato mais bem posicionado, após o que se retiraria da vida pública¹⁴⁵. Isso não retira o caráter traumático do juízo político, mas dificulta, nesse caso,

143 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 23/11/2020.

144 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 09/12/2020.

145 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 1331, de 24/08/2012.

a defesa de uma sanção internacional aplicada ao Paraguai justamente pelos vizinhos do MERCOSUL.

Na OEA, o então representante paraguaio procurou precisamente afastar o elemento da gravidade. Recorreu ao argumento da normalidade da situação de direitos humanos com o objetivo de descaracterizar a existência de ruptura da ordem democrática. Em discurso no Conselho Permanente, afirmou: “não há asilados nem exilados; os paraguaios, sejam da tendência política que sejam, transitam livremente pelo país [...] gozando do exercício pleno de seus direitos civis e políticos; podem entrar e sair do país”¹⁴⁶.

Sob o elemento das consequências da decisão, o argumento diplomático poderia desdobrar-se em duas vertentes: consequências para os interesses brasileiros no Paraguai e para a política externa na região. Alguns dos interesses brasileiros em jogo eram: a usina de Itaipu, a comunidade de brasileiros e de descendentes no Paraguai, a cooperação policial, militar e jurídica com o Estado paraguaio. Quando da tomada da decisão sobre a suspensão do Paraguai, a senhora ex-presidente da República reuniu-se, no Palácio do Alvorada, com o então ministro das Minas e Energia, Edison Lobão¹⁴⁷. Essa providência revela que havia preocupação em evitar perturbação no suprimento da energia de Itaipu.

A decisão de suspender o Paraguai foi uma aposta de que seria uma situação transitória, de curta duração, já que havia eleições previstas para 2013. A embaixada em Assunção trabalhou para que houvesse apenas um congelamento das relações, não uma ruptura. Trabalhou para garantir que seria tão somente uma suspensão temporária de visitas e de lançamento de novas iniciativas, e que as relações se normalizassem após as eleições de 2013. O posto procurou servir de ponte entre dois governos opostos, mas dois Estados amigos. O desafio era não acirrar os ânimos. Ao final, as relações econômicas não foram prejudicadas,

146 Discurso do embaixador Hugo Saguier. In: HERRERA, L. A. L. *MERCOSUR: nacimiento, vida y decadencia*. Editora Aguilar, 2020, E-book Kindle.

147 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 08/11/2020.

Itaipu não foi afetada (a construção de linha de transmissão de Itaipu a Villa Hayes seguiu seu cronograma), a cooperação policial, jurídica e militar nunca fora paralisada. A embaixada sempre manteve contatos informais, sem visibilidade, com o governo Franco¹⁴⁸.

Mas, ainda no campo dos interesses brasileiros no Paraguai, a opinião pública paraguaia foi insuflada pela imprensa contra o Brasil. Uma faixa foi estendida nas proximidades da embaixada em Assunção com os dizeres “Triple Alianza nunca más”¹⁴⁹. O encarregado de negócios foi alvo de publicações hostis nas redes sociais. As referências à Guerra do Paraguai foram recorrentes¹⁵⁰.

A outra vertente dos interesses brasileiros, a dos impactos para a política externa da região, foi mais afetada pela decisão. Embora, nos bastidores, o governo Franco tenha pedido, sem sucesso, reunião de alto nível para tentar normalizar sua situação no MERCOSUL¹⁵¹, o discurso público era de vitimização. O novo governo reforçou no imaginário local a dicotomia entre os países que queriam punir o Paraguai e aqueles que eram amigos do Paraguai. Gestos de aproximação de terceiros países, como o México, eram sempre alardeados. No primeiro semestre de 2013, o ingresso do Paraguai como observador na Aliança do Pacífico foi festejado como uma guinada de política externa, redirecionada para o Pacífico. O retorno quase simultâneo dos embaixadores do Chile e da Colômbia (em 10 e 11 de novembro de 2012, respectivamente) foram apresentados como “o despertar da vocação pacífica do Paraguai”, alimentado pela ação dos países limítrofes de punir o país¹⁵².

A chancelaria paraguaia procurou utilizar a OEA como contraponto à UNASUL¹⁵³. Missão da OEA a Assunção nas semanas seguintes ao

148 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 09/12/2020.

149 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 01/12/2020.

150 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 09/12/2020.

151 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 09/12/2020.

152 PARAGUAY ya es observador de la Alianza del Pacífico. *Jornal Ultima Hora*, 24 maio 2013. Disponível em: <<https://www.ultimahora.com/paraguay-ya-es-observador-la-alianza-del-pacifico-n621989.html>>. Acesso em: 17 maio 2021.

153 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 1331, de 24/08/2012.

juízo político foi importante vitória de política externa do Paraguai. A iniciativa foi articulada pelo representante permanente do país na OEA. A missão foi chefiada pelo então secretário-geral da OEA, José Miguel Insulza, e integrada pelos embaixadores de Honduras (que presidia o Conselho Permanente e tinha presente a suspensão de seu país em 2009), do Haiti (representante dos caribenhos), dos EUA, do Canadá e do México. O SGOEA entrevistou-se com distintos atores políticos, inclusive com o ex-presidente Lugo. Insulza entendeu que o ex-presidente teria aceitado o resultado do juízo político¹⁵⁴.

O SGOEA já havia declarado seu entendimento sobre o juízo político paraguaio no dia seguinte à decisão do Senado, em 23 de junho de 2012. Insulza assinalou, em nota à imprensa, que haveria fundadas dúvidas quanto ao cumprimento das normas contidas nos artigos 17 e 18 da Constituição do Paraguai, que tratam dos princípios do “devido processo” e do “legítimo direito de defesa”¹⁵⁵. Indicou que se poderia, portanto, falar de “irrespeto al debido proceso y al derecho de defensa”. Em resposta à indagação do representante permanente dos EUA, o SGOEA disse que não se trataria de um caso de golpe de Estado, mas de “uso abusivo da Constituição”. Observou não haver similaridade com o caso de Honduras, onde a Constituição não previa juízo político. Ao concluir sua avaliação, expressou seu entendimento de que não se deveria suspender o Paraguai da OEA, pois a Organização perderia a capacidade de influenciar o país. Nesse contexto, lembrou que o próprio presidente Lugo já declarara publicamente aceitar as consequências do juízo político. Acrescentou ainda que, de seus contatos com vários chanceleres sul-americanos, depreendia que o Paraguai seria suspenso da UNASUL, mas que “não há unanimidade”¹⁵⁶.

154 Entrevista com diplomata paraguaio concedida em 27/11/2020.

155 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Comunicado de Prensa C-229/12*. Disponível em: <https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12>. Acesso em: 17 maio 2021.

156 Telegrama da Missão do Brasil junto à OEA, reservado (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 607, de 24/06/2012.

Na OEA, o que se observava era que o consenso da UNASUL alcançado na missão de chanceleres não era firme. Havia reticências da Colômbia e do Chile. Quando esses países se reuniam no Conselho Permanente era uma posição, mas “no café” era outra. O Peru ateu-se ao consenso da UNASUL beneficiado pelo fato de ter assumido a presidência de turno da organização no lugar do Paraguai, que a ocupava quando foi suspenso em 2012¹⁵⁷.

Na mesma linha do SGOEA pronunciou-se missão de oito deputados do Parlamento Europeu que esteve em Assunção algumas semanas após o juízo político para entrevistar-se com autoridades dos três poderes e com representantes de variados segmentos da sociedade. A delegação emitiu comunicado em que instou todas as partes a colaborarem para que o período de transição, até as eleições de 2013, transcorresse em paz, com respeito aos direitos humanos e com transparência. Sobre a legalidade do juízo político, a missão furtou-se a emitir opinião:

*Es de esperar que un presidente termine su mandato. Aquí no ocurrió. Pero al escuchar las campanas, vimos que hay que fomentar el diálogo. No esperen de nosotros una intermediación. No somos jueces que vienen a dictar un veredicto. Eso corresponde a los paraguayos.*¹⁵⁸

Outro movimento paraguaio de política externa foi judicializar a aplicação do Protocolo de Ushuaia. Além de levar o assunto ao Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (laudo n° 1/2012, 21 de julho de 2012), o governo Franco considerou levar a questão à CIJ. A chancelaria obteve de jurista espanhol parecer favorável para acionar o tribunal¹⁵⁹. Em Washington, Honduras ofereceu à representação paraguaia na OEA contatos de escritórios de advocacia tendo em vista a experiência da demanda em 2009, em desfavor do Brasil¹⁶⁰.

157 Entrevista com diplomata paraguaio concedida em 27/11/2020.

158 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1149, de 18/07/2012.

159 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 1334, de 27/08/2012.

160 Entrevista com diplomata paraguaio concedida em 27/11/2020.

Além dos elementos da gravidade e das consequências da decisão de suspender o Paraguai, outro ingrediente do argumento diplomático a ser usado para justificar a medida será o da proporcionalidade. Uma possível providência seria verificar se situações similares receberam a mesma reação com o objetivo de proteger a democracia.

Antecedente no Paraguai similar ao juízo político de Fernando Lugo ocorreu em 2002 e não provocou a mesma conduta dos sócios do MERCOSUL. Um ano após a entrada em vigor, em 17 janeiro de 2002, do Protocolo de Ushuaia para o Brasil, o Paraguai, a Argentina e o Uruguai, o ex-presidente paraguaio González Macchi foi submetido a juízo político. Em 16 de janeiro de 2003, o Senado publicou a Resolução nº 1.198, que regulamentou os trâmites daquele procedimento. Nos termos de seu artigo 5º, González Macchi teria seis dias para preparar a sua defesa – prazo mais razoável se comparado às poucas horas atribuídas a Fernando Lugo.

Ao final do processo, a manutenção do mandato do então presidente da República foi garantida por 18 senadores (dez colorados – partido do presidente –, dois liberais, cinco do Partido Encuentro Nacional e um do Partido UNACE). Houve uma abstenção (voto colorado). A população local, que, dois meses depois, iria às urnas para escolher o próximo presidente, manteve-se alheia ao julgamento político do presidente Macchi – não se deixou sensibilizar pelo julgamento político. Não houve manifestações de rua. O processo foi acompanhado pela população pela imprensa¹⁶¹.

O desfecho do episódio – positivo para o então presidente – impede um paralelo perfeito com o juízo político de Lugo, em 2012. Chegou-se a circular nos meios políticos paraguaios, antes do juízo político de 2003, um rascunho de comunicado do MERCOSUL que acabou por não reunir consenso entre os sócios do bloco. Após assegurar os votos no Senado, o chanceler do governo Macchi (Moreno Ruffinelli) considerou

161 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, secreto (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 144, de 12/02/2003.

que não seria necessária qualquer manifestação do MERCOSUL¹⁶². O fato é que nenhum país do MERCOSUL colocou em questão, ao menos publicamente, o procedimento levado adiante pelo Congresso paraguaio, nem suscitou previamente ao julgamento a hipótese de suspensão do Paraguai caso algum rito não fosse observado. Esse antecedente coloca em dúvida a proporcionalidade da medida adotada em 2012. Também demonstra o potencial de o Protocolo ser novamente invocado por atores políticos internos, no futuro, para arrastar o MERCOSUL para processos políticos como o *impeachment*.

O juízo político, na constituição paraguaia, faz parte dos mecanismos de freios e contrapesos entre o executivo e o legislativo. O constituinte paraguaio prevê, como um dos motivos para a interrupção do mandato, o “mau desempenho” das funções. Ao parlamento é reservado maior protagonismo do que no processo de *impeachment* no Brasil. Da mesma forma que a caracterização de uma “ruptura da ordem democrática” ou de uma “ameaça à paz e à segurança internacionais” envolverá uma decisão política, também se pode dizer do “mau desempenho” do presidente da República. Essa avaliação compete exclusivamente ao poder legislativo.

Em suas observações à Corte Interamericana no pedido de parecer de 2017, o Estado paraguaio afirmou que por “mau desempenho” das funções entende-se um comportamento que ponha em perigo a ordem pública e que extrapole competências. A figura do juízo político existe para que os parlamentares eleitos possam aferir, discricionariamente, esse comportamento. Trata-se de uma forma constitucional de destituir autoridades cujos mandatos possam ser submetidos a esse procedimento (são elas o presidente, o vice-presidente, os ministros de Estado, os ministros da Corte Suprema, o procurador-geral, o defensor-geral, o controlador-geral, o sub-controlador-geral e os integrantes do Tribunal Superior Eleitoral)¹⁶³.

162 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, secreto (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 143, de 11/02/2003.

163 PARAGUAI. Observaciones del Estado paraguayo relativas al rechazo del pronunciamiento requerido, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abril de 2018. Disponível em: <<https://www.>

Essa característica específica do sistema constitucional paraguaio foi, de certa forma, reconhecida em comunicado oficial do Itamaraty, publicado em 1º de agosto de 2019, quando do início de juízo político contra o presidente do Paraguai, Mario Abdo Benítez (a acusação foi rejeitada por 43 deputados e aceita por 36, tendo sido, ao final, arquivada pela Câmara dos Deputados). Na ocasião, o governo brasileiro declarou: “ao reiterar total respeito ao processo constitucional do Paraguai, o Brasil confia em que o processo seja conduzido sem quebra da ordem democrática”¹⁶⁴.

Após o episódio de 2012, situação análoga ao ocorrido no Paraguai aconteceu no Peru, em novembro de 2020. Na ocasião, o então presidente, Martín Vizcarra, foi destituído em processo de *impeachment* por “incapacidade moral”, figura prevista no ordenamento jurídico peruano. Naquele momento, estava pendente de apreciação do judiciário peruano ação que buscava restringir a aplicação da figura da “incapacidade moral”, medida ajuizada pelo presidente após outro processo de *impeachment* que não havia prosperado em setembro de 2020. A destituição de Vizcarra foi processo rápido, de aproximadamente uma semana. Ninguém esperava esse desfecho, já que o governo estava se aproximando do fim (eleições estavam previstas para abril de 2021) e a moção de *impeachment* de setembro de 2020 não havia sido aprovada. Apesar de o Peru ser parte no Protocolo de Ushuaia e estar submetido também à cláusula democrática da OEA, não houve reação internacional para caracterizar quebra da democracia¹⁶⁵. Embora os partidários de Vizcarra tenham alegado ruptura democrática, a população foi às ruas protestar não propriamente contra

corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/6_paraguay.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

164 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa “Situação no Paraguai”, de 1º ago. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-no-paraguai-2>. Acesso em: 11 nov. 2020.

165 A declaração do Brasil foi a seguinte: “O governo brasileiro acompanha, com atenção, os recentes eventos ocorridos no Peru, que levaram à vacância do presidente Martín Vizcarra e à assunção da presidência pelo presidente do Congresso, Manuel Merino, em 10 de novembro. O governo brasileiro saúda o anúncio do novo governo pelo qual se reafirmou o cronograma eleitoral em curso, com eleições previstas para 11 de abril de 2021, e expressa confiança de que as instituições peruanas saberão atender os anseios e a cultura democrática de seu povo”. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa “Situação no Peru”, de 11 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-no-peru>. Acesso em: 2 dez. 2020.

a destituição do presidente, mas contra a deterioração das condições de vida, situação potencializada pelos efeitos econômicos da pandemia de Covid-19¹⁶⁶. Os protestos resultaram em dois mortos – o que não havia ocorrido no Paraguai, em 2012 –, levando à queda do sucessor de Vizcarra (Manuel Merino). Este exemplo ilustra que não há automatismo na aplicação de uma cláusula democrática. Na ausência de salvaguardas claras para processos de juízo político, parâmetros internacionalmente reconhecidos, o elemento da proporcionalidade será fundamental para justificar a aplicação do Protocolo de Ushuaia em situações como esta. Terá de recorrer a compromissos de direitos humanos aceitos pelo Estado considerado infrator para dar enquadramento jurídico à decisão de invocar o Protocolo, como se buscou fazer em 2012.

Outro elemento de legitimidade, a compor o argumento diplomático, será a finalidade da decisão de aplicar o Protocolo de Ushuaia. A mesma Cúpula do MERCOSUL que aprovou a suspensão do Paraguai (Mendoza, junho de 2012) também aprovou a entrada da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL a partir de agosto de 2012. À época, o Paraguai era o único país, excetuada a própria Venezuela, que não havia concluído os trâmites internos para a ratificação do Protocolo de Adesão. Os presidentes dos países membros do MERCOSUL teriam se reunido a portas fechadas, sem a presença dos chanceleres, para examinar essa questão. Houve atraso de mais de três horas para o início dos trabalhos no último dia do encontro¹⁶⁷.

A vinculação entre a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela foi enfatizada pelo Paraguai para questionar a legitimidade da punição. Um dos pedidos paraguaios ao Tribunal Permanente de Revisão foi o de anular a entrada da Venezuela. No dia da cúpula extraordinária do Rio de Janeiro organizada para marcar a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, a chancelaria paraguaia divulgou nota em que declarou que

166 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 02/12/2020.

167 ARBUET-VIGNALI, H. Crisis en Paraguay o en los conceptos políticos y jurídicos de su región? *Estudios del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*, n. 4, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/archivos/2012/08/25/crisis-en-paraguay-mercosur-125715.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2018.

a entrada da Venezuela no bloco “violava particularmente o Protocolo de Adesão, de 4 de julho de 2006, que exige que o referido instrumento entre em vigor a partir da data do quinto instrumento de ratificação”¹⁶⁸. Em 23 de agosto de 2012, após a Cúpula do Rio de Janeiro, o Senado paraguaio rejeitou, por maioria expressiva, o Protocolo de Adesão¹⁶⁹. O instrumento ainda poderia ser apreciado na legislatura seguinte, que se iniciaria em 1º de julho de 2013.

A embaixada em Assunção, em sua estratégia de prevenir que os ânimos fossem acirrados durante a suspensão, atuou para que o reingresso do Paraguai ao bloco não fosse condicionado à retirada da Venezuela. Após as eleições de abril de 2013, o presidente eleito, Horacio Cartes, havia dito que se a Venezuela assumisse a presidência *pro tempore* do MERCOSUL (ao país caberia exercê-la justo no segundo semestre de 2013), o Paraguai não regressaria ao bloco. Em 26 de junho de 2013, o encarregado de negócios em Assunção deu entrevista à imprensa local estimulando o novo governo paraguaio a não impor condicionalidades. Buscou minimizar a necessidade de ratificação do Protocolo de Adesão (seria apenas ato protocolar, já que precedido de negociações extensas) e ressaltar os benefícios econômicos para o Paraguai (a Venezuela seria um extraordinário mercado para o Paraguai em razão da complementaridade entre as duas economias)¹⁷⁰. A chancelaria paraguaia chegou a comunicar ao encarregado de negócios, após a entrevista, que estava avaliando declará-lo *persona non grata*. Em encontro discreto com emissário da chancelaria, o diplomata brasileiro argumentou que se a decisão fosse levada adiante, dificultaria o retorno das relações bilaterais à normalidade¹⁷¹. Em 10 de dezembro de 2013, após levantada a suspensão no MERCOSUL, o Senado paraguaio aprovou o Protocolo de Adesão da

168 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1223, de 31/07/2012.

169 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1317, de 23/08/2012.

170 Entrevista do encarregado de negócios do Brasil ao *Jornal Última Hora* concedida em 26 de junho de 2013. Disponível em: <<https://www.ultimahora.com/brasil-pide-que-paraguay-no-ponga-condiciones-volver-al-mercosur-n628914.html>>. Acesso em: 1º dez. 2020.

171 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 09/12/2020.

Venezuela (houve 29 votos a favor; 10 contra; 5 ausências; 1 abstenção). Em 18 de dezembro de 2013, foi a vez de a Câmara dos Deputados aprovar o instrumento (houve 47 votos a favor; 1 contra; 32 ausências). O Protocolo foi promulgado pela Lei nº 5.145.

Todos esses elementos do argumento diplomático – gravidade, consequências da decisão, proporcionalidade, finalidade maior da medida – foram questionados também internamente quando da aplicação do Protocolo de Ushuaia no caso paraguaio. Não se trata de um exame da legalidade da decisão, da ótica do direito internacional. Mas de questionamentos quanto à consistência da decisão. Esse foi o cerne das críticas que enfrentou o governo Dilma Rousseff no Congresso Nacional. A representação brasileira no PARLASUL não alcançou o quórum mínimo, após mais de uma hora de discussão, para aprovar nota condenatória ao juízo político de Lugo¹⁷². No Senado Federal, mencionou-se o prejuízo que a suspensão do Paraguai poderia trazer para o bom relacionamento com o novo governo paraguaio e para a defesa dos interesses dos brasileiros que lá residem, componente das consequências da aplicação da cláusula democrática¹⁷³. Também foi retomada, no discurso abaixo, a objeção fundada na afronta ao princípio da não intervenção, elemento presente na maioria dos discursos proferidos no Congresso Nacional:

o art. 4º da Constituição estabelece as relações que devemos manter internacionalmente, e um dos pontos ali estabelecidos é a não intervenção. Nós não podemos intervir em assuntos de outros Estados. A Constituição do Paraguai, salvo engano no art. 17, fala a respeito do processo de impedimento ou impeachment do presidente da República (sic). Concordo que esse prazo não se apresenta, não se afigura como razoável para que um cidadão, presidente da República, possa exercer seu direito constitucional à defesa, e esse direito é um direito fundamental da pessoa humana, independentemente dos Estados. Isso se encontra em declarações universais. Mas penso que não seja o melhor caminho

172 MAGALHÃES, M. D. de M. *PARLASUL: o espaço político da integração*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2016, p. 159-160.

173 Pronunciamento do senador Fernando Collor (PTB/AL) em 26 jun. 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393649>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

para a República Federativa do Brasil, num sentimento imperialista, querer entender que o Estado paraguaio não tem condições de encontrar o seu próprio destino. Hoje, o Judiciário paraguaio entendeu que não foi golpe, o Judiciário paraguaio entendeu que foi cumprido o devido processo legislativo, o devido processo legal do impedimento.¹⁷⁴

2.5. A suspensão da Venezuela e o princípio da não intervenção

a) Fundamento jurídico para a aplicação do Protocolo de Ushuaia

Em 1º de abril de 2017, o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, na condição de Estados membros do MERCOSUL, divulgaram comunicado crítico a Caracas “tendo em conta a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela”. Na declaração, instam a Venezuela a assegurar a efetiva separação de poderes, o respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às instituições democráticas. O comunicado também informa da decisão dos sócios originais do MERCOSUL de continuar com as consultas entre si e com a Venezuela, “com vistas ao restabelecimento da plena vigência das instituições democráticas”¹⁷⁵.

Embora não haja menção explícita ao Protocolo de Ushuaia, na coletiva de imprensa que se seguiu à leitura do comunicado ficou claro que se tratava da ativação dos procedimentos da cláusula democrática. Segundo a chanceler da Argentina, Susana Malcorra, que então ocupava a presidência do MERCOSUL, iniciava-se, naquele dia, processo de consultas em cumprimento ao Tratado de Assunção e a seus Protocolos. Malcorra esclareceu que havia uma interpretação equivocada segundo a qual a aplicação da cláusula democrática do MERCOSUL, ou da Carta

174 BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Pedro Taques (PDT/MT) em 25 jun. 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393616>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

175 BRASIL. Declaração dos Estados partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela, de 1º de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-MERCOSUL-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

Democrática da OEA, implicaria, automaticamente, a suspensão de um Estado membro. Na verdade, nas palavras da representante argentina, ambos se referem ao início de um processo, e era isso o que se buscava com a declaração lida naquele dia¹⁷⁶.

O motivo imediato para a decisão do MERCOSUL foi a publicação, no final de março de 2017, de uma série de sentenças pela sala constitucional do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela retirando ainda mais poderes do legislativo. A sentença nº 155, de 28 de março, ordenou ao presidente da República, diante do declarado estado “de desacato e omissão” da Assembleia Nacional, “revisar excepcionalmente a legislação substantiva e adjetiva” de modo que se pudesse “evitar os graves riscos que ameaçam a estabilidade democrática, a convivência pacífica e os direitos das venezuelanas e dos venezuelanos”. A sentença também retirou, na prática, a imunidade parlamentar dos integrantes da Assembleia Nacional, no entendimento de que a prerrogativa só se aplicava a “atos empreendidos pelos deputados no exercício de suas atribuições constitucionais”, o que não seria “compatível com a situação atual de desacato em que se encontra a Assembleia”. O tribunal anulou, ainda, por inconstitucionalidade, moção sobre a reativação do processo de aplicação da Carta Democrática Interamericana, que havia sido aprovada pela Assembleia Nacional em 21 de março de 2017¹⁷⁷.

Dois dias depois, em 29 de março, o tribunal publicou a sentença nº 156, em que, com base na suposta situação de “desacato” da Assembleia Nacional, transferiu para si os poderes constitucionais do parlamento venezuelano. Segundo a sentença, enquanto persistisse a situação de “desacato” da Assembleia Nacional, caberia àquele Tribunal garantir “que las competencias parlamentarias sean ejercidas directamente por esta sala o por el órgano que ella disponga, para velar por el Estado de

176 O áudio da entrevista coletiva está disponível em: <<https://soundcloud.com/itamaratygovbr/entrevista-coletiva-dos-chanceleres-do-MERCOSUL-apos-reuniao-sobre-a-situacao-institucional-da-venezuela-buenos-aires-1o-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

177 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Tribunal Supremo de Justicia. Sentença nº 155, de 28 de março. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197285-155-28317-2017-17-0323.html>>. Acesso em: 21 maio 2021.

Derecho”. A decisão removeu, ainda, exigências da Ley Orgánica de Hidrocarburos, que previam autorização prévia da Assembleia Nacional para a constituição de empresas mistas (o tribunal autorizou que o poder executivo avocasse para si essa competência)¹⁷⁸.

Em 31 de março, a procuradora-geral da República, Luisa Ortega Díaz, pronunciou-se publicamente nos seguintes termos sobre as sentenças 155 e 156 do Tribunal Supremo de Justiça:

Em tais sentenças evidenciam-se várias violações da ordem constitucional e o desconhecimento do modelo de Estado consagrado em nossa Constituição da República Bolivariana da Venezuela, o que constitui uma ruptura da ordem constitucional.¹⁷⁹

Na noite do mesmo dia, o presidente Nicolás Maduro realizou reunião do Conselho de Defesa Nacional, sem a participação do presidente da Assembleia Nacional, Julio Borges, e da procuradora-geral da República, Luisa Ortega Díaz. No dia 1º de abril, o Tribunal emitiu mais duas sentenças, 157 e 158, tornando sem efeito dispositivos das decisões anteriores que atribuíam ao presidente da República, ou ao próprio Tribunal, competências do Legislativo. Ficaram mantidas, no entanto, as prerrogativas do executivo sobre a formação de empresas de capital misto sem autorização da Assembleia Nacional¹⁸⁰. As sentenças provocaram grandes manifestações populares na Venezuela.

A sequência de decisões do judiciário foi apenas o estopim para a ativação do mecanismo de consultas da cláusula democrática do MERCOSUL. Desde janeiro de 2016, nova composição do Tribunal Supremo de Justiça passara a anular, seguidamente, atos da nova Assembleia Nacional. A primeira decisão apontou supostas irregularidades na eleição de três parlamentares opositores do estado de Amazonas,

178 Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 291, de 30/03/2017.

179 URGENTE: Fiscal: hay ruptura de orden constitucional em Venezuela. *AFP Español*, 31 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Kc5zT9RRRVs&t=11s>>. Acesso em: 21 maio 2021.

180 VENEZUELA: el Consejo de Defensa pide al Tribunal Supremo de Justicia que revise sus decisiones sobre la Asamblea Nacional. *BBC News*, 1º de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39402013>>. Acesso em: 21 maio 2021.

sem os quais a oposição perderia a maioria qualificada no parlamento. Poucos dias antes do início da nova legislatura, que teria dois terços dos assentos reservados à oposição, a então maioria governamental da Assembleia Nacional designou para a Suprema Corte da Venezuela 13 novos magistrados (de um total de 32) e 21 substitutos, em procedimento expedito e questionado¹⁸¹.

Mas a erosão da separação de poderes não foi o único fundamento jurídico para o comunicado do MERCOSUL. O Conselho Nacional Eleitoral (CNE) já havia suspenso eleições locais e regionais marcadas para dezembro de 2016. Naquele momento, segundo o mais recente relatório da OEA então disponível, já eram contados, na Venezuela, 429 presos políticos¹⁸². Em fevereiro de 2017, as redes estrangeiras de televisão CNN en Español (EUA), RCTV e NTN24 (Colômbia), e TV Azteca (México) tiveram seus sinais de transmissão cortados. Desde 2014, órgãos do sistema interamericano de direitos humanos chamavam a atenção para a criação de milícias, pelo presidente Nicolás Maduro, para “vigiar e conter ações de golpistas e fascistas” contra o governo. O comando central dessas atividades seria atribuído ao então presidente da Assembleia Nacional, Diosdado Cabello. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos manifestou preocupação com o treinamento militar oferecido pelo Estado venezuelano a civis para que se desincumbissem das novas funções de segurança¹⁸³.

Esse acervo de documentos da OEA ofereceu farto material para a formulação do argumento diplomático para a suspensão da Venezuela.

181 Tanto a Constituição, como a Lei Orgânica do Tribunal Supremo de Justiça, exige dois terços dos votos da Assembleia para a destituição de magistrados. Haveria lacuna quanto à maioria exigida para nomeações. Nesse episódio, após três tentativas de reunir maioria qualificada, o bloco governamental aprovou os novos magistrados por maioria simples, na quarta tentativa (OEA. OSG/243-16, Report of the Secretary General on Venezuela to the Permanent Council, 30 May 2016, p. 73. Disponível em: <<http://oas.org/documents/eng/press/OSG-243.en.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018).

182 OEA. OSG/128-17, Report of the Secretary General on Venezuela to the Permanent Council, 14 March 2017, p. 22. Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/eng/press/Informe-VZ-II-English-Final-Signed.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

183 OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório Anual de 2014, parágrafo 353. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2014/docs-en/annual2014-chap4venezuela.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

Havia relatórios de monta a sustentar a violação de compromissos internacionais pelo Estado que se sancionaria.

O comunicado do MERCOSUL de 1º de abril de 2017 foi prontamente rejeitado pelo governo venezuelano. Em nota emitida na mesma data, além de considerar ilegal sua própria exclusão da reunião de chanceleres em Buenos Aires, a chancelaria venezuelana reiterou, “de maneira enfática, que seus assuntos internos só podem ser resolvidos pelas e pelos venezuelanos, sem intervencionismo de qualquer tipo, tal como está contemplado na Carta das Nações Unidas e em inumeráveis instrumentos jurídicos”. A Venezuela acusou os demais países do MERCOSUL de converter um “conflito entre poderes perfeitamente normal em qualquer democracia vigorosa” em justificativas para o intervencionismo¹⁸⁴.

A suspensão da Venezuela do MERCOSUL, com base no Protocolo de Ushuaia, só se efetivou em 5 de agosto de 2017. Alguns dias antes, em 21 de julho, os Estados partes do MERCOSUL, reunidos na L Cúpula do bloco, em Mendoza, emitiram nova declaração sobre a situação na Venezuela. O documento também foi subscrito pelo Chile, pela Colômbia, pela Guiana e pelo México. Os signatários “fazem um chamado urgente ao fim de toda violência e à libertação de todos os presos por razões políticas, instando ao restabelecimento da ordem institucional, à vigência do Estado de Direito e à separação de poderes, no marco do pleno respeito das garantias constitucionais e dos direitos humanos”¹⁸⁵. O comunicado de 5 de agosto, sobre a suspensão propriamente dita, tem caráter essencialmente procedimental. Remete os fundamentos da medida à declaração de 1º de abril quando, “nas consultas realizadas entre os chanceleres dos Estados partes do MERCOSUL, constatou-se a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela”¹⁸⁶.

184 Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 320, de 04/04/2017.

185 Despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 173, de 22/07/2017.

186 Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-MERCOSUL-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

Mais uma vez, o governo venezuelano reagiu à medida por meio de nota em que acusa de ingerência os Estados partes do MERCOSUL. O comunicado qualifica de improcedente a aplicação do Protocolo de Ushuaia, uma vez que se fundamentaria “em pressupostos falsos, em presunções ilegítimas, que não equivalem aos extremos jurídicos compatíveis com os dispositivos de tal normativa”¹⁸⁷.

Ressalte-se que, no período compreendido entre os dois comunicados do MERCOSUL, a Venezuela foi tomada por protestos em massa contra o governo. Segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, teriam sido realizados 6.729 protestos entre 1º de abril e 31 de julho de 2017. Diferentemente de períodos anteriores, os protestos ocorreram em todas as partes do país, tanto rurais como urbanas. As Nações Unidas concluíram que houve, nesse período, deterioração da situação de direitos humanos: foi crescente o nível de repressão à dissidência política por parte de forças nacionais de segurança e crescente a estigmatização e a perseguição de pessoas associadas à oposição. Embora não tenham sido divulgados números oficiais, ONGs computaram um total de 5.051 indivíduos presos nos protestos, incluindo 410 crianças. No final de julho de 2017, a Procuradoria-Geral da Venezuela estava investigando 124 mortes associadas às manifestações¹⁸⁸.

Os fundamentos jurídicos para a suspensão da Venezuela são encontrados nos dois primeiros parágrafos operativos da declaração de 1º de abril de 2017. Consistem no desrespeito: ao princípio da separação de poderes, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, ao Estado de Direito e ao cronograma eleitoral. Em mensagem de vídeo que gravou em 6 de agosto de 2017 para explicar a decisão de suspender

187 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Comunicado de Venezuela em rechazo al pronunciamiento de cancilleres em MERCOSUR, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/venezuela-rechaza-pretension-ilegal-arbitraria-suspension-del-mercosur/>>. Acesso em: 21 maio 2021.

188 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017, Geneva, August 2007. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCRReportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

a Venezuela, o presidente Michel Temer, na presidência de turno do MERCOSUL, referiu-se a alguns desses fundamentos¹⁸⁹.

b) O princípio da não intervenção e a decisão de suspender a Venezuela

Como no caso paraguaio, a Venezuela logo suscitou o princípio da não intervenção para rejeitar a decisão do MERCOSUL. Em sua nota de 1º de abril, o governo venezuelano equiparou os Estados do bloco a uma “coalizão interventora”, a “Tríplice Aliança”. Alegou que seus assuntos internos só poderiam ser resolvidos pelos venezuelanos, sem ingerência de qualquer tipo, como contemplado na Carta das Nações Unidas e em instrumentos jurídicos internacionais.

Para dar legitimidade a uma intrusão na política interna de outro Estado, o argumento diplomático buscará evidenciar a violação de compromissos internacionais assumidos pelo país que se sancionará. O estopim para a aplicação do Protocolo de Ushuaia à Venezuela foi a erosão da separação dos poderes, a deterioração da situação de direitos humanos e o adiamento do calendário eleitoral. O caso venezuelano foi um quadro de violações graves de compromissos de direitos humanos documentado por organismos internacionais.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de que a Venezuela é parte, prevê, em seu artigo 25, que todos os cidadãos devem ter o direito de participar na condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos. O total esvaziamento das competências da Assembleia Nacional, seja por meio de decisões da Suprema Corte, seja por meio de um processo eleitoral viciado para a instalação de uma assembleia constituinte,

189 O presidente Temer afirmou: “A situação naquele país vizinho vem-se deteriorando ao longo do tempo. Prisões políticas; a repressão a manifestações que já resultaram em mais de uma centena de mortos; o esvaziamento dos poderes do Legislativo; a convocação de Assembleia Constituinte tal como foi feita: todos esses são elementos que nos causam crescente preocupação”. TEMER, M. Mensagem sobre o compromisso democrático do MERCOSUL. In: _____. *O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade*. Escritos de diplomacia presidencial (2016-2018). Brasília: FUNAG, 2018, p. 327-328.

incide negativamente sobre esse dispositivo do Pacto. Nas palavras do alto comissário das Nações Unidas para direitos humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, “membros do parlamento, devidamente eleitos, também devem estar habilitados a exercer os poderes que lhe foram atribuídos pela constituição venezuelana”¹⁹⁰. Um conflito entre poderes daquela natureza poderia, nessa perspectiva, violar obrigações convencionais e ser objeto de escrutínio internacional.

