

# Parâmetros para um conceito de democracia aplicável aos Protocolos de Ushuaia: uma proposta semântica para o MERCOSUL, a partir da Carta Democrática Interamericana

## Parámetros para un concepto de democracia aplicable a los Protocolos de Ushuaia: una propuesta semántica para el MERCOSUR, a la luz de la Carta Democrática Interamericana

*Luciane Klein Vieira\** 

*Michelle Alves Monteiro\** 

\* Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo - RS Brasil.

---

**Resumo:** O artigo propõe-se a fazer uma revisão crítica dos Protocolos sobre Compromisso Democrático (Protocolos de Ushuaia I e II), especificamente da cláusula democrática, conceito jurídico vago e indeterminado, aplicado no âmbito do MERCOSUL. Para tanto, abordar-se-á a formação histórica do bloco, bem como a sua preocupação na salvaguarda do Estado Democrático de Direito, por meio da análise dos principais instrumentos jurídicos que abordam a temática e da forma como vêm sendo aplicados aos casos concretos. Como problema de pesquisa tem-se a seguinte indagação: em que medida a Carta Democrática Interamericana, criada pela OEA, pode ser usada como um instrumento para o preenchimento da lacuna deixada pelos Protocolos sobre Compromisso Democrático, no que tange ao conceito de democracia? A hipótese de trabalho sustenta que a cláusula democrática dos tratados referidos, por ser omissa quanto à conceituação de democracia para fins de sua aplicação prática, gera insegurança jurídica e instabilidade na região, sendo necessária a apresentação de uma alternativa técnica para que

---

E-mail: lucianeveira@unisinos.br

Recibido: 01/06/2023. Aceptado: 06/09/2023.

Editor responsable: Maider Méndez, Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, Paraguay.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

seja realizada uma delimitação semântica adequada, reduzindo-se o espectro hermenêutico e, simultaneamente, majorando-se a segurança jurídica na adoção de instrumento de alto potencial lesivo à higidez e manutenção do bloco, podendo ser a Carta Democrática Interamericana o instrumento apto para esse desiderato. Os métodos de trabalho que foram utilizados para a confirmação da hipótese referida, que possibilitou chegar à conclusão final no sentido da necessidade do preenchimento da lacuna semântica através dos indicativos contidos na Carta Interamericana, foram o histórico, o normativo-descriptivo e o comparativo.

**Resumen:** El artículo se propone a hacer una revisión crítica de los Protocolos sobre Compromiso Democrático (Protocolos de Ushuaia I y II), específicamente de la cláusula democrática, concepto jurídico amplio e indeterminado, aplicado en el ámbito del MERCOSUR. Para tanto, abordará la formación histórica del bloque, así como su preocupación con la salvaguardia del Estado Democrático de Derecho, por medio del análisis de los principales instrumentos jurídicos que abordan el tema y de la forma como estos se aplican a los casos concretos. Como problema de investigación presentase el siguiente interrogante: ¿en qué medida la Carta Democrática Interamericana, creada por la OEA, puede ser utilizada como un instrumento para llenar la laguna dejada por los Protocolos sobre Compromiso Democrático, en lo que se refiere al concepto de democracia? La hipótesis de trabajo sostiene que la cláusula democrática de los tratados mencionados, por ser omisa respecto al concepto de democracia para fines de su aplicación práctica, genera inseguridad jurídica e inestabilidad en la región, siendo necesaria la presentación de una alternativa técnica para que sea realizada una adecuada delimitación semántica, reduciéndose el espectro hermenéutico y, simultáneamente, incrementándose la seguridad jurídica en la adopción de instrumento de fuerte potencial lesivo a la manutención del bloque, pudiendo ser la Carta Democrática Interamericana la herramienta apta para esa finalidad. Los métodos de trabajo que fueron utilizados para la confirmación de la hipótesis, que posibilitó llegar a la conclusión final en el sentido de la necesidad de llenarse la laguna semántica por medio de indicativos contenidos en la Carta Interamericana, fueron el histórico, normativo-descriptivo y el comparativo.

**Palavras-chave:** MERCOSUL; Protocolo de Ushuaia; Cláusula Democrática; Carta Democrática Interamericana.

**Palabras-clave:** MERCOSUR; Protocolo de Ushuaia; Cláusula Democrática; Carta Democrática Interamericana.

## **1. INTRODUÇÃO**

A partir de meados do Século 20, a redemocratização da América Latina, que havia sido palco de ditaduras militares, e o colapso do modelo desenvolvimentista do Estado, aliados à intensificação da globalização em um mundo não mais bipolarizado, incentivaram o surgimento dos processos regionais de integração econômica. Entre os esforços na integração de Estados, em 1991, criou-se o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), formado, inicialmente, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, contando com a entrada posterior da Venezuela, em 2012<sup>1</sup>.

Por conta de um passado dotado de autoritarismo e de instabilidade política, o MERCOSUL foi impulsionado a adotar medidas normativas que institucionalizassem a democracia e os valores democráticos, entre eles, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile (Protocolo de Ushuaia I) e o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia (Protocolo de Ushuaia II)<sup>2</sup>, os quais estabelecem sanções e procedimentos a serem tomados quando um dos Estados Partes, internamente, rompe com a ordem democrática. Todavia, tais documentos não determinam explicitamente o que se entende, dentro de uma concepção latino-americana, por democracia, o que pode levar a que tal indeterminação, diante das orientações políticas e ideológicas dos países, seja usada para fins de cunho estratégico.

Desta forma, este artigo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida a Carta Democrática Interamericana, criada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pode ser usada como um instrumento para o preenchimento da lacuna deixada pelos Protocolos sobre Compromisso Democrático (conhecidos como Protocolos de Ushuaia I e II), no que tange ao conceito de democracia?.

Como resposta ao problema formulado, apresenta-se a seguinte hipótese de trabalho: a cláusula democrática prevista nos Protocolos de Ushuaia, por ser omissa quanto à conceituação de democracia para fins de sua aplicação prática, gera insegurança jurídica e instabilidade na região, sendo necessária a apresentação de uma alternativa técnica para que seja realizada uma delimitação semântica adequada, reduzindo-se o espectro hermenêutico e, simultaneamente, majorando-se a segurança jurídica na adoção de instrumento de alto potencial lesivo à higidez e manutenção do

---

1 Em 2006, os Estados Partes do MERCOSUL firmaram o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao bloco, o qual foi submetido à posterior ratificação. À época, não havia anuência do Paraguai, para o ingresso referido. Em 2012, com a decisão do MERCOSUL, na Cúpula de Mendoza, em suspender o Paraguai, invocando a cláusula democrática, constante no Protocolo de Ushuaia I, os Chefes de Estado aprovaram a Declaração sobre a Incorporação da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, decidindo pela entrada do país ao bloco econômico regional. Desde agosto de 2017, a Venezuela encontra-se suspensa do MERCOSUL, por não estarem suas instituições democráticas em plena vigência.

