

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO INTERNACIONAL I**

**FLORISBAL DE SOUZA DEL OLMO**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

**SIDNEY CESAR SILVA GUERRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito internacional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Florisbal de Souza Del Olmo; Rogério Luiz Nery da Silva; Sidney Cesar Silva Guerra – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-601-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

## DIREITO INTERNACIONAL I

---

### **Apresentação**

Estes anais contêm os dez artigos apresentados no Grupo de Trabalho "Direito Internacional I" no XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, realizado em Salvador, Bahia, no período de 13 a 15 de junho de 2018, na Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Para este Grupo estavam selecionados treze artigos, um dos quais não foi apresentado e dois outros serão publicados no Periódico – Plataforma Index Law Journals.

O primeiro trabalho, apresentado por Sidney César Silva Guerra e Fernanda Figueira Tonetto, O Direito Internacional e a Tutela da Universalidade dos Direitos Humanos e do Multiculturalismo, conclui que a humanidade ainda não atingiu o grau máximo de civilidade, deparando-se, não raro, com a existência de inéditas violências.

Claudia Fernanda Souza de Carvalho Becker Silva, a seguir, ocupa-se da prova obtida através da Cooperação Internacional e a sua validade no ordenamento jurídico, demonstrando que essas provas podem ser consideradas nos processos nacionais desde que seja possível o contraditório.

Na sequência, Kadmo Silva Ribeiro e Karla Luzia Alvares dos Prazeres apresentam trabalho sobre Adoção Internacional de Crianças e Adolescentes e a Convenção de Haia, enfatizando as formas e requisitos utilizados para a realização dessa adoção, englobando as expectativas almejadas pelo adotante e pelo adotado.

"A Retrotopia na Comunidade Internacional: do contrato social, do nacionalismo trinacionalista" foi o título do trabalho apresentado por Florisbal de Souza Del Olmo e Diego Guilherme Rotta, no qual alertam para os riscos de remonte do cenário de regimes totalitários de poder, visualizado no começo do século XX.

Ygor Felipe Távora da Silva tece expressivas considerações sobre o atual e constrangedor estágio da imigração de venezuelanos para o Brasil. Ressalta que essa migração, que ocorre no estado de Roraima, é constituída, em ampla maioria, por pessoas jovens, com idade de trabalhar, em sua maioria do sexo masculino, solteiras e que possuem considerável nível de escolaridade. Eles adentram em solo brasileiro sem disposição para retornar a seu país de origem, buscando, isso sim, deslocar-se para os estados brasileiros, sempre em busca de uma melhor qualidade de vida.

O trabalho seguinte, Convenção Internacional de Viena – CISG: a regulamentação do comércio eletrônico em âmbito internacional, de Ana Paula de Moraes Pissaldo e Luciana Vasco da Silva, acentuam que a expansão da tecnologia torna necessária a adequação ou harmonização das legislações vigentes, com a revisão de conceitos, inclusive de contratos básicos de compra e venda de bens.

Estudando a diversidade cultural e o Direito Internacional, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza e Wanilza Marques de Almeida Cerqueira analisam a evolução do tratamento do Direito Internacional sobre o tema, bem como a influência sofrida pelos Direitos Humanos e "a gradual evolução rumo à consagração da personalidade jurídica a todo ser humano, independentemente de sua nacionalidade ou domicílio".

Segue-se ensaio que analisa, de forma sucinta, o papel da UNASUL em situações de instabilidade institucional dos seus Estados membros, buscando esclarecer a atuação nas crises do Paraguai e da Venezuela. Nele, Saulo de Medeiros Torres e Adson Kepler Monteiro Maia enaltecem como essa instituição pode fortalecer a democracia sul-americana.

No penúltimo trabalho apresentado, sobre o Princípio da Responsabilidade de Proteger do Estado e a aparente limitação das soberanias, Ines Lopes de Abreu Mendes de Toledo conclui que as intervenções militares demonstraram que a Responsabilidade de Proteger pode ser empregada de forma indevida e agravar conflitos existentes. Assim, o uso da força nesses campos necessita ser acompanhado da ideia de Responsabilidade ao Proteger.

Completando o rol de trabalhos, Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres e Renata Morais Leimig Albuquerque discutem a ideia de proteção universal dos direitos humanos, baseada na utópica solução da Teoria do Risco Global de Ulrich Beck. Propugnam a construção de uma legislação única baseada no respeito às diferentes legislações internacionais, como também aos aspectos culturais, religiosos, raciais, entre outros e enfatizam que os tratados devem refletir um ideal comum e de viável efetivação.

Pode-se verificar a excelência de todos os trabalhos, ademais cada um deles aprovado por dois docentes com nível de doutoramento, oferecendo luzes sobre os temas abordados. Neles são ressaltadas nuances atuais do Direito Internacional em seus diversos segmentos.