Também no sistema interamericano há dispositivos que dizem respeito à separação de poderes. O artigo 2º da Carta da OEA prevê, entre os propósitos da organização, “promover e consolidar a democracia representativa”. A Carta Democrática Interamericana enuncia, no artigo 3º, como elemento essencial da democracia representativa, “a separação e independência dos poderes públicos”. Com base nesse fundamento, o Conselho Permanente da OEA adotou a Resolução nº 1.078, de 3 de abril de 2017, que declarou que as decisões do judiciário venezuelano eram incompatíveis com a prática democrática. A OEA instou o governo da Venezuela a “garantir a separação e independência dos poderes constitucionais e restaurar a plena autoridade da Assembleia Nacional”.

A situação de direitos humanos em qualquer país pode ser examinada internacionalmente sem que se viole o princípio da não intervenção. No caso da Venezuela, o fato de ter assinado e ratificado os principais tratados de direitos humanos afasta ilegalidades no monitoramento internacional da situação interna¹⁹¹. O país ratificou, entre outros: o Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos; a Convenção contra a Tortura; o Pacto sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; a Convenção sobre os Direitos da Criança; e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

190 NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, nota de 31 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21470&LangID=E>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

191 Uma consequência do caráter “não contratual” dos tratados de direitos humanos é o controle horizontal que pode ser exercido pelos demais Estados partes, além daquele desempenhado pelos próprios órgãos internacionais de monitoramento (DE SCHUTTER, 2014, p. 120).

Meses após a suspensão da Venezuela pela aplicação do Protocolo de Ushuaia, novos desdobramentos só fizeram confirmar a legitimidade da decisão, diante da gravidade do quadro de direitos humanos. Em 8 de fevereiro de 2018, a Promotoria do Tribunal Penal Internacional (TPI) anunciou o início de uma investigação preliminar sobre eventuais crimes cometidos na Venezuela ao menos desde abril de 2017, no contexto das manifestações em massa. O período inicial da investigação coincide com a declaração de ruptura democrática feita pelo MERCOSUL, o que reforça a legitimidade da decisão de acionar a cláusula democrática. A situação do país passou, então, a ser examinada por uma jurisdição internacional penal. Em setembro de 2018, a Promotoria do TPI recebeu denúncia da Argentina, do Canadá, da Colômbia, do Chile, do Paraguai e do Peru com pedido para que se investigasse a situação na Venezuela a partir de 12 de fevereiro de 2014. Em 2020, a Promotoria concluiu que havia plausibilidade na tese de que crimes contra a humanidade haviam sido cometidos na Venezuela pelo menos desde abril de 2017, “especialmente no contexto de detenções arbitrárias”. A investigação preliminar passou a examinar a existência e a efetividade dos procedimentos internos de responsabilização lançados pelo poder público venezuelano¹⁹².

Quanto à indefinição do calendário eleitoral, outro fundamento para a ativação do Protocolo de Ushuaia, além do MERCOSUL, o Conselho Permanente da OEA se manifestou sobre o assunto, em fevereiro de 2018, pela Resolução nº 1.095. O órgão da OEA instou o governo da Venezuela a “reconsiderar a realização das eleições presidenciais e a apresentar um novo calendário eleitoral que permita a realização das eleições com todas as garantias para um processo livre, justo, transparente, legítimo e crível”. Embora datas para pleitos eleitorais sejam, em princípio, uma questão interna, a manipulação do calendário pelo governo afeta a capacidade de organização dos candidatos e influencia o desfecho do pleito. A questão

192 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Promotoria. Informe sobre las actividades de examen preliminar, Venezuela I, 14 de diciembre de 2020. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ven-i-spa.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

passa a ser objeto de exame internacional tendo em vista o acúmulo de atos que, em seu conjunto, evidenciariam a deterioração da democracia.

De acordo com a decisão de 2017, a Venezuela teve suspensos todos os direitos e obrigações inerentes à condição de Estado parte do MERCOSUL. Foi uma sanção mais agravada do que aquela enfrentada pelo Paraguai, que se restringiu à participação nos órgãos do bloco. Não se trata de ato de coerção. A suspensão de um Estado membro é prerrogativa prevista em tratados e tem precedentes em organizações internacionais¹⁹³.

Além disso, os Estados membros do MERCOSUL se comprometeram a definir “medidas com vistas a minimizar os impactos negativos desta suspensão para o povo venezuelano” (parágrafo 2º do comunicado de 5 de agosto de 2017). Exemplo desse tipo de medida é a vigência continuada do acordo do MERCOSUL sobre documentos de viagem, aprovado pela Decisão 46/15 do Conselho do Mercado Comum (CMC), que permite aos venezuelanos usar o documento de identidade para ingresso nos países do bloco. Apesar de a Venezuela ter tido todos os direitos e obrigações suspensos no MERCOSUL, esse acordo continuou a ser aplicado ao país em razão de seu impacto sobre a população.

c) A existência de ruptura da ordem democrática na Venezuela

Diferentemente do caso do Paraguai, a leitura de que houve ruptura da ordem democrática na Venezuela teve apoio mais amplo na cena

193 A entrada de um Estado em uma organização internacional é, ao mesmo tempo, um ato de soberania estatal e uma limitação à sua liberdade de ação. Uma vez aceito na organização, um Estado renuncia parcela dessa liberdade ao concordar com as regras da organização. Os instrumentos constitutivos das organizações internacionais têm, cada vez mais, criado os seus próprios sistemas de sanções que, não raro, envolvem a suspensão de um Estado membro. A suspensão é uma das formas pelas quais uma organização pode compelir um Estado membro a cumprir as suas regras. Pode ser usada quando do não cumprimento de obrigações financeiras – como prevê o artigo 19 da Carta da ONU – ou quando da não observância de padrões mínimos estabelecidos pela organização (DUXBURY, 2011, p. 166-167 e p. 22). Outra forma de sanção é a expulsão. A Carta da ONU a prevê em seu artigo 6º, em caso de “violação persistente” dos princípios da Carta. O FMI, igualmente, contempla essa medida, embora a denomine “retirada compulsória” ao invés de “expulsão”. A medida foi aplicada à Tchecoslováquia em 1954. A OPAQ proíbe a expulsão, mas prevê, como a mais grave sanção a um Estado membro, o envio de uma situação ao Conselho de Segurança da ONU. Ver, sobre os vários tipos de sanções, KLABBERS, J. *An introduction to international institutional law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 121-127. Outro elemento comum a várias organizações internacionais – e certamente desejável – é o caráter discricionário, não automático, da aplicação da pena de suspensão (SANDS, P.; KLEIN, P. *Bowett’s Law of International Institutions*. London: Sweet & Maxwell, 2001, p. 544).

internacional. Após a decisão do MERCOSUL, foram sucessivas as manifestações de distintos atores a respeito da deterioração do sistema democrático venezuelano, impulsionadas pelos Estados que atuaram em diferentes foros internacionais. Alguns exemplos são: i) a abertura de investigação no TPI sobre o eventual cometimento de crimes contra a humanidade pelo poder público venezuelano; ii) a constatação, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, da erosão do Estado de Direito após o governo Maduro haver desmantelado “freios e contrapesos institucionais essenciais para a manutenção da democracia”¹⁹⁴; iii) o reconhecimento, pela Assembleia Geral da OEA, de que teria ocorrido uma alteração inconstitucional na ordem jurídica da Venezuela e que o governo venezuelano deveria assegurar a separação dos poderes e restaurar a autoridade da Assembleia Nacional e as liberdades fundamentais da população¹⁹⁵; iv) a decisão, por parte do Conselho da União Europeia, de instituir sanções contra indivíduos específicos na Venezuela para pressionar pela restauração da legitimidade democrática¹⁹⁶.

Igualmente distinto do episódio que motivou a aplicação da cláusula democrática do MERCOSUL ao Paraguai, a situação na Venezuela ganhou contornos de crise humanitária. Segundo dados divulgados em novembro de 2018 pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o número de refugiados e migrantes venezuelanos alcançou 3 milhões

194 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights Violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: a downward spiral with no end in sight, June 2018, p. 4.

195 A Resolução 2929, adotada em 5 de junho de 2018 pela 48ª Assembleia Geral da OEA, decide, ainda, aplicar à Venezuela os mecanismos dos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana para “a preservação e a defesa da democracia representativa”. Esses mecanismos consistem no processo a ser iniciado a pedido de qualquer Estado, ou do secretário-geral, para a realização de gestões diplomáticas com vistas à normalização da institucionalidade democrática ou para a suspensão do Estado faltoso.

196 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Venezuela: EU adopts conclusions and targeted sanctions, press release, 13th November 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/venezuela-eu-adopts-conclusions-and-targeted-sanctions/>>. Acesso em: 21 maio 2021.

em todo o mundo. Um total de 2 milhões e 400 mil venezuelanos foram acolhidos por países latino-americanos¹⁹⁷.

Naturalmente, a aplicação da cláusula democrática é uma decisão essencialmente política. Ainda que seja inequívoca a ruptura da ordem democrática em um país, não há que se falar em automatismo na aplicação da sanção. A análise da decisão do MERCOSUL, quanto ao mérito, será sempre um juízo de oportunidade, não de legalidade. Podem ser tomados como referência, mais uma vez, os chamados “critérios de legitimidade” formulados por painel de alto nível para orientar o processo decisório do CSNU, a saber: a gravidade da ameaça, o objetivo da medida, a excepcionalidade, a proporcionalidade e as consequências da decisão.

A sequência de atos relatados acima dá conta da gravidade do conflito entre os poderes e da situação de excepcionalidade que passou a vigorar. Não se tratava de episódio isolado, mas de um processo de esvaziamento do Poder Legislativo e de degeneração da democracia. Processo esse que culminou, pouco antes da suspensão da Venezuela com base no Protocolo de Ushuaia, na criação de uma “assembleia nacional constituinte” que assumiu as funções da Assembleia Nacional. As regras eleitorais estabeleceram as figuras da “representação setorial”, violando o princípio “uma pessoa, um voto”, e da “representação territorial”, beneficiando, de forma desproporcional, áreas menos populosas do país e aumentando o controle das autoridades eleitorais sobre a composição final da assembleia¹⁹⁸. Além disso, as eleições para a “constituinte”, realizadas em 30 de julho de 2017, tiveram graves indícios de fraude,

197 ACNUR. Comunicado à imprensa de 8 de novembro de 2018. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

198 Os setores beneficiados com representação setorial foram: trabalhadores em geral; camponeses e pescadores; estudantes de instituições públicas, privadas e de programas sociais educativos; pessoas com deficiência; povos indígenas; aposentados; empresários; comunas e conselhos comunais. Caberia ao Conselho Nacional Eleitoral, dominado pelo governo, solicitar os dados de cada candidato nessas categorias a cada agremiação reconhecida (LAS CLAVES de las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela. *El País*, 31 de julho de 2017. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/07/30/actualidad/1501406683_131204.html>. Acesso em: 28 maio 2021).

baixo nível de segurança técnica e ausência de verificação externa independente¹⁹⁹.

Alguns meses após instalada, a “assembleia constituinte” aprovou a chamada “lei contra o ódio” sem a intervenção da Assembleia Nacional. A lei prevê pena de prisão de até 20 anos contra quem “fomentar, promover ou incitar” o ódio, a discriminação ou a violência. Além disso, determina a cassação do registro de partidos políticos que “promovam o fascismo, a intolerância ou o ódio” e obriga a cessão de espaço em rádio e televisão para a difusão pelo poder público de “mensagens de paz”. Na avaliação da relatoria especial da Comissão Interamericana, a lei estabelece restrições que “poderiam impedir de forma severa o exercício do direito à liberdade de expressão na Venezuela e gerar um forte efeito intimidatório incompatível com uma sociedade democrática”. Três aspectos foram considerados “alarmantes”: a) o uso de figuras vagas e sanções exorbitantes e imprescritíveis; b) a imposição de obrigações gravosas a todos os meios de comunicação; c) a ampla possibilidade outorgada ao Estado de utilizar os meios de comunicação e “impor” conteúdos²⁰⁰.

Há uma correlação lógica entre os fatos que motivaram a aplicação do Protocolo de Ushuaia – as sucessivas tentativas de minar a Assembleia Nacional – e o papel desempenhado por essa instituição na Venezuela. A Assembleia Nacional era “instituição democrática legítima”²⁰¹. Internamente, a oposição esforçava-se para manter a “velha” ordem institucional que emana da Constituição venezuelana de 1999, enquanto o governo impunha um novo sistema por meio da assembleia nacional

199 SMARTMATIC, la empresa a cargo del sistema de votación en Venezuela, denuncia “manipulación” en la elección de la Constituyente y el CNE lo niega. *BBC*, 2 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40804551>>. Acesso em: 28 maio 2021.

200 OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, comunicado de prensa R179/17, de 10 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1082&lID=2>>. Acesso em: 28 maio 2021.

201 Em discurso na Câmara dos Comuns do Reino Unido em 05/09/2017, o ministro (*junior minister*) para Américas do Foreign Office, Alan Duncan, criticou a “imposição da assembleia constituinte, que não representa a vontade do povo venezuelano” e considerou a medida “ataque direto contra a democracia da Venezuela e suas instituições democráticas e legítimas” [REINO UNIDO. Hansard (House of Commons). Venezuela: political situation, 5 de setembro de 2017, v. 628, col. 22WH. Disponível em: <<https://hansard.parliament.uk/>>. Acesso em: 28 maio 2021].

constituente e eliminava os mecanismos de participação política da oposição. A suspensão do MERCOSUL fez parte de um amplo esforço internacional do Brasil, e de outros países latino-americanos, para pressionar o governo venezuelano a restabelecer o Estado de Direito no país. Na impossibilidade de angariar apoio na OEA para suspender o país caribenho com base na Carta Democrática Interamericana, o Protocolo de Ushuaia tornou-se o mecanismo pelo qual o Brasil pôde aplicar uma sanção prevista em tratado à Venezuela.

Nos anos seguintes, o Brasil passou a ser ativo promotor do debate sobre a situação da Venezuela no âmbito da OEA. Em 8 de agosto de 2017, reuniu-se a outros 11 países do continente, na cidade de Lima, para explorar formas de contribuir para a restauração da democracia na Venezuela. Na ocasião, o chamado Grupo de Lima adotou declaração que também condenou a ruptura da ordem democrática na Venezuela e não reconheceu a assembleia nacional constituinte, nem os atos que dela emanassem, em razão de sua natureza considerada ilegítima. O Grupo manifestou apoio e solidariedade à Assembleia Nacional democraticamente eleita em 2015. Ao longo de 2019 e 2020, o Grupo de Lima deu sustentação política, no plano internacional, à Assembleia venezuelana. Em comunicado divulgado em 7 de dezembro de 2020, o governo brasileiro não reconheceu as “eleições [legislativas] fraudulentas” organizadas na véspera por Nicolás Maduro, “sem as garantias mínimas de um processo democrático, de liberdade, segurança e transparência, e sem a integridade dos votos, participação de todas as forças políticas ou observação internacional”²⁰².

202 BRASIL. Declaração conjunta sobre a Venezuela, de 7 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-conjunta-sobre-venezuela>. Acesso em: 7 dez. 2020. O comunicado foi subscrito pelos seguintes países: Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Santa Lúcia.

Capítulo 3

Requisitos formais para a aplicação do Protocolo de Ushuaia

A segunda objeção suscitada pelos Estados sancionados com o Protocolo de Ushuaia foi a de que o requisito das consultas prévias à aplicação da sanção não teria sido observado. O Protocolo de Ushuaia dispõe sobre procedimento singelo para sancionar o Estado faltoso com o compromisso de velar pela “plena vigência das instituições democráticas”, condição para o processo de integração (artigo 1º). O artigo 4º do instrumento prevê que, em caso de ruptura da ordem democrática, os demais Estados partes “promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”. Quando essas consultas resultarem infrutíferas, “considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas”, nos termos do artigo 5º. Apesar da singeleza do mecanismo, o cumprimento de tais requisitos foi questionado pelo Paraguai e pela Venezuela nos episódios aqui estudados.

No primeiro caso, a chancelaria paraguaia publicou nota nos seguintes termos sobre a decisão do MERCOSUL de suspender o país em 2012:

Tal decisión, pese a que invoca expresamente el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, fue adoptada sin dar cumplimiento a lo determinado en el Artículo 4 del referido Protocolo, que exige la realización de las consultas pertinentes con el Estado afectado, lo

*cual no se llevó a cabo en lo que respecta a la República del Paraguay. Por ese motivo, la decisión no solo es ilegal sino también ilegítima y violatoria del debido proceso.*²⁰³

Na mesma linha, a chancelaria venezuelana considerou que as consultas promovidas pelos sócios originais do MERCOSUL não teriam resultado infrutíferas. Nota publicada após a suspensão de 2017 afirmou ser “falso” o “suposto desinteresse da Venezuela” de participar de reunião “para avançar em soluções construtivas”. A Casa Amarela argumentou que:

*La República Bolivariana de Venezuela confirmó, amplia y suficientemente, por misiva de su Canciller de fecha 27 de julio de 2017, la disposición al diálogo sincero, proponiendo la realización de una reunión en la ciudad de Caracas durante la primera semana de agosto de 2017, con observancia a los principios del Derecho Internacional y al respeto mutuo [...] nunca en el marco de espurias pretensiones de aplicabilidad del Protocolo de Ushuaia.*²⁰⁴

Quando da suspensão do Paraguai, a Advocacia-Geral da União considerou satisfeito o requisito das consultas prévias pela missão de chanceleres da UNASUL a Assunção, na noite do dia 21 de junho de 2012, data em que a Câmara dos Deputados aceitou a denúncia contra o presidente Lugo e véspera do juízo político no Senado. Segundo o parecer assinado pelo consultor-geral da União:

Não há rito, forma, norma, padrão ou *blue print* – guia – para a referida troca de consultas, do que resulta que nenhuma formalidade absoluta possa ser exigida, por falta mesmo de expressa disposição convencional ou legal. A troca de informações, impressões, preocupações e considerações, ainda que informais, entre os Estados partes, é suficiente para que se tenha cumprida a exigência, no que se refere à troca de consultas.

203 Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1232, de 02/08/2012.

204 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Comunicado de Venezuela en rechazo al pronunciamiento de cancilleres em MERCOSUR, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/venezuela-rechaza-pretension-ilegal-arbitraria-suspension-del-mercosur/>>. Acesso em: 21 maio 2021.

Por isso, não há necessidade de depósito das notas das consultas na Secretaria do MERCOSUL, bem como de instauração de procedimento formal, supostamente concebido para comprovação de contraditório. Insista-se, a movimentação entre chanceleres e ministros é suficiente para qualificar de *consultas*, cuja informalidade prefere ao rigor de fórmulas, até porque não há previsão convencional, nesse sentido.²⁰⁵

Diante dos protestos suscitados em ambos os casos de suspensão, as seguintes indagações tornam-se pertinentes: o que se entende por “consultas” no artigo 4º do Protocolo de Ushuaia? Há parâmetros que devem orientar o processo de consultas? Essas perguntas não são mero exercício acadêmico. Deverão fazer parte do argumento diplomático que se invocará para justificar a aplicação da cláusula democrática. Nesse caso, trata-se de buscar a legitimidade pelo procedimento²⁰⁶. Como se verá mais adiante, vários são os contenciosos internacionais em que o requisito das consultas, ou das negociações prévias, é apresentado como questão de admissibilidade de uma demanda.

3.1. O conceito de “consultas” no Protocolo de Ushuaia

Os artigos 31 e 32 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados dispõem, respectivamente, sobre a regra geral e meios suplementares de interpretação de tratados. Segundo a regra geral (artigo 31), deve-se interpretar um tratado de acordo com o “sentido comum atribuível” aos seus termos e “à luz de seu objetivo e finalidade”. A Convenção de Viena atribui especial relevância à interpretação literal de um tratado porque reflete, de forma mais fidedigna, a intenção das partes ao celebrarem o instrumento e o equilíbrio atingido para que se forme consenso em torno do texto²⁰⁷. Como os tribunais internacionais têm sua legitimidade

205 GODOY, 2012, p. 307, parágrafos 9-10.

206 Termo usado pelo ex-chanceler Aloysio Nunes em entrevista concedida em 19/11/2020.

207 AUST, A. *Modern Treaty Law and Practice*. 3 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 208-209. Discute-se, na doutrina, se um ou outro tipo de interpretação deve prevalecer ou se o mais apropriado seria uma abordagem “holística”, que atribua à finalidade do tratado o mesmo peso que o significado de suas palavras. Aqueles contrários a essa abordagem alertam para os riscos do excessivo “dinamismo” na interpretação, o que levaria ao subjetivismo, à

assentada no consentimento do Estado, e não em um ordenamento jurídico, como é o caso das cortes constitucionais, a interpretação literal é modo mais dominante para justificar decisões se comparado a tribunais nacionais.

Naturalmente, não há um único “sentido comum” das palavras. O mesmo termo, ou a mesma frase, pode ter significados diversos a depender do tratado em que é inserido. Para interpretar o artigo 4º do Protocolo de Ushuaia, portanto, é preciso examinar qual sentido do termo “consultas” seria compatível com o objeto e a finalidade desse instrumento.

a) Distintas acepções do termo “consultas”

O termo “consultas” tem sido usado, em variados instrumentos internacionais, de forma quase intercambiável com o termo “negociações”. Ambos equivalem, na prática diplomática, a discussões em diferentes níveis de autoridade com vistas à formulação de um entendimento comum ou de um acordo²⁰⁸. O verbo “consultar” pertence ao campo etimológico de “deliberar” e “pedir conselho”. Uma de suas acepções é “procurar conhecer o que se passa em; inquirir, auscultar, sondar”²⁰⁹.

Há quem identifique pequenas nuances entre “negociar” e “consultar”. Enquanto o termo “negociações” estaria associado à busca de uma solução formal para um problema²¹⁰, o termo “consultas” se referiria a uma coordenação para resolver um problema por meio de arranjos informais que podem ser temporários, imperfeitos e vagos. O resultado final das consultas, segundo esse entendimento, não criaria qualquer obrigação jurídica. Seria o mais simples, o mais primitivo e o

adulteração do que fora acordado, à quebra dos parâmetros sobre os quais se alcançou o consenso (ORAKHELASHVILI, 2008, p. 311).

208 HAKAPÄÄ, K. Negotiation. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2013.

209 HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

210 O verbete “negociação” contém a seguinte acepção: conversação diplomática entre duas ou mais nações visando a tratado, convenção etc. (HOUAISS; VILLAR, 2009).

mais sumário tipo de procedimento diplomático para intercâmbio de pontos de vista²¹¹.

De fato, uma das mais corriqueiras acepções da palavra “consultas” está relacionada à discussão livre de temas da agenda política entre dois Estados. Essa discussão não é necessariamente orientada para a resolução de uma controvérsia ou para a assunção de um compromisso vinculante. Pode envolver apenas a troca de informações, a coordenação de posições ou o seguimento de iniciativas. Nessa acepção do termo, é válida a assertiva acima, quanto à natureza simples, primitiva e sumária das “consultas”. Trata-se de mero intercâmbio de pontos de vista, desconectado de um processo específico. Seria igualmente válida a diferença em relação à palavra “negociações” quando essa última é tomada como um processo de codificação do direito internacional ou de formulação de algum compromisso jurídico entre os lados envolvidos.

As “consultas” previstas no Protocolo de Ushuaia, no entanto, são mais do que mecanismo discricionário para tratar de um tema na agenda bilateral. As “consultas” são parte de um mecanismo, um procedimento, que aponta a uma determinada direção. Trata-se de etapa juridicamente obrigatória, segundo o artigo 4º do Protocolo, para a aplicação de medidas de grande relevância: a suspensão de direitos e de obrigações de um Estado faltoso no MERCOSUL.

A depender do contexto fático, o termo pode assumir duas acepções. Caso se esteja diante de uma situação em que haja dois governos concorrentes, um legítimo e outro *de facto*, e as consultas sejam realizadas com o governo legítimo (já que representaria a democracia no Estado afetado), o termo “consultas” assume a acepção de mera concertação de posições. Não haverá uma controvérsia entre o MERCOSUL e o governo legítimo, que concordará com a aplicação da cláusula democrática em desfavor do governo *de facto*.

211 SZTUCKI, J. International consultations and space treaties. *Proceedings of the 17th Colloquium on the Law of Outer Space* 147, 1974.

Caso se esteja diante de uma situação com apenas um governo, governo esse acusado de deteriorar a ordem democrática, haverá significativa diferença de visões entre o MERCOSUL e o Estado afetado. O termo está, nessa hipótese, mais próximo a outra acepção da palavra “consultas” segundo a prática diplomática: “consultas” seriam um meio diplomático de solução de controvérsias. A controvérsia, nessa hipótese, seria o próprio cumprimento da cláusula democrática. O MERCOSUL exigirá que o Estado faltoso adote medidas concretas, antes da aplicação de sanções, para a restauração da ordem democrática, de modo a assegurar o bom e regular funcionamento do bloco. Como se verá mais adiante, vários são os tratados que adotam mecanismo análogo a um processo diplomático para resolver diferenças entre os Estados partes. São tratados que preveem negociações, ou consultas prévias, para que se evite uma situação de descumprimento do tratado ou para que essa situação não seja levada a uma etapa mais intrusiva de solução de uma controvérsia.

b) Antecedentes do termo “consultas” nas Américas

No sistema interamericano, o termo “consultas” está, há muito, associado a método diplomático de solução de controvérsias. O Protocolo Adicional Relativo à Não Intervenção, assinado em 1936, em Buenos Aires, foi o primeiro a dar-lhe esse caráter. O instrumento determina, já em seu artigo 1º, o seguinte:

As Altas Partes Contratantes declaram inadmissível a intervenção de qualquer delas, direta ou indiretamente, e seja qual for o motivo, nos assuntos internos ou externos de qualquer outra parte.

A violação das estipulações deste artigo dará lugar a uma *consulta mútua*, afim de serem trocadas ideias e procurados processos de acordo pacífico. (grifo nosso)²¹²

212 A Convenção foi ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 2.728, de 6 de junho de 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-2728-6-junho-1938-363888-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

Ainda nessa conferência, que tratou da consolidação da paz no continente americano, criou-se mecanismo de consultas a ser acionado na hipótese de guerra entre países americanos ou entre esses e potências extrarregionais. Dois anos depois, em Lima, estendeu-se o método da consulta, previsto em resoluções e convenções firmadas entre os países do hemisfério, a outros temas, de natureza econômica, cultural ou de outra ordem. Definiu-se a consulta, na chamada Declaração de Lima, como processo coordenador das vontades soberanas das repúblicas americanas, para o fim especial de tornarem efetiva a sua solidariedade²¹³. Realizaram-se, posteriormente, sucessivas reuniões de consultas (Panamá, 1939; Havana, 1940; Rio de Janeiro, 1942) até a celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Carta da OEA, que formalizaram o mecanismo. O TIAR prevê consultas em situações de emergência, com vistas à adoção de medidas destinadas a enfrentar ameaças à paz e à segurança do continente. A Carta criou a Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, foro destinado a examinar problemas urgentes e de interesse comum²¹⁴.

Esses antecedentes regionais agregam ao termo “consultas” uma parcela de formalidade, especialmente após sua vinculação à OEA. Na Resolução RC24/RES 1/01, adotada por Reunião de Consultas convocada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, por exemplo, os Estados designaram uma comissão no âmbito do Conselho Permanente da OEA para dar seguimento às consultas. Já na Resolução RC25/RES/1/08 rev1, adotada por Reunião de Consultas destinada a examinar incursão de militares e policiais da Colômbia em território equatoriano, em 2008, os Estados instruíram o SGOEA a exercer seus bons ofícios

213 *Los Gobiernos de los Estados Americanos declaran: [...] Y que para el caso de que la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea así amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabrarlas, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias* (Disponível em: <<http://www.argentina-rree.com/9/9-009.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2018). A Conferência de Lima proclamou, ainda, a ilicitude do recurso à força como instrumento de política nacional ou internacional (CANÇADO TRINDADE, A. A. *La doctrina latinoamericana del derecho internacional y el aporte de José Gustavo Guerrero*. In: *Homenaje a José Gustavo Guerrero*, 16 de octubre de 2018, Palacio de la Paz, La Haya, p. 20, mimeo).

214 ACCIOLY, H. *Tratado de direito internacional público*. v. III. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 16-20.

para a implementação de mecanismo de observação acordado entre os países envolvidos no incidente.

O Protocolo de Buenos Aires de 1936, ao caracterizar as “consultas mútuas” como método de solução de controvérsias (artigo 1º), pressupõe que o seu objetivo é resolver entendimentos divergentes entre os Estados participantes das consultas. A Declaração de Lima de 1938, por outro lado, atribui às “consultas” a natureza de uma concertação regional frente a uma ameaça externa. A diferença entre esses instrumentos é a presença do contraditório. Isso determinará se as “consultas” serão mecanismo de concertação ou de solução de controvérsias. Quando as consultas têm o objetivo de enfrentar uma ameaça externa, o lado faltoso (a ameaça externa) não precisa fazer parte do processo de consultas. Não há, nesse caso, contraditório ou controvérsia entre os participantes do mecanismo. Há, sim, uma concertação. Quando as consultas têm o objetivo de resolver uma diferença sobre questão de fato e de direito entre os participantes do mecanismo, haverá a presença do Estado faltoso no procedimento, um contraditório e, portanto, uma controvérsia.

Esse é o caso da Reunião de Consultas de 2008, sobre o incidente entre a Colômbia e o Equador. Os dois países estavam, no início do processo, em posições opostas. Havia uma controvérsia internacional, rapidamente superada graças aos esforços que culminaram na Reunião de Consultas. Já na Reunião de Consultas de 2001, sobre os atentados do 11 de setembro, ocorreu uma concertação regional sobre o que fazer frente a uma ameaça externa. Não havia controvérsia entre os participantes das consultas, tampouco contraditório.

O MERCOSUL também dispõe, entre seus acordos fundacionais, de mecanismo de solução de controvérsias com uma etapa prévia, diplomática: as negociações diretas. Enquanto o Protocolo de Ushuaia requer “consultas prévias” antes da aplicação de sanções, o Protocolo de Olivos determina a realização de “negociações diretas” como pré-condição para que se passe às etapas seguintes do mecanismo de solução

de controvérsias²¹⁵. Esse procedimento foi acionado pela Venezuela para tratar de sua suspensão do MERCOSUL com base na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados²¹⁶. As negociações se estenderam até 25 de abril de 2017, quando a Venezuela decidiu solicitar o início da fase arbitral da controvérsia apenas em desfavor da Argentina²¹⁷.

O Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL enfatizou a importância do pré-requisito das negociações diretas sob o mecanismo de Olivos em seu laudo 01/2012, que trata da demanda do Paraguai para anular a suspensão aplicada com base no Protocolo de Ushuaia. O TPR acolheu exceção de admissibilidade proposta pelos Estados demandados (entre eles o Brasil). A exceção alegou, precisamente, a ausência do cumprimento, pelo Paraguai, do requisito das negociações diretas antes da ativação da competência do TPR. O Paraguai, por sua vez, argumentou que se tratava de uma exigência de cumprimento impossível, uma vez que havia sido suspenso do MERCOSUL, sem direito a defesa. O TPR, no entanto, entendeu que:

apesar da situação alegada pelo Paraguai, existe um dispositivo processual que determina a forma de solicitar negociações diretas com as partes adversárias em uma controvérsia no MERCOSUL. Caso houvesse o Paraguai solicitado negociações, havendo estas sido rejeitadas, teríamos uma situação distinta. Mas não há demonstração, nos autos, de que o Paraguai tenha buscado efetivar as negociações diretas exigidas pela norma.²¹⁸

215 O artigo 4º do Protocolo de Olivos determina o seguinte: Os Estados partes em uma controvérsia procurarão resolvê-la, antes de tudo, mediante negociações diretas. Além disso, o Regulamento do Protocolo de Olivos dispõe que: “*La comunicación a que hace referencia el artículo 5.1 [comunicação sobre o início das negociações] del Protocolo de Olivos, deberá ser enviada por escrito a la otra parte en la controversia, con copia a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (en adelante SM) y a los demás Estados partes, y deberá contener una enunciación preliminar y básica de las cuestiones que la parte entiende integran el objeto de la controversia, así como la propuesta de fecha y lugar para las negociaciones directas*”.

216 VENEZUELA activa arbitraje en el MERCOSUR ante conflicto por suspensión. *EFE*, 25 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.efc.com/efe/america/economia/venezuela-activa-arbitraje-en-el-mercosur-ante-conflicto-por-su-suspension/20000011-3248096>>. Acesso em: 21 maio 2021.

217 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 13, de 10/01/2018.

218 TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo nº 1/2012, de 21 de julho de 2012, parágrafo 60. Disponível em: <https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

Esse dispositivo do Protocolo de Olivos tem especial relevância para a presente análise sobre o termo “consultas”. Segundo a regra geral sobre interpretação de tratados (Convenção de Viena, artigo 31), deve-se considerar o contexto de um instrumento ao examinar o significado de seus dispositivos. Não se trata do contexto político em que o tratado foi concluído ou do contexto em que é aplicado. Trata-se, sim, de outros dispositivos convencionais distintos daqueles sob análise, embora a eles vinculados. O objetivo é assegurar consistência entre tratados correlatos e com as mesmas partes. Por isso, para fins de interpretação, a Convenção de Viena considera parte do contexto “qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado” (artigo 31.2.b).

Tanto o Protocolo de Olivos como o Protocolo de Ushuaia são tratados conexos, relacionados ao Tratado de Assunção e aos demais textos considerados fundacionais do MERCOSUL. Todos os sócios originais do MERCOSUL ratificaram ambos os instrumentos. Pode-se inferir que o Protocolo de Olivos, ao tratar de “negociações diretas”, etapa inicial para a solução de uma controvérsia, fornece contexto relevante para a interpretação do termo “consultas” nos artigos 4º e 5º do Protocolo de Ushuaia. Em ambos os casos, está-se diante de uma diferença entre os Estados membros do MERCOSUL sobre normas ou princípios do bloco. O Protocolo de Olivos prevê os procedimentos para solucionar diferenças em geral. O Protocolo de Ushuaia prevê procedimentos para a aplicação de uma sanção, mas requer, antes da aplicação da sanção propriamente dita, um intercâmbio entre Estados em posições opostas.

Quando da demanda paraguaia no TPR em 2012, o Brasil, a Argentina e o Uruguai alegaram a incompetência *ratione materiae* do tribunal em razão da natureza política da decisão de aplicar uma cláusula democrática e da suposta natureza exclusivamente comercial do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Essa tese também é defendida por diplomatas que consideraram um erro político

a demanda paraguaia ao TPR, por fim rejeitada²¹⁹. Mas o fato é que o TPR fez questão de deixar consignado, no laudo 1/2012, que:

não se pode falar de “falta de vocação” do sistema para solucionar controvérsias que ultrapassam a esfera comercial. A legitimidade do sistema se fundamenta na contribuição à estabilidade, na medida em que avança o processo de integração, em suas diversas esferas. Esta legitimidade deve ser apreciada conforme o texto acordado no PO [Protocolo de Olivos] pelos Estados partes, o qual não exclui *a priori* a análise de qualquer tipo de controvérsia no marco do MERCOSUL.²²⁰

Uma forma de excluir a decisão de aplicar o Protocolo dos órgãos de solução de controvérsias do bloco é dar certa formalidade ao requisito das consultas prévias. Assim, os países do MERCOSUL “blindariam” essa decisão, deixando registro, de forma inequívoca, que envidaram esforços para resolver as diferenças sobre a restauração da ordem democrática antes de passar à aplicação das sanções, e que uma solução satisfatória não teria sido alcançada por intransigência do Estado afetado. Mais uma vez, dar-se-ia mais legitimidade à decisão pelo procedimento. Isso contribuiria para desestimular questionamentos procedimentais e evitar a anulação da suspensão pelas instâncias arbitrais do bloco.

A ideia de desacoplar os métodos de solução de controvérsias segundo a natureza da controvérsia (política ou comercial) foi acolhida no texto de 18 de junho de 2020 do acordo MERCOSUL-União Europeia. O componente político e institucional do acordo prevê, na seção *fulfilment of the obligations*, dois métodos de solução de controvérsias. Segundo o item 2 desta seção, para obrigações relacionadas a questões comerciais, serão aplicados os mecanismos específicos da parte econômica do acordo, que inclui arbitragem, por exemplo. Mas para solucionar controvérsias relacionadas a violações dos chamados “elementos essenciais” do acordo, que compreendem princípios democráticos, direitos humanos e liberdades

219 Entrevista com diplomata paraguaio concedida em 27/11/2020.

220 TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo n° 1/2012, de 21 de julho de 2012, parágrafo 37. Disponível em: <https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2018.

fundamentais, o instrumento prevê o método das consultas entre as partes²²¹.

c) Consequências distintas para acepções distintas: consultas como tentativa de solucionar uma controvérsia

Quando da aplicação do Protocolo de Ushuaia ao Paraguai, em 2012, a AGU considerou que não havia rito ou forma para as consultas, por falta de expressa disposição convencional. Mas a depender de sua acepção, o significado da palavra “consultas” pode exigir um certo grau de formalidade, ainda que brando. Quando, no marco do Protocolo de Ushuaia, há visões opostas sobre a manutenção da ordem democrática, visões que opõem os Estados membros do MERCOSUL ao Estado afetado, como ocorreu nos dois episódios em que foi aplicado, há uma controvérsia sobre a existência de ruptura democrática. Para usar os termos do parecer da AGU, há um contraditório.