2 O Protocolo de Ushuaia II não se encontra em vigência devido ao fato de não possuir o número mínimo de ratificações. A Venezuela, em 2013, e Equador, em 2014, ratificaram o documento, tendo sido rejeitado pelo Paraguai, mediante Resolução nº 979.

bloco. Essa alternativa para fins de estabelecimento do conceito de democracia se baseia nos parâmetros que a Carta Democrática Interamericana, formulada pela OEA, fornece, tendo em vista ser a democracia condição essencial para o eficaz desenvolvimento da integração latino-americana.

Para averiguar se a hipótese de trabalho é verdadeira ou falsa, utilizar-se-á pesquisa de cunho bibliográfico e documental, bem como os métodos histórico, para abordar a evolução progressiva das normas do MERCOSUL em matéria de compromisso democrático; comparativo, para analisar os Protocolos criados pelo MERCOSUL que versam sobre a cláusula democrática e a Carta Democrática Interamericana da OEA; e o normativo-descritivo, a fim de detalhar e descrever, no âmbito do bloco, o Protocolo de Ushuaia I e o Protocolo de Ushuaia II, especialmente quanto à cláusula democrática, diante da omissão no que diz respeito à conceituação de democracia, relacionada especialmente ao primeiro tratado, por ser o único vigente até então.

Assim, em um primeiro momento, apresentar-se-á um panorama histórico, dispondo sobre as razões que motivaram os países, em especial Argentina e Brasil, a perfectibilizarem a cooperação entre si mediante a formação do MERCOSUL. Ainda, refletir-se-á sobre a relação democracia e integração, a partir dos documentos introduzidos pelo bloco para o comprometimento com a ordem democrática. Na sequência, com relação à cláusula democrática, desenvolver-se-á uma análise sobre os Protocolos de Ushuaia I e II, na intenção de identificar o problema da ausência de conceituação de democracia, sem deixar de referir os casos concretos nos quais foi aplicada a cláusula referida, para, finalmente, chegar-se às prescrições da Carta Democrática Interamericana.

Essa análise, como já referido anteriormente, pretende servir de base para que o MERCOSUL, a futuro, possa vir a adotar as prescrições contempladas na Carta Democrática Interamericana para preencher as lacunas deixadas pelo Protocolo de Ushuaia no que se refere à necessária delimitação do conceito de cláusula democrática, evitando, assim, interpretações dissimiles, tomadas à luz de distintos interesses e posicionamentos políticos.

## **2. DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NO CONE SUL: BASES PARA O ESTABELECIMENTO DO VALOR DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL**

Com o fim da Guerra Fria, a qual representou a disputa entre duas grandes potências militares pelo poder hegemônico do mundo – Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) –, consolidou-se a globalização como estruturante nas relações sociopolíticas, econômicas e culturais do globo<sup>3</sup>, de forma que potencializou os processos de integração entre os Estados. Isso se deu em decorrência da filosofia neoliberal que estava sendo difundida como única saída para a

---

<sup>3</sup> HOBBSBAWN, Eric J. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 553-555.

crise econômica, ao ampliar abertamente a competitividade<sup>4</sup> em meio a um cenário globalizado.

Para Haas<sup>5</sup>, a criação de uma integração regional se deu a partir da composição e ajustes de comportamento entre os países, de modo que os Estados deixariam de ser unicamente soberanos e, de maneira voluntária, cooperariam com “seus vizinhos”; perdendo, por conseguinte, atributos fáticos de soberania diante da aquisição de novas técnicas para a resolução de conflitos, objetivando, deste modo, e de maneira comum, a preservação da paz entre as nações e a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.<sup>6</sup> Nesse sentido, a integração seria uma tendência de criação voluntária de unidades políticas amplas, a fim de que se evitasse o uso da força em suas relações com outros entes políticos que participam do processo. Outrossim, aliado a tais fatores, tanto a repercussão do fenômeno da globalização na esfera internacional, quanto os conflitos e as tensões entre os Estados nacionais no final do século XIX e início do século XX serviram para potencializar a estruturação e a criação dos processos de integração regional.<sup>7</sup>

Na América Latina, e sob um viés político, os esquemas de integração se entrecruzaram com os processos de transição democrática, de maneira que o elemento democracia, pelo menos em aspectos formais, deteve grande importância nos discursos oficiais, e foi considerado um pressuposto para a integração.

Não obstante, duas décadas antes do começo dos regimes totalitários, houve tentativas de cooperação regional que merecem destaque<sup>8</sup>. Um exemplo é a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), a qual, em 1960, pretendia a construção de uma zona de livre comércio em um prazo de 20 anos, período no qual os Estados Partes (Argentina, Brasil, México e

---

4 HOBBSBAWN, Eric J. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 556.

5 HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*. vol. 24, n. 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970), p. 610.

6 VIEIRA, Luciane Klein; AZEVEDO, Maria Cândida Simon. Cooperativo, transnacional e regulador: o esquema de integração como um (novo) paradigma para a teoria do Estado. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 118, p. 365-401, jan./jun. 2019, p. 379.

7 VIEIRA, Luciane Klein; AZEVEDO, Maria Cândida Simon. Cooperativo, transnacional e regulador: o esquema de integração como um (novo) paradigma para a teoria do Estado. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 118, p. 365-401, jan./jun. 2019, p. 379.

8 De acordo com Bielschowsky, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, configurou-se como a principal fonte não só de informação, como de análise sobre a realidade econômica e social latino-americana e caribenha, buscando adaptar a teoria do desenvolvimento às condições e particularidades locais, da periferia. Nesse sentido, a CEPAL compreende o processo de integração econômica regional como a criação de um mercado comum em resposta às exigências do processo de crescimento econômico na região. A partir disso, desenvolveu diversas teorias e quadros histórico-analíticos sobre a situação e o futuro da região, como, entre outros, o fomento à industrialização, a teoria da dependência e, mais recentemente, o regionalismo aberto. BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta Anos do Pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. p. 15.

outros sul-americanos) deveriam eliminar gradualmente todos os gravames e restrições que obstaculizassem a troca comercial<sup>9</sup>. Almeida<sup>10</sup> ressalta que o Brasil e a Argentina sempre realizaram a maior parte das transações comerciais operadas pela ALALC, de modo que “para muitos latino-americanos, uma das causas principais dos escassos avanços e dos grandes períodos de estancamento do processo de integração latino-americano durante as três últimas décadas era a falta de entendimento entre Argentina e Brasil”<sup>11</sup>, tendo sido estes os precursores na criação do MERCOSUL.