Ótima leitura a todos.

Florisbal de Souza Del Olmo - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Rogério Luiz Nery Da Silva - Universidade do Oeste de Santa Catarina

Sidney Cesar Silva Guerra - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O PAPEL DA UNASUL NO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA SUL-AMERICANA: OS CASOS DO PARAGUAI E DA VENEZUELA**

**THE ROLE OF UNASUR IN STRENGTHENING SOUTH AMERICAN DEMOCRACY: THE CASES OF PARAGUAY AND VENEZUELA**

**Saulo de Medeiros Torres  
Adson Kepler Monteiro Maia**

**Resumo**

Uma das tendências vivenciadas na atualidade do direito internacional é a integração regional. Nesse contexto, surge a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), como modelo a ser seguido pelos seus membros. A democracia surge como um direito humano fundamental encartado no âmbito dos tratados internacionais. Numa região caracterizada por crises políticas, o fortalecimento da democracia se torna vital. O presente ensaio pretende analisar, de forma sucinta, o papel desempenhado pela UNASUL em situações de instabilidade institucional dos seus participantes. Tem por objetivo esclarecer a atuação nas crises do Paraguai e da Venezuela, enaltecendo como a UNASUL pode fortalecer a democracia sul-americana.

**Palavras-chave:** Integração regional, Unasul, Democracia, Instabilidade, Fortalecimento

**Abstract/Resumen/Résumé**

One of the current trends in international law is regional integration. In this context, the Union of South American Nations (UNASUR) emerges as a model to be followed and concretized by its members. Democracy emerges as a fundamental human right enshrined in international treaties. In a region characterized by political crises, the strengthening of democracy becomes vital. This essay intends to analyze, briefly, the role played by UNASUR in situations of institutional instability of its participants. Its purpose is to clarify the actions in the crises of Paraguay and Venezuela, praising how UNASUR can strengthen South American democracy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Regional integration, Unasul, Democracy, Instability, Fortification

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A UNASUL representa um projeto de integração regional que surgiu em 2008 na América do Sul, abrangendo todos os países desta parte do continente americano, inclusive os países não latinos (Guiana e Suriname). Diante de uma região que historicamente sofreu e continua sofrendo crises políticas e institucionais, é importante compreender a seguinte problemática: em que medida a UNASUL pode fortalecer a democracia sul-americana?

Num cenário de riscos de crises políticas e constitucionais se sucedendo nos países que fazem parte desse mecanismo de integração, é possível a atuação da organização internacional para enfrentar a instabilidade das instituições domésticas e suas consequências políticas. No âmbito da UNASUL, pode haver a aplicação da cláusula democrática, prevista no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia, que já foi utilizado no Paraguai em 2012 e com a atual crise política venezuelana, o instrumento poderá ser mais uma vez invocado.

Tem-se como referencial teórico de democracia Paulo Bonavides e Robert Dahl, autores clássicos da Ciência Política que entendem a democracia como uma utopia teórica que serve como base para um sistema político em constante construção e aperfeiçoamento, caso não sofra retrocessos, rumo a mais ampla liberdade e igualdade entre os cidadãos.

O objetivo do presente ensaio é analisar o papel da UNASUL no fortalecimento democrático da América do Sul e verificar como ocorreu a sua atuação no contexto de crises políticas, enfatizando-se os casos mais recentes do Paraguai e da Venezuela. A metodologia empregada para sua elaboração consistiu basicamente de pesquisa bibliográfica e estudo de casos concretos.

## **2. BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA UNASUL**

Inicialmente é importante compreender como se deu o processo histórico de criação da UNASUL. Os primeiros passos para sua instituição foram dados em 2000, com a realização de reuniões bienais entre os presidentes sul-americanos com o objetivo de incentivar o incremento da infraestrutura regional (GOMES, 2012).

A ideia inicial era criar um modelo de integração que fosse um contraponto a proposta da ALCA. A primeira iniciativa para o surgimento da UNASUL foi a criação da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000 que teve como principal objetivo fomentar a integração da infraestrutura na região (GOMES, 2012).

Depois da IIRSA, o próximo passo para a origem da UNASUL, ocorreu com a fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004, através da Declaração de Cuzco. Esse documento elencou como um dos seus pilares a democracia e que a integração regional deveria ter a capacidade de providenciar ambientes democráticos de participação cidadã e governabilidade (GOMES, 2012).

Ao longo do texto da Declaração de Cuzco, em mais de uma oportunidade, o primeiro aspecto enfatizado é o político, mostrando que o objetivo da CASA não era apenas econômico (NERY, 2016). Portanto, o objetivo central da CASA foi “promover um espaço sul-americano integrado no âmbito social, político, econômico, ambiental e infraestrutural” (GOMES, 2012, p. 133).