Qualquer controvérsia internacional existe objetivamente *per se*, não precisa ser reconhecida por uma terceira parte ou por uma instância internacional²²². No direito internacional, não é necessária a instauração de procedimento formal para comprovar a existência de uma controvérsia, mesmo porque a maioria é solucionada por meio de negociações diretas. Tampouco precisa haver um interesse material em jogo²²³. Os comunicados oficiais publicados de lado a lado bastam

221 MERCOSUL; União Europeia. The MERCOSUR-EU Association Agreement. Versão de 18 de junho de 2020, *mimeo*.

222 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Interpretation of Peace Treaties, Advisory Opinion: *ICJ Reports 1950*, p. 65. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/8/advisory-opinions>>. Acesso em: 1º dez. 2018, p. 74.

223 Nos chamados casos da África do Sudoeste, que opuseram a Etiópia e a Líbia à África do Sul em torno do cumprimento do mandato sul-africano sobre a atual Namíbia, o lado sul-africano argumentou que não havia controvérsia porque não havia conflito envolvendo direitos ou interesses dos demandantes. Argumentou, ainda, que as obrigações decorrentes do mandato eram devidas à Liga das Nações em nome da população local. A CIJ rechaçou a objeção no entendimento de que quaisquer dispositivos do mandato, tivessem ou não relação com os Estados demandantes, poderiam ser monitorados pelos membros da Liga. Os Estados membros tinham um direito, ou um interesse jurídico, em que o detentor do mandato cumprisse suas obrigações em relação aos habitantes do território em questão, cf. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Southwest Africa Cases (Ethiopia vs. South Africa; Liberia vs. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962: *ICJ Reports 1962*, p. 319 e 343. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/46/judgments>>. Acesso em: 1º dez. 2018. *Mutatis mutandis* pode-se inferir que qualquer Estado membro do MERCOSUL, em decorrência do Protocolo de Ushuaia, tem um interesse jurídico na preservação da ordem democrática nos demais países do bloco. Não haveria que se falar, portanto, de ausência de controvérsia por falta de interesse jurídico envolvido.

para demonstrar que há, em um caso concreto, divergência sobre uma (importante) questão de direito²²⁴.

É verdade que, no direito internacional, não existe uma “obrigação geral de negociar”²²⁵. O caso do Protocolo de Ushuaia, no entanto, é distinto. O instrumento prevê uma obrigação de realizar consultas se os Estados membros decidirem ativar procedimentos que possam levar a uma sanção. Surge, então, a controvérsia em torno da ruptura ou não de uma ordem democrática. Resolver essa controvérsia, no caso do Protocolo, significa, preferencialmente, chegar a um acordo quanto a medidas que garantam “a plena vigência das instituições democráticas, condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração”, como dispõe o artigo 1º. O objetivo e a finalidade do Protocolo de Ushuaia é a plena vigência da democracia no MERCOSUL. Caso não seja possível um acordo em razão da intransigência do Estado infrator, ou seja, quando as consultas se mostrarem “infrutíferas”, como manda o artigo 5º, passa-se à etapa de sanções. Mas só é possível caracterizar uma consulta como infrutífera quando há um mínimo de formalidade para demonstrar a intransigência. É necessário algum registro, alguma distensão no tempo, ainda que muito modesta, para que as partes possam expor, oficialmente, os seus pontos de vista, e buscar, de boa-fé, uma solução. As consultas devem ser efetivas. Se a suspensão fosse concomitante à declaração de ruptura democrática, o disposto no artigo 5º seria inútil. Bastaria o instrumento prever, *tout court*, a suspensão

224 No caso *Geórgia vs. Rússia*, a CIJ examinou declarações de representantes georgianos e russos no CSNU, comunicados à imprensa e entrevistas do presidente da Geórgia e do ministro das Relações Exteriores da Rússia para constatar a existência de uma controvérsia entre os dois países envolvendo dispositivos da CERD (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia vs. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports 2011*, p. 70, parágrafo 113. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/140/judgments>>. Acesso em: 1º dez. 2018). Não é necessário iniciar procedimento formal para instaurar a controvérsia, mas, sim, para resolvê-la, a depender do método de solução de controvérsia previsto em um tratado.

225 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia vs. Chile), Judgment. *ICJ Reports 2018*, p. 507, parágrafo 165. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/157/judgments>>. Acesso em: 13 dez. 2018. Essa tese, suscitada pela Bolívia perante a CIJ, foi rechaçada. Segundo o tribunal, o artigo 2.3 da Carta da ONU cria uma obrigação de resolver controvérsias de modo a preservar a paz e a segurança internacionais, e a justiça. Mas não há indicação do método a ser usado, que é de livre escolha das partes.

em caso de ruptura democrática, sem qualquer etapa anterior. Mas não é essa a redação do Protocolo de Ushuaia.

Naturalmente, caso não exista controvérsia alguma entre os Estados membros do MERCOSUL – hipótese, por exemplo, em que o governo legítimo do Estado onde houve ruptura democrática concorde com esse diagnóstico – não seriam necessárias as mesmas formalidades. A suspensão, ou qualquer outra medida, poderia ser aplicada de forma mais célere e simplificada, uma vez que não haveria diferença a ser resolvida. A acepção da palavra “consultas” equivaleria, nessa hipótese, aos casos de concertação regional vistos acima. Na acepção de mera “concertação”, quando não há oposição de visões, talvez a mera “movimentação entre chanceleres e ministros”, para usar a formulação da AGU, seja “suficiente para qualificar de consultas” os atos a serem praticados com base no Protocolo (o caso será analisado de forma mais detida no item III, *infra*). Mas esse não foi o caso das situações verificadas no Paraguai e na Venezuela. Houve significativa diferença de visões que opuseram os dois lados. Houve controvérsia entre os membros do MERCOSUL sobre a aplicação do Protocolo de Ushuaia.

O objetivo das seções abaixo é identificar parâmetros formulados por instâncias arbitrais, ou por tribunais internacionais, quando tiveram de examinar, em casos concretos, o cumprimento do requisito de negociações ou de consultas antes que uma controvérsia passasse para uma fase mais intrusiva de um procedimento. São parâmetros que podem criar expectativas de comportamento nos países do MERCOSUL que venham a ser sancionados com o Protocolo de Ushuaia, ou que podem fornecer argumentos para que o procedimento a ser adotado quando da aplicação da cláusula democrática seja questionado.

3.2. Requisitos formais para as consultas

Os requisitos descritos nesta seção foram identificados em julgamentos de tribunais como a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar. Essas são instâncias

que lidam com contenciosos políticos, alguns dos quais em situações de conflito armado ou de ruptura de relações diplomáticas. Esse é o tipo de contexto fático que se assemelha àquele verificado quando o Protocolo de Ushuaia é invocado, em resposta a fatos desestabilizadores que minam uma ordem democrática. São situações diferentes daquelas verificadas em contenciosos comerciais.

Alguns laudos arbitrais do MERCOSUL, em situações atípicas, que fogem da rotina da organização, buscaram argumentos em sentenças da CIJ, ou tiveram de interpretar instrumentos como a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e instrumentos de direitos humanos para justificar uma decisão. Um exemplo foi a decisão do tribunal arbitral constituído em 2006 para julgar controvérsia entre o Uruguai e a Argentina sobre o bloqueio de pontes entre os dois países.

A Argentina, para fundamentar seu arrazoado, invocou oito decisões judiciais de tribunais como a Corte Permanente de Justiça Internacional e a CIJ. O Uruguai recorreu aos Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos, documento debatido no VI Comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas. O tribunal arbitral (parágrafos 138 e 139 do laudo) se pronunciou sobre obrigações de direitos humanos que a Argentina invocava em seu favor para tentar afastar a sua própria responsabilidade pelo bloqueio das pontes: Declaração Americana dos Direitos do Homem, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto de São José, Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Outra referência feita pelo tribunal ao direito internacional geral (parágrafo 153 do laudo) foi à existência de um dever de diligência devida “na prevenção dos atos desses indivíduos [que bloqueavam as pontes] que é imposta pelo direito internacional”. Além disso, a decisão concluiu que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados “é direito aplicável pelos tribunais do MERCOSUL”²²⁶.

226 MERCOSUL. Laudo do tribunal arbitral *ad hoc* constituído para decidir sobre a controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Argentina sobre “omissão do governo argentino para adotar as medidas adequadas para prevenir e/ou cessar os obstáculos à livre circulação decorrentes de bloqueios em território argentino de vias de acesso às pontes internacionais Gral. San Martín e Gral. Artigas que unem a República Argentina com a República

Outro exemplo de parâmetros jurídicos usados no MERCOSUL, encontrados em precedentes de outros tribunais, está no laudo de 5 de agosto de 2005 para resolver controvérsia entre o Uruguai e o Brasil sobre medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco. O tribunal arbitral teve de justificar a efetiva existência de uma controvérsia entre os dois países já que o Brasil não havia contestado reclamação formulada pelo Uruguai no procedimento arbitral. Para isso, recorreu a cinco precedentes, da Corte Permanente de Justiça Internacional e da CIJ. Declarou que “independentemente da aplicação da normativa específica do MERCOSUL, o Tribunal está obrigado a observar, na medida em que sejam aplicáveis à matéria, as normas e os princípios de direito internacional” (páginas 6 e 7 do laudo)²²⁷.

Recorrer a precedentes internacionais, portanto, é prática corrente nos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL. A Argentina e o Uruguai o fizeram nos dois contenciosos citados para defender seus argumentos. Por essa razão se examinará, aqui, precedentes relevantes para identificar parâmetros jurídicos que podem incidir sobre o requisito das consultas prévias do Protocolo de Ushuaia. Levar esses parâmetros em conta é, naturalmente, uma escolha dos países que decidem acionar a cláusula democrática. Eles podem ser úteis para reforçar o lado jurídico do argumento diplomático que será apresentado para justificar as sanções do Protocolo, isto é, para mostrar que o procedimento foi devidamente seguido, conforme a prática diplomática reconhecida mundo afora. Não se trata de tolher a liberdade dos Estados do MERCOSUL de aplicar seus próprios critérios, mas de garantir que as decisões sejam mantidas pelo sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL ou em outros foros. Trata-se, ainda, de assegurar consistência na aplicação do Protocolo, algo ainda mais relevante porque pode resultar em uma sanção, que

Oriental do Uruguai”, de 6 de setembro de 2006. Disponível em: <https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_arb_omision_estado_arg.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

227 MERCOSUL. Laudo do tribunal arbitral *ad hoc* constituído para decidir sobre controvérsia entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil sobre medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco, de 5 de agosto de 2005. Disponível em: <https://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/bras/Laudo_br_10_pt_Med_restric_comerc_tabaco.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2020.

provocará reações do Estado infrator. Contribui, também, para reforçar a dimensão jurídica do MERCOSUL. Um sistema jurídico regional bem articulado com normas e princípios relevantes de outras instâncias, além de respeitoso aos princípios gerais do direito, é um sistema jurídico bem mais forte e menos sujeito a questionamentos de fora.

A tese que aqui se defende é a de que as consultas previstas nos artigos 4º e 5º do Protocolo de Ushuaia podem tomar a forma de um processo diplomático, isto é, constituir método para resolver eventual controvérsia entre os membros do MERCOSUL em torno do objetivo maior do instrumento: preservar a plena vigência das instituições democráticas no bloco. Caso as consultas sejam incapazes de resolver diferenças entre os Estados membros, o artigo 5º do Protocolo faculta medidas outras, como a suspensão do Estado faltoso dos trabalhos da organização. Nessa acepção do termo “consultas”, é preciso verificar se há formalidades envolvidas, se há parâmetros para caracterizar a boa-fé dos Estados do MERCOSUL ao aplicarem o instrumento e a intransigência do Estado a ser sancionado.

Essas mesmas questões – parâmetros em consultas ou negociações prévias – têm sido enfrentadas em exames de admissibilidade em diferentes contenciosos. A realização de consultas, ou de negociações prévias, são pré-requisito corriqueiro em tratados multilaterais para o acionamento de mecanismos de solução de controvérsias. Diante da ausência de regras procedimentais aplicáveis a toda e qualquer negociação, órgãos judiciais ou arbitrais têm recorrido essencialmente aos fatos para cotejá-los, caso a caso, com parâmetros desenvolvidos ao longo do tempo pela jurisprudência. Impõe-se verificar, neste estudo, quais os elementos ou princípios podem ser úteis para se considerar exaurido o pré-requisito das negociações prévias, frequentemente questionado pelo lado demandado em uma controvérsia internacional para obstar o prosseguimento de uma demanda.

a) Diferença entre protestos e negociações – parâmetro 1

A CIJ já examinou, em diversos casos, o cumprimento do requisito das negociações prévias consagrado em cláusulas jurisdicionais. O tribunal tem diferenciado meros protestos de negociações.

Em *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*²²⁸, a Geórgia alegou que a Rússia violara, em seu território, dispositivos da Convenção das Nações Unidas contra a Discriminação Racial (CERD). A base para a jurisdição da CIJ era o artigo 22 da CERD²²⁹, que determina negociações prévias entre os Estados partes antes de uma controvérsia ser submetida ao tribunal da Haia.

A Rússia, em sua defesa, afirmou que o pré-requisito das negociações prévias não fora cumprido pela Geórgia. Argumentou que a cláusula de jurisdição da CERD, o artigo 22, determinava uma obrigação de comportamento ao lado georgiano: a obrigação de efetivamente negociar, embora não fosse necessário alcançar um acordo. No entender da Rússia, no caso concreto não teria havido qualquer negociação entre os dois países sobre o descumprimento da CERD, seja em foro bilateral, seja em multilateral. Além disso, prosseguiu a Rússia, uma negociação só pode ser frustrada (ou, nos termos do Protocolo de Ushuaia, uma consulta ser infrutuosa) se ela de fato tiver existido. Moscou alegou não ter sido o caso. A Geórgia rebateu a contestação russa afirmando que é a substância dos intercâmbios entre os países que importa, não a forma como esses entendimentos são conduzidos. Argumentou, em suma, que esse requisito da CERD deve ser interpretado com flexibilidade e que teria sido observado no caso concreto.

228 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia vs. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports 2011*, p. 70. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/140/judgments>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

229 Artigo 22: Qualquer controvérsia entre dois ou mais Estados partes relativa à interpretação ou aplicação desta Convenção, que não for resolvida por negociações ou pelos processos previstos expressamente nesta Convenção será, a pedido de qualquer das partes na controvérsia, submetida à decisão da Corte Internacional de Justiça, a não ser que os litigantes concordem em outro meio de solução.

A CIJ acolheu as teses russas. Observou que o conceito de negociações é distinto daquele de meros protestos ou de embates verbais:

Negociações envolvem mais do que a simples oposição de argumentos jurídicos ou interesses entre duas partes, ou a existência de uma série de acusações e refutações, ou até o intercâmbio de queixas e contestações diametralmente opostas. Como tal, o conceito de “negociações” distingue-se do conceito de “controvérsia”, e requer – ao menos minimamente – uma tentativa genuína de uma das partes envolvidas abrir o debate com a outra parte com vistas a resolver a controvérsia.²³⁰

A mesma questão – a existência ou não de negociações – foi examinada pela CIJ alguns anos depois no caso *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Ucrânia vs. Federação da Rússia)²³¹. Mais uma vez, tratou-se de verificar se o artigo 22 da CERD (obrigação de negociar) havia sido observado pelo demandante (Ucrânia). A Corte concluiu que o lado ucraniano cumpriu com a obrigação por meio do envio de três notas verbais à Rússia: i) uma em que descreve o que seriam violações da CERD e em que pede ao lado russo a abertura de negociações sobre o assunto no âmbito da Convenção; ii) uma em que solicita negociações presenciais em determinada data; iii) uma terceira em que, na ausência de resposta da Rússia em tempo hábil, propõe outra data para o encontro. A CIJ observa que as notas continham referências específicas à CERD, a Ucrânia deixava claro o seu ponto de vista sobre alegadas violações do instrumento, e a Rússia teve a oportunidade de responder às alegações. O tribunal constata que o intercâmbio entre as

230 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia vs. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports 2011*, p. 70, parágrafo 157. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/140/judgments>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

231 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine vs. Russian Federation)*, Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports 2019*, p. 558. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/166/166-20191108-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

partes durou aproximadamente dois anos e que, apesar do insucesso em alcançar uma solução, isso “demonstra uma tentativa genuína de negociação por parte da Ucrânia”²³².

A diferença entre “negociações” e “protestos”, ou “embates verbais” (*disputation*, em inglês), já havia sido examinada, nos anos 60, em outros precedentes. Questionava-se se debates entre Estados em reuniões plenárias de organizações internacionais, ou comunicados circulados a terceiros Estados com queixas e réplicas, poderiam ser equiparados a negociações ou se seriam meros embates verbais (*disputation*)²³³. As teses que defendiam maior formalidade para caracterizar uma negociação enfatizavam o fato de que a inserção de requisitos como “negociações” em tratados, para resolver controvérsias, não é mera tecnicidade. Tem o propósito de proteger as partes, na medida do possível, de disputas desnecessárias, prematuras, motivadas por má-fé ou sem fundamento²³⁴. Há precedentes da CIJ que chegam a reconhecer – para fins de exaurimento de métodos de solução de controvérsia antes da ativação de uma cláusula jurisdicional – declarações ventiladas em foros multilaterais. Mas, nesses casos, devem ser examinados elementos factuais, como o autor de uma declaração ou de um documento, o seu destinatário e o seu conteúdo. A conduta das partes também deve ser levada em consideração. Declarações meramente exortatórias em foros multilaterais, sem clareza quanto ao objeto da controvérsia em questão, podem não ser suficientes para caracterizar uma negociação prévia²³⁵.

232 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine vs. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports 2019*, p. 558, parágrafos 118-120.

233 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning the Northern Cameroons (Cameroon vs. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 2 December 1963. *ICJ Reports 1963*, p. 15; Separate opinion of Judge Fitzmaurice, p. 112. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/48/048-19631202-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

234 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Southwest Africa Cases (Ethiopia vs. South Africa; Liberia vs. South Africa), Preliminary Objections, Judgement of 21 December 1962. *ICJ Reports 1962*, p. 319; Joint dissenting opinion of Judges Spender and Fitzmaurice, p. 563. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/47/047-19621221-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

235 Ao examinar declarações das Ilhas Marshall em Reunião de Alto Nível sobre Desarmamento Nuclear da AGNU (no dia 26 de setembro de 2013), a CIJ considerou que elas não foram específicas o suficiente para se referirem à inadimplência do Reino Unido para com suas obrigações jurídicas de desarmamento nuclear. Ver, a esse respeito, INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear

O mesmo argumento foi utilizado pela China em demanda iniciada pelas Filipinas na Corte Permanente de Arbitragem sobre o Mar do Sul da China. Em seu posicionamento (fora dos autos), a China contestou o argumento filipino segundo o qual as duas partes estavam envolvidas em negociações que, por anos, não haviam obtido resultado, o que justificaria seu direito de iniciar a arbitragem. A China argumentou que mero intercâmbio de pontos de vista, de forma genérica, sem o propósito de resolver uma controvérsia, não constitui uma negociação. As Filipinas estariam impedidas de iniciar unilateralmente procedimento de arbitragem uma vez que, do ponto de vista chinês, haveria acordos bilaterais que imporiam a solução da controvérsia por negociação²³⁶.

A Corte Permanente de Arbitragem não acolheu o argumento chinês. Entendeu que os documentos levados a seu conhecimento pelas Filipinas (atas, notas verbais, declarações) demonstraram que os dois lados haviam mantido discussões bilaterais regulares sobre variados assuntos, inclusive sobre o Mar do Sul da China. Além disso, a China e as Filipinas realizaram reuniões específicas sobre medidas de construção de confiança na região e mantiveram contato entre as respectivas missões diplomáticas sobre ocorrências no Mar do Sul da China. O fato de os encontros bilaterais terem sido chamados de “consultas”, ao invés de “negociações” (como manda a Convenção do Mar para se ter acesso à solução arbitral de uma controvérsia), foi relevado no laudo arbitral. A Corte considerou, ainda, que as discussões foram levadas adiante de boa-fé e que os dois lados genuinamente buscaram soluções acordadas. O fato de um acordo não ter sido alcançado não refletia falta de interesse ou de compromisso de uma das partes, mas visões inconciliáveis sobre como solucionar a questão (as Filipinas buscavam abordagem multilateral

arms race and to nuclear disarmament (Marshall Islands vs. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports 2016*, p. 833, parágrafo 46. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/160/judgments>>. Acesso em: 8 dez. 2018.

236 CHINA. Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines, 7 dez. 2014, parágrafos 48 e 49. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj_1/t1368895.htm>. Acesso em: 8 dez. 2018. In: PCA Case No 2013-19, sentença sobre jurisdição e admissibilidade, de 29 de outubro de 2015, parágrafos 241-251.

enquanto a China, bilateral). O tribunal considerou, portanto, satisfeito o pré-requisito de negociações prévias para que se passasse à solução arbitral²³⁷.

b) Forma de intercâmbio – parâmetro 2

A diferença entre meros protestos e negociação não significa que o lado demandante esteja obrigado a manter entendimentos pessoalmente. O envio de notas ou a troca de correspondência pode suprir o pré-requisito das negociações prévias.

Essa tem sido a interpretação do Tribunal Internacional sobre Direito do Mar a respeito do mecanismo de solução de controvérsias previsto na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982. Esse mecanismo, assim como as cláusulas jurisdicionais da CERD, e também da CEDAW, requer negociações prévias antes do recurso à solução arbitral. O artigo 283, parágrafo 1º, da Convenção do Mar determina às partes, caso surja uma controvérsia, “proceder sem demora a uma troca de opiniões com vistas a solucioná-la por meio de negociação ou de outros meios pacíficos”. No caso *Land reclamation in and around the Straits of Johor* (Malásia vs. Singapura), a Malásia comprovou o cumprimento desse requisito pelo envio de notas diplomáticas a Singapura. Essas notas transmitiam preocupações sobre área em disputa no estreito de Johor e solicitavam encontro de alto nível para solucionar a controvérsia. Singapura rejeitou as alegações e condicionou a realização do encontro à apresentação, pela Malásia, de relatórios e estudos que detalhassem suas queixas.

O Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar considerou que a troca de notas supriu o requisito do artigo 283 da Convenção do Mar para a ativação de procedimento arbitral. Considerou, ainda, que o requisito das negociações prévias não mais se impõe a partir do momento em que

237 PERMANENT COURT OF ARBITRATION, Case No 2013-19, sentença sobre jurisdição e admissibilidade, de 29 de outubro de 2015, parágrafos 348-352. Disponível em: <<https://pca-cpa.org/en/cases/7/>>. Acesso em: 8 dez. 2018.

não há possibilidade de se alcançar um acordo. Dessa forma, entendeu que a Malásia não era obrigada a prosseguir os entendimentos com Singapura antes de submeter o caso ao tribunal²³⁸.

A mesma questão surgiu no caso *Mox Plant* (Irlanda vs. Reino Unido), também perante a Corte de Hamburgo. O lado britânico alegou que a correspondência trocada com a Irlanda não correspondia a uma “troca de opiniões” sobre a controvérsia, como manda o artigo 283 da Convenção. Agregou que solicitara à Irlanda uma “troca de opiniões”, o que fora rechaçado. O tribunal aceitou os documentos apresentados pela Irlanda como base para o exercício da jurisdição arbitral e manteve o entendimento de que um Estado parte não é obrigado a prosseguir a troca de opiniões a partir do momento em que conclui que a possibilidade de alcançar um acordo se teria exaurido²³⁹.

c) Referência explícita ao tratado no curso das negociações prévias – parâmetro 3

Outra questão enfrentada pela jurisprudência diz respeito à necessidade de referência explícita, no decorrer das negociações prévias, ao tratado objeto da controvérsia. A CIJ entendeu, em dois contenciosos distintos, que não é necessário proceder dessa forma para que se considere exaurido o requisito das negociações. Basta que as negociações entre as duas partes se relacionem diretamente com a substância do tratado que contém a cláusula jurisdicional. Em outras palavras, “a substância das negociações deve relacionar-se com a substância da controvérsia, que, por sua vez, deve girar em torno das obrigações substantivas contidas no tratado em questão”²⁴⁰.

238 INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. Case concerning land reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia vs. Singapore), Order of 8 October 2003. Disponível em: <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_12/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

239 INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. The Mox Plant case (Ireland vs. United Kingdom), Order of 3 December 2001. Disponível em: <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_10/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

240 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia vs. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment. *ICJ Reports*

Mas no caso do Protocolo de Ushuaia, as “consultas” prévias parecem exigir, sim, referência explícita ao instrumento no curso desses entendimentos. Em primeiro lugar, porque não se trata de uma cláusula de jurisdição, em que as negociações prévias são mero requisito para a solução judicial de uma controvérsia. No caso de Protocolo, as consultas prévias são uma tentativa de solucionar a questão antes de se aplicar uma sanção, medida gravosa no direito internacional e potencialmente geradora de outras controvérsias. É desejável, portanto, interpretar o requisito das consultas prévias de modo a que sirva ao propósito maior do Protocolo, o retorno da normalidade democrática, e também de modo a assegurar a legitimidade do procedimento e evitar que venha a ser revisitado no sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Prescindir da referência explícita ao Protocolo de Ushuaia, no curso das consultas, contribui para a incerteza quanto à solidez jurídica do argumento diplomático.

Isso é ainda mais desejável porque o Protocolo de Ushuaia é instrumento com forte característica procedimental. O único dispositivo com conteúdo material é o artigo 1º, que prevê “a plena vigência das instituições democráticas” como condição essencial para a integração. Os demais artigos apenas disciplinam o rito a ser seguido no caso de rompimento democrático e o alcance das medidas a serem eventualmente aplicadas.

d) Conteúdo da obrigação de negociar em boa-fé – parâmetro 4

A obrigação de negociar não implica alcançar um resultado. Implica, sim, assumir comportamentos específicos para mostrar que as negociações realmente existiram. Um dos comportamentos esperados é evitar a obstrução injustificada do processo – interrupção das comunicações, atrasos sem motivos plausíveis. Outro é examinar os pleitos recíprocos.

2011, p. 70, parágrafo 161. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/140/judgments>>. Acesso em: 1º dez. 2018.

Esses parâmetros de comportamento são identificados na jurisprudência como evidência de boa-fé em um processo diplomático²⁴¹.

Outra obrigação de comportamento decorrente do princípio da boa-fé é o dever de não praticar atos que possam esvaziar o objeto e o propósito das negociações. O caso das *Papeleras* ilustra essa hipótese. Ao examinar se o Uruguai havia cumprido a obrigação de realizar consultas prévias à Argentina, conforme previsto em tratado, o tribunal concluiu que o mecanismo de consultas não teria qualquer relevância se uma das partes autorizasse o início da construção antes de as consultas prévias se exaurirem. A CIJ decidiu que o Uruguai descumprira o tratado em questão ao autorizar o início das obras das fábricas de celulose antes de encerrado o período para as consultas prévias. A obrigação de negociar de boa-fé impõe, a ambas as partes, comportar-se de tal modo que as negociações possam ser bem-sucedidas²⁴².

O artigo 4º do Protocolo de Ushuaia não determina resultado específico para as consultas entre os Estados partes (“promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado”). Se exigisse um acordo, favoreceria, precisamente, o Estado infrator, que buscaria rechaçar todos os pedidos formulados pelos Estados que acionam o instrumento. Trata-se de uma obrigação de empreender, objetivamente, os “melhores esforços”. Objetivamente porque o argumento diplomático demonstrará o cumprimento dessa obrigação com atos concretos – intercâmbio de comunicações, conteúdo das comunicações, momento em que se realiza. O conteúdo pode, por exemplo, exigir gestos concretos do Estado infrator: libertação de presos políticos, calendário eleitoral, transição democrática efetiva. Se os gestos forem recusados pelo outro lado, estaria caracterizada a boa-fé do MERCOSUL e a má-fé do Estado afetado.

241 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia vs. Greece), Judgment of 5 December 2011. *ICJ Reports 2011*, p. 644, parágrafos 132-138. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/142>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

242 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina vs. Uruguay), Judgment. *ICJ Reports 2010*, p. 14, parágrafos 146-147. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>>. Acesso em: 6 dez. 2018.

e) A natureza do tratado deve ser levada em conta – parâmetro 5

Ao se avaliar as formalidades envolvidas nas consultas prévias do Protocolo de Ushuaia – rito, momento em que se realiza, forma, conduta das partes – é necessário ter presente a natureza de uma cláusula democrática. Controvérsias que envolvem as chamadas obrigações sinalagmáticas – em que há um vínculo de reciprocidade entre as partes, como em tratados comerciais – devem ter tratamento distinto de disputas em torno de direitos fundamentais ou que digam respeito a uma *ordem pública* regional. No caso de tratados comerciais, espera-se que as partes façam concessões recíprocas, movimentos de barganha, compromissos mútuos. Ganha-se mais espaço em uma quota de produto agrícola, por exemplo, em troca de liberalização de alguma linha tarifária. No caso de tratados sobre direitos humanos, ou mesmo sobre a defesa da democracia, está-se diante de situações em que cada indivíduo pode ser diretamente afetado em suas liberdades. Os interesses em jogo transcendem um ou outro item de uma relação comercial ou bilateral. Não se trata de uma relação de reciprocidade. Há um núcleo de valores inegociável. Para a caracterização do objeto das consultas prévias, portanto, bastaria que os Estados do MERCOSUL apresentassem ao Estado infrator condições para a restauração da democracia. Se não forem aceitas, estaria caracterizada intransigência, passar-se-ia à etapa de sanções.

As consultas seriam, portanto, etapa de pressão sobre o Estado infrator para que se tente dissuadi-lo de levar adiante as políticas ou decisões adotadas e restaurar a democracia. A cláusula democrática é instrumento de pressão, não sujeita a relação de reciprocidade.

Casos severos de violações maciças e sistemáticas de direitos humanos exigirão ação mais célere por parte dos Estados membros do MERCOSUL. O argumento diplomático poderá justificar a celeridade revelando o quadro de direitos humanos que se apresenta no país a ser sancionado. Apenas o contexto fático determinará as formalidades exatas para o cumprimento do requisito das consultas prévias dos artigos 4º

e 5º à luz dos parâmetros identificados nesta seção ou de outros que venham a ser eventualmente desenvolvidos.

3.3. A suspensão do Paraguai e a realização das consultas previstas no Protocolo de Ushuaia

Quando da suspensão do Paraguai do MERCOSUL, a AGU considerou que a “movimentação de chanceleres” a Assunção supriu o pré-requisito das consultas previsto no Protocolo de Ushuaia. Essa movimentação refere-se à missão de chanceleres da UNASUL, acompanhados do secretário-geral da organização, realizada na noite do dia 21 de junho de 2012, véspera da decisão do Senado que afastou o presidente Fernando Lugo no processo de juízo político. A nota à imprensa com os resultados da missão, divulgada pela UNASUL, teve o cuidado de enumerar as autoridades locais com quem os visitantes conversaram e as solicitações que lhes haviam sido dirigidas pelos Estados membros da UNASUL (“garantias processuais e democráticas”). Essas garantias consistiriam na dilatação dos prazos para a defesa de Lugo.

O entendimento de que o requisito das consultas teria sido suprido pela missão de chanceleres foi defendido por alguns estudiosos da integração regional:

O argumento comumente utilizado para caracterizar a ilegalidade da suspensão do Paraguai é a necessidade de consultas, que deveriam ter sido, a juízo de alguns, formais. Essa afirmação constitui mera opinião, eis que o Protocolo refere-se a “consultas pertinentes”. No entanto, é de conhecimento público que os chanceleres dos Estados do MERCOSUL e da UNASUL realizaram uma visita *in loco* durante o evento, em que anteciparam a possibilidade de suspensão ao vice-presidente, ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário, em encontros amplamente cobertos pelos meios de comunicação (portanto contemplada vasta matéria probatória). Ademais, considerando as manifestações públicas de todos

os atores implicados, parece aventureira a ideia de que consultas formais poderiam ter sido frutíferas.²⁴³

O grau de formalidade que deve envolver o processo de consultas, contudo, não é mera opinião ou especulação acadêmica. É uma análise que serve a três propósitos. Primeiro, em caso de judicialização do assunto, é preciso que o Brasil e os demais Estados que aplicaram o Protocolo tenham argumentos sólidos para se defender e para sustentar a medida de suspensão. Segundo, ainda que não haja judicialização, a decisão será tanto mais aceita por outros Estados, e defensável perante a opinião pública, quanto maior for a sua consistência jurídica. É preciso evitar que o Estado infrator alegue que não teve direito à defesa, que o Protocolo foi aplicado de modo sumário, como argumentou o Paraguai em 2012. Como em qualquer mecanismo excepcional e traumático, é desejável que o argumento diplomático a justificar a decisão demonstre a legitimidade do procedimento. Com o benefício do conhecimento das ações tomadas pelo Paraguai após suspensão, e do precedente da suspensão da Venezuela, em 2017, é possível antecipar questionamentos no procedimento seguido com o objetivo de minimizá-los em eventuais situações futuras.

Nas consultas realizadas às vésperas do juízo político de Lugo, elemento que foi determinante para dar as consultas por encerradas foi o consenso entre os chanceleres da UNASUL²⁴⁴. O grupo compreendia governos com inclinações político-partidárias similares ao governo de Fernando Lugo: Brasil (governado por Dilma Rousseff), Argentina (governada por Cristina Kirchner), Uruguai (governado por José Mujica), Venezuela (governada por Hugo Chávez); e governos com inclinações político-partidárias distintas daquelas do governo de Fernando Lugo: Chile (governado por Sebastián Piñera), Peru (governado por Alan

243 VENTURA, D. *et al.* Internalização das normas do MERCOSUL. *Série Pensando o Direito*, v. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 88. Disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/Volume-45cc.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

244 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 23/11/2020.

García), Colômbia (governada por Juan Manuel Santos). Diante da inflexibilidade dos grupos políticos paraguaios (Partido Colorado, PLRA, UNACE) em rever o rito do juízo político, e tendo em vista o alto nível da missão e o consenso alcançado entre seus integrantes, considerou-se que estava cumprido o requisito das consultas prévias.

A recusa dos atores políticos paraguaios em atender ao pedido de prorrogação do prazo de defesa de Fernando Lugo também foi enfatizado pelo então assessor internacional da presidente da República:

O aodamento com que o *impeachment* foi votado, a despeito da iniciativa dos chanceleres sul-americanos, presentes em Assunção, mostrou que não havia disposição para o diálogo por parte do bloco de oposição que se aprestava a governar o Paraguai.²⁴⁵

Assegurar maior formalidade no processo de consultas não significa acreditar que as consultas teriam sido frutíferas apenas em razão da forma que tomariam. Significa buscar fortalecer a posição dos países que aplicam a cláusula democrática. Caso esse cenário se repetisse, seria desejável caracterizar de modo mais claro a intransigência da outra parte, ou o emprego dos melhores esforços pelos países que invocam o Protocolo de Ushuaia. O propósito do exercício seria dar maior solidez aos argumentos jurídicos desses Estados, tendo em vista o conhecimento, hoje, da reação posterior do Paraguai de levar o assunto ao órgão de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Com base nos parâmetros identificados na seção anterior (diferença entre protestos e consulta; intercâmbio na forma escrita; referência explícita ao tratado violado e à violação substantiva; caracterização inequívoca da boa-fé; ter em conta a natureza do tratado), e com o conhecimento da reação paraguaia, é possível imaginar um curso de ação alternativo, complementar à missão de chanceleres e posterior ao “fato gerador” do rompimento da ordem democrática. Uma hipótese seria: após a posse do novo governo paraguaio, os países do MERCOSUL

245 GARCIA, M. A. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. *Política Externa*, v. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013.

enviariam ao Paraguai uma notificação condenando o que consideraram ser uma “quebra da ordem democrática”, comunicando a ativação das consultas prévias sob o Protocolo de Ushuaia, exigindo a reinvestidura de Fernando Lugo no cargo, e informando que voltariam a realizar consultas entre si dali a poucos dias. Diante da esperada recusa do lado paraguaio, os sócios do MERCOSUL anunciariam a sanção de suspensão. Seria reforçada, assim, a boa-fé do MERCOSUL, que se revelaria num processo diplomático de consultas (ainda que abreviado, dada a urgência da situação). Os países do bloco poderiam alegar de forma mais convincente ter havido intransigência do novo governo paraguaio.