Assim, diante da dificuldade dos países integrantes da ALALC em cumprir com o objetivo, em 1980, seus membros firmaram o Tratado de Montevideo, que originou a Associação Latino Americana de Integração (ALADI). A ALADI busca a constituição de um mercado comum latino-americano; com mais flexibilidade, contudo, que a ALALC, já que não determina prazos, bem como permite a celebração de acordos entre dois ou mais países. Este processo de integração foi um marco para a criação do MERCOSUL.<sup>12</sup>

Nessa época, alguns países da América Latina já se encaminhavam<sup>13</sup> num processo de transição dos regimes autoritários - até então vigentes - para a democracia, porquanto, o único critério legitimador que se aceitava para o alcance do poder e para a condução da sociedade era justamente o critério democrático.<sup>14</sup> Ademais, os próprios governos ditatoriais não se sustentavam, já que a década de 80 ficou marcada pelo acentuado declínio do crescimento econômico, com a queda nos investimentos, o crescimento da dívida interna e externa, elevação da inflação, entre outros<sup>15</sup>.

A transição democrática, no Cone Sul, aconteceu em meio a uma “direitização” dos espaços políticos e econômicos<sup>16</sup>, calcada em uma ideologia neoliberal. Por sua vez, em um contexto econômico, salienta-se que a instauração democrática na Argentina, em 1983, e no Brasil, em 1985, foi um novo impulso para a cooperação entre os países, ou seja, o

---

9 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p.4.

10 ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dez anos de MERCOSUL: uma visão brasileira. *Scientia Iuris*. v. 4 (2000), p. 23.

11 VACCHINO, Juan. Momentos claves en la historia de ALALC-ALADI. *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: INTAL, 1987, p. 36.

12 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p.4.

13 Em meados da década de 80, Argentina, Brasil e Uruguai iniciaram seus processos de transição democrática. No Paraguai, isso ocorreu na segunda metade do período referido. Desse modo, as primeiras eleições pós-ditaduras foram realizadas, em 1983, na Argentina; em 1985, no Brasil e no Uruguai; e em 1989, no Paraguai.

14 ODRÍA, Alberto Borea. ¿En qué etapa se encuentra la consolidación política y económica de América Latina? IN: ARAUJO, Manuel Mora (Org.). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Konrad, Adenauer, Stiftung, 1997, p. 308.

15 FIORI, José Luís. *Consenso de Washington*. A construção da matriz neoliberal e suas políticas para a América Latina. 1996, p. 2.

16 GUAZZELLI, César Augusto Barcellos. *História Contemporânea da América Latina: 1960-1990*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1993, p. 75.

restabelecimento da democracia foi um fator decisivo para a integração, diante dos “desafios econômicos internos comuns e com uma convergência na política macroeconômica”<sup>17</sup>.

É, por isso, que, frente a uma ameaça de marginalização pelos fluxos financeiros e de investimentos em escala mundial, aliada à crescente vulnerabilidade econômica diante de uma globalização desfavorável, os Estados da região compreenderam que, por meio da cooperação entre si, em prol de interesses comuns, a integração se apresentava como uma necessidade.

Assim, tendo em vista que o principal objetivo da integração é a promoção de prosperidade econômica no âmbito regional, por meio da abertura das economias dos Estados Partes, passaram a ser criadas zonas privilegiadas<sup>18</sup> e, neste contexto, os primórdios do que seria o processo de integração do MERCOSUL foi anunciado, formalmente, a partir da Declaração de Iguazu, em novembro de 1985, pelos então Presidentes da Argentina e do Brasil, Raúl Alfonsín e José Sarney, respectivamente. Isso se deu porque a (re) instauração do regime democrático nos dois países impulsionou a cooperação de ambos, porquanto se viram diante de desafios econômicos internos comuns, aliados à necessidade de convergência política macroeconômica, com planos de estabilização para frear a queda de investimentos, inflação alta e o déficit fiscal.<sup>19</sup> Ainda, na ocasião, criou-se uma Comissão Mista para a integração, sendo que, no ano seguinte, firmou-se a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, na qual foi estabelecido um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), embrião do que viria a ser o Mercado Comum do Sul<sup>20</sup>.

É importante referir que, em 1988, a Carta Política brasileira consagrou a integração regional como prerrogativa constitucional, dispondo, no seu art. 4º, que “a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.<sup>21</sup> Nota-se que a pretensão já desenvolvida à época da redemocratização, pelo Constituinte, era no sentido de se fomentar e fortalecer a integração dos povos latino-americanos, o que permitiu que, em 29 de novembro de 1988, os Presidentes da Argentina e do Brasil firmassem o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, tendo por finalidade a consolidação do processo de integração e de cooperação econômica bilateral, prevendo a possibilidade de associação

---

17 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p.4.

18 SILVA, Roberto Luiz. *Direito Comunitário e da Integração*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 44.

19 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p.4.

20 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p. 5.

21 O tema pode ser ampliado em: VIEIRA, Luciane Klein. Las Constituciones Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR Ampliado. Atribución de jerarquía constitucional a los tratados de integración regional. In: GOMES, Eduardo Biacchi; CUNHA FILHO, Valter F. da (Org.). *Democracia e Segurança na América do Sul*. Ijuí: Unijuí, 2015. pp. 327-366.

dos demais Estados membros da ALADI, após cinco anos de sua vigência<sup>22</sup>. Desta feita, o Tratado de Integração entrou em vigor em agosto de 1989, concomitantemente com a primeira visita oficial do Presidente da Argentina, Menem, ao Brasil, quando foi ressaltado não só o apoio ao processo de integração, como também a pretensão de impulsionar o desenvolvimento econômico por meio de grandes obras de engenharia, expansão e equilíbrio do comércio, entre outros<sup>23</sup>.

No ano seguinte, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai emitiram um comunicado referindo que o impulso dos processos de integração e coordenação da economia na região era fundamental para que se pudesse transformar a economia mundial. Tal documento estabelecia a ampliação da criação de um mercado comum configurado pela Argentina e pelo Brasil, mediante a participação plena do Uruguai. Em relação ao Chile, foram apresentadas propostas no sentido de participar desse espaço econômico comum a ser formalizado. Ainda, houve o anúncio de que se convidaria o Paraguai para que também fizesse parte do Acordo.

Finalmente, em 26 de março de 1991, foi estabelecido, por meio do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), composto pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sem participar da composição o Chile, que decidiu por não se incorporar ao bloco. Nota-se que, à época, e durante várias décadas, o Chile não apresentava o propósito de se integrar num bloco econômico com nenhum país da região, o que finalmente mudou com a participação protagonista do Estado, na Aliança do Pacífico, criada em 2012.

No Preâmbulo do Tratado de Assunção, há uma menção às bases principiológicas de gradualidade (desenvolvimento da integração por etapas), flexibilidade (espaço de negociação entre os Estados) e equilíbrio. Todavia, um dos principais princípios que regem o MERCOSUL está disciplinado no art. 2º do Tratado, a saber, a reciprocidade, que determina que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”.

Desta feita, o MERCOSUL foi constituído como uma organização internacional de cunho intergovernamental<sup>24</sup>, na qual os Estados Partes preservam suas autonomias e soberanias plenamente, sendo que tratados por eles celebrados não podem impor de maneira direta àqueles qualquer forma de submissão a órgão supranacional no bloco<sup>25</sup>.

---

22 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p. 6.

23 DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. *Historia del MERCOSUR: desde su fundación hasta el año 2000*. Buenos Aires, 2006, p. 7.