Continuando a apresentação do esboço histórico da UNASUL, outro evento importante que pode ser apontado foi a criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração, durante a I Reunião Extraordinária dos Chefes de Estados da CASA (Montevidéu – 09 de dezembro de 2005). Uma das atribuições dessa comissão seria estabelecer a agenda prioritária da CASA (GOMES, 2012).

Em 2006, apresentou-se o Plano de Ação da CASA, onde foi elencado pela acima mencionada comissão, o diálogo político como um dos temas preferenciais da organização. Outro documento importante que surgiu no ano de 2006, foi a Declaração de Cochabamba, elaborada na II Reunião dos Chefes de Estado da CASA (GOMES, 2012).

A Declaração de Cochabamba realça que a construção da CASA deve observar diversos domínios, dentre eles, o âmbito político (NERY, 2016). Também é importante mencionar o Plano Estratégico de Aprofundamento da Integração, haja vista ter sido o documento que serviu de base para guiar os trabalhos de elaboração do Tratado Constitutivo da UNASUL.

Em 16 de abril de 2007, foi realizada, na cidade venezuelana de Margarita, a II Reunião Extraordinária da CASA. Foi nesse encontro que decidiu-se a mudança de nome da organização (de CASA para UNASUL), em razão da palavra “união” representar melhor a vontade integracionista (GOMES, 2012).

Enfim, em 23 de maio de 2008, é elaborado o Tratado Constitutivo da UNASUL, durante a Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado e Governo da UNASUL, realizada em Brasília (GOMES, 2012). Sua entrada em vigor ocorreu em 11 de março de 2011, quando atingiu o número necessário de ratificações (NERY, 2016) e sua incorporação ao ordenamento brasileiro se deu com a elaboração do Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012.

Percebe-se que a UNASUL almeja uma integração política, econômica, social e cultural sul-americana. Da análise do seu Tratado Constitutivo, o aspecto político acaba sendo uma



prioridade na integração regional (MACEDO, 2011). Se ocorrer um cenário de instabilidade política na região, essa perspectiva integracionista fica bastante prejudicada, havendo a necessidade da atuação da UNASUL num caso de crise política dos seus membros, como será abordado posteriormente.

### **3. O DIREITO MATERIAL DA UNASUL**

O rol das fontes jurídicas da UNASUL vem previsto no art. 11 do seu Tratado Constitutivo. Além do Tratado Constitutivo, o direito material da UNASUL é composto também pelo Protocolo Adicional ao ato constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia, bem como pelas “decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e disposições do Conselho de Delegadas e Delegados”.

Verifica-se que a formação político-normativa da organização é horizontal como a maioria das organizações internacionais. Essa característica dificulta a imposição de sanções contra um membro que descumpriu as normas do tratado constitutivo quando não há consenso entre os demais. Porém, isso não invalida os esforços para a mudança cultural necessária para o aperfeiçoamento da democracia.

Para aperfeiçoar a democracia e a construção de uma cultura democrática no âmbito da UNASUL é preciso incentivar a integração entre os países. A própria convivência integrada entre os mesmos e as experiências compartilhadas poderão ampliar essa cultura democrática e o respeito as normas e resoluções da UNASUL, ou seja, a seu conteúdo material de fomento da democracia.

### **4. OS OBJETIVOS DA UNASUL**

No que tange aos objetivos da UNASUL, os mesmos podem ser divididos em gerais e específicos, estando elencados nos Arts. 2º e 3º do Ato Constitutivo. No Art. 2º já se consegue visualizar que um dos objetivos gerais da UNASUL é o fortalecimento da democracia e para se atingir esse objetivo deve-se priorizar o diálogo político e a participação cidadã (MANRIQUEZ, 2014).

Tanto que ambas as prioridades merecem uma atenção especial do Tratado Constitutivo da UNASUL em seus Arts. 14<sup>1</sup> e 18<sup>2</sup>.

## 5. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA UNASUL

A organização estrutural da UNASUL vem regida pelos Arts. 4º ao 10 do seu Ato Constitutivo (MANRIQUEZ, 2014). Os órgãos da UNASUL, segundo dispõe o Art. 4º do Ato Constitutivo são: “o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Secretaria Geral”.

As atribuições do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo estão previstas no Art. 6º do Ato Constitutivo da UNASUL, sendo que ele é órgão máximo da UNASUL. O mencionado Conselho reuniu-se ordinariamente de forma anual, mas pode se reunir extraordinariamente a pedido de um Estado-Membro (MANRIQUEZ, 2014). Caberá também a esse órgão, a aplicação da cláusula democrática prevista no Art. 4º do Protocolo Adicional ao ato constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia.