Procedimento diplomático similar, embora em situação distinta, está registrado no livro *Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas*. Discutia-se, no início dos anos 1960, o argumento que o Itamaraty utilizaria para conciliar a condenação ao colonialismo nas Nações Unidas com as boas relações com Portugal de Salazar. Para reforçar o discurso brasileiro, decidiu-se, antes de uma votação na ONU, enviar carta ao mandatário português pedindo alguma flexibilidade para o caso de Angola. Sabia-se, de antemão, que Salazar negaria o pedido. Mas o propósito era deixar claro “que nós fizemos algo, mas os portugueses é que não quiseram conversa”. Como já se antevia interpelação no Congresso Nacional sobre o posicionamento brasileiro na ONU, a ideia era contemplar, no argumento diplomático, demandas distintas da opinião pública. Caracterizada a intransigência portuguesa, o Brasil estaria livre para votar projeto de resolução majoritário em Nova York²⁴⁶.

Com um intercâmbio minimamente formal, as consultas sob o Protocolo de Ushuaia teriam significado jurídico mais claro. Estaria configurada, entre os países do MERCOSUL, uma controvérsia quanto à existência de ruptura da ordem democrática, e o emprego dos “melhores esforços” para resolvê-la. Uma vez que o procedimento das consultas é

246 FONSECA JR., 2007, p. 351-365.

uma obrigação prevista no artigo 4º do Protocolo de Ushuaia, revesti-lo de formalidade também contribuiria para deixar manifesta a impossibilidade de solução pelo diálogo, abrindo caminho para as sanções. Estaria também neutralizado o argumento invocado posteriormente pelo Paraguai de ter tido o seu direito de defesa violado. É possível especular que, tivesse o MERCOSUL prorrogado o processo de consultas direcionado à suspensão do Paraguai, teria estado em melhor posição para pressionar por mudanças na legislação paraguaia sobre o juízo político, de modo a consignar em lei prazo mínimo de defesa para o acusado e evitar a mesma situação no futuro.

Ainda em defesa do procedimento seguido nesse episódio, o então advogado-geral da União, Luís Inácio Adams, manifestou-se nos seguintes termos:

Uma ordem internacional segura repele a identificação do direito comunitário com critérios de *soft law*, de direito sem sanção. Turbulências exigem ação e objetividade, tendo como pano de fundo o compromisso democrático que anima nossa relação com nossos vizinhos.²⁴⁷

O argumento da urgência de ação não é incompatível com a realização de consultas prévias. O próprio anúncio da ativação dos mecanismos da cláusula democrática já indicaria ao Estado afetado a possibilidade iminente de sanções caso não observasse determinado padrão de institucionalidade democrática (no caso, prazo mais dilatado para a defesa do ex-presidente). Os Estados membros do MERCOSUL poderiam ter fixado por escrito ao Paraguai prazo para a conclusão das consultas, quando se avaliaria o cumprimento das medidas entendidas por necessárias para a manutenção da ordem democrática.

O cumprimento do requisito das consultas prévias foi questionado não apenas pelo Paraguai, mas também por acadêmicos brasileiros e

247 ADAMS, L. I. L. MERCOSUL e as sanções no direito comunitário. *Folha de S. Paulo*, 6 de julho de 2012, Tendências/ Debates. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaõ/52903-MERCOSUL-e-as-sancoes-no-direito-comunitario.shtml>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

estrangeiros. Objeções à caracterização da missão de chanceleres da UNASUL como consultas foram suscitadas nos comentários a seguir:

[E]m primeiro lugar, porque *ratione personae* e *ratione materiae* a UNASUL não se confunde com o MERCOSUL, que tem personalidade jurídica própria. Em segundo lugar, porque não abrangeram os fatos e as circunstâncias na sua totalidade, pois são anteriores à conclusão do julgamento do presidente Lugo, que instigou a decisão da suspensão.²⁴⁸ *Esto [consultas previas] no se cumplió, ya que no hay noticias sobre la existencia de la reunión, ni de lo que en ella se hubiera dicho por parte de los Estados enjuiciantes, ni por el enjuiciado al que no le dieron oportunidad de defenderse.*²⁴⁹

[P]aradoxalmente, a resolução que suspende o Paraguai “porque o devido processo não foi respeitado” viola o “devido processo” prescrito pelo instrumento convencional [o Protocolo de Ushuaia].²⁵⁰

O argumento segundo o qual negociações prévias são dispensadas quando elas se mostram fúteis poderia ter sido suscitado em defesa do procedimento seguido. Mas, diante da reação paraguaia de judicializar o assunto, é necessário provar que realmente existiu uma negociação ou uma tentativa de abrir negociações. O fato de o presidente Lugo ter sido destituído rapidamente e o fato de inexistir, à época, qualquer prognóstico de que voltaria ao poder não geram uma presunção jurídica quanto à futilidade das consultas e, portanto, quanto a sua desnecessidade. Para se caracterizar um impasse, é preciso ter havido uma tentativa de entendimentos bilaterais. Mera comunicação oficial dos Estados membros do MERCOSUL ao Paraguai, no marco do Protocolo de Ushuaia, convidando esse país para consultas, fortaleceria a consistência do procedimento adotado por aqueles que ativaram o mecanismo.

248 LÁFER, C. Descaminhos do MERCOSUL – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, v. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013, p. 21-22.

249 ARBUET-VIGNALI, 2012.

250 REY CARO, E. J. Suspension of a Member State in an International Organization: MERCOSUR. In: WOLFRUM, R. et al (org.). *Contemporary developments in international law: essays in honour of Budislav Vukas*. Leiden: Brill Nijhoff, 2016, p. 138-150.

Circunstâncias de ordem política impediram que houvesse um porta-voz do MERCOSUL durante a missão de chanceleres: o Uruguai tinha reservas quanto à suspensão do Paraguai. Mas a falta de uma manifestação conjunta em nome do Brasil, da Argentina e do Uruguai, que tivesse sido transmitida ao lado paraguaio, contribuiu para dificultar a caracterização da missão de chanceleres da UNASUL como consultas prévias. Essa circunstância contrasta com o papel de coordenador assumido pela Argentina nas negociações diretas iniciadas pela Venezuela em 2017, sob o Protocolo de Olivos, envolvendo a sua suspensão.

Um argumento subsidiário em desfavor do MERCOSUL seria a não observância do princípio da boa-fé pelos Estados membros por um suposto desvio de finalidade de todo o procedimento. Segundo biografia do ex-presidente do Uruguai, José Mujica, escrita por jornalistas que o acompanharam em vários compromissos internacionais, a suspensão do Paraguai – à qual o líder uruguaio se opunha – teria sido orquestrada com o objetivo de permitir a incorporação da Venezuela ao bloco:

La buena relación entre los presidentes del bloque tuvo mucho que ver con ese movimiento. Fue una incorporación política, que dejó de lado todas las trancas jurídicas.

Chávez fue fundamental en ese paso. Insistió y sugirió la forma de ingreso a sus colegas de la región, que aceptaron. El Parlamento paraguayo era quien más se resistía a habilitar a Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR, pero Fernando Lugo, presidente de ese país en el momento, habilitó la operación.²⁵¹

Dois são os objetivos maiores do princípio da boa-fé em qualquer sistema jurídico: i) de um ponto de vista subjetivo, proteger as expectativas legítimas de um sujeito de direito em uma relação jurídica; ii) de um ponto de vista objetivo, inibir a capacidade de um sujeito de direito beneficiar-se de uma conduta incorreta; para não incentivar o comportamento incorreto, o princípio da boa-fé estabelece uma sanção:

251 DANZA, A.; TULBOVITZ, E. *Una oveja negra al poder: Pepe Mujica, la política de la gente*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016, p. 225.

não se adquirem direitos ou posições jurídicas mais favoráveis a partir de um comportamento contrário à boa-fé²⁵².

Durante esse episódio, circulou no Paraguai uma corrente de opinião segundo a qual a verdadeira razão para a suspensão teria sido o interesse dos demais sócios do MERCOSUL em incorporar a Venezuela: o Paraguai era o único país que ainda não havia dado o seu assentimento à nova configuração do bloco. Ao suspender rapidamente o Paraguai do MERCOSUL, e dar à medida contornos similares à expulsão, os demais países do MERCOSUL teriam supostamente atuado para obter uma posição jurídica mais favorável – um MERCOSUL com a Venezuela – a partir da exclusão do Paraguai. Segundo essa leitura, toda a finalidade do procedimento seguido não teria sido de fato resolver uma controvérsia sobre a aplicação do Protocolo de Ushuaia, ou tratar da restauração da ordem democrática no Paraguai, mas abrir caminho para a alteração da composição do bloco. Os países do MERCOSUL, nesse entendimento, teriam tirado proveito da posição jurídica criada com a suspensão do Paraguai, em detrimento do princípio da boa-fé, e utilizado a cláusula democrática para expandir a organização²⁵³.

Observe-se que o princípio da boa-fé se aplica de modo muito particular no direito das organizações internacionais. Seu propósito é proteger o compromisso de todos os Estados membros com os objetivos da organização, ou seja, honrar a confiança necessária para o empreendimento comum. Não é por outra razão que, nas Nações Unidas, decidiu-se inserir esse princípio no artigo 2(2) da Carta: “Todos os membros, a fim de assegurarem para todos em geral os direitos e vantagens resultantes de sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas de acordo com a presente Carta”. Esse dispositivo foi proposto, na Conferência de Dumbarton Oaks, por grupo de países latino-americanos juntamente com os Países

252 KOLB, R. *Good faith in international law*. Oxford: Hart Publishing, 2017, p. 148-151.

253 MERCOSUR suspende a Paraguay hasta las nuevas elecciones e incorpora a Venezuela. *RTVE*, 30 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.rtve.es/noticias/20120630/mercosur-suspende-paraguay-hasta-nuevas-elecciones-incorpora-venezuela/540787.shtml>>. Acesso em: 24 maio 2021.

Baixos²⁵⁴. Em sua defesa, a delegação colombiana argumentou que a vida internacional exigia um mínimo de moralidade como princípio normativo – mínimo esse contemplado pelo princípio da boa-fé.

A favor do procedimento seguido na suspensão do Paraguai, poder-se-ia suscitar o argumento da natureza do tratado. Segundo essa tese, tratados que envolvem direitos fundamentais devem ser interpretados com vistas a assegurar o “efeito útil” de seus dispositivos. No caso do episódio de 2012, diante da violação do direito à defesa do presidente Lugo e da suposta desvirtuação da vontade popular, deveria ser tomada medida célere para defender a democracia no MERCOSUL. Não seria o caso de se prender a formalismos excessivos sob pena de se frustrar o propósito maior do Protocolo de Ushuaia.

Essa tese é plausível. Mas os precedentes examinados neste capítulo indicam que o conceito de negociações, no direito internacional, exige um processo diplomático. Invariavelmente, é preciso demonstrar que as negociações, ou consultas prévias, de fato existiram. No caso do Paraguai, por exemplo, dar-se-ia por cumprida a obrigação de realizar consultas prévias demonstrando o início de um processo diplomático, um objeto desse processo associado ao Protocolo de Ushuaia (um ultimato, por exemplo), e a recusa do outro lado. Os parâmetros identificados nos precedentes aqui aludidos também recomendam deixar patente a boa-fé no processo de consultas. Isso, significaria, ao menos, evitar uma das seguintes atitudes: ruptura injustificada dos entendimentos e prática de fatos consumados. Esses parâmetros são compatíveis com situações excepcionais, que requerem decisões céleres em defesa da democracia. São parâmetros que não exigem formalidades excessivas, apenas algumas poucas declarações públicas ou comunicações escritas entre governos.

254 Os proponentes foram a Venezuela, o Panamá, o Equador, Cuba, a República Dominicana, a Colômbia, o Peru e os Países Baixos (KOLB, 2017, p. 160).

3.4. A suspensão da Venezuela e a realização das consultas previstas no Protocolo de Ushuaia

As consultas prévias para a suspensão da Venezuela do MERCOSUL tiveram três etapas. Primeiro, no dia 1º de abril de 2017, realizaram-se consultas entre o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai a respeito da situação na Venezuela. Como declarou a presidência argentina do bloco, naquele dia os quatro países estavam ativando os procedimentos da cláusula democrática²⁵⁵. Como resultado das consultas, realizadas em nível de chanceleres reunidos em Buenos Aires, foi divulgado comunicado que insta o governo venezuelano a tomar medidas concretas voltadas a restaurar a democracia (separação entre os poderes, libertação de presos políticos, respeito aos direitos humanos, observância do cronograma eleitoral). Quanto ao procedimento no âmbito do Protocolo de Ushuaia, os chanceleres se comprometeram no comunicado a:

Continuar com as consultas entre si e promover consultas com a República Bolivariana da Venezuela com vistas ao restabelecimento da plena vigência das instituições democráticas nesse país, acompanhando o mencionado processo;

Instruir a Presidência *Pro Tempore* a iniciar as consultas indicadas no parágrafo anterior, com todas as partes venezuelanas envolvidas.

A segunda etapa das consultas, ainda restritas aos quatro países, estendeu-se até 21 de julho de 2017, data da L Cúpula do MERCOSUL, realizada em Mendoza. Na ocasião, os sócios originais do bloco, além do Chile, da Colômbia, da Guiana e do México subscreveram nova declaração sobre a Venezuela. Novamente, fizeram um chamado urgente “ao fim de toda violência e à libertação de todos os presos por razões políticas, instando ao restabelecimento da ordem institucional, à vigência do

255 Entrevista coletiva disponível em: <<https://soundcloud.com/itamaratygovbr/entrevista-coletiva-dos-chanceleres-do-MERCOSUL-apos-reuniao-sobre-a-situacao-institucional-da-venezuela-buenos-aires-1o-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 26 maio 2021.

Estado de Direito e à separação de poderes, no marco do pleno respeito das garantias constitucionais e dos direitos humanos”²⁵⁶.

A terceira etapa das consultas teve início naquele mesmo dia (21 de julho de 2017), quando os chanceleres do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai convidaram o chanceler da Venezuela, por carta assinada, a realizar consultas em Brasília no marco do Protocolo de Ushuaia. Diante da relevância do documento para verificar a consistência do processo de consultas, transcreve-se, a seguir, a sua íntegra:

Los Ministros de Relaciones Exteriores de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados partes del MERCOSUR, nos dirigimos a usted en seguimiento a lo decidido en Buenos Aires el 1° de abril de 2017, en ocasión de la adopción de la “Declaración de los Estados partes del MERCOSUR sobre la República Bolivariana de Venezuela”.

En dicha oportunidad decidimos promover, en el marco del Protocolo de Ushuaia, las consultas pertinentes con miras a apoyar el restablecimiento del orden democrático.

*A tal efecto, invitamos al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela a participar en una reunión de consultas, cuya celebración se propone llevar a cabo en la última semana de julio del corriente año en Brasilia, República Federativa del Brasil.*²⁵⁷

Saludamos al Señor Ministro con las seguridades de nuestra consideración más distinguida.

A carta foi transmitida pela nota PPTA 401/2017, da presidência argentina do MERCOSUL, para a diretora da Secretaria da Organização. A nota solicitou que se fizesse chegar a missiva ao coordenador nacional da Venezuela, para envio a seu destinatário. Além disso, a Embaixada

256 ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Declaración sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela. Información para la prensa número 290/17, 21 de julio de 2017. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-sobre-la-situacion-en-la-republica-bolivariana-de-venezuela>>. Acesso em: 24 maio 2021.

257 ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Nota PPTA número 401/2017, de 21 de julho de 2017.

do Brasil em Caracas transmitiu a mesma carta, por nota verbal, à chancelaria venezuelana²⁵⁸.

Em resposta, o ministro do Poder Popular para as Relações Exteriores da Venezuela dirigiu aos chanceleres do MERCOSUL e da Bolívia carta de 27 de julho de 2017, em que rejeita a realização de um encontro com base no Protocolo de Ushuaia:

*Resulta imperioso destacar la improcedencia del encuentro sobre la base del Protocolo de Ushuaia y utilizando como sustrato la declaración del 01 de abril de 2017 suscrita por los cuatro Cancilleres. Dicha declaración, incompatible con los supuestos normativos contemplados en el articulado de Ushuaia, implica la puesta en escena de falsos supuestos, con la finalidad de presentar una matriz mediática que les sirva para excusar sanciones injustas e ilegales contra Venezuela, a partir de presunciones ilegítimas y falsarias.*²⁵⁹

O representante venezuelano propôs, no seu lugar, a realização de uma reunião em Caracas, na primeira semana de agosto de 2017, para tratar dos direitos da Venezuela como Estado parte do MERCOSUL com vistas a restaurar “la vigencia normativa de la organización, lesionada por las actuaciones previas de los gobiernos de Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina”. O chanceler da Venezuela agrega que a controvérsia iniciada sob o Protocolo de Olivos – a respeito da suspensão do protocolo de adesão com base na Convenção de Viena sobre o Direitos dos Tratados – “no puede escapar a los entendimientos que decidan emprenderse de manera conjunta”. Em suma, sua resposta: i) rechaça a realização de consultas sob a cláusula democrática; e ii) propõe reunião em Caracas com outra agenda temática.

O processo de consultas encerrou-se em 5 de agosto de 2017, quando o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai publicaram a “Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso

258 Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 635, de 23/07/2017.

259 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. DM número 25, de 27/07/2017.

Democrático no MERCOSUL”. A decisão registra “que as consultas com a República Bolivariana da Venezuela resultaram infrutíferas devido à recusa desse governo de celebrá-las no marco do Protocolo de Ushuaia”²⁶⁰.

Deu-se, deliberadamente, o caráter de processo diplomático às consultas prévias exigidas pelo Protocolo. Essa foi uma diferença conceitual em relação ao episódio de 2012. Houve preocupação em caracterizar o procedimento como devido processo, garantir a legitimidade da suspensão também pelo procedimento adotado. Foi medida para evitar questionamentos futuros à suspensão da Venezuela²⁶¹.

A primeira diferença em relação ao procedimento seguido em 2012 diz respeito à *dilatação* do processo de consultas *no tempo*. Como manda o artigo 4º do Protocolo de Ushuaia, os Estados partes deixaram claro que se realizavam consultas “entre si” e “com o Estado afetado”, e o fizeram em etapas distintas. A segunda diferença foi uma *posição comum*, coordenada, dos sócios originais do MERCOSUL a respeito da aplicação do Protocolo de Ushuaia. Essa posição foi *consolidada em um texto*: o comunicado do dia 1º de abril de 2017. Em 2012, ainda que tivesse sido possível alcançar uma posição comum, ela não foi consolidada em uma decisão propriamente do MERCOSUL. O comunicado de 22 de junho de 2012 foi em nome da UNASUL e não faz referência explícita ao Protocolo de Ushuaia e ao processo de consultas prévias, mas ao Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia. Uma terceira diferença é a indicação do *motivo* pelo qual as consultas teriam sido *infrutíferas*. Enquanto no episódio de 2012 não se justificou no comunicado da UNASUL por que as consultas foram infrutíferas, em 2017 apontou-se a recusa da Venezuela de realizar consultas no marco do Protocolo de Ushuaia como a razão pela qual as consultas foram dadas por encerradas. A quarta diferença é o registro *por escrito* das consultas entre os Estados partes do MERCOSUL. Isso

260 MERCOSUL. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>>. Acesso em: 24 maio 2021.

261 Entrevista com o ex-chanceler Aloysio Nunes concedida em 19/11/2020.

permite atestar a existência das consultas prévias e dar consistência a eventual defesa do processo de consultas perante terceiros.

Uma quinta diferença é a *finalidade* que se atribuiu ao *processo de consultas*. Enquanto no episódio de 2012 a missão de chanceleres a Assunção foi uma espécie de ultimato preventivo aos atores políticos paraguaios (antes que ocorresse o fato considerado desestabilizador da ordem constitucional), no episódio de 2017 buscou-se dar às consultas o caráter de um processo diplomático para tentar solucionar uma grave crise política sem abrir mão dos valores democráticos. Em termos jurídicos, isso equipararia as consultas a um meio diplomático de solução de controvérsias: existindo diferenças em relação ao compromisso democrático no MERCOSUL, buscar-se-ia um último intercâmbio com o Estado infrator, intercâmbio que apontaria para a imposição de sanções (como de fato ocorreu) com o objetivo de pressionar por medidas concretas para a restauração da ordem democrática. No caso da Venezuela, isso significaria cumprir o calendário eleitoral, fortalecer a separação de poderes e garantir as liberdades fundamentais.

O uso da cláusula democrática como fundamento para um processo diplomático pode ser inferido a partir do seguinte comentário do chanceler Aloysio Nunes, em entrevista após a leitura do comunicado de 1º de abril de 2017²⁶²:

uma decisão sobre a exclusão de um país não se toma em um único momento. A própria normativa do MERCOSUL exige uma série de passos que, se bem-sucedidos, como espero que sejam, evitam uma medida mais drástica. Esses passos começam com uma consulta entre os membros, o que ocorreu hoje, na reunião que tivemos, em seguida haverá uma consulta também aos poderes na Venezuela²⁶³ e nós acompanharemos o

262 Entrevista coletiva disponível em: <<https://soundcloud.com/itamaratygovbr/entrevista-coletiva-dos-chanceleres-do-MERCOSUL-apos-reuniao-sobre-a-situacao-institucional-da-venezuela-buenos-aires-1o-de-abril-de-2017>>. Acesso em: 26 maio 2021.

263 Em 15 e 16 de março de 2017, uma delegação parlamentar venezuelana integrada, entre outros, pelo deputado Juan Guaidó (Voluntad Popular/Vargas), foi recebida em Brasília na Câmara dos Deputados e no Itamaraty para dialogar sobre a crise que se abatia sobre a Venezuela. Os parlamentares queixaram-se da falta de um cronograma oficial de eleições, de falta de representação na Assembleia Nacional de um estado inteiro (Amazonas, em razão de decisão judicial), e da não observância pelo governo da instituição da imunidade parlamentar (ALOYSIO Nunes recebe

processo que nós almejamos que é o processo do pleno restabelecimento da democracia naquele país. [...] O processo poderá levar à suspensão, mas espero que não leve.

Também a chanceler da Argentina pronunciou-se no mesmo sentido:

La carta democrática de la OEA, al igual que la cláusula democrática del MERCOSUR, no implica la expulsión del Estado involucrado. Implican un seguimiento de cerca de la situación, un acompañamiento, la búsqueda de soluciones, un diálogo, una contribución, una ayuda para asegurar que los principios democráticos sigan vigentes.

A preocupação em delimitar com maior clareza o processo de consultas como parte do argumento diplomático, e caracterizar a intransigência do Estado sancionado ao final do processo, pode ser atestada na seguinte declaração do presidente Michel Temer em vídeo que gravou para as redes sociais sobre a suspensão da Venezuela: “Diante desse quadro, os governos dos países fundadores do MERCOSUL ofereceram oportunidade de diálogo no marco da nossa cláusula democrática, o chamado Protocolo de Ushuaia. O governo venezuelano, porém, recusou esse diálogo”²⁶⁴.

O mesmo entendimento das consultas como processo diplomático foi adotado, dois anos depois, pelo governo uruguaio quando se pronunciou sobre os eventos na Bolívia em novembro de 2019. Na LV Reunião do Conselho do Mercado Comum, o chanceler Nin Novoa considerou ter havido uma “ruptura da ordem democrática” na Bolívia “nos termos do artigo 3 do Protocolo de Ushuaia”. O Uruguai se limitou a solicitar o início de consultas sobre o tema, sem sugerir eventuais medidas a serem adotadas em desfavor da Bolívia:

comitiva de deputados da oposição venezuelana. *Folha de S. Paulo*, 15 de março de 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1866933-aloycio-nunes-recebe-comitiva-de-deputados-da-oposicao-venezuelana.shtml>>. Acesso em: 24 maio 2021).

264 TEMER, 2018, p. 328.

*El Canciller solicitó a la Presidencia Pro Tempore que se activen los mecanismos previstos en dicho Protocolo, a fin de comenzar las consultas tendientes para analizar las medidas a adoptarse, hasta tanto se restablezca plenamente el orden democrático en Bolivia. Además, el Canciller dijo que el MERCOSUR debe exigir a las autoridades de facto bolivianas, el pleno respeto por los derechos humanos, el control estricto del uso de la fuerza y el cese de la represión indiscriminada contra la población civil.*²⁶⁵

Cabe, por fim, examinar a necessidade de participação, no processo de consultas, da Bolívia, do Chile, do Equador e do Peru, também partes no Protocolo de Ushuaia e submetidos à sua vigência. Os artigos 5º e 6º do Protocolo de Ushuaia limitam as sanções “ao âmbito específico dos acordos de integração vigentes entre eles [as partes]”. O Protocolo, portanto, criou mecanismo válido para diferentes acordos internacionais, os chamados acordos de complementação econômica. Não faria sentido que terceiros países deliberassem sobre sanções a serem aplicadas a acordos de que não fazem parte.

265 REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ministério de Relaciones Exteriores, Comunicado de Prensa n. 133/19, 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/13319-reunion-del-consejo-del-mercado-comun-del-mercosur-situacion-bolivia>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

Capítulo 4

A aplicação do Protocolo de Ushuaia: efeitos sobre o funcionamento do MERCOSUL

Enquanto os capítulos anteriores examinaram questões jurídicas – substantivas e formais – que antecedem a aplicação da cláusula democrática e que deverão compor o argumento diplomático para justificar a decisão de suspensão, o foco deste capítulo será o “dia seguinte”. O objetivo é verificar as consequências da aplicação do Protocolo sobre os atos jurídicos do MERCOSUL. O propósito é demonstrar que a aplicação da cláusula democrática não é decisão trivial; tem impacto real sobre o funcionamento da organização. Busca-se antecipar problemas que possam surgir novamente se houver nova suspensão de um Estado com base no Protocolo. Os países membros buscarão fórmulas jurídicas para assegurar o contínuo funcionamento do bloco. Essas fórmulas, por vezes precárias, embora necessárias, revelam a tensão entre os imperativos da política e a necessidade de assegurar a observância do direito no MERCOSUL.

Os atos de organizações internacionais podem ser agrupados, conforme seu objetivo, em atos legiferantes (que criam regras gerais e abstratas), atos executivos (que aplicam normas pré-definidas) e atos *interna corporis* (aprovação de orçamento, adesão de novos membros,

eleição para cargos da organização)²⁶⁶. No caso do MERCOSUL, todos esses atos requerem decisões tomadas “por consenso e com a presença de todos os Estados partes”²⁶⁷. Como se constatará, todos esses atos foram afetados pela aplicação do Protocolo de Ushuaia.

Os principais efeitos decorrentes da suspensão do Paraguai (entre 29 de junho de 2012 e 15 de agosto de 2013) foram: i) a atribuição temporária da função de depositário dos tratados do bloco à Secretaria do MERCOSUL (Decisão CMC n. 26/12); e ii) a aprovação de normas do MERCOSUL sem a participação do Paraguai (foram adotadas 86 decisões do Conselho do Mercado Comum, 52 resoluções do Grupo Mercado Comum e 37 diretrizes da Comissão de Comércio)²⁶⁸. Nessas novas condições, verificou-se o ingresso da Venezuela no MERCOSUL na condição de membro pleno (Decisão CMC n. 27/12)²⁶⁹.

O caso da suspensão da Venezuela impõe uma análise ainda preliminar sobre as consequências jurídicas para o MERCOSUL, uma vez que a medida permanece em vigor. Além dos fundamentos jurídicos que levaram à suspensão, uma importante diferença em relação ao antecedente paraguaio é o próprio alcance da sanção: foram suspensos todos os direitos e obrigações da Venezuela²⁷⁰. Nesse período, o MERCOSUL tem adotado decisões e concluído novos tratados entre os Estados membros e entre o bloco e terceiros países.

266 KLABBERS, 2002, p. 200-202.

267 Artigo 37 do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994.

268 Relatório de gestão do representante permanente do Brasil junto à ALADI, cf. telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 1066, de 01/12/2013. Como consequência da suspensão, o Paraguai não exerceu a presidência *pro tempore* do bloco durante o período em que esteve nessa condição. A presidência foi transmitida do Brasil para o Uruguai em dezembro de 2012, ao final da XLIV Cúpula, realizada em Brasília (06 e 07/12/2012).

269 Verificou-se, igualmente, a assinatura, em 2012, pela Argentina, pelo Brasil, pelo Uruguai, pela Venezuela e pela Bolívia, da primeira versão do Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL. O texto faz referência, no preâmbulo, à suspensão do Paraguai. Diante da recusa do lado paraguaio a assinar o tratado, elaborou-se, em 2015, uma segunda versão do instrumento, que tramita no Congresso Nacional brasileiro.

270 Para uma futura análise mais detida sobre o caso da Venezuela, conviria comparar a situação atual com os diferentes tipos de sanção observados na prática internacional: i) suspensão do direito de votar; ii) suspensão da representação; iii) suspensão de serviços da organização; iv) suspensão dos direitos e privilégios da condição de Estado membro; v) expulsão de órgãos específicos; vi) expulsão da organização (SHERMERS; BLOKKER, 2011, p. 919-955).

O direito das organizações internacionais não contém regras gerais a serem aplicadas em casos de suspensão de Estados membros. As situações são tratadas caso a caso, conforme os instrumentos constitutivos de cada organização. Por essa razão, no lugar de apresentar normas pré-concebidas que seriam aplicadas aos episódios envolvendo o Paraguai e a Venezuela, será feito o inverso. Serão examinadas questões concretas vinculadas a esses dois antecedentes e examinados os dispositivos oriundos de outras obrigações internacionais aplicáveis a esses casos ou antecedentes de outras organizações internacionais.

4.1. A suspensão do Paraguai do MERCOSUL e o funcionamento do bloco

Ao Paraguai foi aplicada a sanção mais branda prevista no artigo 5º do Protocolo de Ushuaia: a suspensão “do direito de participar nos órgãos do MERCOSUL”, nos termos do comunicado dos presidentes dos Estados membros do MERCOSUL reunidos na Cúpula de Mendoza de 2012. Restringir a representação de um Estado membro em uma organização é medida que encontra paralelo em outros agrupamentos. Essas instituições costumam adotar arranjos para permitir o funcionamento ininterrupto da organização. Daí a relevância de examiná-los no presente capítulo.

Antes, porém, convém analisar o episódio mais marcante durante o período de suspensão do Paraguai: a alteração da composição do bloco. Ainda na Cúpula de Mendoza, realizada em 29 de junho de 2012, uma semana após a destituição do presidente Fernando Lugo, os chefes de Estado do MERCOSUL, sem a representação paraguaia, “felicitarão-se pelo ingresso da República Bolivariana da Venezuela no MERCOSUL”. Além disso, convocaram reunião extraordinária de Cúpula, realizada no Rio de Janeiro, em 31 de julho de 2012, para marcar a “admissão oficial” da Venezuela como membro pleno no bloco²⁷¹. Àquela altura, o

271 Em nota à imprensa publicada em 30/07/2012, o Itamaraty ressaltou a importância do ato: “Com o ingresso da Venezuela, o MERCOSUL contará com uma população de 270 milhões de habitantes (70% da população da América do Sul), um PIB a preços correntes de US\$ 3,3 trilhões (83,2% do PIB sul-americano) e um território de 12,7 milhões

Congresso Nacional do Paraguai ainda não havia aprovado o Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Impõe-se, portanto, examinar o fundamento jurídico que embasou a incorporação da Venezuela sem o consentimento paraguaio. Essa foi a decisão mais relevante durante a suspensão.

a) A incorporação da Venezuela ao MERCOSUL

A tese apresentada pela AGU para defender a legalidade da adesão da Venezuela aplica a esse ato a mesma fórmula que acabou sendo aplicada às demais decisões do MERCOSUL. O argumento defendido é o de que a suspensão de um Estado parte altera o “conteúdo fático” dos dispositivos dos tratados fundacionais do MERCOSUL que disciplinam o processo decisório do bloco. Da mesma forma como a suspensão teria alterado o “conteúdo fático” do artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto (decisões por consenso dos órgãos do MERCOSUL), teria alterado o “conteúdo fático” do artigo 20 do Tratado de Assunção (aprovação unânime de solicitações de adesão). Diz o parecer da AGU:

[O] Estado parte suspenso está impedido de se manifestar, como resultado e efeito político da suspensão sofrida, por força do descumprimento para com compromissos com o regime democrático.

A aprovação da solicitação é, conseqüentemente, de competência, interesse e preocupação única e exclusiva dos Estados que permanecem no bloco e que não sofrem os efeitos da suspensão. O bloco precisa sobreviver, sobreviverá, e não poderá depender, para tomar decisões, de Estado membro suspenso.

Com a suspensão de um dos membros, por falta de exercício do compromisso democrático, deve-se reconhecer que os Estados partes são apenas três, e que o consenso e a unanimidade decorrem e se limitam

de km² (72% da área da América do Sul). A incorporação da Venezuela altera o posicionamento estratégico do bloco, que passa a estender-se do Caribe ao extremo sul do continente. O MERCOSUL se afirma, também, como potência energética global tanto em recursos renováveis quanto em não renováveis” (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa de 30 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-extraordinaria-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-brasilia-31-de-julho-de-2012>. Acesso em: 25 maio 2021).

– *sic et simpliciter* – aos três Estados remanescentes. Isto é, enquanto perdurar a suspensão.²⁷²

O parecer da AGU não chega a examinar o tratado que rege a adesão da Venezuela. Em nenhum momento há referência ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, firmado em Caracas, em 2006. Esse instrumento contém os compromissos assumidos pela Venezuela e os respectivos prazos para o seu cumprimento, de modo a regulamentar sua entrada no bloco.

O artigo 5º prevê diferentes prazos para que os Estados membros alcancem o livre comércio com a Venezuela. Os prazos envolvendo o Paraguai, que ainda não havia ratificado o Protocolo, eram: 1º de janeiro de 2012 (livre comércio da Venezuela para o Paraguai) e 1º de janeiro de 2013 (livre comércio do Paraguai para a Venezuela). Esse dispositivo, bem como os demais dispositivos que disciplinam, caso a caso, o comércio entre os sócios originais e o novo membro do bloco, indicam haver um equilíbrio contratual entre as partes, uma relação de reciprocidade.

O artigo 12 do Protocolo dispõe o seguinte:

O presente Protocolo, instrumento adicional ao Tratado de Assunção, entrará em vigor no trigésimo dia contado a partir da data de *depósito de quinto instrumento* de ratificação (grifo nosso).

No momento do ingresso da Venezuela, apenas quatro instrumentos de ratificação haviam sido depositados (o quarto foi depositado pela própria Venezuela, junto à Secretaria do MERCOSUL, em 13 de julho de 2012, após a suspensão do Paraguai). A questão que se apresenta é: a mesma regra aplicada ao processo decisório dos órgãos do MERCOSUL – exigência de consenso, embora sem o Estado suspenso – pode ser aplicada à entrada em vigor de um tratado de adesão à organização?

A natureza distinta entre, de um lado, o Tratado de Assunção e o Protocolo de Ouro Preto, e, de outro, o Protocolo de Adesão da

272 GODOY, 2012, p. 317, parágrafos 47-49.

Venezuela, tem implicações sobre a forma de interpretação desses instrumentos. Os dois primeiros são instrumentos constitutivos de uma organização internacional: definem a estrutura do MERCOSUL, as funções de cada órgão, o funcionamento interno da organização. Tratados dessa natureza comportam um tipo de interpretação específico, uma interpretação teleológica, direcionada para que os objetivos da organização sejam alcançados. A própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), em seu artigo 5º, reconhece a natureza especial de tratados dessa natureza²⁷³. Quando declara que a Convenção se aplica a tratados constitutivos de organizações internacionais, esse dispositivo faz a seguinte ressalva: “sem prejuízo de quaisquer normas relevantes da organização”. O objetivo era dar mais flexibilidade para que os órgãos da própria organização pudessem interpretar o instrumento constitutivo²⁷⁴. Essa é a flexibilidade que respaldou a interpretação dos artigos 37 e 40 do Protocolo de Ouro Preto quando da suspensão do Paraguai. Embora os ditos tratados fundacionais do bloco consagrem a regra do consenso para a tomada de decisão e para a entrada em vigor das normas acordadas no MERCOSUL, no contexto de uma suspensão entende-se por desnecessário o consenso do Estado faltoso.