24 Conforme as disposições sobre os órgãos do bloco, trazidas no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto (POP) assinado em 1994, os órgãos do MERCOSUL têm natureza intergovernamental, quais sejam, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL.

25 FARIA, Adriana Spagnol de. *Soberania popular e a supranacionalidade no Mercosul*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004, p. 61.



Neste contexto, o Tratado de Assunção tem como objetivo promover uma inserção mais competitiva das economias dos quatro Estados, no cenário internacional, bem como favorecer economias de escala e, por conseguinte, aumentar a produtividade. Além disso, busca o estímulo a fluxos de comércio com o resto do mundo, fazendo com que sejam mais atraentes os investimentos da região, aliado à promoção de abertura das economias e, também, para balizar as ações do setor privado, principais motores do processo de integração. Ainda sobre o tema, cabe destacar que o MERCOSUL possui como objetivos a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros países ou grupos de países; a coordenação de posições em foros internacionais e de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes, bem como a harmonização das legislações internas.<sup>26</sup>

Desta forma, ainda que não tenha constado no Tratado de Assunção, tratado constitutivo do MERCOSUL, nenhuma referência explícita sobre a democracia, diversos valores democráticos influenciaram não apenas a formação do bloco, como também a sua própria atuação; ampliando, conseqüentemente, seu viés inicialmente econômico para político, técnico, social e cultural, a partir da preocupação com a proteção de diversos valores como a democracia, os direitos humanos e a estabilidade política.

É por conta disso, que, em 1992, na cidade de Las Leñas, na Argentina, ficou consignado ser um pressuposto indispensável à existência e ao desenvolvimento do MERCOSUL a plena vigência das instituições democráticas. Tal compromisso democrático ocorreu como consequência de uma tentativa de golpe de Estado por parte do General Lino Oviedo, em 1996, contra o então presidente do Paraguai (o qual, por sua vez, desempenhava a Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL), acontecimento que impulsionou os Estados Partes a institucionalizarem o compromisso democrático, estabelecendo, no mesmo ano, a Declaração<sup>27</sup> Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, reiterando o respeito aos regimes democráticos. Ainda, em razão do transtorno gerado pela crise política paraguaia, se firmou, em julho de 1998, o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, principal objeto de análise deste artigo, conforme se verá no item que segue.

---

<sup>26</sup> Aqui, impende ressaltar que a presente pesquisa não pretende apresentar a estrutura do MERCOSUL, mas sim trazer um panorama de sua formação, para que se possam analisar os aspectos e a importância da democracia no desenvolvimento do bloco.

<sup>27</sup> As declarações, no âmbito do direito internacional, não são juridicamente de natureza vinculativa e, usualmente, são tidas como norma de "soft law".

### 3. OS PROTOCOLOS DE USHUAIA I (1998) E USHUAIA II (2011) SOBRE COMPROMISSO DEMOCRÁTICO: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA “CLÁUSULA DEMOCRÁTICA”, NO ÂMBITO DO MERCOSUL

Seguindo as discussões acerca da necessidade de se manter a ordem democrática nos Estados Partes do MERCOSUL, em 24 de julho de 1998, foi assinado, pelos, até então, quatro Estados Partes e dois Estados Associados (Bolívia e Chile), o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile (Protocolo de Ushuaia I)<sup>28</sup>, que entrou em vigor apenas em 2002. O documento é integrante do Tratado de Assunção e dos acordos de integração com seus associados, determinando que “a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes”<sup>29</sup>.

Ou seja, no momento em que o MERCOSUL, por meio do Protocolo de Ushuaia I, definiu o pleno funcionamento das instituições democráticas como indispensável para a existência e manutenção dos processos integrativos, criaram-se mecanismos de supervisão e de promoção do princípio democrático, de modo que o bloco passou a possuir, em seu ordenamento normativo, um requisito para o ingresso e para a manutenção do Estado, no MERCOSUL, denominado “cláusula democrática”.

Apesar de todos os acontecimentos que as sucederam, as cláusulas democráticas se configuram como fenômenos recentes, sendo que, segundo Hoffmann<sup>30</sup>, nos processos de integração regional, a cláusula democrática é um mecanismo utilizado por tratados que condicionam seus Estados membros ao regime democrático. Assim, nota-se que a incorporação desse instrumento no ordenamento mercosulino se deu de forma gradativa<sup>31</sup>.

Dessa forma, quando houver ruptura da ordem democrática, debilitando o pleno funcionamento das instituições democráticas, por se

---

28 Datas de ratificação: Paraguai (29/07/1999), Uruguai (20/07/1999), Brasil (18/12/2001) e Argentina (09/12/1999). Datas de adesão: Venezuela (20/06/2005), Peru (20/06/2005) e Equador (29/07/2007).

29 MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: *MERCOSUL: legislação e textos básicos*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

30 HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Avaliando a Influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do MERCOSUL e o Paraguai. *Cena Internacional*. ano 7, n. 2, 2005, p. 88-89.

31 No que diz respeito à cláusula democrática na União Europeia, cumpre ressaltar que, formalmente e de acordo com o entendimento majoritário, somente em 1986, com a assinatura do Ato Único Europeu, é que se fez referência expressa à promoção da democracia, com base nos direitos fundamentais reconhecidos nas Constituições internas dos Estados Membros (HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Political conditionality and democratic clauses in the EU and MERCOSUR. In: HOFFMANN, A. R. & VLEUTEN, Anna Van Der. *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in Regional Integration Organizations*. New York: Routledge, 2016, p. 175). Anos depois, em 1993, sob a forte defesa do Estado Democrático de Direito e da economia de livre mercado, a União Europeia firmou os Critérios de Copenhague, aprovados pelo Conselho Europeu, estabelecendo, de forma explícita, condicionantes para que os Estados que desejassem aderir ao bloco dispusessem de “instituições estáveis, garantindo a democracia”. (CRITÉRIOS DE COPENHAGUE, 1993) No mesmo sentido, em 1997, para complementar o ordenamento normativo, foi assinado o Tratado de Amsterdã, que impõe, precisa e claramente, a manutenção do regime democrático para a participação no processo de integração europeia.

tratar de elemento condicionante do Estado Democrático de Direito, poderá ser invocado o Protocolo referido. Por sua vez, por instituições democráticas, entende-se que

são aquelas que garantam a presença do *demos* no processo decisório, ao estabelecer os pressupostos que venham a salvaguardar a participação popular no arcabouço institucional, com a predominância de uma acentuada interdependência de poderes e da existência de instituições garantidoras dos direitos e garantias fundamentais.<sup>32</sup>

Especificamente sobre o Protocolo de Ushuaia I<sup>33</sup>, cabe referir que o mesmo - diante da violação do compromisso democrático cometida por um Estado - instituiu a aplicação de medidas que compreendem desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos do processo de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes deste processo. A adoção dessas medidas deve ser dada mediante consenso entre os Estados Partes, excetuando-se aquele que está sob julgamento, e deverão observar a natureza e a gravidade na aplicação das sanções. Todavia, ressalta-se que o documento não traz parâmetros para a análise da proporcionalidade entre a conduta exercida pelo Estado em que se verifica a ruptura democrática e a penalidade aplicável ao caso.