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem suas atribuições detalhadas no Art. 8º do Tratado Constitutivo da UNASUL. Esse Conselho realiza suas reuniões ordinárias semestralmente, podendo haver reuniões extraordinárias (MANRIQUEZ, 2014). A cláusula democrática estabelecida pelo supracitado Protocolo Adicional, poderá subsidiariamente ser aplicada pelo Conselho de Ministras e Ministros, na falta do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

O Conselho de Delegadas e Delegados se reúne a cada dois meses, sendo composto por uma ou um representante acreditado (a) por cada Estado-Membro e suas competências estão dispostas no Art. 9º do Ato Constitutivo da UNASUL (MANRIQUEZ, 2014). Por último, a Secretaria Geral é administrada pelo Secretário-Geral, estando sediada em Quito no Equador e o Secretário-Geral é designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo a partir de proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (MANRIQUEZ, 2014).

---

<sup>1</sup> Art. 14: “A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos”.

<sup>2</sup> Art. 18: “Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL”.

Em relação ao processo de tomada de decisões, o Art. 12 do Tratado Constitutivo da UNASUL prescreve que toda a adoção de normas se dará através de consenso, em deliberações onde devem estar presentes pelo menos três quartos (3/4) dos Estados Membros (MANRIQUEZ, 2014).

## **6. A UNASUL E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA DO SUL**

Conceituar democracia nunca foi fácil e depois do crescimento dos riscos na sociedade globalizada, fenômeno que provocou a mitigação de princípios democráticos em busca de maior segurança aos cidadãos, repressão ao terrorismo e ao crime organizado internacional, bem como posturas protecionistas no comércio internacional partindo de países estratégicos para a economia mundial, a situação ficou ainda mais complexa (CALLEGARI, 2014).

Em tempos de nacionalismo exacerbado, protestos e medidas contra a globalização partindo de vários segmentos da esquerda e da direita, como se observa no noticiário mundial, o sonho de Kelsen de ver o estabelecimento da paz mundial através do direito internacional parece mais distante (KELSEN, 2011).

Por outro lado, o autor clássico foi visionário ao perceber que direito e força não se excluem. O direito é uma organização da força, que pode ser capaz de promover a paz mundial mesmo em situações complexas, se for possível construir um sistema normativo internacional eficaz que possa ser aplicado por um órgão de Justiça Internacional (KELSEN, 2011). Daí verifica-se a atualidade e a importância da internacionalização do direito constitucional, visto que este garante que os Estados busquem meios de garantir a concretização de direitos humanos, dentre eles, os direitos políticos e demais direitos relacionados a democracia (PIOVESAN, 2000).

Paulo Bonavides trabalha o conceito de democracia a partir de uma visão prospectiva, como um sistema em constante aperfeiçoamento como preconizaram autores clássicos. Segundo o autor, o conceito de democracia pode ser extraído da definição de Rousseau: um “governo tão perfeito que não quadra a seres humanos” (ROUSSEAU apud BONAVIDES, 2016, p. 285). Apesar do aparente pessimismo da afirmação da obra “Contrato Social”, o que se pretende realçar é que a democracia é um sistema em construção e que possui suas imperfeições. Todavia essas imperfeições não justificam que se substitua o esforço de ampliação da democracia por tentações autoritárias.

Para os críticos da democracia o autor cita as palavras do *Lord Russel* que escreveu: “quando ouço falar que um povo não está bastantemente preparado para a democracia, pergunto

se há algum homem bastante preparado para ser déspota” (RUSSEL apud BONAVIDES, 2016, p. 286).

O autor divide a democracia no aspecto formal em democracia direta, indireta e semidireta, ou, em outras palavras, a democracia não representativa direta e a democracia representativa.

A moderna democracia ocidental, predominantemente do tipo indireta, conforme se apresenta nos países integrantes da UNASUL, tem em Bonavides o seguinte conceito e traços característicos.

“A moderna democracia ocidental, de feição tão distinta da antiga democracia, tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se traduz através da vontade geral (a *volonté générale* do Contrato Social de Rousseau); o sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação de prerrogativas dos governantes; o Estado de direito, com a prática e proteção das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre: liberdade de opinião, de reunião, de associação e de fé religiosa; a temporariedade dos mandatos eletivos e, por fim, a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem (BONAVIDES, 2016, p. 295)”

Entre os países da UNASUL predominam modelos de democracia indireta com algumas experiências de democracia semidireta localizadas e experimentais a partir das novas constituições da Bolívia, Venezuela e Equador (GARGARELLA, 2014). Todavia essas experiências não têm evitado que surjam tentações autoritárias como a ruptura constitucional na Venezuela e a mitigação do princípio de temporariedade dos mandatos eletivos descrito no parágrafo anterior, ou ainda, a destituição de dirigentes máximos do Executivo em processo parlamentar sumário, sem um verdadeiro contraditório e ampla defesa, como ocorreu no Paraguai com o ex-presidente e atualmente senador Fernando Lugo.