Mas o Protocolo de Adesão da Venezuela não é um instrumento constitutivo do MERCOSUL. É um tratado em que está presente a relação de reciprocidade, característica dos tratados em geral: os membros originais da organização aceitam a entrada de outro Estado que, por sua vez, se compromete a uma série de compromissos e a prazos. Portanto, uma interpretação que se aplica aos artigos 37 e 40 do Protocolo de Ouro Preto, ou ao artigo 20 do Tratado de Assunção, não necessariamente será aplicável ao artigo 12 do Protocolo de Adesão da Venezuela. São

273 Diz o artigo 5º: “A presente Convenção aplica-se a todo tratado que seja o instrumento constitutivo de uma organização internacional e a todo tratado adotado no âmbito de uma organização internacional, sem prejuízo de quaisquer normas relevantes da organização”.

274 ARSANJANI, M. H. Are there limits to dynamics interpretation of the constitutions and statutes of International Organizations by the Internal Organs of such Organizations, having special reference to the UN System? *Report to the Institut de Droit International. First Draft, April 14, 2017, mimeo.*

tratados diferentes, que regulam questões distintas e que dão origem a obrigações diversas.

Outro elemento importante para responder à questão acima é constatar a natureza especial da admissão de um novo membro a uma organização internacional. Não se trata de questão rotineira, equiparável à aprovação de um orçamento, à atualização de uma regra técnica, à aprovação de um plano de trabalho. Não é por outra razão que várias organizações internacionais determinam procedimentos específicos para a admissão de novos membros. Nas Nações Unidas, requer-se decisão da Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança (artigo 4.2 da Carta). Na União Europeia, requer-se a notificação de pedidos de adesão ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais. Além disso, exige-se aprovação unânime do Conselho, consulta à Comissão e assentimento do Parlamento Europeu (por maioria de votos). Por fim, é necessário que as condições de admissão constem em um acordo a ser ratificado por todos os Estados membros, conforme os respectivos requisitos constitucionais (artigo 49 do Tratado da União Europeia). No próprio MERCOSUL, optou-se por condicionar a adesão de um Estado à celebração de tratados específicos ao invés de se exigir apenas a acessão aos instrumentos constitutivos do bloco. Esse procedimento tem sido seguido com outros países que solicitaram adesão, como a Bolívia, inclusive depois da suspensão do Paraguai. A relevância da adesão de um novo membro foi sublinhada mesmo por nota à imprensa do Itamaraty, ao avaliar que “a incorporação da Venezuela altera o posicionamento estratégico do bloco”²⁷⁵.

A alteração da composição do MERCOSUL – originalmente formado por apenas quatro países –, como alterações de composição em qualquer organismo, traz mudanças estruturais. Os custos de funcionamento da instituição aumentam, bem como as suas receitas; decisões consensuais

275 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa publicada em 30 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-extraordinaria-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-brasilia-31-de-julho-de-2012>. Acesso em: 25 maio 2021.

ficam mais difíceis; reuniões demandam mais tempo; obrigações específicas – como aquelas relacionadas a fundos assistenciais – ficam mais onerosas²⁷⁶. O tema é, no mais das vezes, controverso.

O artigo 12 do Tratado de Adesão da Venezuela dispõe que o instrumento entraria em vigor apenas após o “depósito do quinto instrumento de ratificação”. Essa cláusula é, deliberadamente, muito específica. O Paraguai continuava a ser parte nos tratados fundacionais do MERCOSUL. Teve apenas a sua representação e a sua participação nos órgãos decisórios suspensas, sanção distinta da suspensão de direitos e obrigações, posteriormente aplicada à Venezuela com base também no artigo 5º do Protocolo de Ushuaia. Tem força, portanto, a tese de que haveria de ser exigida, para a entrada em vigor do Protocolo de Adesão da Venezuela, o depósito do instrumento de ratificação do Paraguai.

O Paraguai pediu ao Tribunal Permanente de Revisão, em demanda contra os sócios originais do MERCOSUL, que anulasse a decisão presidencial que declarou a entrada da Venezuela na organização. Argumentou terem sido violados o artigo 20 do Tratado de Assunção (exigência de unanimidade para a adesão de novos membros), os direitos e obrigações do Paraguai como depositário do Protocolo de Adesão e dispositivos da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Em resposta, os Estados demandados argumentaram que o Protocolo de Adesão entraria em vigor 30 dias depois da data de depósito do último instrumento de ratificação dos Estados partes não suspensos, em linha com a regra geral adotada para o processo decisório do MERCOSUL. Agregaram que a participação do Paraguai na decisão sobre a entrada da Venezuela no bloco tornaria o Protocolo de Ushuaia ineficaz²⁷⁷. O TPR não chegou a se pronunciar sobre essa questão.

276 O então representante permanente do Brasil junto ao MERCOSUL registrou algumas dificuldades observadas no primeiro semestre de 2013 vinculadas ao ingresso da Venezuela, como ausência de participantes venezuelanos em reuniões do MERCOSUL e falta de instruções aos delegados, cf. telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 1066, de 01/12/2013.

277 TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo n. 1/2012, 21 de julho de 2012, parágrafos 14 e 26. Disponível em: <www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Do ponto de vista jurídico, pode-se suscitar a questão da data efetiva do ingresso da Venezuela no MERCOSUL. Teria sido no trigésimo dia a partir do depósito do último instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão entre os Estados membros não suspensos (12/08/2012)²⁷⁸ ou no trigésimo dia a partir do depósito da ratificação paraguaia (13/02/2014)²⁷⁹?

Os acontecimentos seguintes sobre a situação da Venezuela no MERCOSUL indicam que se deve considerar a data de 12 de agosto de 2012. Houve, em 2016, um reconhecimento tácito dessa data pelo Paraguai.

Como se verá no capítulo 5, no dia 2 de dezembro de 2016, os sócios originais do MERCOSUL suspenderam a vigência do Protocolo de Adesão da Venezuela, sob o amparo do artigo 60(2) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em razão do descumprimento, pela Venezuela, das obrigações que assumiu no Protocolo. A “Declaração Conjunta Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL e ao Protocolo de Adesão da Venezuela”, firmada em 13 de setembro de 2016 pelos chanceleres do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, enunciou que a Venezuela não havia cumprido o que acordara quanto à adoção do acervo normativo vigente no MERCOSUL. Essa obrigação estava prevista no Protocolo de Adesão. A Venezuela acordara adotar o acervo normativo “de forma gradual, ao mais tardar em 4 anos contados a partir da data de entrada em vigor do presente instrumento [o Protocolo de Adesão]”.

Ao subscrever a carta de 2 de dezembro de 2016, que comunicou a suspensão da vigência do Protocolo de Adesão pelo não cumprimento desse prazo, bem como outras declarações a respeito, o Paraguai renunciou ao direito de questionar a data de entrada em vigor do instrumento. Caso defendesse que o Protocolo tivesse entrado em vigor em 13 de fevereiro de 2014, a Venezuela teria até 13 de fevereiro de 2018 para

278 Esse é o trigésimo dia a partir do depósito da ratificação venezuelana junto à Secretaria do MERCOSUL, em 13/07/2012.

279 O Paraguai, já reincorporado ao MERCOSUL, depositou seu instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão da Venezuela no dia 14/01/2014.

incorporar o acervo normativo. O Paraguai acabou por expressar um reconhecimento tácito, retroativo, a respeito da data da entrada da Venezuela no MERCOSUL. Os Estados membros aceitaram, portanto, a entrada em vigor do Protocolo de Adesão em agosto de 2012.

Uma última questão jurídica se impõe quanto à entrada da Venezuela. Se, por um lado, o instrumento de adesão previa expressamente cinco ratificações (do ponto de vista paraguaio, mesmo de um Estado cuja participação nos órgãos do bloco estivesse suspensa), por outro, a prerrogativa dos Estados membros de expandir a organização não pode ficar refém da vontade de um país sancionado pela violação da cláusula democrática. A solução, uma emenda no número de ratificações exigidas, embora singela do ponto de vista jurídico, seria altamente complexa politicamente, já que em tese teria de passar pelos parlamentos dos países não suspensos. Isso revela a tensão entre os imperativos da política (fazer a Venezuela ingressar no bloco) e normas elementares de direito dos tratados – normas essas aplicáveis porque o MERCOSUL é uma construção jurídica e é regido por tratados e normas derivadas.

A fórmula da diminuição do número de ratificações foi aplicada em outros casos durante a suspensão do Paraguai em 2012, para que novos acordos fossem concluídos sem depender do consentimento do Estado suspenso. O Protocolo de Adesão da Bolívia, em versão de 7 de dezembro de 2012, adotada em Brasília durante a suspensão do Paraguai, foi assinado apenas pelos membros não suspensos do MERCOSUL. Eram apenas esses os Estados partes no instrumento originalmente adotado, juntamente com a Bolívia. O artigo 13 permitia a posterior adesão do Paraguai: “O presente Protocolo está aberto à posterior adesão das Partes signatárias do Tratado de Assunção”.

Apesar da solução formalmente correta, outro dispositivo suscitou a oposição paraguaia e motivou a completa reformulação desse Protocolo após o reingresso do Paraguai ao bloco. O segundo parágrafo preambular registrava nesse tratado a suspensão do Paraguai por violação da cláusula

democrática²⁸⁰. Embora assinado em 2012 pelas presidentes do Brasil e da Argentina, pelos presidentes do Uruguai e da Bolívia, e por representante da Venezuela, o Protocolo sobre a adesão da Bolívia foi substituído por outro, em 2015, sem referência à suspensão do Paraguai. Trata-se do instrumento que hoje tramita no Congresso Nacional. Como a Argentina, o Uruguai e a Venezuela já haviam aprovado e depositado o instrumento de ratificação do Protocolo de 2013, utilizou-se a seguinte fórmula para regulamentar a entrada em vigor do novo Protocolo:

O presente Protocolo entrará em vigor no trigésimo dia contado a partir da data de depósito do último instrumento de ratificação, incluindo as ratificações a respeito do instrumento subscrito anteriormente, que estabelece obrigações e direitos idênticos aos previstos no presente Protocolo, que estejam de posse de seu depositário.

Esse episódio evidencia, mais uma vez, a tensão entre a política e o direito no MERCOSUL, e o tipo de problema que se pode esperar durante a suspensão de um Estado membro pela aplicação do Protocolo de Ushuaia.

b) A adoção de decisões pelos órgãos do MERCOSUL

A principal questão jurídica que se apresenta quando um Estado membro perde o direito de representação em uma organização internacional diz respeito ao processo de tomada de decisões. À luz do disposto no artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto (“as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados partes”), como dar seguimento aos trabalhos da organização sem a presença de um dos Estados membros?

Como já exposto acima, o fundamento jurídico adotado pela AGU amparou-se na tese de que a suspensão alterou o “conteúdo fático” do

280 Dizia o parágrafo preambular: “Considerando o ‘Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL, na República da Bolívia e na República do Chile’ de 1998 e a ‘Decisão sobre a Suspensão do Paraguai do MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL’ de 2012”.

Protocolo de Ouro Preto, limitando a regra do consenso apenas aos Estados partes não suspensos. Isso também se aplica ao artigo 40, que requer a internalização de normas em todos os Estados membros para sua vigência no bloco. O entendimento foi o de que “o consenso não depende da manifestação do Estado parte suspenso e os atos pendentes de deliberação e de internalização não dependem de qualquer manifestação do Estado parte suspenso”²⁸¹. De fato, seria incongruente supor que a aplicação do Protocolo, levando à suspensão do direito de participação de um Estado, punisse os demais Estados membros, por via oblíqua, com a paralisação da organização. Precedentes de outras organizações internacionais fizeram uso da mesma fórmula defendida pela AGU.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados permite que os Estados partes em um instrumento, de forma unânime, suspendam a aplicação desse instrumento em relação a um Estado faltoso diante de uma violação substancial do tratado (artigo 60, inciso 2). Esse é o fundamento mais amplo pelo qual os membros de uma organização internacional podem tomar decisões sem a aprovação de um Estado suspenso, ainda que o instrumento constitutivo da organização exija unanimidade²⁸². No MERCOSUL, ainda há outro fundamento, que é o próprio Protocolo de Ushuaia. O Protocolo autoriza expressamente a suspensão do direito de participação. A suspensão forma novo contexto factual para a aplicação das regras do Protocolo de Ouro Preto. Esse contexto encontra paralelo em casos de abstenção ou de ausência de um Estado no processo decisório.

A prática nas Nações Unidas tem corroborado uma interpretação dos dispositivos da Carta segundo a qual abstenções não impedem o consenso. Assim tem sido no CSNU. O artigo 23(3) da Carta, sobre o processo decisório no Conselho, exige o “voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes”. No entanto, já em 1947 o CSNU foi confrontado com a questão de como

281 GODOY, 2012, p. 316, parágrafo 44.

282 SHERMERS; BLOKKER, 2001, p. 518.

interpretar a abstenção de um membro permanente. Ao adotar, por exemplo, a Resolução 27, de 01/08/1947, sobre hostilidades entre a Indonésia e os Países Baixos, o Reino Unido e a França se abstiveram de votar. O então presidente do CSNU declarou, à época, que “uma abstenção não é considerada um veto”. Da mesma forma, quando da votação no CSNU da Resolução 69, de 04/03/1949, sobre o pedido de admissão do Estado de Israel às Nações Unidas, essa resolução foi aprovada com a abstenção do Reino Unido. Também foi esse o caso da Resolução 678 (1990), que autorizou os Estados membros a usarem todos os meios necessários para fazer cumprir decisão anterior que determinava ao Iraque retirar-se do Kuwait. A China absteve-se nessa votação²⁸³.

Casos de ausência de um membro permanente tampouco impediram o CSNU de adotar resoluções nos primeiros anos da organização, embora não se tenham repetido desde então. Em 1946 e 1950, a União Soviética não compareceu a algumas reuniões do Conselho. No primeiro caso, o CSNU, instado pelo Irã, adotou resoluções sobre a retirada de tropas soviéticas daquele país. A URSS não compareceu a essas reuniões. Embora caracterizadas como procedimentais – sem incidência do veto – a URSS questionou a legalidade do procedimento. Os argumentos a favor da prática foram: i) a Carta não dá a qualquer membro o poder de evitar a adoção de uma resolução pela ausência; ii) quando um membro não participa das deliberações, abandona, temporariamente, os poderes que lhe foram confiados; iii) não há qualquer diferença entre ausência e abstenção. Essas teses foram defendidas, respectivamente, pelos Países Baixos, pela Austrália e pelo Reino Unido. No segundo episódio, em 1950, a URSS não reconheceu a representação da China no Conselho e se ausentou desse órgão entre 13 de janeiro daquele ano e 1º de agosto. Nesse período, o CSNU adotou decisões que caracterizaram a invasão da República da Coreia pela Coreia do Norte como um “rompimento da paz” e autorizaram os Estados membros a ajudar a República da Coreia

283 ARSANJANI, 2017.

a repelir o ataque. Ao voltar ao CSNU, a URSS declarou que “o Conselho de Segurança não é o Conselho de Segurança quando não age em estrita conformidade com a Carta, em especial com o artigo 27”. A delegação soviética questionou a legalidade das decisões do órgão na ausência de dois dos membros permanentes: a própria URSS e, no entendimento soviético, a China continental. A prática de ausências voluntárias acabou por não se repetir entre os membros permanentes²⁸⁴. Em processos decisórios que requerem maioria de votos, como na AGNU, a ausência de Estados membros não tem impedido a tomada de decisões.

Há organizações internacionais que adotaram fórmulas para evitar que eventual boicote aos seus trabalhos por um dos Estados membros paralise a organização. No extinto COMECON – Conselho para a Assistência Econômica Mútua – o tratado constitutivo exigia a presença de todos os Estados nas sessões deliberativas e o consentimento dos Estados afetados pelas decisões. Quando a Albânia deixou de participar das deliberações (embora não se tenha retirado da instituição), a organização prosseguiu com os seus trabalhos. Embora o país tenha considerado inválidas as decisões tomadas durante sua ausência, essa visão não prevaleceu entre os Estados membros²⁸⁵. Na OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo – as decisões devem ser tomadas por unanimidade (artigo 11 do Estatuto). A seguinte cláusula, contudo, permite as chamadas decisões *ad referendum*, isto é, tomadas com ausências e facultando aos Estados ausentes objetá-las dentro de prazo específico:

Caso um membro pleno esteja ausente da reunião da Conferência, as resoluções da Conferência ganham vigência a não ser que o Secretariado receba uma notificação no sentido contrário do referido membro ao menos dez dias antes da data determinada para a publicação das decisões.²⁸⁶

284 *Ibid.*, p. 53-54.

285 SHERMERS; BLOKKER, 2001, p. 98 e 540-541.

286 Artigo 11, inciso “c” do Estatuto da OPEP publicado em 2012. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/publications/345.htm>. Acesso em: 19 jan. 2019.

Esses exemplos demonstram que as organizações internacionais têm encontrado caminhos para evitar que um Estado paralise os seus trabalhos com base em regras procedimentais que exigem a presença de todos os Estados membros e a unanimidade entre os presentes. O MERCOSUL adotou solução parecida com a da OPEP após a suspensão do Paraguai. A Decisão CMC 44/2015 (artigo 5º) prevê 20 dias para objeções, por uma delegação ausente, a atas aprovadas em reuniões dos órgãos e dos foros vinculados ao bloco. Essa fórmula seria questionável a partir de uma interpretação literal do artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto. No entanto, a exemplo de qualquer outro instrumento constitutivo de uma organização internacional, o Protocolo de Ouro Preto comporta interpretação predominantemente teleológica, em que sobressaem os objetivos da organização.

c) Mudança de depositário dos instrumentos do MERCOSUL

O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e a Resolução GMC n. 80/00²⁸⁷ estabelecem que o Paraguai é o depositário do Tratado de Assunção, de seus protocolos e de instrumentos adicionais ou complementares, e dos acordos celebrados no seu âmbito assinados entre os Estados membros do MERCOSUL. Aí se incluem aqueles acordos subscritos pelo MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais. O Protocolo de Adesão da Venezuela é um dos acordos dessa última categoria. No caso dos protocolos adicionais ao Acordo de Complementação Econômica n. 18 (o componente econômico do MERCOSUL)²⁸⁸, é depositária a Secretaria-Geral da ALADI.

Com a suspensão do Paraguai, a designação de novo depositário para os instrumentos do MERCOSUL foi fundamental para o continuado

287 Segundo a Resolução n. 80/00 do Grupo Mercado Comum, os tratados internacionais, assinados entre os Estados partes do MERCOSUL, incluídos os Protocolos ao Tratado de Assunção, os assinados pelo MERCOSUL com outros Estados ou organizações internacionais, à exceção dos que sejam protocolizados na Associação Latino-americana de Integração (ALADI), serão depositados junto ao governo da República do Paraguai.

288 O Acordo de Complementação Econômica 18 (ACE-18), que tem o objetivo de liberalizar o comércio entre os países do MERCOSUL, foi celebrado no âmbito da ALADI, depositária do instrumento e de seus protocolos.

funcionamento do bloco. Como o próprio significado da palavra revela²⁸⁹, as responsabilidades do depositário de um tratado exigem relação de confiança com as demais partes no instrumento. A ele é confiada a missão de velar pelo cumprimento das formalidades necessárias para a vigência do tratado, dos procedimentos previstos (como notificação dos demais signatários) e do registro dos atos de todas as partes. Para cumprir esse encargo, é necessário que o exerça com estrita imparcialidade. Naturalmente, um Estado suspenso por uma sanção da própria organização não terá a confiança necessária para velar pela integridade dos tratados que venham a ser concluídos entre os demais membros durante a suspensão, ou para fazer comunicações ou registrar atos. Ainda que desempenhe as suas funções com estrita imparcialidade, cada ato poderá ser politizado e questionado pelos demais.

Logo após a suspensão do Paraguai, o Conselho do Mercado Comum adotou, em 13 de julho de 2012, a decisão 26/12, que atribuiu “em caráter provisório” e “enquanto durar a suspensão” a função de depositário à Secretaria do MERCOSUL. A designação de um depositário, nos termos da Convenção de Viena de 1969 (artigo 76.1), pode ser feita pelos Estados partes no próprio texto do tratado ou de qualquer outra maneira. Portanto, não se questiona o meio pelo qual se alterou, no MERCOSUL, a função de depositário. Tampouco a atribuição dessa responsabilidade à própria organização. Segundo a Convenção de Viena, o depositário pode ser um Estado, uma organização internacional ou o principal funcionário administrativo dessa organização.

Mas o que pode suscitar dúvidas são os efeitos da decisão de mudar o depositário. Essa decisão produz efeitos imediatos sobre os tratados já concluídos e em vias de ratificação? Ou, no caso concreto, a decisão 26/12, tomada no mesmo dia em que a Venezuela depositou junto à Secretaria do MERCOSUL o instrumento de ratificação do Protocolo de Adesão,

289 Depositário, na acepção jurídica, é aquele a quem se entrega ou confia alguma coisa em depósito. Em outras acepções, é aquele que recebe e guarda um depósito ou a quem foi confiado um segredo ou confidência (HOUAISS; VILLAR, 2009).

pode modificar o artigo 12 desse mesmo Protocolo?²⁹⁰ Para além dos aspectos formais, a situação criada foi a de que todos os instrumentos de ratificação do Protocolo foram depositados com o Paraguai, conforme o artigo 12, exceto o da Venezuela, que ficou depositado na Secretaria do MERCOSUL, conforme a decisão 26/12.

Essa constatação retoma a questão maior dos efeitos da suspensão do Paraguai sobre os tratados concluídos pelo bloco e revela, uma vez mais, a tensão entre os imperativos da política e a observância do direito quando uma cláusula democrática é aplicada. Como se viu, não há dúvida de que a suspensão de um membro não pode paralisar os órgãos do MERCOSUL. Ainda que o consenso seja um requisito para a tomada de decisão, a suspensão altera o “conteúdo fático” dessa norma interna da organização: não se requererá o consentimento do Estado suspenso. A partir dessa realidade, a organização adotará novos instrumentos em que o Estado suspenso não figura como parte (com possível cláusula de adesão futura) e confiará a função de depositário de um futuro tratado a outro Estado ou à própria organização. O artigo 13 do Protocolo de Adesão da Bolívia assinado em dezembro de 2012, que não entrou em vigor, atribuía essa função à Secretaria do MERCOSUL. O mesmo artigo 13 do Protocolo de Adesão da Bolívia assinado em julho de 2015, que tramita no Congresso Nacional, determina ser o Paraguai o depositário. Nesse caso, as correções de rumo foram feitas por meio da reformulação do tratado e antes de sua entrada em vigor.

Mas há uma situação precária que poderia ser eventualmente questionada no caso de tratados já concluídos e que entram em vigor com mudança de depositário – como ocorreu com o Protocolo de Adesão da Venezuela. A precariedade decorreria do disposto no artigo 76 (2) da Convenção de Viena (1969)²⁹¹. O dispositivo demonstra que a função

290 O artigo 12 dispõe o seguinte: “A República do Paraguai será depositária do presente Protocolo e dos instrumentos de ratificação e notificará às Partes a data dos depósitos desses instrumentos”.

291 Artigo 76(2): As funções do depositário de um tratado têm caráter internacional e o depositário é obrigado a agir imparcialmente no seu desempenho. Em especial, *não afetará essa obrigação o fato de um tratado não ter entrado em vigor entre algumas das partes ou de ter surgido uma divergência, entre um Estado e o depositário, relativa ao desempenho das funções deste último* (grifo nosso).

de depositário começa a ser exercida antes mesmo da entrada em vigor de um instrumento. Portanto, para cessar essa função, um depositário de tratado do MERCOSUL eventualmente suspenso pode exigir uma emenda a esse instrumento para operar a mudança de depositário; pode, ainda, questionar uma decisão do CMC com efeito imediato que opere a mudança.

Mas esse caso é diferente daquele da entrada em vigor imediata do Protocolo de Adesão da Venezuela. Naquela situação, o país suspenso teve o consentimento abstraído em um tratado em que está presente uma relação transacional, de reciprocidade; poderá invocar que teve cerceado o direito de expressar o seu consentimento. No caso da função de depositário, não há propriamente um *direito* do Estado suspenso em jogo, mas, antes, uma *responsabilidade*.

A função de depositário foi restituída ao Paraguai em 2 de junho de 2014 pela decisão do CMC 05/14, após o levantamento da suspensão que lhe havia sido aplicada. Essa decisão instruiu a Secretaria do MERCOSUL a enviar ao Paraguai os tratados que haviam sido depositados na Secretaria desde 29 de junho de 2012. Apesar desse desfecho, persistiram alguns efeitos da suspensão no desempenho da função de depositário pela chancelaria paraguaia. Em debates sobre o assunto, o Paraguai alegava que não divulgaria, em sua página eletrônica, os acordos que precisariam ser “reassinados”²⁹². Antes de reuniões para examinar o assunto, a delegação brasileira era instruída a argumentar que, ao receber os instrumentos depositados na Secretaria, o Paraguai assumira, de boa-fé, o compromisso de torná-los públicos. Até junho de 2016, quase 3 anos após o levantamento da suspensão, ainda faltavam informações sobre a vigência de sete acordos assinados no período da suspensão²⁹³.

292 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 676, de 20/07/2016.

293 Conforme instruções transmitidas à missão em Montevidéu (despacho telegráfico para a Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 248, de 21/06/2016) eram os seguintes os acordos: (i) Acordo para a Criação da Rede de Especialistas em Segurança Documental Migratória do MERCOSUL e Estados Associados (decisão CMC n° 08/12); (ii) Acordo entre os Estados partes do MERCOSUL e os Estados Associados para o intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (decisão CMC n° 09/12); (iii) Acordo entre os Estados partes do MERCOSUL e Estados Associados sobre Jurisdição Internacional Competente, Lei Aplicável e Cooperação Jurídica Internacional

A posição paraguaia levanta dúvidas sobre o cumprimento de suas obrigações de depositário determinadas pela Convenção de Viena de 1969 (artigo 76.2). A obrigação de agir com imparcialidade impede que o depositário substitua a visão dos Estados partes por sua própria avaliação. Cabe às partes (ou a um órgão de solução de controvérsias) decidir quais são os seus vínculos obrigacionais com outros Estados criados por tratados. A contrapartida a essa obrigação é a plena dissociação entre a posição do depositário no exercício de suas funções como tal e sua própria posição *nacional*. Ao notificar, por exemplo, a acessão a um tratado de uma entidade que não reconhece como Estado, o depositário não está reconhecendo o referido Estado. Alguns tratados trazem dispositivos que preveem que qualquer diferença entre o depositário e as demais partes deve submetida a consultas ou a alguma instância de uma organização internacional²⁹⁴.

d) Associação da Guiana e do Suriname

Ainda durante a suspensão do Paraguai, os Estados membros do MERCOSUL aprovaram dois novos acordos de associação de terceiros países ao bloco: o Acordo Quadro de Associação entre o MERCOSUL e a República do Suriname (decisão CMC nº 10/13) e o Acordo Quadro de Associação entre o MERCOSUL e a República Cooperativa da Guiana (decisão CMC nº 09/13).

em Matéria de Matrimônio, Relações Pessoais entre os Cônjuges, Regime Matrimonial de Bens, Divórcio, Separação Conjugal e União Não Matrimonial (decisão CMC nº 58/12); (iv) Protocolo de Adesão do Estado Plurinacional da Bolívia ao MERCOSUL (decisão CMC nº 68/12); (v) Acordo Marco de Associação entre o MERCOSUL e a República Cooperativa de Guiana (decisão CMC nº 09/13); (vi) Acordo Marco de Associação entre o MERCOSUL e a República de Suriname (decisão CMC nº 10/13); (vii) Acordo de Sede entre a República Oriental do Uruguai e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para o Funcionamento do Alto-Representante Geral do MERCOSUL (decisão CMC nº 16/13). Até janeiro de 2019, a chancelaria paraguaia havia publicado apenas novas versões do acordo sobre tráfico de armas (de 2017), do protocolo de adesão da Bolívia (de 2015) e do acordo de associação do Suriname (de 2015). Os demais acordos permaneciam ausentes do banco de dados do depositário.

294 AUST, 2013, p. 287-289. O autor menciona o pedido de acessão da Palestina, em 1989, às Convenções de Genebra de 1949. À época, a Suíça, depositária, circulou nota às Partes comunicando que, diante da incerteza na comunidade internacional quanto à existência de um Estado da Palestina, o depositário não poderia determinar se o instrumento depositado era um ato válido. A nota não foi respondida e a Palestina não levou o assunto adiante naquele momento. A acessão foi posteriormente confirmada em abril de 2014. Em resposta a nota circulada pela Suíça em abril de 2014 comunicando a acessão palestina, três Estados (EUA, Israel e Canadá) responderam não reconhecer o Estado da Palestina.

O acordo relativo ao Suriname teve o mesmo fim que o tratado de adesão da Bolívia. Ainda que o texto aprovado em 2013 não tenha feito menção à suspensão do Paraguai (há, apenas, uma limitação dos Estados partes àqueles não suspensos, com possibilidade de adesão futura de outros signatários do Tratado de Assunção), foi necessário adotar outro acordo, em 2015 (decisão CMC nº 20/15), em que o Paraguai figura como Estado parte e depositário.

O mesmo encaminhamento foi dado ao acordo de associação entre o MERCOSUL e a Guiana. O texto aprovado em 2013, nos mesmos termos que o instrumento negociado com o Suriname, isto é, sem o Paraguai como Estado parte e com cláusula de adesão futura, foi substituído por outro acordo, em 2015 (decisão CMC nº 18/15). Na nova versão, o Paraguai figura como Estado parte e depositário.

Ao contrário do Protocolo de Adesão da Bolívia assinado em 2012, os acordos de 2013 com a Guiana e com o Suriname não continham dispositivo que registrava no corpo do tratado a suspensão do Paraguai. A oposição paraguaia a dispositivo dessa natureza decorreu de sua firme objeção à legalidade e à legitimidade de sua suspensão.

e) FOCEM

A sanção aplicada ao Paraguai foi restrita a sua representação e participação nos órgãos do MERCOSUL. O país não teve suspensos seus demais direitos decorrentes da condição de Estado membro. Continuou a fazer jus, portanto, aos serviços prestados pela organização, como os aportes do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Os recursos do Fundo continuaram a ser desembolsados para os projetos em curso no Paraguai e o CMC chegou a aprovar, na própria Cúpula de Mendoza em que o Paraguai fora suspenso, o projeto “Construção da Avenida Costaneira Norte de Assunção – 2ª Etapa” (decisão CMC nº 06/12), que liberou mais de US\$ 40 milhões para o país. A decisão destaca os benefícios econômicos e sociais do projeto, de que não se deveria privar a população do Paraguai.

f) Parlamento do MERCOSUL

O Parlamento do MERCOSUL passou dois anos sem se reunir formalmente – de dezembro de 2011 a dezembro de 2013 – em razão da suspensão do Paraguai. Após a aplicação da cláusula democrática, as bancadas do parlamento dividiram-se em dois pontos de vista. As bancadas do Brasil e do Paraguai, e alguns parlamentares uruguaios, entendiam que a representação paraguaia no parlamento deveria prosseguir. O PARLASUL seria, nos termos do artigo 1º de seu Protocolo Constitutivo, “órgão de representação de seus povos, independente e autônomo”. Não estaria, portanto, sujeito à “Decisão sobre a suspensão do Paraguai no MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático”, adotada pelos presidentes em Mendoza, em 29 de junho de 2012. Já as bancadas da Argentina e parte da uruguaia defendiam a suspensão da representação paraguaia também no parlamento. Em julho de 2012, delegações parlamentares do Brasil e do Paraguai chegaram a se deslocar a Montevideú para participar de sessão formal do Parlamento²⁹⁵. Mas a ausência da bancada argentina impediu a formação do quórum necessário para os trabalhos²⁹⁶.

Outro fator a contribuir para a paralisação foi a indefinição sobre a lista de integrantes da bancada argentina. Esse óbice foi superado no segundo semestre de 2013, quando houve acordo entre o Senado e a Câmara dos Deputados daquele país. O levantamento da suspensão do Paraguai permitiu a realização de nova sessão plenária do parlamento, em 2 e 3 dezembro de 2013, com a presença de parlamentares das quatro bancadas²⁹⁷.

295 Entrevista com servidor do Congresso Nacional concedida em 21/11/2020.

296 O regimento interno (artigo 134) prevê o quórum mínimo de um terço dos membros em que todos os Estados partes estejam representados.

297 Entrevista com servidor do Congresso Nacional concedida em 21/11/2020.

g) ALADI

Diferentemente do MERCOSUL, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI) ficou praticamente paralisada, por pouco mais de um ano, entre a suspensão do Paraguai do MERCOSUL (junho de 2012) e a posse do presidente Horacio Cartes (agosto de 2013). Instalou-se uma diferença inconciliável entre dois grupos de países. Com base em declaração dos Estados membros da UNASUL no sentido de “[promover] a suspensão da República do Paraguai nos foros e mecanismos de diálogo e concertação política e integração da região”, o grupo MERCOSUL-ALBA objetou a representação do Paraguai nos órgãos da ALADI e em suas vice-presidências. Esses países buscaram, ainda, aprovar declaração da ALADI de rechaço aos acontecimentos no Paraguai. Do outro lado, o México, o Chile, a Colômbia e o Panamá trabalharam para evitar manifestação negativa sobre o Paraguai²⁹⁸. O tratado constitutivo da ALADI (Tratado de Montevideu de 1980) não prevê hipótese de suspensão.

Não houve maioria suficiente (9 dos 13 Estados membros) para aprovar manifestação política de rechaço ao juízo político no Paraguai e para adotar resolução que impedisse que o Paraguai ocupasse uma das vice-presidências do Comitê de Representantes, posição que lhe caberia conforme a rotação vigente (o país assumiria a presidência do órgão no primeiro semestre de 2013). Como consequência, os países do MERCOSUL e da ALBA, além do Peru, suspenderam a própria participação em qualquer reunião da ALADI em que o Paraguai estivesse representado. O orçamento de 2013 foi aprovado mediante consultas, por nota verbal, entre o presidente do Comitê de Representantes (México) e cada país membro. Apenas as atividades do Secretariado da ALADI

298 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 1066, de 01/12/2013.

não foram afetadas, como a protocolização de acordos e o registro de pessoas habilitadas a expedir certificados de origem²⁹⁹.

h) Fim da suspensão do Paraguai do MERCOSUL

A suspensão do Paraguai foi levantada com base na declaração presidencial “Decisão sobre o Fim da Suspensão do Paraguai no MERCOSUL em Aplicação ao Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático”. Esse comunicado foi adotado na XLV Cúpula de presidentes do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em Montevideu, em 11 e 12 de julho de 2013. A declaração previu o fim da suspensão a partir da posse do novo “governo constitucional” no Paraguai, àquele momento prevista para 15 de agosto de 2013. A declaração considerou cumpridos, ainda, a partir da posse do novo presidente, os requisitos previstos no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia. Esse dispositivo prevê que as sanções autorizadas pelo Protocolo “cessarão a partir da data da comunicação a tal Estado [suspensão] da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática”.

O Paraguai, no entanto, não voltou a participar das reuniões do MERCOSUL a partir da data da posse presidencial (15 de agosto de 2013). Até o fim de 2013, o GMC havia aprovado apenas seis resoluções, *ad referendum* do Paraguai. Naquele semestre, o coordenador paraguaio no GMC comunicou que o país se manifestaria caso a caso quanto às decisões adotadas durante sua ausência. O país efetuou o pagamento de algumas contribuições a órgãos do MERCOSUL, o que implicou o reconhecimento implícito de decisões orçamentárias relativas a 2013 tomadas durante a suspensão³⁰⁰.

299 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 1066, de 01/12/2013.

300 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 1066, de 01/12/2013.

A participação plena nos órgãos decisórios do bloco só foi retomada dois dias após a aprovação pelo Senado paraguaio, em 10 de dezembro de 2013, do Protocolo de Adesão da Venezuela. No dia 12 de dezembro de 2013, realizou-se em Montevidéu a XXX Reunião do Comitê MERCOSUL Livre de Febre Aftosa. Ainda que representado unicamente pela agência governamental responsável pelo tema, essa foi a primeira reunião do MERCOSUL, desde a suspensão, em que o Paraguai se fez representar.