Diante do cenário político latino-americano encabeçado por lideranças de matriz ideológica progressista de esquerda, em 2011, foi assinado o Protocolo de Montevidéu sobre o Compromisso com a Democracia no MERCOSUL, conhecido como Protocolo de Ushuaia II. Além de terem afiançado o compromisso já prestado por ocasião do Protocolo de Ushuaia I, os Estados Partes do MERCOSUL estenderam o novo Protocolo à participação da Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Sobre o tema, o art. 1º do tratado referido resgata a importância do valor democrático, ao determinar que: “se aplicará em caso de ruptura ou ameaça de ruptura de ordem democrática, de uma violação de ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.”<sup>34</sup>

Por outro lado, são introduzidas importantes modificações a respeito do procedimento a ser adotado em caso de ruptura do compromisso democrático e suas respectivas sanções, de modo que o Protocolo de Ushuaia II instituiu

---

32 MATA DIZ, Jamile B.; LIMA, Renata M. O regime democrático na América do Sul: o caso do MERCOSUL. In: LOPES, Fernanda D.; FARRA, Samyra H. dal; Maria ALENCAR, Luiz P. (Org.). *O novo constitucionalismo latinoamericano: desafios da sustentabilidade*. 1. ed. v. 1, p. 439-468. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 455.

33 MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: *MERCOSUL: legislação e textos básicos*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

34 MERCOSUL. *Protocolo sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul* (Protocolo de Ushuaia II). Montevidéu, 19 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/protocolo\\_de\\_montevideuushuaia\\_ii\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/protocolo_de_montevideuushuaia_ii_pt.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2023.

políticas efetivas para que se possa lidar com a ruptura democrática ou a ameaça de ruptura, tais como comissões de apoio, cooperação e assistência técnica e especializada (art. 5º) e gestões diplomáticas na promoção do restabelecimento da democracia (art. 4º) e da ordem constitucional (art. 8º).

Observa-se que tal Protocolo expande seu âmbito de incidência, não abordando apenas a ruptura efetiva do compromisso democrático, mas também a ameaça de ruptura, como também os casos de violação à ordem constitucional, de modo que, em contrapartida ao Protocolo de Ushuaia I, são apresentadas políticas efetivas que o Estado deve implementar para melhorar a democracia fragilizada. Outrossim, o art. 6º do Tratado concede poderes para o Presidente dos demais Estados Partes, ou para seus respectivos Ministros das Relações Exteriores, com o intuito de determinar o fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres e suspender ou limitar o comércio, o tráfico aéreo e o marítimo. Além disso, o referido artigo introduz outras medidas passíveis de aplicação, a saber: suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos da estrutura institucional do MERCOSUL; suspensão do gozo dos direitos e benefícios emergentes do Tratado de Assunção e seus Protocolos, e dos Acordos de integração celebrados entre as Partes, conforme couber; promoção da suspensão da Parte afetada no âmbito de outras organizações regionais e internacionais, promovendo junto a terceiros países ou grupos de países a suspensão de direitos e/ou benefícios derivados dos acordos de cooperação dos que for parte o Estado afetado; incentivo aos esforços regionais e internacionais, especialmente na ONU, encaminhados a resolver e a encontrar uma solução pacífica e democrática; e, finalmente, a adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

Ainda, é possível constatar que o Tratado concede maior poder de negociação ao Poder Executivo, em especial ao Presidente da República, ao possibilitar, no art. 4º, que quando o Governo Constitucional de um Estado considere que está ocorrendo em sua jurisdição alguma das situações indicadas no art. 1º, poderá solicitar aos Chefes de Estado, através da Presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, colaboração para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática.

Ressalta-se que, por divergências, especialmente quanto às questões acima destacadas, o Protocolo ainda não entrou em vigor, bem como por falta do número mínimo de ratificações<sup>35</sup>. Ademais, fica evidente que, mesmo que os princípios democráticos estejam protegidos por instrumentos normativos do bloco, tanto o Protocolo de Ushuaia I, quanto o II não fizeram menção acerca do conceito de democracia ou de ordem democrática a ser utilizado como parâmetro para a aplicação dos tratados, razão pela qual, muito embora sejam voltados para a manutenção e consolidação do regime democrático pelos Estados que integram o bloco, a institucionalização do compromisso democrático não solucionará os problemas que podem

---

35 Data de ratificação: Venezuela (07/05/2013) e Equador (03/03/2014). Faltam as ratificações do Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Colômbia e Peru.

decorrer da ruptura da ordem democrática ou da violação do sistema constitucional, diante da amplitude e excessiva “abertura” das disposições referidas, que instauram uma verdadeira lacuna semântica com relação ao direito referido<sup>36</sup>. Essa situação denota, muito mais do que um critério técnico e/ou jurídico, a dependência de critérios ideológicos e subjetivos das políticas governamentais e seus governantes para a definição do conceito de democracia, de forma que a cláusula democrática pode acabar sendo usada de maneira estratégica e discricionária, o que gera não só insegurança jurídica, mas também instabilidade política.

#### **4. A APLICAÇÃO DA CLÁUSULA DEMOCRÁTICA NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE DOS CASOS DO PARAGUAI E DA VENEZUELA**

Para que se evidencie o problema prático gerado em virtude da omissão constante nos Protocolos de Ushuaia I e II sobre o conceito de democracia, corroborando, assim, a hipótese de trabalho apresentada inicialmente, no sentido de que essa lacuna semântica gera incertezas jurídicas e instabilidade na região, é necessário abordar os dois casos em que a suspensão de um Estado Parte do MERCOSUL se deu a partir da invocação da cláusula democrática, ocorridos em 2012 (Paraguai) e 2017 (Venezuela), respectivamente.

Salienta-se que não se pretende esgotar o tema, nem realizar uma análise crítica e minuciosa acerca dos eventos, mas sim construir um panorama geral que retrate a diversidade de aplicação da cláusula democrática, no bloco, derivada do problema *supra* referido.

##### **4. 1. Caso Paraguai**

Em meados de 2012, a crise político-institucional entre Poder Executivo e Legislativo, inclusive provocada pelos partidos que formavam a coalizão com o então Presidente paraguaio, Fernando Lugo, somada à consequente perda do apoio político e social, fizeram com que o Presidente referido fosse destituído de seu cargo por meio de um *impeachment* frágil, contraditório e de diversas nuances<sup>37</sup>. Em um processo que durou pouco mais de 24 horas, o Presidente do Paraguai foi denunciado na Câmara de Deputados, no dia 21 de junho do ano referido, com a consequente aprovação da instauração do processo de *impeachment*. No dia seguinte, em 22 de junho de 2012, o Senado paraguaio aprovou a destituição do Chefe de Estado, tendo sido dado ao então Presidente apenas vinte e quatro horas para que apresentasse a sua defesa<sup>38</sup>.