Desde os anos 1980 a América do Sul tem vivido uma onda de reformas constitucionais. O Brasil elaborou uma nova Constituição em 1988, a Colômbia em 1991, a Venezuela em 1999, o Equador em 2008 e a Bolívia em 2009. Já a Argentina revisou sua Constituição em 1994 (GARGARELLA, 2014). Mas esses avanços em vários países vizinhos

não impediram o autogolpe do ex-presidente Fujimori, do Peru, com a instalação de um regime de exceção na crise constitucional de 1992.

O América do Sul tem como um dos traços característicos da sua história a questão da manutenção do *status quo*, com a maioria dos países enfrentando ditaduras marcadas pela exclusão do princípio democrática (MARQUES JUNIOR, 2017). Então, esse movimento, que vem sendo chamado de novo constitucionalismo latino americano se inseri num conjunto de reformas constitucionais, que tem com uma de suas características a participação popular na feitura da Constituição e em sua interpretação (BARBOSA; TEIXEIRA, 2017).

Robert Dahl, um dos mais renomados cientistas políticos do Mundo e defensor de uma democracia liberal que efetivamente promova a soberania popular esclarece que nenhum país do Mundo possui uma verdadeira democracia, que é uma utopia teórica. Dahl estabelece cinco critérios para uma verdadeira democracia: 1- Participação efetiva e igualitária dos cidadãos na construção da agenda pública; 2 – A igualdade do valor de cada voto no processo decisório legislativo; 3- Todos os cidadãos devem ter oportunidades amplas e iguais de escolher o melhor para si e para todos; 4- Os cidadãos devem ter a capacidade de decidir quais temas serão submetidos a decisão do povo; 5- O Estado deve reconhecer o interesse de todos no processo político, dando transparência ao processo e estendendo a igualdade de participação a todos (DAHL, 2012).

Por outro lado, as democracias mais avançadas da atualidade Dahl as chama de “poliarquias”, que são os governos escolhidos pelos cidadãos através de sufrágio universal, com liberdade de expressão, mídias alternativas, liberdade de associação e acesso universal aos cargos públicos. Para o mencionado autor, a concretização da democracia necessita que os cidadãos realizem a fiscalização dos governantes, por conta das garantias estabelecidas aos mesmos pelo regime democrático, estabelecendo duas condições primordiais: a crítica e a participação popular (DAHL, 2012).

Deste modo, na caracterização do princípio democrático, além das eleições, outros elementos devem ser somados: 01) separação dos poderes; 02) transparência; 03) *accountability*; 04) pluralismo político; 05) outros instrumentos nos quais os cidadãos possam influenciar o processo de tomada de decisões; 06) controle jurisdicional de constitucionalidade; 07) existência de direitos fundamentais que tutelem os cidadãos contra o abuso do poder (CAMARGO, 2013).

Estas características descritas por Dahl não diferem do quadro ideal esperado para os países membros da UNASUL, conforme as disposições do seu tratado constitutivo. As características acima constituem liberdades negativas e positivas, direitos humanos políticos

que também são reconhecidos pelas Nações Unidas, pela OEA e pelo Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

Situado o problema ora estudado no conceito mais moderno de democracia, observa-se nossa realidade regional como preocupante e merecedora de ações interestatais para preservação da democracia no continente sul-americano. O grande desafio dessa atuação é levar em conta as peculiaridades que marcam o exercício do poder nessa região e enfrenta-las: 01) experiências praticamente inexistentes de *accountability*; 02) disputas entre Executivo e Legislativo, que fará necessária a intervenção judicial; 03) práticas como o nepotismo, o clientelismo, o populismo e a confusão entre público e privado (CAMARGO, 2013).

A América do Sul notoriamente possui um histórico de crises políticas, em que vários países sofreram golpes de Estado, autogolpes ou passaram por períodos ditatoriais civis e militares. Para viabilizar a integração regional, é necessário que esse quadro de instabilidade política fosse revertido (FREITAS, 2016), percebendo-se a existência de objetivos comuns e a necessidade da cooperação interestatal para se alcançar metas que, sozinhos, os países da região teriam dificuldade de atingir (CAMARGO, 2013).

Em razão desse contexto, é uma das preocupações da UNASUL cuidar da conservação da ordem democrática e agir contra qualquer tentativa de violação da mesma (FORTALEZA, 2012). Esse cuidado em proteger a democracia fez que um tratado específico fosse elaborado: o Protocolo Adicional ao ato constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia.