A partir de então, a representação paraguaia no bloco buscou evitar que seu endosso a normas adotadas durante a suspensão equivalesse a uma “simples submissão a um fato consumado”, nas palavras de delegado do país em Montevidéu. O Paraguai passou a solicitar a inclusão de ressalvas em atas para fazer constar que não consentira com algumas decisões adotadas durante a suspensão³⁰¹. Propunha, ainda, a aprovação de novas normas pelos cinco Estados partes – normas com o mesmo conteúdo das que haviam sido adotadas durante o período de suspensão. No caso das contribuições devidas pelo Paraguai aos órgãos do MERCOSUL em 2013, o país solicitou que o montante fosse incluído no orçamento de 2015, de modo que a dívida pudesse ser paga sem o reconhecimento das normas orçamentárias aprovadas durante a suspensão. A resistência paraguaia em aceitar a validade das normas adotadas no pouco mais de um ano em que esteve suspenso pode ser atribuída ao fato de o país ser liderado, desde agosto de 2013, pelo Partido Colorado, agremiação amplamente favorável ao juízo político de 2012 e contrária à aplicação da cláusula democrática. Tivesse a Frente Guasu retornado ao poder, certamente não teria sido abraçada a tese da falta de validade das decisões tomadas durante a suspensão.

301 Atas de reuniões da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL de que também participassem o delegado da Bolívia deveriam registrar a seguinte ressalva: “*Al respecto, la Delegación de Paraguay deja constancia que no ha suscripto la Decisión CMC N° 68/12 [que autoriza a participação da Bolívia nos órgãos do MERCOSUL em razão da adoção do protocolo de adesão de 2012]*”, cf. telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 187, de 18/03/2014.

4.2. A suspensão da Venezuela do MERCOSUL e o funcionamento do bloco

À Venezuela foi aplicada a sanção mais dura prevista no artigo 5º do Protocolo de Ushuaia: a suspensão “de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado parte no MERCOSUL”, nos termos do comunicado à imprensa dos sócios originais do bloco publicado em 5 de agosto de 2017. A decisão teve poucos efeitos práticos quando tomada uma vez que a Venezuela já havia tido os seus direitos e obrigações suspensos desde dezembro de 2016 em razão do descumprimento de dispositivos do Protocolo de Adesão. De todo modo, a aplicação da cláusula democrática deu mais um fundamento para a suspensão do país. Ainda que a Venezuela cumprisse todas as obrigações determinadas pelo Protocolo de Adesão, a suspensão só cessará quando “de acordo com o estabelecido no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia, se verifique o pleno restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela” (parágrafo 3 da decisão de 5 de agosto de 2017).

A suspensão dos direitos e obrigações de um Estado membro encontra poucos antecedentes nas organizações internacionais. Em 1975, a Organização Mundial de Meteorologia suspendeu a República da África do Sul dos direitos e privilégios associados à condição de membro da organização. De forma não oficial, no entanto, a OMM continuou a prestar cooperação técnica à África do Sul e a receber informações técnicas do país. Em 1982, a Conferência de Plenipotenciários da União Internacional de Telecomunicações considerou projeto de resolução que determinava a suspensão dos “direitos e privilégios” de Israel. Consultado, o departamento jurídico da organização entendeu que a conferência não tinha poderes para aprovar suspensão não prevista no instrumento constitutivo³⁰².

302 Para suspensão de direitos no FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola), na OACI (Organização Internacional da Aviação Civil) e na EFTA (Associação Europeia de Livre Comércio), ver SCHERMERS; BLOKKER, 2001, p. 916-918. Para casos de expulsão, apenas quatro até 1987 (Tchecoslováquia do FMI e do Banco Mundial, e África do Sul da UPU e da UIT), ver SCHERMERS; BLOKKER, 2001, p. 95-99.

Além dos mesmos efeitos observados quando da suspensão do Paraguai (não representação nos órgãos do MERCOSUL), a Venezuela também teve suspensas as suas obrigações orçamentárias. Os orçamentos relativos a 2018 e 2019 (resoluções GMC nº 47/17 e 49/18) não mais previram contribuições do país. Prerrogativas como a possibilidade de nacionais venezuelanos participarem de concursos do MERCOSUL também foram suspensas³⁰³. A Secretaria do MERCOSUL foi instruída a permitir a participação apenas de pessoas de nacionalidades dos Estados não suspensos.

A aplicação do Protocolo de Ushuaia, contudo, não afetou a vertente econômica do bloco, uma vez que a Venezuela ainda não havia aderido ao ACE-18. O comércio entre a Venezuela e os países do MERCOSUL continuou a ser regido por acordos bilaterais, fora do âmbito do MERCOSUL. Com o Brasil, o comércio é regido pelo ACE-69, concluído bilateralmente, e por cláusulas não revogadas do ACE-59, concluído entre o MERCOSUL e a Venezuela, o Equador e a Colômbia. No caso desse último instrumento, a Venezuela ainda é considerada, para todos os efeitos, terceiro Estado em relação ao MERCOSUL. Daí a sua continuada aplicação, mesmo com a suspensão de todos os direitos da Venezuela “inerentes à sua condição de Estado parte do MERCOSUL”, nos termos da decisão de 5 de agosto de 2017.

Uma ressalva inserida na decisão de invocar o Protocolo de Ushuaia permite a contínua aplicação de acordos do MERCOSUL com impacto social. Dois dispositivos da decisão de 5 de agosto de 2017 determinam que se minimize o impacto da suspensão sobre o povo venezuelano: o parágrafo preambular nº 7 e o parágrafo operativo nº 2 da decisão. Esses dispositivos permitem, por exemplo, a aplicação do Acordo do MERCOSUL sobre Documentos de Viagem, no qual o Brasil

303 Decidiu-se, ainda, que funcionários venezuelanos não deveriam ser imediatamente afastados de seus cargos, cf. despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), reservado (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 361, de 30/10/2017.

e a Venezuela são partes, que facilita a entrada de venezuelanos em território brasileiro³⁰⁴.

A suspensão da Venezuela não teve impacto imediato sobre seu acesso aos recursos do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM)³⁰⁵. À época da suspensão, o país já não podia receber recursos do Fundo porque estava inadimplente em relação a suas obrigações de aportar valores. Ao lado do Brasil e da Argentina, a Venezuela seria uma “doadora líquida”, uma vez que contribuiria mais recursos do que receberia do Fundo, com o objetivo de corrigir assimetrias do bloco. No entanto, a partir da aplicação do Protocolo de Ushuaia, e da suspensão de todos os “direitos e obrigações” da Venezuela no MERCOSUL, a restrição de acesso ao Fundo ganhou mais um fundamento jurídico. Além disso, o país passou a estar desobrigado em relação a contribuições devidas ao FOCEM posteriormente à suspensão. Mas a Venezuela segue com a obrigação de quitar contribuições devidas anteriormente, no valor de US\$ 54 milhões (referentes a 2014 e 2015).

Ao contrário do verificado na suspensão do Paraguai, a suspensão da Venezuela não paralisou as atividades do Parlamento do MERCOSUL. O então presidente da instituição, o parlamentar brasileiro Arlindo Chinaglia (PT/SP), havia entendido que os parlamentares venezuelanos perderiam direito a voto, mantendo apenas direito a voz. A bancada venezuelana passou a ser formada em sua quase totalidade por representantes da oposição a Maduro, uma vez que parlamentares de sua base de apoio renunciaram ao mandato na Assembleia Nacional venezuelana para integrar a “assembleia constituinte”³⁰⁶.

304 O acordo permite o uso da cédula de identidade apenas.

305 A Venezuela havia sido admitida no FOCEM pela decisão CMC n° 41/12. Sua participação consistiria em aportes anuais de US\$ 27 milhões, dos quais US\$ 11,5 milhões seriam destinados a financiar projetos venezuelanos.

306 A forma de participação da bancada venezuelana foi questão que permaneceu em aberto em sessões posteriores do PARLASUL. Discutia-se se eles deveriam ser considerados representantes da “cidadania” ou do “Estado venezuelano”. Na LIV Sessão Ordinária, aprovou-se moção que reconhecia a parlamentares venezuelanos a possibilidade de participar não só “com voz”, mas também “com voto” no PARLASUL. Fórmula usada pela Mesa Diretora em 2018 era declarar aprovadas decisões “por maioria absoluta” (mais da metade dos votos), sem necessariamente contabilizar os votos em plenário (telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 565, de 24/09/2018).

Após a suspensão da Venezuela, o MERCOSUL adotou importantes decisões: concluiu o Protocolo de Contratações Públicas (decisão CMC nº 37/17) e o Acordo sobre o Direito Aplicável em Contratos Internacionais de Consumo (decisão nº 36/17), e aprovou Plano de Ação para o Fortalecimento do MERCOSUL Econômico e Comercial. Além disso, o MERCOSUL firmou com a Colômbia, em 21 de julho de 2017, o ACE-72, ampliando a liberalização comercial na América do Sul. Em avaliação de janeiro de 2018, o representante permanente do Brasil no bloco registrou a postura sempre defensiva da Venezuela com relação a iniciativas na área comercial do MERCOSUL, o que impedia progressos³⁰⁷.

Como a suspensão da Venezuela continua em vigor, não é possível antecipar questões jurídicas que serão suscitadas em seu eventual retorno. Tudo dependerá da conjuntura política na Venezuela e nos demais sócios do bloco. Se o país for reincorporado ao MERCOSUL sob o comando do mesmo governo venezuelano que provocou a suspensão, é possível que o país questione a validade das decisões tomadas durante a suspensão, em linha com a postura paraguaia após a volta ao MERCOSUL em 2013.

307 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 13, de 10/01/2018.

Capítulo 5

A suspensão de tratados e a defesa da democracia: mecanismo complementar ao Protocolo de Ushuaia?

Examinadas as principais questões jurídicas com que se depararam as chancelarias antes e depois da aplicação do Protocolo de Ushuaia, é necessário ir um pouco além da cláusula democrática e verificar se haveria fórmulas jurídicas adicionais no MERCOSUL para obter o mesmo efeito do Protocolo de Ushuaia. Em outras palavras, à luz das circunstâncias envolvendo a participação da Venezuela no bloco em 2016 e 2017, que culminaram em uma dupla suspensão, haveria mecanismos jurídicos complementares ao Protocolo, à disposição dos Estados membros, para fazer valer o compromisso com a democracia? O objetivo deste último capítulo é examinar a suspensão de tratados como mecanismo complementar à cláusula democrática do MERCOSUL.

5.1. A suspensão da Venezuela do MERCOSUL com base na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969

a) O problema da presidência rotativa

Em maio de 2016, o Paraguai solicitou à presidência uruguaia do MERCOSUL a convocação de reunião para examinar a aplicação

do Protocolo de Ushuaia à Venezuela. Segundo as regras do bloco, a presidência rotativa é passada por ordem alfabética e, àquela altura, se aproximava a passagem da presidência do Uruguai à Venezuela em julho de 2016. Defendendo sua proposta, o chanceler paraguaio Eladio Loizaga declarou que na reunião solicitada ao Uruguai se avaliaria a situação na Venezuela e a eventual ativação de “um processo que está estabelecido no Protocolo”. A iniciativa recebeu elogios do secretário-geral da OEA, Luis Almagro, que publicou, nas redes sociais, a seguinte mensagem: “*Nuestro apoyo y reconocimiento al Presidente @Horacio_Cartes por la convocatoria a #MERCOSUR para evaluar crisis en #Venezuela*”³⁰⁸. Em resposta ao pleito paraguaio, o chanceler do Uruguai, Nin Novoa, afirmou que “o jurídico está acima do político” e que “o jurídico é que passemos a presidência à Venezuela”³⁰⁹. A proposta do Paraguai de tratar da situação da Venezuela no MERCOSUL foi respaldada pela Argentina e pelo Brasil. Por essa razão, em 11 de julho o assunto foi finalmente discutido em encontro informal de chanceleres, sem a presença da Venezuela. Havia a preocupação, diante da existência de presos políticos na Venezuela e da deterioração da institucionalidade naquele país, de que a iminente assunção da presidência *pro tempore* do MERCOSUL por Caracas daria ao governo Maduro respaldo político internacional para que levasse adiante medidas com as quais o bloco não poderia estar de acordo. Mas não houve consenso, naquele encontro, em torno da aplicação da cláusula democrática. O Uruguai opôs-se à medida e se manteve como o único Estado membro (com a exceção da Venezuela) a defender a passagem da presidência *pro tempore* a Caracas. Em conferência de imprensa logo em seguida, Nin Novoa foi indagado por que insistia em transferir a presidência a país qualificado por ele

308 OEA EXPRESA apoyo a Cartes por pedir que MERCOSUR trate crisi en Venezuela. *Radio 1° de Marzo 780 AM*, 28 de maio de 2016. Disponível em: <<https://780.com.py/oea-expresa-apoyo-a-cartes-por-pedir-que-mercosur-trate-crisis-en-venezuela/>>. Acesso em: 25 maio 2021.

309 NIN: “LO JURÍDICO es que le demos la presidencia del MERCOSUR a Venezuela”. *El Observador*, 4 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/nin-lo-juridico-es-que-le-demos-la-presidencia-del-mercosur-a-venezuela--201674970>>. Acesso em: 25 maio 2021.

próprio como “democracia autoritária”³¹⁰. Em resposta, o chanceler uruguaio reafirmou que queria “cumprir o jurídico”³¹¹.

Àquele momento, conforme relatórios de organismos internacionais indicariam, já havia denúncias de que estaria em curso uma erosão das principais instituições públicas na Venezuela. Em janeiro de 2016, a nova Corte Suprema de Justiça venezuelana – com 13 juízes titulares e 21 alternos nomeados nos últimos dias da legislatura que se estendeu até 2015 – declarou a nova Assembleia Nacional “em desacato” em razão de supostas irregularidades na eleição de alguns parlamentares. Em outubro de 2016, semestre em que a Venezuela exerceria a presidência do MERCOSUL, o Conselho Nacional Eleitoral adiou indefinidamente o pedido de referendo revocatório apresentado pela oposição. Em dezembro de 2016, quando seria realizada Cúpula do MERCOSUL em Caracas caso a presidência tivesse sido automaticamente atribuída à Venezuela, a mesma autoridade eleitoral suspendeu as eleições locais e regionais inicialmente programadas para aquele mês. Segundo relatório das Nações Unidas, a independência do judiciário havia sido colocada em xeque uma vez que “a grande maioria dos juízes não era de carreira e, como consequência, podiam ser removidos pelo Poder Executivo de forma discricionária; e um grande número de juízes não havia sido designado em cumprimento aos requisitos legais”³¹².

Além da degeneração da democracia, havia, entre os demais membros do MERCOSUL, percepção de falta de engajamento da Venezuela em sua atuação dentro do bloco. O país deixou de ratificar a maioria dos acordos vigentes do bloco e não demonstrou interesse

310 NIN NOVOA: en Venezuela hay una “democracia autoritaria”, pero no “ruptura institucional”. *Radio Montecarlo*, 4 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.radiomontecarlo.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?secc=articulos&id=27302&path=0.2308.2288>. Acesso em: 25 maio 2021.

311 FISCHER, H. La “doctrina Mujica” explica las contradicciones de Uruguay frente a Venezuela, 17 de julho de 2016. Disponível em: <<https://panampost.com/hana-fischer/2016/07/17/la-doctrina-mujica-explica-las-contradicciones-de-uruguay-frente-a-venezuela/>>. Acesso em: 25 maio 2021.

312 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCREportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2019.

em participar da agenda “mercosulina” de negociações comerciais externas. O exercício da presidência *pro tempore* venezuelana a partir do segundo semestre de 2013 (a mais longa presidência na história do bloco, com duração superior a um ano, quando deveria ter sido de apenas um semestre) teria evidenciado dificuldades do país caribenho em conduzir adequadamente os trabalhos do MERCOSUL³¹³. Outro exemplo foram as dificuldades criadas pela Venezuela para a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM) aprovar com urgência diretrizes que autorizassem a redução tarifária de produtos importantes para o setor privado dos demais Estados membros. Há casos de solicitações rapidamente aprovadas pelos sócios originais, mas que não encontravam resposta tempestiva do lado venezuelano. Havia uma percepção de que o MERCOSUL não podia ficar refém dos “vetos” venezuelanos³¹⁴.

Diante da resistência do Uruguai em aplicar a cláusula democrática, da deterioração da situação na Venezuela, da iminência da presidência *pro tempore* venezuelana e das dificuldades venezuelanas em aderir às normas do MERCOSUL, a Argentina, o Brasil e o Paraguai suscitaram o não cumprimento, pela Venezuela, dos dispositivos do Protocolo de Adesão que determinam a incorporação do acervo normativo do MERCOSUL³¹⁵. Recordou-se a exigência específica, em norma do MERCOSUL, de que quaisquer novos membros do bloco devem necessariamente aceder ao ACE-18³¹⁶, o que a Venezuela ainda não havia feito. Decidiu-se esperar até 12 de agosto de 2016 para que se tomasse essa decisão, data em que estaria esgotado o prazo para a Venezuela cumprir as obrigações assumidas no Protocolo de Adesão. Ainda havia resistências por parte do Uruguai. No final de julho de 2016, Montevidéu deu por terminada a sua presidência, unilateralmente, sem a tradicional realização de

313 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 491, de 21/06/2017.

314 Entrevistas concedidas por diplomata brasileiro e por diplomata paraguaio respectivamente em 05/03/2019 e 27/11/2020.

315 O artigo 3º do Protocolo dispõe o seguinte: “A República Bolivariana da Venezuela adotará o acervo normativo vigente do MERCOSUL, de forma gradual, no mais tardar em quatro anos contados a partir da data de entrada em vigência do presente instrumento”.

316 Conforme determinação expressa na Decisão CMC nº 28/05.

reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC)³¹⁷. Foi a primeira vez no MERCOSUL que uma presidência *pro tempore* foi encerrada unilateralmente pelo país que a ocupava. O prazo de seis meses previsto no Tratado de Assunção e no Protocolo de Ouro Preto havia sido até então, em diversas oportunidades, considerado apenas uma referência, não um período rígido³¹⁸. A Venezuela se autoproclamou presidente do bloco, tendo começado a circular notas convocatórias para reuniões. Uma das alternativas em discussão era a de que a Argentina assumisse a presidência *pro tempore*, na condição de sucessora da Venezuela pela ordem alfabética. Outra era passar o comando do bloco a um conselho de embaixadores³¹⁹.

b) A caracterização da responsabilidade internacional da Venezuela

Os movimentos que se seguiram tiveram o objetivo de caracterizar a responsabilidade internacional da Venezuela por descumprimento da obrigação de incorporar as normas do MERCOSUL dentro do prazo acordado. Em 13 de agosto de 2016, o dia seguinte ao prazo, representantes dos quatro sócios originais do MERCOSUL dirigiram carta à contraparte venezuelana em que constataram “o não cumprimento por parte da República Bolivariana da Venezuela do acordado no Protocolo de Adesão” no que diz respeito à adoção do acervo normativo. A Venezuela, na mesma carta, foi convidada a reunião que examinaria o assunto. Também naquele dia o Itamaraty publicou nota à imprensa em que lamentava que a Venezuela “não tenha logrado êxito, no prazo que se encerrou em 12 de agosto de 2016, em seus esforços para o pleno cumprimento dos compromissos assumidos quando da assinatura do

317 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 491, de 21/06/2017.

318 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 814, de 30/08/2016.

319 LÍDERES avaliam tirar poder de veto de Caracas. *O Estado de S. Paulo*, 6 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-avaliam-tirar-poder-de-veto-de-caracas,10000067323>>. Acesso em: 25 maio 2021.

Protocolo de Adesão”³²⁰. Conforme informações prestadas pelo governo venezuelano e pela Secretaria do MERCOSUL, o país havia internalizado 16 dos 57 (28%) acordos do MERCOSUL e adotado 953 das 1224 (77,8%) normas derivadas vigentes no bloco. Restavam a incorporação de 271 normas e 41 tratados, inclusive acordos da maior relevância como o ACE-18 (1991), o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos no MERCOSUL (2005) e o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (2002)³²¹.

Durante os debates sobre esse tema, sobretudo na imprensa uruguaia, houve certa confusão – alimentada por políticos da Frente Ampla e por declarações da chanceler venezuelana – a respeito de quais seriam as normas do MERCOSUL que a Venezuela deveria ter incorporado para estar em dia com suas obrigações. Foi comum a argumentação segundo a qual os outros Estados membros tampouco teriam incorporado todas as normas do MERCOSUL e que, portanto, não se deveria exigí-lo da Venezuela. Representantes da chancelaria uruguaia, em entrevistas, contribuíram para a confusão afirmando que a Venezuela deveria ter internalizado “a totalidade da normativa [MERCOSUL]”. O que se exigiu do país caribenho, na verdade, foi a incorporação do acervo normativo vigente. As normas do bloco não incorporadas pelos demais Estados partes não estavam vigentes e, portanto, não faziam parte do conjunto normativo que, à época, deveria ter sido incorporado pela Venezuela segundo o Protocolo de Adesão³²².

Para assegurar o funcionamento do MERCOSUL sem a Venezuela, os quatro sócios fundadores adotaram, no dia 13 de setembro de 2016, a Declaração Conjunta Relativa ao Funcionamento do MERCOSUL

320 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Estado da implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL, nota à imprensa de 13 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>>. Acesso em: 25 maio 2021.

321 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Memorando SGAS/21/MSUL, de 29 de agosto de 2016.

322 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 868, de 16/09/2016.

e ao Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL. Com base no descumprimento da obrigação de aderir ao acervo normativo – responsabilidade internacional da Venezuela –, e no princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados membros (artigo 2º do Tratado de Assunção), os quatro Estados afirmaram que adotariam no MERCOSUL as decisões necessárias em matéria econômica e comercial, e outras matérias consideradas essenciais (aí estariam contempladas a gestão do FOCEM e assuntos administrativos urgentes). Fixou-se, ainda, o dia 1º de dezembro como prazo fatal para a Venezuela cumprir a obrigação de incorporação das normas³²³.

Finalmente, no dia 2 de dezembro de 2016, os quatro chanceleres dos sócios originais do MERCOSUL dirigiram carta a sua contraparte venezuelana em que comunicaram a suspensão da Venezuela, dessa vez sem qualquer ressalva uruguaia³²⁴. Com a medida, a Argentina assumiu a presidência *pro tempore* do MERCOSUL em 15 de dezembro de 2016, data de reunião do CMC. Diante de sua relevância para esclarecer o fundamento jurídico da suspensão, reproduz-se a seguir a íntegra da carta assinada pelos quatro chanceleres:

Tenemos el honor de dirigirnos a usted en relación con la “Declaración Conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR”, suscripta el 13 de septiembre de 2016 por los Cancilleres de los Estados partes signatarios del Tratado de Asunción.

En virtud de dicha Declaración, que fuera oportunamente notificada a Venezuela y cuya copia se acompaña, los Estados partes signatarios del

323 Circular telegráfica da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, ostensiva, número 102139, de 14/09/2016. A Declaração traz o registro de que fora aprovada por consenso dos quatro Estados e com a abstenção do Uruguai. Naturalmente, seu valor como decisão interna da organização não foi afetado. Abstenções, como visto no capítulo 4, não têm sido óbice para a vigência de decisões de organizações internacionais. A opinião majoritária dos analistas uruguaios foi a de que Montevideu teve de aceitar a correlação de forças no bloco e que o país estava isolado. Teria prevalecido no governo uruguaio o pragmatismo sobre a simpatia ideológica que membros da coalizão governista (Frente Amplia) nutririam por Nicolás Maduro. Por essa avaliação, o Uruguai teve de “escolher” entre a Venezuela e o MERCOSUL, tendo optado pelo MERCOSUL (telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 868, de 16/09/2016).

324 Nota dos coordenadores nacionais do Grupo Mercado Comum da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai ao coordenador nacional do Grupo Mercado Comum da Venezuela de 2 de dezembro de 2016, que encaminha carta dos chanceleres.

Tratado de Asunción han analizado nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la República Bolivariana de Venezuela en el referido Protocolo, sobre la base de los informes elaborados por la Secretaría del MERCOSUR y por el depositario de los acuerdos MERCOSUR, ambos de fecha 1º de diciembre de 2016, así como por las diversas comunicaciones remitidas por el Gobierno de su país en las que manifiesta la imposibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico nacional un conjunto de normas MERCOSUR.

Constatada la persistencia del incumplimiento de las obligaciones asumidas en el referido Protocolo de Adhesión, se notifica mediante la presente comunicación a la República Bolivariana de Venezuela el cese del ejercicio de los derechos inherentes a su condición de Estado parte del MERCOSUR a partir de la fecha y hasta que los Estados partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado parte.

Esta medida ha sido adoptada con fundamento en lo dispuesto en el artículo 60.2 apartado a) i) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, tanto en carácter de principio general de los derechos como en su condición de norma consuetudinaria.

Hacemos propicia la oportunidad para saludarla con las expresiones de nuestra mayor consideración.

5.2. Questões jurídicas associadas à suspensão

A Venezuela contestou a medida junto ao mecanismo de solução de controvérsias previsto no Protocolo de Olivos. Durante a etapa de negociações diretas, pré-requisito para que uma controvérsia seja levada à fase arbitral, foram suscitados pela Venezuela, entre outros, os seguintes argumentos: i) o país não é parte na Convenção de Viena e, portanto, o instrumento não lhe é aplicável; ii) a Convenção de Viena, norma geral, seria secundária em relação às normas específicas do MERCOSUL – notadamente aquelas sobre solução de controvérsias; iii) o artigo 60 da Convenção de Viena aplica-se apenas a casos de extrema gravidade, o que não teria ocorrido; iv) o preâmbulo do Protocolo de Adesão consagra os princípios da gradualidade e da flexibilidade, e reconhece as assimetrias.

A Venezuela deu por encerrada em 25 de abril de 2017 a fase de negociações diretas após quatro reuniões, de que o Brasil também participou³²⁵. Naquele momento, solicitou a formação do tribunal arbitral em desfavor apenas da Argentina. Posteriormente, tentou estender a demanda aos demais Estados membros, o que não está previsto nem no Protocolo de Olivos, nem em seu regulamento. Os argumentos venezuelanos não chegaram a ser examinados por uma terceira parte.

a) A natureza consuetudinária da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969

A aplicabilidade da Convenção de Viena à Venezuela, que não assinou, foi analisada em parecer do consultor jurídico do Itamaraty, professor George Galindo³²⁶. Recorreu-se a antecedente da CIJ em que o tribunal descartou a necessidade de enfrentar a questão da aplicabilidade da Convenção de Viena em caso envolvendo a Hungria e a Eslováquia nos finais dos anos 1990. Para o tribunal, vários aspectos dos dispositivos sobre a suspensão de tratados consagrados nos artigos 60 a 62 da Convenção são considerados mera codificação do direito consuetudinário. Em sua sentença, a Corte entendeu que a Hungria, ao invocar a “violação substancial” de tratado que mantinha com a Eslováquia, havia notificado a sua contraparte de forma prematura, antes de ter havido uma violação. O tribunal constatou que aspectos procedimentais da suspensão de tratados consagrados na Convenção baseavam-se não apenas no costume, mas também no princípio da boa-fé. A notificação húngara, com apenas seis dias de antecedência da suspensão do tratado, foi igualmente considerada prematura porque a Hungria não havia sofrido qualquer prejuízo decorrente de atos praticados pela Eslováquia (o caso envolvia

325 Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 491, de 21/06/2017.

326 BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores. Parecer CONJUR 450/2016.

a construção de barragem sobre o rio Danúbio). A Hungria “prejudicou seu direito de extinguir o tratado”, concluiu o tribunal³²⁷.

Esse precedente reconhece a base consuetudinária da Convenção de Viena e a importância dos aspectos procedimentais para caracterizar a boa-fé de uma conduta por parte dos Estados que promovem a suspensão de um tratado. Quanto à natureza consuetudinária do instituto da suspensão em si, há numerosos antecedentes envolvendo tratados bilaterais que remontam aos séculos XVIII e XIX. Essa prática mostraria a existência de um direito de suspensão quando o dispositivo violado é considerado fundamental³²⁸. No que diz respeito a tratados multilaterais, os antecedentes são mais raros. É possível que o episódio verificado no MERCOSUL seja um dos primeiros casos no âmbito de uma organização internacional³²⁹.

A delegação venezuelana na conferência diplomática que adotou a Convenção de Viena apoiou os dispositivos sobre a suspensão de tratados. À época, assinalou que “o princípio segundo o qual uma violação substancial de um tratado por uma das partes autoriza a outra parte, ou partes, a denunciar ou a retirar-se do tratado, ou a suspender a sua aplicação no todo ou em parte, não é uma exceção à regra *pacta sunt servanda*, mas corolário do princípio da inviolabilidade dos tratados”. Para a delegação venezuelana, “o princípio da reciprocidade não pode ser enfraquecido ao, digamos, premiar o Estado infrator em detrimento da parte inocente”. Naquela conferência, a Venezuela foi contrária à diferenciação, que acabou consagrada na Convenção de Viena, entre tratados bilaterais e multilaterais. O país argumentou que “é perfeitamente possível que a violação de um tratado multilateral afete

327 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary vs. Slovakia), Judgment, *ICJ Reports 1997*, p. 7, parágrafos 108-110. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/en/case/92/judgments>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

328 McNAIR, L. *The law of treaties*. Oxford: Clarendon Press, 1961, p. 570-571.

329 Em obra de 1999 dedicada ao tema, Kostantinos Magliveras afirmou que a “prática diplomática nunca demonstrou um caso em que as partes em um tratado multilateral recorrem a tal ação solidária [suspensão unânime pelas partes inocentes]” (MAGLIVERAS, K. *Exclusion from participation in international organisations*. The Hague: Kluwer Law International, 1999, p. 239).

todas as partes, se todos forem igualmente interessados em preservarem o tratado; todo Estado deve ter a liberdade para escolher entre suspender a aplicação do tratado ou extingui-lo, mesmo se as demais partes optarem por seguir vinculadas a suas obrigações”³³⁰.

b) Aspectos procedimentais

Os aspectos procedimentais – importantes para a caracterização da boa-fé dos sócios originais do MERCOSUL – foram igualmente analisados pelo consultor jurídico³³¹. Recomendou-se, por precaução, de modo a resguardar a própria posição brasileira perante o direito internacional, a observância dos dispositivos do artigo 65 da Convenção de Viena que exigem notificação por escrito do Estado faltoso e, “salvo em caso de extrema urgência”, o transcurso de prazo de 3 meses para a suspensão. Daí o convite dirigido à Venezuela em 13/08/2016 para reunião de consultas, a declaração do MERCOSUL adotada no dia 13 de setembro de 2016 e, por fim, a missiva de 2 de dezembro de 2016 comunicando a suspensão. Esses atos, ao reforçarem a dimensão da boa-fé, são especialmente importantes em um contexto jurídico em que o ônus de mostrar a legitimidade da suspensão – que fará parte do argumento diplomático – é dos Estados inocentes (não há necessidade de consenso do Estado infrator).

A declaração de 13 de setembro de 2016 buscou reforçar o elemento da boa-fé de dois modos. Em primeiro lugar, caracterizou a situação como caso de extrema urgência – justamente o tipo de situação excepcional em que o artigo 65 da Convenção de Viena releva a notificação prévia. Por isso consignou-se, no artigo 1º, o contexto de urgência e a necessidade de assegurar o funcionamento do MERCOSUL. Em segundo lugar, os quatro Estados membros restringiram, naquele momento, o próprio

330 UNITED NATIONS. United Nations Conference on the Law of Treaties. Official records, First session, Viena, 26th March-24th May 1968, 60th meeting of the Committee of the Whole, paragraphs 62-69.

331 BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores. Parecer CONJUR 450/2016.

alcance da suspensão. Eles adotariam, sem a participação da Venezuela, apenas “as decisões necessárias em matéria comercial e outras matérias essenciais” (artigo 1º).

Esse curso de ação forneceu bons argumentos em favor da legalidade da medida. Ao lado da boa-fé, outros elementos importantes para a legalidade da suspensão são: a proporcionalidade da medida em relação à intensidade da violação do tratado e, no caso de instrumentos multilaterais, os interesses das demais partes³³². Nesse episódio, pode-se argumentar que a autocontenção inicial dos Estados signatários reforçou a proporcionalidade da medida. Além disso, o fato de a suspensão ter sido unânime entre os Estados inocentes, revela que os interesses de todos foram devidamente resguardados.

A ausência de controvérsias quanto aos fatos é outro ponto que fortaleceu o argumento diplomático em favor dos sócios originais do MERCOSUL. A constatação do descumprimento se deu com base em notas enviadas pela própria Venezuela aos Estados partes, com base também em relatório produzido pela Secretaria do MERCOSUL sobre o estado de incorporação das normas do bloco, e em levantamento elaborado pelo Paraguai na condição de depositário dos acordos do MERCOSUL. Além disso, a Venezuela já havia comunicado aos demais Estados partes, por meio de notas, que não incorporaria diversas normas do MERCOSUL alegando serem contrárias a seu direito interno. O próprio país, portanto, estaria reconhecendo o descumprimento dos compromissos assumidos no Protocolo de Adesão. Mas a Venezuela argumentou que a suspensão com base na Convenção de Viena só é aplicável em casos de extrema gravidade e que o Protocolo de Adesão consagra, igualmente, princípios que mitigariam a obrigação de incorporar todo o acervo normativo (gradualismo, flexibilidade, assimetrias).

332 VILLIGER, 2009, p. 739.

c) A existência de violação substancial ao Protocolo de Adesão

Há extenso arrazoado do consultor jurídico do Itamaraty a respeito da centralidade do princípio da reciprocidade para o MERCOSUL, que restaria comprometido diante do baixo nível de internalização de normas pela Venezuela. A violação do compromisso de internalização de normas seria, portanto, uma violação substancial do Protocolo de Adesão (*material breach*, como disposto na Convenção de Viena). Os argumentos apresentados para demonstrar a centralidade da reciprocidade são: i) o disposto no artigo 2º do Tratado de Assunção (“o MERCOSUL está fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes”); ii) a própria maneira como o MERCOSUL se organiza (decisões por consenso e com a presença de todos³³³, vigência simultânea das normas do bloco³³⁴); iii) o impacto que a falta de incorporação de normas teria sobre o bloco, potencialmente inviabilizando seu funcionamento na forma como concebido³³⁵.

O tipo de violação a ensejar a suspensão de tratados prevista no artigo 60 da Convenção de Viena pode perfeitamente envolver uma obrigação considerada acessória de um tratado, que configure uma violação substancial do instrumento (*material breach*). Um exemplo doutrinário é o não cumprimento de uma obrigação de franquear acesso a inspetores internacionais prevista em tratado de controle de armamentos. Essa obrigação, em si, pode ser considerada acessória quando comparada à proscrição do uso de armas de destruição em massa, mas não deixaria de ser uma violação substancial. Esse exame dependerá dos fatos e das circunstâncias de cada caso³³⁶. Da mesma forma, passando à hipótese de um protocolo de adesão a uma organização internacional, se o novo membro passar a ter uma postura à *la carte* em relação ao conjunto de

333 Artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto.

334 Artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto.

335 BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores. Parecer CONJUR 450/2016.

336 AUST, 2013, p. 260.

normas e acordos da organização, o próprio empreendimento conjunto – no caso do MERCOSUL, o da integração – tornar-se-ia inviável. Seria, assim, uma violação substancial do tratado.

d) Supostas antinomias

Restam duas objeções suscitadas pela Venezuela: i) a incidência dos princípios do gradualismo e da flexibilidade, e o reconhecimento das assimetrias no Protocolo de Adesão e; ii) a suposta prevalência das normas do MERCOSUL, dada a sua especialidade, sobre os dispositivos da Convenção de Viena, em particular aquelas sobre solução de controvérsias.

Quanto ao primeiro ponto, dificilmente princípios gerais, consagrados no preâmbulo do Protocolo, afastariam a eficácia de uma obrigação explícita, assumida no artigo 3º, de adotar “no mais tardar em quatro anos” o acervo normativo do MERCOSUL.

Quanto ao segundo ponto, o da prevalência das normas do MERCOSUL sobre a solução de controvérsias, trata-se de uma antinomia artificial. O fato é que a própria Convenção de Viena consagrou, em seu artigo 5º, dispositivo que determina a aplicação da Convenção “a todo tratado que seja o instrumento constitutivo de uma organização internacional e a todo tratado adotado no âmbito de uma organização internacional, sem prejuízo de quaisquer normas relevantes”.