---

36 Sobre o tema, conferir MORAES, Carlos Alberto. *O Mercosul e a Discricionariedade na aplicação da Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, p. 164. 2019.

37 MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of democracy*, v. 24, n. 4, p. 110-123, out. 2013, p. 113.

38 MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of democracy*, v. 24, n. 4, p. 110-123, out. 2013, p. 114.

Após a destituição do Presidente, reuniram-se os Chefes de Estado do MERCOSUL,<sup>39</sup> para a realização da XVIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, conhecida como Reunião de Cúpula, em que se decidiu pela suspensão do Paraguai da participação nos órgãos com capacidade decisória do bloco, por força da ruptura com a democracia, tendo sido invocada, pela primeira vez, a cláusula do compromisso democrático,<sup>40</sup> disposta no Protocolo de Ushuaia I. Acordou-se que a suspensão duraria até que houvesse o retorno à ordem democrática no país, o que ocorreria com as novas eleições presidenciais, previstas para o ano seguinte. Na mesma reunião, os Estados Partes aprovaram a incorporação da Venezuela ao MERCOSUL, tendo em vista que o país que tinha objeção pela adesão definitiva da Venezuela ao bloco estava agora suspenso.<sup>41</sup>

Diante de tais fatos, o Paraguai, que havia votado em seu Parlamento e rejeitado<sup>42</sup> a aprovação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, adotou procedimentos buscando a reforma da decisão que o suspendeu por ruptura da ordem democrática. Uma das alternativas encontradas foi contestar, utilizando a modalidade prevista no bloco para o tratamento de “caso excepcional de urgência”<sup>43</sup>, a validade da decisão dos Chefes de Estado perante o Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR)<sup>44</sup>. O argumento utilizado foi o de que além de o procedimento adotado para o *impeachment* do Presidente ter se dado dentro das normas estabelecidas pelo ordenamento constitucional paraguaio, e de que a Reunião de Cúpula do MERCOSUL, levada a cabo entre os Chefes de Estado, não se tratava de um órgão decisório dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, o ingresso da Venezuela ao MERCOSUL seria inválido, pois não houve a ratificação do Paraguai ao Protocolo de Adesão antes referido,

---

39 À época, os Chefes de Estado que tomaram a decisão pela suspensão do Paraguai e ingresso da Venezuela ao MERCOSUL foram: pela Argentina, Cristina Fernández de Kirchner; pelo Brasil, Dilma Rousseff; e pelo Uruguai, Pepe Mujica.

40 A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 29 de junho de 2012, a exemplo do ocorrido no âmbito do MERCOSUL, também aplicou a cláusula do compromisso democrático prevista em seu Protocolo constitutivo, suspendendo o Paraguai da participação em seu âmbito.

41 MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of democracy*, v. 24, n. 4, p. 110-123, out. 2013, p. 115.

42 Para mais informações, conferir REBOSSIO, Alejandro. Paraguai volta atrás e aprova a entrada da Venezuela no Mercosul. *El País*. Buenos Aires, dez 2013. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875\\_732555.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875_732555.html)> Acesso em 01 jun. 2023.

43 O procedimento adotado para atender casos excepcionais de urgência, os quais são tratados no art. 24 do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, encontra-se disciplinado pela Decisão nº 23/2004.

44 Estabelecido por meio do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, em 2002, mas constituído formalmente em 2004, o TPR tem por principal finalidade garantir a correta interpretação e aplicação das normativas mercosulinas. (VIEIRA, Luciane Klein. As Opiniões Consultivas no Mercosul: acertos e desacertos. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. [ebook] n. 14. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2018, p. 139)

não alcançando-se, pois, a unanimidade, exigida pelo Tratado de Assunção, em seu art. 20.

Em petição conjunta, conforme descreve o Laudo nº 1/2012 sobre “Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno”<sup>45</sup>, a Argentina, o Brasil e o Uruguai alegaram a incompetência material do TPR para decisões de cunho político, tomadas com base no Protocolo de Ushuaia I, considerando ser o Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL uma ferramenta apta para dirimir assuntos de natureza comercial. Ainda, reiteraram o entendimento trazido pelo referido Protocolo no sentido de que a democracia é condição *sine qua non* para o desenvolvimento do processo de integração.

No Laudo referido, o TPR apontou sua competência para julgar a matéria cerne da controvérsia, pois diz respeito ao estabelecido no Protocolo de Olivos que regula o Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL, que determina caber ao TPR a apreciação de conflitos referentes à interpretação, aplicação e cumprimento do Direito do MERCOSUL, seja originário ou derivado. Sendo assim, estando a promoção da democracia e o compromisso com a sua manutenção previstos no Protocolo de Ushuaia I, que integra o Direito originário do MERCOSUL, logo, é de competência material do TPR interpretar e aplicar a norma referida, ainda que aborde uma questão de cunho político. Todavia, ainda que competente para a apreciação da matéria, cabe referir que o TPR não adentrou na análise do mérito dos pedidos formulados pelo Paraguai, tendo acolhido a preliminar que aduzia que o Estado referido não havia preenchido os requisitos necessários para a concessão das medidas excepcionais de urgências solicitadas, conforme determina o art. 2º da Decisão nº 23/2004, procedimento criado para bens econômicos de caráter perecível, razão pela qual se absteve de se pronunciar sobre o cumprimento ou a violação da normativa do MERCOSUL no que tange ao pleito proposto pelo Paraguai. Do mesmo modo, a outra preliminar de mérito acolhida dizia respeito a que o Paraguai não respeitou o procedimento previsto pelo Protocolo de Olivos, que determina ser obrigatória para a instalação do sistema de solução de controvérsias, a fase da realização das negociações diplomáticas diretas, o que não foi proposto pelo Paraguai, que imediatamente levou o caso à apreciação do TPR, obviando a fase referida.<sup>46</sup>

Deste modo, somente no dia 21 de abril de 2013, diante das novas eleições ocorridas no Paraguai, que levaram à vitória ao então Presidente

---

45 MERCOSUL. *Laudo n. 01/2012*. [S.l.], 2012. Disponível em:<[http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo\\_01\\_2012\\_pt.pdf](http://www.tprmercosur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf)>. Acesso em 01 jun. 2023.

46 O tema pode ser ampliado em: NEGRO; Sandra C.; VIEIRA, Luciane Klein. Transformaciones en la integración regional: Venezuela y el sistema de solución de diferencias del MERCOSUR. In: UZCÁTEGUI, Astrid; DE JESÚS, María Inés (Comp.). *Venezuela ante el MERCOSUR*. Vol. II. Mérida: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Los Andes, Universidad Católica Andrés Bello, 2015. pp. 189-208.

Horacio Cartes, a suspensão aplicada pelo MERCOSUL foi finalmente levantada, por ter-se considerado ter havido o retorno, no país, à institucionalidade democrática.