Essa atenção para a democracia já pode ser percebida mesmo antes da criação da UNASUL, em documentos do MERCOSUL (Protocolo de Ushuaia de 1998) e da OEA. A garantia da participação popular não apenas nas eleições se torna relevante para a concretização do Estado Democrático de Direito, bem como a necessidade de fiscalização e prestação de contas dos governantes (FREITAS, 2016).

Fazendo um breve comparativo, no âmbito da OEA, a cláusula democrática encontra-se prevista no art. 9º do seu tratado constitutivo. Esse dispositivo estabelece que, se um membro da OEA tiver o governo democraticamente eleito retirado pela força, esse poderá ter seu direito de presença na Assembleia Geral suspenso. Já no âmbito do MERCOSUL, o mecanismo vem disciplinado no art. 6º do Protocolo de Ushuaia, dispondo que havendo ruptura ou ameaça de ruptura do princípio democrático em algum Estado Parte do citado tratado, os Presidentes dos demais, ou na falta deles, os Ministros das Relações Exteriores, poderão adotar algumas medidas, dentre elas, suspender a participação do MERCOSUL.

Dando continuidade aos instrumentos jurídicos, é preciso mencionar: 01) os artigos 2º e 3º da Carta da OEA; 02) o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

(elaborado em 1980); 03) o Compromisso de Santiago com a Democracia Representativa e Renovação do Sistema Interamericano (de 1991); 04) a Resolução 1080 da Assembleia Geral da OEA; 05) a Declaração de Nassau (de 1992); 06) o Protocolo de Washington de 1992; 07) a Declaração de Manágua de 1993; 08) a Carta Democrática Interamericana de 2001, 09) a Declaração da Segunda Cúpula Presidencial do MERCOSUL de 1992 e 10) a Declaração de Cochabamba de 2006.

Essas iniciativas demonstraram que a atuação dos organismos internacionais não se limitaria apenas em relação aos ataques ao princípio democrático, mas também empenho para a consolidação da democracia bem como atuações para prevenir possíveis regimes autoritários (CAMARGO, 2013).

Desta forma, na integração regional no âmbito sul-americano enfatizou-se as ideias que gravitavam em torno da democracia, estabelecendo uma normatização para a deliberação em situações de inobservância do princípio democrático. Consolidou-se, assim, um sistema em que as normas internacionais sobre a democracia ganharam maior grau de obrigatoriedade e especificidade, permitindo que organismos internacionais passassem a ter maior atuação para gerenciar, fiscalizar e implementar essas normas (CAMARGO, 2013).

É importante realçar que deve existir o respeito tanto a Constituição e também aos tratados internacionais que o País seja parte. A UNASUL contribuiu com o estabelecimento de diretrizes comuns de democracia, enaltecendo a relevância da estabilidade política para o fortalecimento da democracia e para se alcançar o desejo da integração regional (FREITAS, 2016).

Assim, o reconhecimento e a efetivação dos direitos humanos fundamentais nos membros da UNASUL possuem por pressuposto a adoção do regime democrático. Os cidadãos desses países ainda se mostram descrentes e insatisfeitos com a concretização dos direitos humanos fundamentais, em um continente marcado pela exclusão e desigualdade social (MARQUES JUNIOR, 2017).

O direito à democracia é considerado um direito humano fundamental de quarta dimensão, com o qual se afirma a cidadania e o pluralismo e se concretiza o ideal de uma sociedade aberta (BONAVIDES, 2004). Percebe-se uma ligação entre democracia e liberdade, com o que se proporciona a proteção da opinião pública e a ampliação da esfera pública (FORTALEZA, 2012).

O Protocolo Adicional ao ato constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia é um divisor de águas no processo de integração dos Estados Sul-Americanos, já

que consagra o dever desses países em proteger o Estado Democrático de Direito, mesmo que esse princípio esteja sendo violado fora do seu território (FORTALEZA, 2012).

Segundo o Art. 1º do mencionado tratado, a cláusula democrática da UNASUL poderá ser aplicada quando houver ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, inobservância da ordem constitucional ou qualquer situação que coloque em perigo o autêntico exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.

A competência para aplicar alguma das sanções previstas pela inobservância da cláusula democrática da UNASUL caberá ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou, na falta deste, ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores, segundo dispõe o Art. 4º do Protocolo já citado. Esse mesmo dispositivo elenca as punições possíveis de serem aplicadas caso a cláusula democrática seja violada e no presente estudo será abordado a suspensão do direito de participação nos órgãos e instâncias da UNASUL, que possui caráter temporário.