Além disso, a regra geral de interpretação de tratados contida no artigo 31 da Convenção de Viena contém o chamado “princípio de integração sistêmica”. Esse dispositivo determina que, ao se interpretar um tratado, serão levadas em consideração, além do contexto, “quaisquer regras pertinentes de direito internacional aplicáveis entre as partes”. Isso significa que as regras previstas em tratados existem ao lado de outras regras e obrigações criadas por outros tratados ou pelo costume. Com a exceção daquelas normas consideradas peremptórias, que encerram valores fundamentais, não há normas que têm precedência intrínseca em relação às demais. A precedência dependerá do processo de argumentação jurídica. A argumentação pode levar em conta um universo normativo

mais amplo, oferecendo uma interpretação que assegure coerência e que priorize leitura com ênfase em aspectos mais importantes de um instrumento. O êxito de uma interpretação específica de um tratado dependerá de sua consistência³³⁷.

No episódio envolvendo a suspensão da Venezuela, o “princípio de integração sistêmica” poderia ser invocado para demonstrar que a qualquer tratado do MERCOSUL, seja o Protocolo de Adesão ou os tratados ditos fundacionais, podem aplicar-se outras regras de direito internacional vigentes entre as partes, como aquelas sobre a suspensão de tratados, que têm base consuetudinária e na Convenção de Viena de 1969. Como visto no capítulo 3, o tribunal arbitral *ad hoc* constituído para decidir sobre controvérsia envolvendo o bloqueio de pontes entre a Argentina e o Uruguai teve de interpretar a Convenção de Viena e tratados de direitos humanos suscitados pelo lado argentino para verificar se havia alguma obrigação que impedia o cumprimento de normas do MERCOSUL. Neste caso, concluiu-se que aqueles tratados não impediam a observância dos compromissos do bloco.

Nem as regras do MERCOSUL, nem as do direito internacional geral, requerem esgotamento prévio de procedimentos de solução de controvérsias para a suspensão do Protocolo de Adesão da Venezuela. Os Estados inocentes não estão obrigados a buscar a intervenção de uma terceira parte antes de acionar os mecanismos de suspensão³³⁸. Naturalmente, surgindo a controvérsia *a posteriori*, como efetivamente surgiu por iniciativa da própria Venezuela, a intervenção de uma terceira parte se impõe nos termos do Protocolo de Olivos. Daí a importância do argumento diplomático construído previamente à suspensão de 2016, fundamentado sobretudo em enquadramento jurídico rigoroso para assegurar a legitimidade do procedimento.

337 UNITED NATIONS. International Law Commission, Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, A/CN.4/L.682, 2006, p. 206-211.

338 GOMAA, M. M. *Suspension or termination of treaties on grounds of breach*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1996, p. 176.

5.3. A suspensão de tratados como mecanismo complementar ao Protocolo de Ushuaia?

A suspensão de tratados em razão da violação substancial de um instrumento, conforme disciplinado no artigo 60 da Convenção de Viena, constitui um dos pontos nevrálgicos de interseção entre o direito dos tratados e a responsabilidade internacional. O mecanismo nasce de uma ideia amplamente aceita segundo a qual uma parte que não cumpre as suas obrigações não pode reter os direitos que alega ter na relação jurídica com a outra parte³³⁹. O Brasil é parte em tratados que preveem, explicitamente, a hipótese de suspensão em razão de descumprimento. O Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, entre o Brasil e a Argentina, dispõe, em seu artigo XIX, o seguinte:

O descumprimento grave do presente acordo por uma das partes autorizará a outra parte a dar por terminado o acordo ou a suspender sua aplicação, total ou parcialmente, cabendo à mesma parte notificar o secretário-geral das Nações Unidas e o secretário-geral da Organização dos Estados Americanos.

A existência, no direito internacional geral, dessa forma de fazer cumprir (*enforcement*) uma obrigação suscita a indagação sobre a sua eventual complementaridade em relação aos mecanismos previstos no Protocolo de Ushuaia. Mais especificamente: em um cenário de falta de consenso sobre a aplicação do Protocolo de Ushuaia – por resistência de apenas um Estado membro do MERCOSUL, por exemplo – poderiam os demais suspender do bloco o Estado infrator, com base no artigo 60 da Convenção de Viena, por *violação substancial* do Protocolo de Ushuaia?

a) Limitações do mecanismo

A suspensão de tratados suscita problemas típicos da aplicação de contramedidas, instituto intencionalmente precário e excepcional no

339 FORLATI, S. *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2005, p. 61-62.

direito internacional. Como as contramedidas, a suspensão unilateral seria ato, em princípio, ilegal, à luz do princípio *pacta sunt servanda*. O que exclui a ilegalidade é a *violação substancial* do tratado pela parte contrária. Para evitar abusos – como o uso arbitrário da suspensão para liberar-se de um tratado –, foram inseridas cláusulas procedimentais na Convenção de Viena. Daí o artigo 65, que requer ao Estado inocente notificar sua pretensão a todas as partes e esperar transcorrer prazo de 3 meses, período em que se poderão formular objeções. Essa também é a razão da não aplicação do mecanismo a dispositivos de tratados que envolvem a proteção dos direitos humanos (artigo 60, inciso 5).

Do ponto de vista material, seria necessário, em primeiro lugar, demonstrar a existência dessa *violação substancial* da cláusula democrática e fazer ver a sua inter-relação com os demais tratados fundacionais do bloco³⁴⁰. Essa inter-relação poderia ser extraída do próprio artigo 1º do Protocolo de Ushuaia: “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados partes do presente Protocolo”. A natureza substancial de uma violação do Protocolo de Ushuaia pode ser defendida com base nesse dispositivo, uma vez que a democracia é tida como condição *essencial* para o processo de integração, portanto associada ao objeto e ao propósito dos tratados fundacionais do MERCOSUL. Naturalmente, para demonstrar uma violação substancial do compromisso democrático, seria necessário ser inequívoca a degeneração da democracia e a deterioração das liberdades fundamentais no Estado faltoso. O argumento diplomático teria de mostrar que se estaria diante de situação *grave*, e que a medida de suspensão, excepcional, é *proporcional*, tendo em vista os compromissos de direitos humanos assumidos pelo Estado faltoso.

340 Embora, em uma primeira leitura, o artigo 60 da Convenção de Viena leve a crer que as consequências da violação de um tratado sejam limitadas ao mesmo tratado, numa interpretação mais ampla, o dispositivo pode ser aplicado para suspender um tratado em razão da violação substancial de outro instrumento, se ambos estiverem interligados. Isso ocorre quando dois ou mais Estados concluem tratados conexos, para regular um domínio específico de suas relações. Haveria uma “reciprocidade global”, em que os dispositivos de um instrumento estão relacionados aos de outro instrumento (SICILIANOS, L-A. The relationship between reprisals and denunciation or suspension of a treaty. *European Journal of International Law*, v. 4, 1993, p. 341-359).

Do ponto de vista procedimental, a suspensão com base na Convenção de Viena, sem a unanimidade dos Estados inocentes (cenário, portanto, distinto do ocorrido em 2016), poderia ser apresentada pelo Estado faltoso, e também pelo Estado inocente que não consentiu com a suspensão, como uma burla aos procedimentos de Ushuaia. Todo o sistema decisório do MERCOSUL é baseado no consenso. Assim reza o artigo 16 do Tratado de Assunção, o artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto e o artigo 6º do Protocolo de Ushuaia, que determina expressamente que “as medidas previstas no artigo 5º precedente serão adotadas por consenso”. A base jurídica de uma suspensão não consensual seria, diante desses dispositivos, altamente incerta. Suscitaria, ainda, grave controvérsia entre os Estados membros. Provavelmente o caso seria submetido à instância arbitral e poderia levar à paralisação do MERCOSUL, como ocorreu na ALADI quando da suspensão do Paraguai do bloco sul-americano. Essa hipótese revela, mais uma vez, a permanente tensão entre imperativos políticos e a observância do direito no MERCOSUL em situações de excepcionalidade.

Antecedentes envolvendo fórmulas heterodoxas – como a rejeição de credenciais de delegações de Estados membros³⁴¹ ou a adoção de resoluções que, sem previsão estatutária, suspendem o voto ou a participação de um país – provocaram incertezas no passado em agências especializadas da ONU, e também revelaram a tensão entre a política e o direito em organizações internacionais. Na OIT, em 1961, a discussão de projeto de resolução instando a África do Sul a retirar-se da organização teve sua legalidade questionada mesmo por países contrários ao *apartheid*, por falta de previsão estatutária. A delegação

341 No Comitê de Credenciais das Nações Unidas, entre 1945 e 1990 prevaleceu o critério do efetivo controle militar sobre o território e o domínio do aparelho estatal para examinar a representatividade de uma delegação. Nos seguintes casos, foi esse o entendimento que se impôs: Congo-Leopoldville (1960), Iêmen (1962), Camboja (Khmer Rouge -1973-1974/1970-1980) e República Popular da China (1971). Os casos envolvendo a África do Sul nos anos 1970 foram exceção. A partir dos anos 1990, o Comitê de Credenciais passou a levar em conta outros fatores, como a disposição de um governo de honrar as obrigações internacionais ditadas pela Carta da ONU e por tratados de direitos humanos, além do modo de ascensão ao poder do grupo reivindicante. O Haiti (1991) e a Serra Leoa (1996) tiveram negadas na ONU a concessão de credenciais às juntas militares que chegaram ao poder por golpes de Estado. Em setembro de 2011, o Comitê de Credenciais recomendou à AGNU que concedesse credenciais ao Conselho Nacional de Transição como legítimo representante da Líbia.

peruana, por exemplo, ressaltou o precedente indesejável que se criava, a ineficácia da medida e o princípio da universalidade que deveria reger a organização. Na OMM, quando da suspensão da África do Sul em 1975, a delegação australiana igualmente questionou a base jurídica do ato, uma vez que o tratado constitutivo previa essa hipótese apenas em caso de não cumprimento de obrigações assumidas sob o referido tratado, e não obrigações com fundamento diverso. Na UPU, em 1979, a suspensão da África do Sul foi considerada ilegal pelos nove países membros das Comunidades Europeias e pelo Japão³⁴². Esses exemplos mostram que uma suspensão sem base estatutária, ou com fundamento distinto do previsto nos tratados constitutivos, sempre gerará insegurança jurídica e estimulará controvérsias. Requererá que o argumento diplomático esteja fundamentado na importância dos valores que se busca proteger na ocasião, o que justificaria a excepcionalidade da medida³⁴³.

É verdade que a hipótese aqui testada – suspensão não unânime em decorrência de violação substancial do Protocolo de Ushuaia – tem a seu favor, em relação aos antecedentes sul-africanos nas agências técnicas da ONU, o fato de o próprio Protocolo de Ushuaia deixar claro que a democracia é condição *essencial* para a integração. Mas a exigência

342 DUXBURY, 2011, p. 232-246.

343 Para Schermers e Blokker, o direito de suspender Estados faltosos em situações excepcionais, fundado na Convenção de Viena, decorreria da prerrogativa dos Estados membros de preservar o objeto e o propósito do tratado constitutivo de uma organização e de adaptar-se a mudanças fundamentais de circunstâncias (SCHERMERS; BLOKKER, 2001, p. 104). Magliveras oferece dois exemplos para ilustrar o direito de suspensão de Estados membros de organizações internacionais com base nos princípios consagrados na Convenção de Viena, embora a suspensão propriamente dita, nesses antecedentes, tenha ocorrido por resolução do organismo internacional em questão. Em 1979, o Egito foi suspenso da Organização da Conferência Islâmica após concluir tratado de paz com Israel. Os termos do tratado de paz foram considerados violações substanciais da Carta da Organização da Cooperação Islâmica (OIC) por parte do Egito. Esse episódio ilustra a hipótese de suspensão inspirada no artigo 60 da Convenção de Viena. Em 1980, o Afeganistão também foi suspenso da OIC em razão da invasão soviética a seu território. A OIC considerou que o Afeganistão estava impossibilitado de cumprir com as obrigações assumidas na Carta da Organização enquanto país independente – a OIC questionou a legitimidade do governo afeição imposto pela URSS. Esse episódio ilustra a hipótese de suspensão prevista no artigo 62 da Convenção de Viena, isto é, casos de mudanças fundamentais de circunstâncias, ou, *rebus sic stantibus*. Magliveras argumenta que quando instrumentos constitutivos de organizações internacionais não preveem hipótese de suspensão, o direito de suspender Estados faltosos é garantido pela Convenção de Viena e não pela chamada “doutrina dos poderes implícitos” de uma organização internacional (MAGLIVERAS, 1999, p. 237-257). Também a CIJ, em parecer de 1971 sobre a extinção, determinada pela AGNU, do mandato conferido à África do Sul para administrar a Namíbia, refere-se ao mecanismo previsto no artigo 60 da Convenção de Viena para demonstrar que a AGNU exercera uma prerrogativa consagrada no direito consuetudinário. A regra específica do artigo 60(2)(a) da Convenção de Viena, no entanto, ao exigir unanimidade, só se apresenta como alternativa real para tratados com número limitado de partes (SIMMA, B.; TAMS, C. Reacting against treaty breaches. In: HOLLIS, D. (ed.) *The Oxford guide to treaties*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 576-603).

explícita de decisão por consenso, no artigo 6º, poderá ser contestada pelo Estado infrator e pelo Estado inocente que não concorde com a decisão. O argumento diplomático poderá enfatizar que há normas imperativas de direitos humanos vigentes na região e que efetivamente incidem nessa hipótese porque o Estado faltoso as teria assumido em tratados. Esse enquadramento será tanto mais necessário quanto maior a possibilidade de a questão ser submetida a um órgão de solução de controvérsias, prática que se verificou em todos os casos de suspensão no MERCOSUL até o momento.

b) Cláusulas democráticas em tratados comerciais

Em seus acordos de associação comercial, a União Europeia insere dispositivos que fazem da preservação da democracia e do respeito aos direitos humanos “elementos essenciais” do acordo. O acordo firmado com o México em 2000, por exemplo, prevê, em seu artigo 58, que uma parte possa tomar medidas consideradas apropriadas – em conformidade com o direito internacional – se a outra parte falhar no cumprimento do acordo. Apesar da previsão de consultas prévias, elas são dispensadas em casos de especial urgência, isto é, na hipótese de afronta a elementos essenciais do acordo; esses elementos são o “respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos fundamentais” (artigo 1º)³⁴⁴. Percebe-se que as expressões consagradas no acordo (*elemento esencial, descumplimiento substancial*) evocam as hipóteses do artigo 60 da Convenção de Viena para a suspensão de tratados. O artigo 1º é, na verdade, uma cláusula democrática bilateral que pode levar à suspensão de obrigações de qualquer dos lados.

À época, a cláusula não foi bem recebida por alguns acadêmicos mexicanos. A possibilidade de suspender a vigência do acordo criaria, segundo os críticos, clima desfavorável para a cooperação econômica e o

344 Diz o artigo 1º: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”

intercâmbio comercial, além de permitir declarações da União Europeia sobre a política interna do México. Por outro lado, a chancelaria mexicana argumentava que a cláusula não representava qualquer condicionamento pois só havia sido aplicada em contextos muito específicos. O México já era parte em vários instrumentos internacionais de direitos humanos e coincidia com a União Europeia nos objetivos almejados³⁴⁵.

O Acordo de Cotonou, que rege a parceria entre a União Europeia e países africanos, caribenhos e do Pacífico, também contém uma cláusula democrática. O artigo 96 prevê processo de consultas e eventuais medidas gravosas em caso de violação do compromisso de preservar a democracia³⁴⁶. O acordo traz o seguinte dispositivo: “Entende-se que a suspensão [do tratado] será medida aplicada em último caso” (artigo 96, 2, c). Nesse ponto, o instrumento diferencia-se daquele firmado entre a União Europeia e o México em 2000, que não estabelece expressamente que a suspensão seja um último recurso em hipóteses de rompimento democrático.

O mecanismo já foi acionado pela União Europeia em situações de golpe de Estado, fraude eleitoral ou mudança inconstitucional de governo, em relação a países como a República Centro Africana, Côte d’Ivoire, as ilhas Fiji, o Haiti, Guiné-Conacri, Togo e Zimbábue³⁴⁷. Inspirada no mecanismo do artigo 60 da Convenção de Viena, a cláusula promovida pela União Europeia cria procedimento próprio, distinto do artigo 65 da Convenção, e fornece fundamento jurídico para os países europeus sancionarem parceiros comerciais. Naturalmente, seu uso não está imune a controvérsias. Em 2001, quando aplicada ao Haiti, o secretário-geral do grupo de países africanos, caribenhos e do pacífico (ACP) lamentou só ter havido um encontro formal entre as partes antes da aplicação

345 VELASCO, A. C. La cláusula democrática. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 62-63, nov. 2000/jun. 2001, p. 63-77.

346 O artigo 9º, intitulado “elementos essenciais sobre direitos humanos, princípios democráticos, Estado de Direito, e o elemento fundamental da boa governança”, contém extensos compromissos nesse domínio. O acordo também utiliza o léxico do artigo 60 da Convenção de Viena ao caracterizar tais obrigações como *elementos essenciais*.

347 PORTELA, C. Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union’s Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) Context. *Review of European and Russian Affairs*, v. 3, n. 2, 2007, p. 38-53.

de sanções. O governo haitiano considerou a medida “prematura e precipitada”. Parlamentares do grupo ACP consideraram que a União Europeia, ao realizar as consultas de forma apressada, violou o Acordo de Cotonou³⁴⁸.

Cláusula similar está inscrita, ainda, no Acordo de Cooperação entre a Comunidade Europeia e a Índia, de 1994³⁴⁹. O artigo 1º dispõe que o respeito aos direitos humanos e aos princípios democráticos é a base da cooperação entre as partes e constitui “elemento essencial do Acordo”. Embora não haja dispositivo que preveja a suspensão do tratado ou a adoção de “medidas apropriadas” em caso de não cumprimento, a formulação acordada com a Índia foi referendada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Em sentença de 3 de dezembro de 1996 (caso C-268/94), o órgão examinou, a pedido de Portugal, se as instituições europeias não teriam extrapolado sua competência ao firmar o acordo com a Índia e inserir, entre outros assuntos, a cláusula democrática. No curso do processo, o Conselho Europeu e as partes intervenientes em seu favor (Dinamarca e Reino Unido) argumentaram que o dispositivo habilitaria a União Europeia a suspender a aplicação do acordo em razão da violação de parte tida por essencial, conforme prevê o artigo 60 da Convenção de Viena. O tribunal, após confirmar a competência das instituições europeias para firmar acordo com esse tipo de cláusula, considerou o artigo 1º “importante elemento para o exercício do direito de suspender – ou extinguir – o acordo de cooperação caso o país não membro viole os direitos humanos”³⁵⁰.

Esses antecedentes demonstram que a existência de procedimento próprio para a suspensão de tratados, e de inequívoca previsão

348 MBADINGA, M. I. The non-execution clause in the relationship between the European Union (EU) and the African, Caribbean and Pacific States (ACP). *German Law Journal*, v. 3, 2002.

349 O mesmo tipo de cláusula foi inserido em acordos entre a então Comunidade Europeia e países do leste europeu (República Tcheca e Eslováquia, por exemplo) nos anos 1990. As cláusulas também previam procedimentos específicos para suspensão em caso de “violação substancial” de seus dispositivos, o que incluía violação a princípios da democracia, aos direitos humanos e aos princípios da economia de mercado (MAGLIVERAS, 1999, p. 233-234).

350 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Portugal vs. Conselho, caso C-268/94, julgamento de 3 de dezembro de 1996, parágrafo 27.

legal, não evita eventual controvérsia com o Estado infrator. Mas os desentendimentos dizem mais respeito à observância dos procedimentos, e ao mérito da questão, do que à legalidade do mecanismo em si. Da ótica dos Estados demandantes, não há dúvida de que um dispositivo próprio assegura maior consistência jurídica para eventual sanção a ser adotada (suspensão de obrigações comerciais).

c) A cláusula democrática no Acordo MERCOSUL-União Europeia

O texto do componente político do Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia (anexo II), acordado em 18 de junho de 2020, mas ainda passível de revisão legal, de assinatura e de ratificação, recorre à mesma fórmula para consagrar uma cláusula democrática. A fórmula evoca o mecanismo de suspensão de tratados previsto na Convenção de Viena, mas dispõe sobre procedimentos próprios. O acordo prevê os chamados “elementos essenciais” nos seguintes termos (não há, no momento, numeração dos artigos, por isso utiliza-se um “x” no lugar do número; tampouco há versão oficial em português):

Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms as laid down in the Universal Declaration on Human Rights and other international human rights instruments to which they are party, as well as for the principles of the rule of law underpins the internal and international policies of the Parties and constitutes an essential element of this Agreement.

Na parte institucional, o acordo prevê dispositivos aplicáveis para a solução de controvérsias relativas ao não cumprimento dos “elementos essenciais” (o mecanismo para a solução de controvérsias comerciais é distinto). Caso uma das partes constate que outra parte violou esses elementos, deverá notificá-la e solicitar “consultas urgentes”:

If either Party considers based on the factual situation that the other Party has committed a violation of the obligations that are described as essential elements in Article [XX] and Article [XX], it may take appropriate measures. It shall immediately notify the other Party of this fact and of the measures taken. A Party may request to hold urgent consultations on the matter

with a view to seeking a mutually agreed solution. The Parties concerned shall endeavour to hold consultations before the appropriate measures are taken. The notifying Party adopting the measures shall submit all relevant information required for a thorough examination of the situation.

A medida de suspensão é extraordinária e está restrita a casos de violações graves e substantivas dos “elementos essenciais” do acordo:

For the purpose of this paragraph, ‘appropriate measures’ may include the suspension, in part or in full, of this Agreement. Suspension of the Agreement is a measure of last resort and can be imposed only in particularly serious and substantial violations of the essential elements in Article [XX] and Article [XX].

Por fim, a suspensão prevista no Acordo MERCOSUL-União Europeia (texto acordado em 2020) libera ambas as partes – a que invoca o dispositivo e a que é objeto da medida – das obrigações previstas no acordo apenas na relação jurídica bilateral:

In such an event, the Parties shall be released from the obligation to perform the Agreement, in full or in part, in their mutual relations during the period of the suspension. Such suspension shall apply for the minim period necessary to resolve the issue in a manner acceptable to the parties.

Nas negociações com o Brasil, a União Europeia procurou replicar as cláusulas democráticas previstas em acordos firmados com o Vietnã, o Peru e o Equador³⁵¹. São dispositivos que não contemplam os elementos da *gravidade* e do *gradualismo* que acabaram sendo incorporados à versão acordada com o MERCOSUL em junho de 2020. No *Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States and the Socialist Republic of Vietnam*, por exemplo, estão previstos, como elementos essenciais do acordo, “*respect for democratic principles and human rights, as laid down in the UN General Assembly Universal Declaration of Human Rights and other relevant international human rights instruments to which the Parties are Contracting*

351 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 26/11/2020.

Parties”. Mas na parte institucional, não há qualquer delimitação da medida de suspensão apenas àqueles casos mais graves (“*if either Party considers that the other Party has failed to fulfil any of its obligations under this Agreement it may take appropriate measures*”). Tampouco há previsão de consultas prévias. Nesse acordo, alegações de violações substanciais estão até mesmo dispensadas de serem apresentadas ao comitê conjunto (instância política de solução de controvérsias).

O Brasil atuou para evitar uma avaliação amplamente discricionária e puramente unilateral sobre uma alegação de não cumprimento dos elementos essenciais do acordo (princípios democráticos, compromissos de direitos humanos). Foi bem-sucedido ao inserir o elemento da gravidade (*particularly serious and substantial violations of the essential elements*) como condição para a suspensão. Também foi bem-sucedido ao inserir o elemento do gradualismo: a versão inicial do texto não previa qualquer conversa institucional, na forma de consultas prévias, anteriores à medida de suspensão. O Brasil propôs a utilização, no Acordo MERCOSUL-União Europeia, de linguagem adotada em acordos similares firmados pela União Europeia com o Canadá e o Japão. São textos que não deixam de consagrar uma cláusula democrática, mas que o fazem com salvaguardas procedimentais que visam a mitigar atitudes unilaterais. Outro pleito brasileiro inserido na versão final foi o elemento da reciprocidade: a suspensão das obrigações comerciais vale tanto para o país que suscita a cláusula democrática (que se vê desobrigado de conceder preferências comerciais), como para o Estado considerado “infrator” (que também passa a estar desobrigado de cumprir com suas obrigações comerciais em relação ao Estado que alega a quebra do compromisso democrático). A suspensão, portanto, afeta as preferências comerciais concedidas de lado a lado³⁵².

352 Entrevista com diplomata brasileiro concedida em 26/11/2020.

Conclusão

A decisão de aplicar o Protocolo de Ushuaia é política. Para justificá-la em um caso concreto, será necessário apresentar o argumento diplomático. Parte da consistência da justificativa virá da compatibilidade entre a aplicação do Protocolo e o princípio da não intervenção, objeção sempre suscitada pelos Estados sancionados. Outra parte virá do cumprimento das formalidades envolvidas para a suspensão de um Estado membro do MERCOSUL. Os seguintes elementos podem ser elevados em consideração no processo decisório interno envolvendo a aplicação do Protocolo de Ushuaia, de modo a compor o componente jurídico do argumento diplomático:

i) *gravidade* da alteração da ordem democrática: esse elemento foi inserido na Carta Democrática Interamericana para contemplar casos de degeneração da democracia, em que a ordem democrática não é minada por um único ato desestabilizador, mas por uma sequência de atos praticados dentro do ordenamento jurídico do Estado afetado (o requisito da gravidade também está presente nas cláusulas democráticas da União Europeia, do Conselho da Europa e do Acordo MERCOSUL-União Europeia); nesse caso, é preciso mostrar que a situação compromete padrões regionais ou internacionais de proteção dos direitos humanos, o que justificaria uma interferência nos assuntos internos do Estado sancionado (dar-se-ia legitimidade à interferência); precedentes encontrados no sistema interamericano de direitos humanos ou em

órgãos do sistema das Nações Unidas (por exemplo, a leitura dada ao direito à autodeterminação pelo Comitê de Direitos Humanos, associando-o a um direito à democracia) podem ser úteis para demonstrar a presença do elemento da *gravidade*;

ii) *proporcionalidade* na aplicação da sanção da cláusula democrática: nesse elemento do argumento diplomático, faz-se uma análise do ordenamento jurídico do Estado afetado para verificar as características próprias e atestar se a aplicação de uma das sanções do Protocolo de Ushuaia será medida tida como proporcional pela opinião pública; a figura do juízo político por mau desempenho no Paraguai (e por “incapacidade moral” no Peru) confere, deliberadamente, maior discricionariedade ao legislativo desses países em processos de destituição do chefe do Executivo; desde que o Protocolo de Ushuaia foi assinado, houve quatro juízos políticos iniciados no Paraguai; não há padrão inequívoco na região para o rito de juízo político, tendo a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhecido a existência de uma pluralidade de sistemas constitucionais que dão maiores ou menores prerrogativas ao legislativo; a aplicação das sanções em razão de juízo político poderá ser vista no Estado sancionado, e por parte da opinião pública em geral, como medida desproporcional;

iii) *consequências* da aplicação da cláusula democrática para os interesses do Brasil no Estado sancionado e para a política externa desse Estado na região: o Brasil é o país de maior peso no MERCOSUL e, ao lado da Argentina, tem importantes interesses concretos na vizinhança; é menos custoso, por exemplo, a um país geograficamente mais distante aplicar uma cláusula democrática regional a um país do Cone Sul do que o é para o Brasil; em 2012 e 2013, a embaixada em Assunção trabalhou para preservar os interesses brasileiros, para não acirrar ânimos e para facilitar a normalização das relações entre os dois Estados; o Paraguai buscou estreitar os laços com a OEA e com a Aliança do Pacífico;

iv) *finalidade* da aplicação da sanção da cláusula democrática: o argumento diplomático buscará demonstrar que o propósito maior da

medida é efetivamente restaurar a ordem democrática no país afetado; a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL em 2012, em ato contínuo após a suspensão do Paraguai, afetou esse elemento do argumento diplomático.

Para dar legitimidade ao procedimento, e evitar que o Estado sancionado alegue não ter tido direito à defesa, ou que o Protocolo de Ushuaia tenha sido aplicado de forma sumária, é preciso mostrar que houve um processo diplomático: início das consultas, um objeto claro para as consultas e eventualmente uma intransigência insuperável por parte do Estado sancionado. Para isso, propõem-se os parâmetros identificados no capítulo 3 para as consultas prévias. São eles: protestos ou embates verbais fora de um processo diplomático não equivalem às consultas (parâmetro 1); é desejável intercâmbio por escrito (notas ou correspondência) com o Estado afetado para caracterizar as consultas (parâmetro 2); é desejável referência explícita ao Protocolo de Ushuaia e à ativação do processo de consultas no intercâmbio com o Estado afetado e é preciso que a substância das consultas se relacione diretamente à cláusula democrática (parâmetro 3); é preciso caracterizar a boa-fé dos países do MERCOSUL ao longo do processo de consultas, evitando a prática de atos que possam esvaziar o objeto e o propósito das consultas e se abstendo de atos que revelem obstrução intencional (parâmetro 4); é preciso ter em conta a natureza do Protocolo de Ushuaia (promoção da democracia) e conciliar os parâmetros acima com a urgência da situação (parâmetro 5).

Esses parâmetros equivalem a outro elemento presente em cláusulas democráticas mundo afora: o *gradualismo*. Nas negociações do Acordo MERCOSUL-União Europeia, o Brasil exigiu que esse elemento fosse inserido no instrumento, na forma de consultas prévias, em linha com acordos concluídos pela União Europeia com países avançados. Embora o Protocolo de Ushuaia seja instrumento distinto, o Brasil pode ser questionado se aplicar dois padrões diferentes para o requisito das consultas prévias, especialmente em situações concretas que venham

a ser objeto das duas cláusulas democráticas: a do MERCOSUL e a do Acordo MERCOSUL-União Europeia.

A aplicação do Protocolo de Ushuaia cria uma série de questões jurídicas a serem enfrentadas pelos Estados membros do MERCOSUL para assegurar o funcionamento contínuo da organização. Será necessário encontrar fórmulas para tentar conciliar os imperativos da política com as normas jurídicas. Haverá sempre uma tensão entre a política e o direito – tensão esta que também é verificada em outras organizações internacionais quando se deparam com temas como a suspensão de um Estado membro ou a aplicação de uma cláusula democrática. Os precedentes da suspensão da África do Sul em distintos organismos ilustram as diversas fórmulas encontradas e o tipo de objeção que costuma ser suscitada por outros Estados membros.

Algumas das fórmulas encontradas quando da suspensão do Paraguai são precárias e vulneráveis a questionamentos. Esse é o caso da incorporação da Venezuela. O fundamento jurídico adotado pela AGU costuma ser aplicável apenas para a adoção de atos internos de uma organização internacional. A adesão do novo sócio efetivou-se por tratado autônomo, em que a Venezuela ostentava o *status* de terceira parte. O Protocolo exigia expressamente o depósito de cinco instrumentos de ratificação porque é um tratado baseado em relações de reciprocidade. Cada Estado parte tem um cronograma próprio para a liberalização comercial. A solução jurídica mais desejável – emenda ao Protocolo de Adesão – seria, no entanto, operação de alta complexidade política, dada a necessária tramitação parlamentar nos Estados membros. A tensão entre o político e o jurídico é clara nesse episódio.

Outra fórmula precária, embora possa vir a ser usada diante de imperativos políticos, é a hipótese do recurso à suspensão de tratados para que, na ausência de consenso quanto à aplicação do Protocolo de Ushuaia, alguns Estados membros possam, ainda assim, suspender do MERCOSUL o Estado faltoso. Motivou a análise dessa hipótese a oposição inicial do Uruguai, em 2016, à aplicação do Protocolo de Ushuaia

à Venezuela. A Venezuela foi finalmente suspensa de forma unânime e impedida de assumir a presidência *pro tempore* por descumprimento da obrigação de incorporar as normas do MERCOSUL, compromisso inscrito no Protocolo de Adesão. A decisão foi caso raro de suspensão de um país de uma organização internacional com base no artigo 60 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969). Mas a hipótese testada – suspensão não consensual – pode vir a ser questionada nos órgãos de solução de controvérsias do MERCOSUL tanto pelo Estado faltoso quanto pelo Estado inocente que não endossar a medida. A depender do peso político desses Estados, o órgão de solução de controvérsias será confrontado com argumentos fortes contrários à decisão. Nesse cenário, é desejável reforçar os componentes substantivos do argumento diplomático: a *gravidade* da situação de quebra da ordem democrática e a *proporcionalidade* da medida de suspensão.

Bibliografia

I. Livros, monografias e artigos

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de direito internacional público*. v. III. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ADAMS, Luís Inácio Lucena. MERCOSUL e as sanções no direito comunitário. *Folha de S. Paulo*, 6 jul. 2012, Tendências/Debates. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/52903-MERCOSUL-e-as-sancoes-no-direito-comunitario.shtml>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

ARBUET-VIGNALI, Heber. Cr sis en Paraguay o en los conceptos políticos y jurídicos de su región? *Estudios del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*, n. 4, 2012. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/archivos/2012/08/25/crisis-en-paraguay-mercosur-125715.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2018.

ARENDDT, Hannah. *Eichmann in Jerusalem – a report on the banality of evil*. London: Penguin Books, 2006.

ARRIGHI, Jean-Michel. L'Organisation des  tats Am ricains et le droit international. 355 *Recueil des cours*, v. 355. Académie de droit international de La Haye, 2011.

ARSANJANI, Mahnoush H. Are there limits to dynamics interpretation of the constitutions and statutes of International Organizations by the Internal Organs of such Organizations, having special reference to the UN System? *Report to the Institut de Droit International*. First Draft, April 14, 2017, *mimeo*.

AUST, Anthony. *Modern Treaty Law and Practice*. 3 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

BELLI, Benoni. Diplomacia e discernimento político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática. *Política externa*, v. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013, p. 149-162.

BEN-ACHOUR, Rafea. Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international. *Recueil des cours*, v. 379. Académie de droit international de La Haye, 2015.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2016.

CAMACHO, Emilio. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo II. Asunción: Intercontinental Editora, 2007.

CAMACHO, Emilio. *Lecciones de derecho constitucional*. Asunción: Intercontinental Editora, 2015, p. 257-259.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994*. Brasília: FUNAG, 1998.

CAMINOS, Hugo. The role of the Organization of American States in the promotion and protection of democratic governance. *Recueil des cours*, v. 273. Académie de droit international de La Haye, 1998.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Repertório da prática brasileira do direito internacional público: período 1941-1960*. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2012.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das organizações internacionais*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. La doctrina latinoamericana del derecho internacional y el aporte de José Gustavo Guerrero. In: *Homenaje a José Gustavo Guerrero*, 16 de octubre de 2018, Palacio de la Paz, La Haya, p. 20, mimeo.

CARNEIRO, Levi. As Nações Unidas. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, v. 11, n. 21/22, p. 5-25, jan./dez. 1955.

CARRIÈRES, Henri (org.). *A gestão de Vasco Leitão da Cunha no Itamaraty e a política externa brasileira: seleção de documentos diplomáticos (1964-1965)*. v. 2. Brasília: FUNAG, 2021.

CASTRO NEVES, Luiz Augusto. *A crise institucional paraguaia*, 17 de julho de 2012, mimeo.

CHARLESWORTH, Hilary. International Law and Democracy. *Recueil des cours*, v. 371. Académie de droit international de La Haye, p. 43-152, 2014.

CHRISTÓFOLO, João Ernesto. *Princípios constitucionais de relações exteriores: significado, alcance e aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

CRAWFORD, James. Democracy and international law. *British Yearbook of International Law*, v. 64, issue 1, 1994, p. 11-133.

CRAWFORD, James. *The creation of States in international law*. Oxford: Clarendon Press, 2006.

CORTHAY, Eric. The ASEAN doctrine of non-interference in light of the fundamental principle of non-intervention. *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, v. 17, 2016, p. 1-41.

DAMROSCH, Lori Fisler. Politics across borders: nonintervention and nonforcible influence over domestic affairs. *American Journal of International Law*, n. 83, 1989, p. 1-49.

DANTAS, San Tiago. Exposição feita em cadeia nacional de rádio e televisão. In: _____. *Política externa independente*. Brasília: FUNAG, 2011.

DANZA, Andrés; TULBOVITZ, Ernesto. *Una oveja negra al poder: Pepe Mujica, la política de la gente*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

DE SCHUTTER, Olivier. *International Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

DRZEMCZEWSKI, Andrew. Painful relations between the Council of Europe and Russia. In: *Ejil: Talk!* Blog of the European Journal of International Law, publicado em 28 de setembro de 2018.