#### 4.2. Caso Venezuela

A suspensão, unânime, da Venezuela de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL – diferentemente da suspensão aplicada ao Paraguai, que se restringiu à participação nos órgãos decisórios do bloco, ocorreu em 2017<sup>47</sup>, após algumas ações políticas do Presidente venezuelano Nicolás Maduro.

As eleições presidenciais venezuelanas deram-se após o falecimento do então Presidente reeleito Hugo Chávez, sendo escolhido constitucionalmente e por voto popular para governar o país, juntamente com seu Vice-Presidente, Nicolás Maduro. Tal contexto, que já vinha sendo de instabilidade política, culminou em uma crise nacional, sustentada também por um desequilíbrio econômico institucionalizado<sup>48</sup> e com diversas manifestações contrárias ao governo.

Isso porque, conforme explica Mendible<sup>49</sup>, com a morte do presidente populista e a falta de efetividade no comando do poder estatal por parte de Maduro, que enfrentava, no mercado internacional, a baixa do preço do petróleo – o que atingia diretamente na situação econômica do país –, o povo venezuelano se viu diante da falta de elementos básicos à sobrevivência, como a ausência de alimentos, de produtos de higiene pessoal e de remédios<sup>50</sup>, o que demonstrava não apenas o enfraquecimento econômico, como também político.

Frente a isso, em maio de 2016, o Presidente venezuelano decreta estado de emergência, o que foi validado pelo Tribunal Supremo, que declarou nulo o veto do Parlamento para tal medida<sup>51</sup>. No ano seguinte, potencializando o cenário crítico, segundo Hermida (2017), Maduro propôs a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte para reformar a Constituição, garantindo mais poderes ao Executivo, o que foi legitimado pelo Poder Judiciário<sup>52</sup>. Tal

---

47 Cabe destacar que no ano anterior, mais precisamente em 02/12/2016, a Venezuela já havia sido suspensa do MERCOSUL, não por ruptura do compromisso democrático, mas por falta de internalização das normas do bloco, no prazo que lhe havia sido concedido.

48 CRASTO, Tomás Castillo; ALVAREZ, Mercedes Reguant. Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno. *MIGRACIONES* 41 (2017). pp. 133-163.

49 MENDIBLE Z., Alejandro. Venezuela: su tránsito elíptico en el destino histórico sudamericano y el rol moderador del Brasil en el presente. In: CARMO, Corival Alves do (et. al.) *Relações internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 274.

50 MARQUES JUNIOR, Willian Paiva. Impactos do valor democrático nas relações diplomáticas e políticas dos países da Unasul ante a suspensão da Venezuela do Mercosul. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, Santo Ângelo, v. 18, n. 31, p. 145-166, maio/ago. 2018.

51 ARREDONDO, Ricardo; GODIO, Leopoldo. La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el MERCOSUR. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, n. 18, Buenos Aires, Argentina: 2017, pp.101-144.

52 MARQUES JUNIOR, Willian Paiva. Impactos do valor democrático nas relações diplomáticas e políticas dos países da Unasul ante a suspensão da Venezuela do Mercosul. *Revista Direito e*



ação não foi uma iniciativa consensual entre o povo venezuelano, bem como foi denunciada pela oposição como golpe de Estado.

A denúncia feita pela empresa Smartmatic, responsável pelo sistema de votação eletrônica, na Venezuela, de que o número de eleitores divulgado pelo órgão oficial eleitoral foi manipulado, aliado à escassez de alimentos e produtos básicos para a população, à migração de venezuelanos para os países vizinhos<sup>53</sup> e aos protestos contra o governo de Maduro<sup>54</sup>, fizeram com que os países fundadores do MERCOSUL realizassem uma Reunião de Cúpula dos Chanceleres, no dia 5 de agosto de 2017.

Nesta ocasião, foi decidida a supressão dos direitos da Venezuela como Estado Parte do MERCOSUL, mediante uma sanção política – e não econômica, claramente aplicada pelo não cumprimento da manutenção de uma política democrática, o que transgride não apenas o Protocolo de Ushuaia I, como também o próprio desenvolvimento do processo de integração e os direitos do povo venezuelano, uma vez que a democracia está atrelada às condições necessárias para a se manter a dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, um direito humano.

A decisão<sup>55</sup> pela suspensão ressalta que esta cessará quando, de acordo com o estabelecido no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia I, for verificado o pleno restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela, o que até agora, no entendimento do bloco, ainda não ocorreu.

A partir dos dois casos brevemente trazidos à colação observa-se que, diante de um mesmo argumento – qual seja, ruptura da ordem democrática -, os entendimentos, os procedimentos e as decisões do MERCOSUL são diferentes. Isso porque a concepção de democracia, ainda mais em se tratando de um bloco com governos que apresentam fortes posturas políticas ideológicas, varia dependendo do momento histórico e político, razão pela qual se faz necessário conceituar, qualificar, o termo deixado em aberto, para que não seja dado um tratamento distinto a casos semelhantes, conforme se altere a política e os interesses políticos, na região.

---

*Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, Santo Ângelo, v. 18, n. 31, p. 145-166, maio/ago. 2018.

53 Sobre o tema, ver: COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. A livre circulação de pessoas no Mercosul e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, v. 4, p. 1-21, 2019.

54 HERMIDA, Xosé. Mercosul impõe sanção política à Venezuela para isolar Maduro. *El País*. Brasil, São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/05/politica/1501947965\\_233058.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/05/politica/1501947965_233058.html)>. Acesso em: 01 jun. 2023.

55 Para maiores informações BRASIL. ITAMARATY, 2017. Em comunicado conjunto, datado de 05/08/2017, os diplomatas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai declararam que “*la suspensión de Venezuela fue aplicada en función de las acciones del gobierno de Nicolás Maduro y es un llamado para el inmediato inicio de un proceso de transición política y restauración del orden democrático*”.

## 5. A CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA E OS PROTOCOLOS DE USHUAIA: O DIÁLOGO DE FONTES PARA O ESTABELECIMENTO DE PARÂMETROS QUE LEVEM A UM CONCEITO DE DEMOCRACIA

A fim de se pensar em possíveis parâmetros para preencher a lacuna deixada pelos Protocolos de Ushuaia I e II, no sentido de se conceituar e, portanto, buscar o fim da plasticidade e do uso aberto da cláusula democrática, como forma de corroborar a hipótese de trabalho apresentada, nos propomos a refletir sobre as concepções trazidas pela Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Carta Democrática Interamericana.

Como é notório, a OEA é uma organização internacional, de âmbito regional, que deu origem ao sistema interamericano, tendo sido fundada em 1948, mediante a assinatura, em Bogotá, da Carta da OEA. A organização foi criada para alcançar, nos seus Estados Partes, “uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”<sup>56</sup>, a partir dos princípios da democracia, dos direitos humanos, da segurança e do desenvolvimento. Com relação ao seu âmbito territorial de incidência, integram a OEA 35 Estados americanos, entre os quais todos os Estados Partes do MERCOSUL. Em 2017, já em virtude da fragilização da democracia na Venezuela, o Estado anunciou a sua retirada, tendo denunciado o tratado constitutivo, alegando incompatibilidade ideológica<sup>57</sup>.