A cláusula democrática no âmbito da UNASUL demanda a necessidade de controle popular sobre todos os poderes, instrumentos de democracia representativa, participativa e deliberativa e um amplo rol de direitos fundamentais. Reforça a relevância de se garantir a normalidade democrática nos países da região, fomentando, salvaguardando e protegendo toda a ordem democrática (FREITAS, 2016).

Em geral, os participantes da UNASUL possuem um grau de instabilidade político-institucional com diversos fatores que colaboram para o mesmo: 01) sistema político marcado pela prática de corrupção dos agentes públicos; 02) desconfiança da população em relação ao funcionamento das instituições e 03) um sistema partidário fragmentado, o que leva a ser praticado o chamado presidencialismo de coalizão (MARQUES JUNIOR, 2017).

## **6.1 O caso do Paraguai**

Em 15 de agosto de 2008, Fernando Lugo foi eleito democraticamente Presidente do Paraguai. Seu mandato foi bastante conturbado, em razão de não possuir um bom relacionamento com o Poder Legislativo, sendo o ápice da crise política do país a proposta de reforma agrária apresentada pelo Presidente Lugo (FREITAS, 2016).

O pedido de impeachment contra Fernando Lugo foi apresentado em 2012, por cinco deputados federais que alegavam o mau desempenho das funções presidenciais, segundo dispõe o Art. 225 da Constituição do Paraguai. Em 24 horas, o pedido foi aprovado e a destituição do poder do Presidente se deu sem observar os princípios do devido processo legal e direito de defesa garantidos na Constituição Paraguaia (FREITAS, 2016).



Diante desse cenário, a primeira reação contra o impeachment paraguaio foi a suspensão do país no âmbito do MERCOSUL, que ocorreu sete dias depois da destituição do Presidente. A suspensão foi fundamentada na cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia (FREITAS, 2016).

Logo em seguida a manifestação do MERCOSUL, foi realizada em Mendoza na Argentina, uma reunião extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado da UNASUL, que teve como principal pauta a suspensão do Paraguai do bloco (FREITAS, 2016).

Os membros da UNASUL concordaram em suspender o Paraguai, baseando-se na cláusula democrática prevista no Protocolo Adicional ao Ato Constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia (FREITAS, 2016). A suspensão vigorou até 09 de agosto de 2013, quando a UNASUL decidiu deixar sem efeitos a mesma.

## **6.2 O caso da Venezuela**

Em 2017, o Presidente Venezuelano Nicolás Maduro, decidiu convocar uma Assembleia Constituinte para elaborar a nova Constituição da Venezuela. Nesse processo, houve denúncias de fraude eleitoral, de perseguição aos partidos de oposição, a Procuradora Geral foi destituída pela Assembleia Constituinte e o Tribunal Constitucional assumiu as funções do Poder Legislativo no país.

O governo venezuelano passou a exercer uma repressão cada vez maior contra a oposição, com prisões arbitrárias, violações aos direitos humanos (inclusive com o país denunciando o Pacto de San José da Costa Rica), a não realização de eleições livres e a instalação de uma Assembleia Constituinte de forma questionável (MARQUES JUNIOR, 2017).

Assim como o caso paraguaio, a primeira reação advinda em relação a crise política instalada na Venezuela veio do MERCOSUL, que decidiu, com base na cláusula democrática prevista no Protocolo de Ushuaia, suspender o país do bloco<sup>3</sup>.

Ainda não houve uma deliberação da UNASUL sobre eventual suspensão da Venezuela do seu quadro de membros. Mas seis países integrantes da UNASUL (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai), já condenaram a situação venezuelana. Com o agravamento da

---

<sup>3</sup> Para maiores detalhes conferir: Chanceleres do Mercosul suspendem a Venezuela do bloco econômico. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/08/1907481-mercosul-suspende-venezuela-do-bloco-e-pede-transicao-politica-imediata.shtml>.

crise no país, vinte países solicitaram uma reunião emergencial do Conselho Permanente da OEA<sup>4</sup>.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A frequente instabilidade política na América do Sul, faz com que a estabilidade democrática seja um desafio a ser concretizado tanto no âmbito interno como no internacional. A consolidação da democracia sul-americana teve avanços e retrocessos nos últimos anos. Nesse contexto surgiu o desejo dos países da região em criar um mecanismo de integração, enfatizando o anseio por um cenário capaz de realizar a cooperação entre países tão diferentes e iguais ao mesmo tempo.

Com a criação da UNASUL foi dado o passo decisivo para a efetivação da cooperação política, econômica, cultural e social. O aspecto político acaba ganhando destaque em razão de ser criada uma harmonização para o enfrentamento da falta de cultura democrática na região.