DUXBURY, Alison. *The participation of States in International Organisations*. The role of human rights and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

EMMONS, Cassandra. Regional Organizations as Democracy Enforcers: the design of suspension clauses in the EU, OAS and AU, 29th September 2017, *mimeo*. Disponível em: <http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2018/01/PEIO11_paper_82.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018.

FELDMANN, Andreas; MERKE, Federico; STUENKEL, Oliver. Argentina, Brazil and Chile and democracy defence in Latin America. *International Affairs*, v. 95, n. 2, mar. 2019, p. 447-467.

FLORÊNCIO, Sergio Abreu e Lima. A trajetória do MERCOSUL e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações. *Texto para discussão*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2015.

FONSECA JR., Gelson. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. *Cadernos do CHDD*, ano 6, n. 11, segundo semestre, 2007, p. 351-365.

- FORLATI, Serena. *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2005.
- FRANCK, Thomas. The Emerging Right to Democratic Governance. *The American Journal of International Law*, v. 86, n. 1, jan. 1992, p. 46-91.
- GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Tratados internacionais de direitos humanos e a Constituição brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o MERCOSUL. *Política Externa*, v. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013.
- GOMAA, Mohammed M. *Suspension or termination of treaties on grounds of breach*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1996.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- HAKAPÄÄ, Kari. Negotiation. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2013.
- HERRERA, Luis Alberto Lacalle. *MERCOSUR: nacimiento, vida y decadência*. Editora Aguilar, 2020, E-book Kindle.
- HOFFMANN, Andrea; VLEUTEN, Anna van der. *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional integration organizations*. Aldershot: Ashgate, 2007.
- HOHE, Tanja. Delivering feudal democracy in East Timor. *The UN role in promoting democracy: between ideals and reality*. Tokyo/Paris/New York: United Nations University Press, 2004.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- JAMNEJAD, Maziar; WOOD, Michael. The principle of non-intervention. *Leiden Journal of International Law*, n. 22, 2009, p. 345-381.

KISS, Alexandre Charles; VÉGLÉRIS, Phédon. L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne des Droits de l'homme. *Annuaire français de droit international*, v. 17, 1971, p. 889-931.

KLABBERS, Jan. *An introduction to international institutional law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KOLB, Robert. *Ius contra bellum: le droit international relatif au maintien de la paix*. 2 ed. Bruxelles: Bruylant, 2009.

KOLB, Robert. *The International Court of Justice*. Portland: Hart Publishing, 2013.

KOLB, Robert. *Good faith in international law*. Oxford: Hart Publishing, 2017.

KUNIG, Philip. Prohibition of intervention. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2008.

LAFER, Celso. Descaminhos do MERCOSUL – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. *Política Externa*, v. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAGALHÃES, Marcos Dantas de Moura. *PARLASUL: o espaço político da integração*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2016.

MAGLIVERAS, Konstantinos. *Exclusion from participation in international organisations*. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

MAGNO, Raymundo Santos Rocha. *A Organização dos Estados Americanos: dispositivos para a promoção e a defesa da democracia*. Tese apresentada ao XXX Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 5 de janeiro de 1995.

- MANIN, Aleth. La Grèce et le Conseil de l'Europe du 12 décembre 1969 au 28 novembre 1974. *Annuaire français de droit international*, v. 20, 1974, p. 875-885.
- MBADINGA, Moussoung Itsouhou. The non-execution clause in the relationship between the European Union (EU) and the African, Caribbean and Pacific States (ACP). *German Law Journal*, v. 3, 2002.
- McNAIR, Lord. *The law of treaties*. Oxford: Clarendon Press, 1961.
- MILANOVIC, Marko. *Extraterritorial application of human rights treaties: law, principles and policy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- MOLINA, Luís. *Tratado da Justiça e do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.
- ORAKHELASHVILI, Alexander. *The interpretation of acts and rules in public international law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- PANCRACIO, Jean-Paul. La Turquie et les organes politique du Conseil de l'Europe. *Annuaire français de droit international*, v. 30, 1984, p. 161-176.
- PEVEHOUSE, Jon. *Democracy from above: regional organizations and democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- PORTELA, Clara. Aid Suspensions as Coercive Tools? The European Union's Experience in the African-Caribbean-Pacific (ACP) Context. *Review of European and Russian Affairs*, v. 3, n. 2, 2007, p. 38-53.
- POSTIGA, André Rocha. *Direitos e deveres dos Estados membros: efeitos decorrentes da aplicação do mecanismo de suspensão no Mercosul*. UFRGS, 2014.
- REUTER, Paul. De l'obligation de négotier. In: *Studi in Onore di Gaetano Morelli*, 1975, p. 711-733.
- REY CARO, Ernesto J. Suspension of a Member State in an International Organization: MERCOSUR. In: WOLFRUM, Rüdiger *et alli.* (org.).

Contemporary developments in international law: essays in honour of Budislav Vukas. Leiden: Brill Nijhoff, 2016, p. 138-150.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016.* Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SANDS, Philippe; KLEIN, Pierre. *Bowett's Law of International Institutions.* London: Sweet & Maxwell, 2001.

SCHERMERS, Henry; BLOKKER, Niels. *International Institutional Law.* The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

SICILIANOS, Linos-Alexander. The relationship between reprisals and denunciation or suspension of a treaty. *European Journal of International Law*, v. 4, 1993, p. 341-359.

SIMMA, Bruno; TAMS, Christian. Reacting against treaty breaches. In: HOLLIS, Duncan (org.). *The Oxford guide to treaties.* Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 576-603.

STUENKEL, Oliver. Promoção da democracia e dos direitos humanos. *10 Desafios da política externa brasileira.* Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2018, p. 119-130.

SUTTNER, Raymond. Has South Africa been illegally excluded from the United Nations General Assembly? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, v. 17, n. 3, nov. 1984, p. 279-301.

SZTUCKI, Jerzy. International consultations and space treaties. *Proceedings of the 17th Colloquium on the Law of Outer Space* 147, 1974.

TEMER, Michel. *O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade. Escritos de diplomacia presidencial (2016-2018).* Brasília: FUNAG, 2018.

VELASCO, Ana Covarrubias. La cláusula democrática. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 62-63, nov. 2000/jun. 2001, p. 63-77.

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo *et ali.* Internalização das normas do MERCOSUL. *Série Pensando o Direito*, v.

45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012, p. 88. Disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2013/02/Volume-45cc.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

VIDIGAL, Geraldo. Enforcing Democracy at the Regional Level: Paraguay's suspension before the MERCOSUR Court. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, v. 2, n. 2, 2013, p. 337-349.

VILLIGER, Mark. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2009.

VIOTTI, Aurélio. *A OEA e a promoção da democracia pela cooperação eleitoral*. Tese apresentada ao LXIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 25 de dezembro de 2017.

WELLENS, Karel. *Negotiations in the case law of the International Court of Justice*. London: Routledge, 2014.

WOLFRUM, Rüdiger. General international law (principles, rules and standards). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press, 2015.

II. Documentos de organizações internacionais

a) Organização das Nações Unidas

ACNUR. Comunicado à imprensa de 8 de novembro de 2018. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be4192b4/number-refugees-migrants-venezuela-reaches-3-million.html>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS. Comentário geral ao artigo 25 do Pacto, in CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Human rights violations and abuses in the context of protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to

31 July 2017, Geneva, August 2007. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_EN.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2018.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Human Rights Violations in the Bolivarian Republic of Venezuela: a downward spiral with no end in sight. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_EN.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. 2 December 2004. Document A/59/565.

UNITED NATIONS INFORMATION ORGANIZATIONS. Documents of the United Nations Conference on International Organization (UNCIO), v. VI, 1945.

UNITED NATIONS. United Nations Conference on the Law of Treaties, Official records, First session, Vienna, 26th March-24th May 1968, 60th meeting of the Committee of the Whole.

UNITED NATIONS. International Law Commission, Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law, A/CN.4/L.682, 2006.

b) Organização dos Estados Americanos

OEA. *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano* (1946-2010). Washington: OEA, 2011.

OEA. OSG/243-16, Report of the Secretary General on Venezuela to the Permanent Council, 30 May 2016, p. 73. Disponível em: <<http://oas.org/documents/eng/press/OSG-243.en.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

OEA. OSG/128-17, Report of the Secretary General on Venezuela to the Permanent Council, 14 March 2017, p. 22. Disponível em: <<http://www.>

[oas.org/documents/eng/press/Informe-VZ-II-English-Final-Signed.pdf](https://www.oas.org/documents/eng/press/Informe-VZ-II-English-Final-Signed.pdf)>. Acesso em: 4 nov. 2018.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório anual de 2014. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/docs/annual/2014/docs-en/annual2014-chap4venezuela.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2018.

OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comunicado de prensa R179/17, de 10 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1082&lID=2>>. Acesso em: 28 maio 2021.

c) Outras

AFRICAN UNION. Rules of procedure of the Assembly of the Union ASS/AU/2(I) – a. *African journal of international and comparative law*, v. 13, n. 1, p. 41-54.

COMISSÃO EUROPEIA. Relaciones entre la UE y MERCOSUR, memo/98/57, de 22 de julho de 1998. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_98_57>. Acesso em: 28 maio 2021.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Venezuela: EU adopts conclusions and targeted sanctions, press release, 13th November 2017. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/13/venezuela-eu-adopts-conclusions-and-targeted-sanctions/>>. Acesso em: 21 maio 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. Official Records, n. 143, 18th World Health Assembly, Geneva, 4-21 May.

III. Tratados e declarações

Acordo de Complementação Econômica nº 18;

Acordo de Complementação Econômica nº 72;

Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados partes do MERCOSUL, de 2002;

Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança de 2007;

Carta Democrática Interamericana;

Carta das Nações Unidas;

Carta da OEA e o Decreto nº 30.544, de 14/02/1952, que a promulgou;

Convenção sobre a Manutenção, Garantia e Restabelecimento da Paz (Buenos Aires, 1936);

Declaração da CELAC de 2011;

Declaração da Cúpula Ibero-Americana de 2010;

Declaração de 1970 da AGNU sobre Princípios do Direito Internacional Relativos às Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados;

Declaração de Las Leñas de 1992;

Declaração de Lomé da União Africana, de 2000;

Declaração de Santiago de 1959;

Declaração de São Luís de 1997;

Declaração dos ministros das Relações Exteriores do PROSUL, de 25/09/2019;

Estatuto da Corte Africana de Justiça e de Direitos Humanos;

MERCOSUL/União Europeia. The MERCOSUR-EU Association Agreement. Versão de 18 de junho de 2020, *mimeo*;

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos;

Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL de 2012 e de 2015;

Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena, sobre Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia;

Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da UNASUL, sobre Compromisso com a Democracia, e exposição de motivos do MRE que defende seu envio ao Congresso Nacional;

Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos de 2005;

Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL;

Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana;

Protocolo de Malabo de 2014;

Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia II), adotado em Montevideu em 2001;

Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile;

Protocolo de Washington da OEA;

Tratado de Amsterdã de 1997;

Tratado de Assunção de 1991;

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca;

Tratado de Nice de 2001;

Tratado de Lisboa de 2007.

IV. Sentenças, pareceres e documentos de tribunais internacionais e câmaras arbitrais

a) Corte Internacional de Justiça

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Corfu Channel case. Judgment of April 9th, 1949, *ICJ Reports 1949*, p. 4.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Interpretation of Peace Treaties. Advisory Opinion: *ICJ Reports 1950*, p. 65.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Southwest Africa Cases (Ethiopia vs. South Africa; Liberia vs. South Africa), Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962: *ICJ Reports 1962*, p. 319.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning the Northern Cameroons (Cameroon vs. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 2 December 1963, *ICJ Reports 1963*, p. 15.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Merits, Judgment, *ICJ Reports 1986*, p. 14.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary vs. Slovakia), Judgment, *ICJ Reports 197*, p. 7.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Certain Questions concerning Diplomatic Relations (Honduras vs. Brazil), Order of 12 May 2010, *ICJ Reports 2010*, p. 303.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina vs. Uruguay), Judgment, *ICJ Reports 2010*, p. 14.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia vs. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, *ICJ Reports 2011*, p. 70.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (the former Yugoslav Republic of Macedonia *vs.* Greece), Judgment of 5 December 2011, *ICJ Reports 2011*, p. 644.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament (Marshall Islands *vs.* United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment, *ICJ Reports 2016*, p. 833.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Obligation to negotiate access to the Pacific Ocean (Bolivia *vs.* Chile), Judgment, *ICJ Reports 2018*, p. 507.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine *vs.* Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, *ICJ Reports 2019*, p. 558.

b) MERCOSUL

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo nº 1/2005, 20 de dezembro de 2005.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISÃO. Laudo nº 1/2012, 21 de julho de 2012.

Laudo do tribunal arbitral *ad hoc* constituído para decidir sobre controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Argentina sobre “omissão do governo argentino para adotar as medidas adequadas para prevenir e/ou cessar os obstáculos à livre circulação decorrentes de bloqueios em território argentino de vias de acesso às pontes internacionais Gral. San Martín e Gral. Artigas que unem a República Argentina com a República Oriental do Uruguai”, de 6 de setembro de 2006.

Laudo do tribunal arbitral *ad hoc* constituído para decidir sobre controvérsia entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil sobre medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco, de 5 de agosto de 2005.

c) Corte Interamericana de Direitos Humanos

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso del Tribunal Constitucional *vs.* Perú, Mérito, reparações e custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001. Série C, n. 71.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Quintana Coello y otros *vs.* Ecuador, Exceção Preliminar, mérito, reparações e custas. Sentença de 23 de agosto de 2013. Série C, n. 266.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Camba Camos y otros *vs.* Ecuador, Exceções Preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 28 de agosto de 2013. Série C, n. 268.

d) Corte Permanente de Arbitragem

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Case n° 2013-19, Sentença sobre jurisdição e admissibilidade, 29 de outubro de 2015.

e) Tribunal Internacional sobre o Direito do Mar

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. Case concerning land reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor (Malaysia *vs.* Singapore), Order of 8 October 2003.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA. The Mox Plant case (Ireland *vs.* United Kingdom), Order of 3 December 2001.

f) Tribunal Penal Internacional

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Promotoria, Informe sobre las actividades de examen preliminar, Venezuela I, 14 de diciembre de 2020. Disponível em: <<https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ven-i-spa.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

g) Tribunal de Justiça da União Europeia

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Portugal *vs.* Conselho, caso C-268/94, julgamento de 3 de dezembro de 1996.

h) Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio

WORLD TRADE ORGANIZATION. *United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998.

IV. Documentos governamentais

a) Expedientes do Ministério das Relações Exteriores (em ordem cronológica)

Telegramas:

Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 235, de 25/04/1996.

Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, confidencial, número 593 (caráter substituído para ostensivo em 08/06/2021), de 23/05/1996.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, secreto (caráter substituído para ostensivo em 08/06/2021), número 183, de 23/02/1999.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 268, de 12/03/1999.

Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (Delbrasupa), ostensivo, número 224, de 22/05/2001.

Despacho telegráfico da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (Delbrasupa), ostensivo, número 338, de 17/08/2001.

Telegrama da Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (Delbrasupa), reservado (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 165, de 15/04/2002.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, secreto (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 143, de 11/02/2003.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, secreto (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 144, de 12/02/2003.

Telegrama da Missão do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais organismos internacionais em Genebra (Delbrasgen), ostensivo, número 1168, de 11/09/2009.

Telegrama da Missão do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais organismos internacionais em Genebra (Delbrasgen), ostensivo, número 1177, de 14/09/2009.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 987, de 22/06/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 988, de 23/06/2012.

Telegrama da Missão do Brasil junto à OEA, reservado (caráter substituído para ostensivo em 02/06/2021), número 607, de 24/06/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 993, de 25/06/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, ostensivo, número 1393, de 25/06/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1149, de 18/07/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1223, de 31/07/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1232, de 02/08/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1317, de 23/08/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 1331, de 24/08/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, reservado (caráter substituído para ostensivo em 08/08/2018), número 1334, de 27/08/2012.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Assunção, ostensivo, número 1602, de 26/10/2012.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 1066, de 01/12/2013.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), secreto (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 187, de 18/03/2014.

Despacho telegráfico para a Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 248, de 21/06/2016.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 676, de 20/07/2016.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 814, de 30/08/2016.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL, ostensivo, número 868, de 16/09/2016.

Circular telegráfica da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, ostensiva, número 102139, de 14/09/2016.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 291, de 30/03/2017

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 320, de 04/04/2017.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 491, de 21/06/2017.

Despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 173, de 22/07/2017.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Caracas, ostensivo, número 635, de 23/07/2017.

Despacho telegráfico da Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), reservado (caráter substituído para ostensivo em 16/07/2021), número 361, de 30/10/2017.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia, ostensivo, número 374, de 15/12/2017.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Varsóvia, ostensivo, número 380, de 21/12/2017.

Telegrama da Missão do Brasil junto à União Europeia (Braseuropa), ostensivo, número 1719, de 21/12/2017.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 13, de 10/01/2018.

Telegrama da Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL (Brasaladi), ostensivo, número 565, de 24/09/2018.

Telegrama da Missão do Brasil junto à União Europeia (Braseuropa), ostensivo, número 917, de 13/09/2018.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Jacarta, ostensivo, número 44, de 02/02/2021.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Kuala Lumpur, ostensivo, número 74, de 03/03/2021.

Telegrama da Embaixada do Brasil em Jacarta, ostensivo, número 171, de 26/04/2021.

Notas à imprensa:

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Comunicado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai, nota à imprensa do dia 22 de junho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul-sobre-a-situacao-no-paraguai>. Acesso em: 26 maio 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa “Situação no Paraguai”, de 23 de junho de 2012. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3076-situacao-no-paraguai>>. Acesso em: 1 dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa de 30 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-extraordinaria-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-brasilia-31-de-julho-de-2012>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Nota à imprensa “Situação no Paraguai”, de 1º de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-no-paraguai-2>. Acesso em: 11 nov. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Estado da implementação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL. Nota à imprensa de 13 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. Declaração dos Estados partes do MERCOSUL sobre a República Bolivariana da Venezuela, de 1º de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16021-declaracao-dos-estados-partes-do-MERCOSUL-sobre-a-republica-bolivariana-da-venezuela>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração dos ministros das Relações Exteriores do PROSUL, de 25 de setembro de 2019. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2020.

BRASIL. Declaração conjunta sobre a Venezuela, de 7 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-conjunta-sobre-venezuela>. Acesso em: 7 dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Intervenção do ministro Ernesto Araújo na Reunião Extraordinária de Chanceleres da Conferência

Ibero-Americana. Nota à imprensa de 1º de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/intervencao-do-ministro-ernesto-araujo-na-reuniao-extraordinaria-de-chanceleres-da-conferencia-ibero-americana>>. Acesso em: 27 maio 2021.

Memorando:

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Memorando SGAS/21/MSUL, de 29 de agosto de 2016.

b) Advocacia-Geral da União

BRASIL. Contribuição de abril de 2018 à solicitação de opinião consultiva sobre juízos políticos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, p. 51-57. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/2_brasil.pdf>.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores, Parecer CONJUR 450/2016.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Parecer AGU/CGU/AG/06/2012. *In: Revista da AGU – Advocacia-Geral da União*, ano XI, n. 32. Brasília, abr./jun. 2012, p. 303-319.

c) Congresso Nacional

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, sessão de 4.4.2000, relatório do deputado Aldir Cabral (PFL/RJ). *In: Diário da Câmara dos Deputados*, ano LV, n. 121, 3 ago. 2000, p. 38811.

BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Roberto Requião em 27 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg>>.

br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393684>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Randolfe Rodrigues em 25 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393616>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Fernando Collor em 26 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393649>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento do senador Pedro Taques em 25 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393616>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Pronunciamento da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) em 27 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/393677>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

d) Documentos de governos estrangeiros

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Declaración sobre la situación en la República Bolivariana de Venezuela, Información para la prensa número 290/17, 21 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/declaracion-sobre-la-situacion-en-la-republica-bolivariana-de-venezuela>>. Acesso em: 24 maio 2021.

ARGENTINA. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Nota PPTA número 401/2017, de 21 de julho de 2017.

CHINA. Position Paper of the Government of the People's Republic of China on the Matter of Jurisdiction in the South China Sea Arbitration Initiated by the Republic of the Philippines, 7 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/nanhai/eng/snhwtlcwj_1/t1368895.htm>. Acesso em: 8 dez. 2018.

PARAGUAI. Corte Suprema de Justicia, Acción de Inconstitucionalidad n° 1533. Disponível em: <<https://www.pj.gov.py/notas/7154-sala-constitucional-rechazo-accion-promovida-por-fernando-lugo>>. Acesso em: 8 out. 2018.

PARAGUAI. Observaciones del Estado paraguayo relativas al rechazo del pronunciamiento requerido, Solicitud de Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, abril de 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/6_paraguay.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.

REINO UNIDO. Hansard (House of Commons). Venezuela: political situation, 5 de setembro de 2017, v. 628, col. 22WH. Disponível em: <<https://hansard.parliament.uk/>>. Acesso em: 28 maio 2021.

REINO UNIDO. Case on behalf of the Foreign Secretary in the Supreme Court of the United Kingdom, UKSC 2020/0195 on appeal from the Court of Appeal (Civil Division) between the “Guaidó Board” of the Central Bank of Venezuela and the “Maduro Board” of the Central Bank of Venezuela and the Secretary of State for Foreign, Commonwealth and Development (intervener), 19 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-supreme-court-hearing-on-rights-of-access-to-gold-held-by-the-bank-of-england-and-owned-by-the-state-of-venezuela-foreign-secretarys-arguments>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Comunicado de Venezuela em rechazo al pronunciamiento de cancilleres em MERCOSUR, 5 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.minci.gob.ve/venezuela->

rechaza-pretension-ilegal-arbitraria-suspension-del-mercosur/>. Acesso em: 21 maio 2021.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. DM número 25, de 27 de julho de 2017.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Ministério de Relaciones Exteriores. Comunicado de Prensa n° 133/19, 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/13319-reunion-del-consejo-del-mercado-comun-del-mercosur-situacion-bolivia>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

V. Entrevistas

DIAS, Márcio Paulo de Oliveira. Entrevista de história oral para o projeto “Um estudo da atuação brasileira em crises constitucionais e políticas na América Latina (1990-2015)”, Oliver Stuenkel, 29 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/20655>>.

NUNES, Aloysio. Entrevista com o senador Aloysio Nunes (ministro das Relações Exteriores em 2017) concedida em 19 de novembro de 2020.

Ao longo da realização deste trabalho foram realizadas outras 11 entrevistas com diplomatas brasileiros e estrangeiros e servidores públicos que acompanharam algum aspecto da aplicação da cláusula democrática do MERCOSUL em 2012 e em 2017. Essas entrevistas foram realizadas com o compromisso de confidencialidade. Nos pontos em que foram mencionadas, apontou-se a categoria do entrevistado e a data em que ocorreu.

VI. Matérias de jornal

FISCHER, Hana. La “doctrina Mujica” explica las contradicciones de Uruguay frente a Venezuela. *Panam Post*, 17 de julho de 2016. Disponível em: <<https://panampost.com/hana-fischer/2016/07/17/la-doctrina->

mujica-explica-las-contradicciones-de-uruguay-frente-a-venezuela/>. Acesso em: 25 maio 2021.

LAS CLAVES de las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela. *El País*, 31 de julho de 2017. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2017/07/30/actualidad/1501406683_131204.html>. Acesso em: 28 maio 2021.

LÍDERES avaliam tirar poder de veto de Caracas. *O Estado de S. Paulo*, 6 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-avaliam-tirar-poder-de-veto-de-caracas,10000067323>>. Acesso em: 25 maio 2021.

MERCOSUR suspende a Paraguay hasta las nuevas elecciones e incorpora a Venezuela. *RTVE*, 30 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.rtve.es/noticias/20120630/mercosur-suspende-paraguay-hasta-nuevas-elecciones-incorpora-venezuela/540787.shtml>>. Acesso em: 24 maio 2021.

NIN NOVOA: en Venezuela hay una “democracia autoritaria”, pero no “ruptura institucional”. *Radio Montecarlo*, 4 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.radiomontecarlo.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?secc=articulos&id=27302&path=0.2308.2288>. Acesso em: 25 maio 2021.

NIN: “LO JURÍDICO es que le demos la presidencia del MERCOSUR a Venezuela”. *El Observador*, 4 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.elobservador.com.uy/nota/nin-lo-juridico-es-que-le-demos-la-presidencia-del-mercosur-a-venezuela--201674970>>. Acesso em: 25 maio 2021.

OEA EXPRESA apoyo a Cartes por pedir que MERCOSUR trate crisis en Venezuela. *Radio 1º de Marzo 780 AM*, 28 de maio de 2016. Disponível em: <<https://780.com.py/oea-expresa-apoyo-a-cartes-por-pedir-que-mercosur-trate-crisis-en-venezuela/>>. Acesso em: 25 maio 2021.

“PARAGUAY ya es observador de la Alianza del Pacífico”. *Jornal Ultima Hora*, 24 de maio de 2013. Disponível em: <<https://www.ultimahora.com>>.

com/paraguay-ya-es-observador-la-alianza-del-pacifico-n621989.html>. Acesso em: 17 maio 2021.

SMARTMATIC, la empresa a cargo del sistema de votación en Venezuela, denuncia “manipulación” en la elección de la Constituyente y el CNE lo niega. *BBC*, 2 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40804551>>. Acesso em: 28 maio 2021.

VII. Documentos de partidos políticos

ANR. Pronunciamento de la ANR sobre nombramiento de Rubén Candia Amarilla como Ministro del Interior, 18 de junho de 2012. Disponível em: <<https://www.anr.org.py/pronunciamento-de-la-anr-sobre-nombramiento-de-ruben-candia-amarilla-como-ministro-del-interior/>>. Acesso em: 28 maio 2021.

FRENTE GUASU. A 9 años del golpe en Paraguay. [S.l.]: Frente Guasu, 22 de junho de 2021. 1 vídeo (1h:48). [Live]. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=495851301631050&ref=watch_permalink>. Acesso em: 23 jun. 2021. Participação de Fernando Lugo, Dilma Rousseff e Jorge Taiana.

Anexos

Anexo I: Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados partes do MERCOSUL, assim como a República da Bolívia e a República do Chile, doravante denominados Estados partes do presente Protocolo,

Reafirmando os princípios e objetivos do Tratado de Assunção e seus Protocolos, assim como os dos Acordos de Integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile,

Reiterando o que expressa a Declaração Presidencial de Las Leñas, de 27 de junho de 1992, no sentido de que a plena vigência das instituições democráticas é condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL,

Ratificando a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL e o Protocolo de Adesão àquela Declaração por parte da República da Bolívia e da República do Chile,

Acordam o seguinte:

Artigo 1

A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados partes do presente Protocolo.

Artigo 2

O presente Protocolo se aplicará às relações que decorram dos respectivos Acordos de Integração vigentes entre os Estados partes do presente Protocolo, no caso de ruptura da ordem democrática em algum deles.

Artigo 3

Toda ruptura da ordem democrática em um dos Estados partes do presente Protocolo implicará a aplicação dos procedimentos previstos nos artigos seguintes.

Artigo 4

No caso de ruptura da ordem democrática em um Estado parte do presente Protocolo, os demais Estados partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com o Estado afetado.

Artigo 5

Quando as consultas mencionadas no artigo anterior resultarem infrutíferas, os demais Estados partes do presente Protocolo, no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente.

Tais medidas compreenderão 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 6

As medidas previstas no artigo 5 precedente serão adotadas por consenso pelos Estados partes do presente Protocolo, conforme o caso e em conformidade com os Acordos de Integração vigentes entre eles, e comunicadas ao Estado afetado, que não participará do processo decisório pertinente. Tais medidas entrarão em vigor na data em que se faça a comunicação respectiva.

Artigo 7

As medidas a que se refere o artigo 5 aplicadas ao Estado parte afetado cessarão a partir da data da comunicação a tal Estado da concordância dos Estados que adotaram tais medidas de que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática, o que deverá ocorrer tão logo o restabelecimento seja efetivo.

Artigo 8

O presente Protocolo é parte integrante do Tratado de Assunção e dos respectivos Acordos de Integração celebrados entre o MERCOSUL e a República da Bolívia e entre o MERCOSUL e a República do Chile.

Artigo 9

O presente Protocolo se aplicará aos Acordos de Integração que venham a ser no futuro celebrados entre o MERCOSUL e a Bolívia, o MERCOSUL e o Chile e entre os seis Estados partes deste Protocolo, do que se deverá fazer menção expressa em tais instrumentos.

Artigo 10

O presente Protocolo entrará em vigor para os Estados partes do MERCOSUL trinta dias depois da data do depósito do quarto instrumento de ratificação junto ao Governo da República do Paraguai.

O presente Protocolo entrará em vigor para os Estados partes do MERCOSUL e a República da Bolívia ou a República do Chile, conforme o caso, trinta dias depois que a Secretaria-Geral da ALADI tenha informado às cinco Partes Signatárias correspondentes que nelas se cumpriram os procedimentos internos para sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais.

Feito na Cidade de Ushuaia, República Argentina, no dia vinte e quatro do mês de Julho do ano de mil novecentos e noventa e oito, em três originais nos idiomas Espanhol e Português, sendo ambos os textos igualmente autênticos.

Pela República Argentina

Carlos Saul Menem
Guido Di Tella

Pela República Federativa do Brasil

Fernando Henrique Cardoso
Luiz Felipe Lampreia

Pela República do Paraguai

Juan Carlos Wasmosy
Ruben Melgarejo Lanzoni

Pela República Oriental do Uruguai

Julio Maria Sanguinetti
Didier Opertti Badan

Pela República da Bolívia

Hugo Banzer
Javier Murillo de La Rocha

Pela República do Chile

Eduardo Frei Ruiz-Tagle
José Miguel Insulza

Anexo II: Cláusula democrática no Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia (texto de 18/06/2020, ainda passível de revisão legal, de assinatura e de ratificação)

General principles

1. Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms as laid down in the Universal Declaration on Human Rights and other international human rights instruments to which they are party, as well as for the principles of the rule of law underpins the internal and international policies of the Parties and constitutes an essential element of this Agreement.

2. The Parties confirm their strong commitment to the shared principles and objectives as expressed in the Charter of the United Nations. Among others, the promotion of sustainable economic and social development, as well as the equitable distribution of the benefits of the Inter-regional Association are guiding principles for the implementation of this Agreement.

3. The Parties reaffirm their attachment to the principles of good governance, [including principles such as governmental, transparency and the fight against corruption; ethical and accountable government; independence of the judiciary and the protection of the rights of minorities.

(...)

Fulfilment of the obligations

1. Based on the principles of mutual respect, equal partnership and respect for international law, each Party shall take any general or specific measures required to fulfil their obligations under this Agreement

2. If either Party considers that the other Party has failed to fulfil any of the obligations under Part X (Trade) of this Agreement, the specific mechanisms provided for in that Part of the Agreement shall apply.

3. If either Party considers based on the factual situation that the other Party has committed a violation of the obligations that are described as essential elements in Article XX and Article XX, it may take appropriate measures.

It shall immediately notify the other Party of this fact and of the measures taken. A Party may request to hold urgent consultations on the matter with a view to seeking a mutually agreed solution. The Parties concerned shall endeavour to hold consultations before the appropriate measures are taken. The notifying Party adopting the measures shall submit all relevant information required for a thorough examination of the situation.

For the purpose of this paragraph, ‘appropriate measures’ may include the suspension, in part or in full, of this Agreement. Suspension of the Agreement is a measure of last resort and can be imposed only in particularly serious and substantial violations of the essential elements in Article XX and Article XX. In such an event, the Parties shall be released from the obligation to perform the Agreement, in full or in part, in their mutual relations during the period of the suspension. Such suspension shall apply for the minimum period necessary to resolve the issue in a manner acceptable to the parties.

4. If either Party considers based on the factual situation that the other Party has failed to fulfil any obligation in this Agreement, save those falling within the scope of paragraphs 2 and 3 above, it shall notify the other Party. The Parties shall intensify their efforts to consult and cooperate in order to resolve the issues in a timely and amicable manner and shall hold consultations under the auspices of the Association Council with a view to reaching a mutually acceptable solution. The Association Council may ask the Association Committee to convene

within 15 days to hold urgent consultations. Each Party shall provide the relevant information required for a thorough examination. Where the Association Council is unable to reach a mutually acceptable solution within 90 days of the date of notification, the notifying Party may take appropriate measures. For the purpose of this paragraph, 'appropriate measures' may include the suspension only of Parts [XYZ] of this Agreement (list all parts except the Trade Part). In such an event, the notifying and the notified Party shall be released from the obligation to perform the suspended parts of the Agreement in their mutual relations during the period of the suspension.

5. 'Appropriate measures' referred to in paragraphs 3 and 4 above shall be taken in full respect of international law and shall be proportionate to the failure to fulfil the obligations under this Agreement. Priority must be given to those which least disturb the functioning of this Agreement.

6. The suspension of the operation of any part of the Agreement in relation to a signatory MERCOSUR State shall not entail the suspension of the operation of the Agreement in relation to the other signatory MERCOSUR States, save where the full suspension of this Agreement pursuant to paragraph 3 is appropriate to redress a breach of an essential element. When determining whether to suspend this Agreement in full, the EU Party shall take in to account any measures taken by MERCOSUR against the Signatory MERCOSUR State that has committed the breach.

Lista das teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)
6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueneu Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)
16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)
29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)
41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candeads**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)
53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d’Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)
64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)
74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghislени**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)
83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)
93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)
103. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)
104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)
105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)
107. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)
108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
109. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)
110. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)
111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

112. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)
113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)
114. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
115. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
116. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
117. **Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
118. **Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
119. **Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
120. **Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
121. **Arthur H. V. Nogueira**
Kôsovo: província ou país? (2015)
122. **Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
123. **Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)

124. **Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)
125. **Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
126. **Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
127. **Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
128. **José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
129. **Alessandro Candeads**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)
130. **Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)
131. **Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)
132. **Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)
133. **Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)
134. **Kassius Diniz da Silva Pontes**
Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho (2018)
135. **Cristiano Franco Berbert**
Reduzindo o custo de ser estrangeiro: o apoio do Itamaraty à internacionalização de empresas brasileiras (2018)

- 136. Guilherme José Roeder Friaça**
Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios (2018)
- 137. Gabriel Boff Moreira**
A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012: petróleo, integração e relações com o Brasil (2018)
- 138. Rodrigo de Oliveira Godinho**
A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização (2018)
- 139. Elza Moreira Marcelino de Castro**
O acordo TRIPS e a saúde pública – implicações e perspectivas (2018)
- 140. Marcelo Ramos Araújo**
A região norte e a integração: a demanda dos atores subnacionais amazônicos por integração regional (2019)
- 141. Fabio Rocha Frederico**
Política externa e guerrilha no Cone Sul (2020)
- 142. Aurimar Jacobino de Barros Nunes**
O Itamaraty e a Força Expedicionária Brasileira (FEB): o legado da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial como ativo de política externa (2020)
- 143. Davi Augusto Oliveira Pinto**
Renovação versus anacronismo no Banco de Compensações Internacionais (BIS)
- 144. Alexandre Mendes Nina**
A diplomacia brasileira e a segurança energética nacional
- 145. Paula Aguiar Barboza**
O tratamento do bem-estar animal na política externa brasileira. De preocupação social a necessidade econômica
- 146. Adriana Sader Tescari**
A Biodiversidade como recurso estratégico, as negociações do Protocolo de Nagoia e a política externa brasileira

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



O riginado do processo de redemocratização no Cone Sul, o MERCOSUL adotou, em 1998, uma cláusula democrática. Assim, alçou a preservação da democracia a obrigação jurídica. Anos depois, a cláusula foi acionada duas vezes, resultando na suspensão de dois países dos trabalhos do bloco. Este livro decompõe os argumentos jurídicos usados para justificar a aplicação da cláusula, e aqueles invocados para questionar a decisão. A partir de antecedentes, analogias e parâmetros encontrados no direito internacional geral, propõem-se elementos para reforçar o componente jurídico do argumento diplomático usado para defender a legitimidade da aplicação da cláusula.

“O compasso analítico é a maneira como diplomacia e direito se conjugam em argumentos diplomáticos e moldam a realização de determinados objetivos de política externa. Assim, o texto vai muito além de um estudo de casos e representa, na verdade, reflexão original e criativa sobre um dos problemas centrais do direito internacional contemporâneo: o conflito entre o princípio da não intervenção e a defesa e proteção dos direitos humanos e da democracia.”

Gelson Fonseca Júnior