A afirmação da democracia se torna um elemento básico para o efetivo funcionamento da UNASUL, pois se os países não conseguirem resolver seus problemas domésticos, haverá reflexo para o projeto integracionista. Para tentar concretizar esse direito fundamental tão relevante, foi elaborado o Protocolo Adicional ao Ato Constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia.

Esse tratado internacional prevê a chamada cláusula democrática, que estabelece a possibilidade de aplicação de sanções aos Estados-Membros que não observarem os princípios democráticos. No ano de 2012, por exemplo, o Paraguai teve sua participação da UNASUL suspensa em razão do *impeachment* desprovido de suficiente ampla defesa e contraditório do Presidente Fernando Lugo.

O Brasil vivenciou uma situação mais aguda de crise política com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, onde a atuação da UNASUL foi mais comedida, tendo uma postura de criticar o processo mas sem aplicar nenhuma sanção ao país.

Em 2017, a UNASUL mais uma vez se deparou diante de uma crise constitucional em um dos seus membros: a Venezuela. O referido país já foi suspenso do MERCOSUL, não havendo ainda uma deliberação da UNASUL sobre a continuidade da participação do mesmo nos seus quadros, apesar de inúmeras denúncias de desrespeito a democracia, dissolução do

---

<sup>4</sup> Para maiores detalhes conferir: Brasil e outros membros da UNASUL condenam situação na Venezuela. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-e-outros-membros-da-unasul-condenam-situacao-na-venezuela.ghtml>.

parlamento e o rompimento constitucional com o descumprimento de vários dispositivos da Constituição de 1999, considerada uma Constituição bastante avançada e democrática.

Portanto, a UNASUL potencialmente pode preservar a democracia na América do Sul e de fato vem colaborando para o fortalecimento da democracia na região, quando se instauram crises políticas que ameaçam a democracia em algum dos seus integrantes.

Todavia ainda não se tem um sistema coercitivo capaz de intervir nas crises de forma eficaz, assim como ocorre no âmbito das Nações Unidas com relação aos seus membros e os protocolos de respeito a democracia.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Maria Lúcia; TEIXEIRA, João Paulo Allain. Neoconstitucionalismo e Novo Constitucionalismo Latino-americano: dois olhares sobre igualdade, diferença e participação. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 2, p. 1113-1142, jun. 2017. ISSN 2179-8966. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/23083>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Decreto n° 7.667, de 11 de janeiro de 2012. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7667.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2017.

CALLEGARI, André Luiz (org). **Direito penal e globalização: sociedade do risco, imigração irregular e justiça restaurativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CAMARGO, Alan Gabriel. **Democratizando a América Latina? A promoção de democracia por meio do Regime Democrático Interamericano**. 2012. 172 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/15612>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

DAHL, Robert A., **A democracia e seus críticos**. Tradução Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

FORTALEZA, Laís Arrais Maia. **A Unasul e a condição democrática de seus países membros**. 2012. 129 f.: Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12614>>. Acesso em 31 ago. 2017.

FREITAS, Raquel Coelho de. A UNASUL e o papel da democracia nos países da América do Sul. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em

Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/8755>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: a necessidade prioritária de uma reforma política. In: DIEHL, Diego Augusto; RIBAS, Luiz Otávio (org.). **Constituinte Exclusiva: um outro sistema político é possível**. Editora Expressão Popular, São Paulo, 2014.

GOMES, Kelly da Rocha. **Unasul: mais do mesmo?** As dimensões do processo de integração sul-americano. 2012. 234 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/93740>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

KELSEN, Hans. **A paz pelo direito**. Tradução Lenita Ananias do Nascimento – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

MACEDO, Marconi Neves. **Os antagonismos da integração sul-americana na ordem jurídica brasileira**. 2011. 215 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13924>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

MANRIQUEZ, Saulo de Tarso Silvestre Sanhueza. **UNASUL e a integração política da América Latina: aspectos históricos e perspectivas**. 2014. 86 f. Monografia (Especialização em Direito Internacional, Ambiental e Consumidor) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/129432>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

MERCOSUL. Protocolo de Montevidéu sobre compromisso com a democracia no Mercosul (Ushuaia II). Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia\\_ii.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2486/1/ushuaia_ii.pdf)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

MARQUES JUNIOR, William Paiva. O valor democrático nos países da UNASUL ante a suspensão da Venezuela do MERCOSUL. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 20-39. Jul/Dez 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/2385>>. Acesso em 09 abr. 2018.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Cad. CRH**, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 ago. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Carta da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito constitucional internacional**. 4.<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Max Limonad, 2000.

**UNASUL. Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia.** Disponível em:  
<[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/PROT\\_COMP\\_DEM\\_PORT.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2017.