A OEA, como uma instituição comprometida com a promoção da democracia liberal, frente à fragilidade e aos descompassos que foram e são características históricas da América Latina, trabalha sob duas perspectivas distintas: com normas e valores democráticos, expressos por meio de princípios, aliados a instrumentos políticos destinados a resgatar a ordem democrática.

É nesse diapasão que, em 2001, foi proclamada a Carta Democrática Interamericana,<sup>58</sup> que tem como premissa a proteção das instituições democráticas, por conta da vontade ativa dos Estados membros em consolidar a democracia no continente americano. Assim, em seu art. 1º, a Carta dispõe que não só os povos das Américas têm direito à democracia, como também os seus governos possuem a obrigação de promovê-la e defendê-la, porquanto é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico da região.

Trata-se de um instrumento multilateral de promoção da democracia, a fim de que, especificamente, possam ser prevenidos golpes de Estado ou

---

56 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da OEA*. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm)> Acesso em: 01 jun. 2023.

57 MEZA, Alfredo; ALONSO, Nicolás. Venezuela anuncia sua retirada da OEA. *El País*. Caracas/Washington, 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493246051\\_378028.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493246051_378028.html)>. Acesso em: 01 jun. 2023.

58 A Carta Democrática Interamericana, por não ser um tratado internacional em sentido formal e sim um ato (resolução) da Assembleia Geral da OEA, é qualificada como uma norma de *soft law* regional. Sobre o tema, ver: RAMACCIOTTI, 2008, pp. 68-71.

a ruptura da ordem democrática no continente americano. A Carta é tida como um mecanismo de defesa da democracia representativa,<sup>59</sup> a partir de seu fomento e consolidação, bem como por meio da reflexão dos valores e interesses da comunidade interamericana<sup>60</sup>. Assim, de forma coletiva, a Carta oferece meios eficazes de restabelecer a ordem democrática. Observa-se, dessa forma, a intenção de expor a participação dos Estados membros no processo democrático, por meio de diferentes âmbitos da atividade pública, bem como da solidariedade, a partir de uma noção de cooperação entre os Estados. Ainda, sustenta a Carta a necessidade de os Estados, dentro de sua organização política, exercerem seu poder por meio da democracia representativa, que pode se apoiar tanto no crescimento econômico, quanto no desenvolvimento social com base nos princípios da justiça.

Assim, é possível observar, a partir da análise de seus dispositivos, que a Carta se trata de um mecanismo concebido, no âmbito da OEA, para que se possa, multilateralmente, reagir às rupturas da ordem constitucional e dos procedimentos democráticos em qualquer de seus Estados membros. É por isso que a Carta é considerada a representação de um consenso regional sobre a necessidade de se resguardar a democracia representativa como forma de governo a ser adotada e compartilhada, nas Américas. E, nesse sentido, exerce uma dupla função, a preventiva e a restaurativa. No tocante à prevenção, a Carta é utilizada para auferir sérias consequências aos seus transgressores, ou seja, aquele que ferir os princípios democráticos de forma institucional. Já no que tange à função restaurativa, a Carta prevê que o Secretário-Geral e os Estados membros da OEA possam reagir de maneira imediata para restaurar a ordem democrática no momento em que ela for interrompida de forma ilegal ou inconstitucional<sup>61</sup>.

Para tanto, o documento apresenta uma descrição mais detalhada dos elementos essenciais da democracia representativa e amplia a noção de ruptura da ordem democrática, oferecendo aos Estados Partes a possibilidade de agir preventivamente em casos de crise iminente. É justamente essa descrição que nos interessa, de modo a averiguar se é possível ou não incorporar os elementos trazidos pela OEA na composição de um conceito de democracia, que auxilie o MERCOSUL na aplicação da cláusula do compromisso democrático, em termos mais concretos.

Deste modo, a Carta, em seu art. 3º, apresenta como elementos essenciais da democracia: o respeito aos direitos humanos e às liberdades

---

59 Sobre a democracia representativa, ver: RIBEIRO, Fernando J. Armando. Democracia Representativa: problemas e reflexões. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 100, p. 85-102, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/110/106>>. Acesso em: 01 jun. 2023.

60 PERINA, Rubén. Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. *Estudios Internacionales* 173 (2012). *Instituto de Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. Santiago, 2012, p. 14-15.

61 PERINA, Rubén. Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. *Estudios Internacionales* 173 (2012). *Instituto de Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. Santiago, 2012, p. 16.

fundamentais; o acesso ao poder e ao seu exercício com sujeição ao Estado de Direito; a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto, como expressão da soberania do povo; o regime pluralista de partidos e organizações políticas; e, por fim, a separação e independência dos poderes públicos. Sendo assim, a partir desses elementos, quando houver a limitação, restrição, ou a retirada de algum deles dentro da ordem interna de um dado país, configurar-se-á um ato atentatório à democracia<sup>62</sup>.

Logo, para se exercer a democracia, no âmbito local, é fundamental a transparência das atividades estatais, a proibição no trato com a coisa pública, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito aos direitos sociais -em especial aos trabalhistas e previdenciários -, e a liberdade de expressão e imprensa, componentes essenciais para uma democracia liberal.

Na perspectiva regional, o art. 11 da Carta estabelece que a democracia e o desenvolvimento econômico e social são interdependentes e reforçam-se mutuamente, razão pela qual, nos espaços de integração, o estabelecimento da ordem democrática é condição fundamental para a permanência do Estado no bloco<sup>63</sup>. Por sua vez, quanto ao fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática, a Carta dispõe, seu art. 17, que os próprios governos dos Estados que fazem parte de um esquema de integração, quando considerarem que seu processo político institucional democrático ou, ainda, seu legítimo exercício do poder estiverem em risco, poderão recorrer ao Secretário Geral ou ao Conselho Permanente para solicitar assistência para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática.

Ademais, é salientado pela Carta Democrática Interamericana, no seu art. 19, que, baseada em princípios da Carta da OEA, a ruptura da ordem democrática ou a alteração da ordem constitucional que afete gravemente a democracia de um Estado membro constituem, pelo tempo que perdurar, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembleia Geral, entre outras sanções, ou seja, para seguir tendo sua participação garantida nas esferas da OEA é fundamental o resguardo à democracia pelos Estados.

Constata-se, portanto, que os elementos trazidos pela Carta Democrática Interamericana, criados sob os anseios de consolidação da justiça social e de ruptura de um passado de repressão, a partir da promoção e do respeito aos direitos humanos, devem estar presentes no âmbito interno de um Estado integrante do sistema interamericano, de forma cumulativa.

---

62 Nesse sentido, Perina (2012, p. 16) aponta que a Carta instrumentalizou, ainda que sutilmente, um avanço na conceitualização do que seria a ruptura da ordem democrática, de modo que não é apenas um golpe de Estado tradicional capaz de se configurar como rompimento dos valores democráticos, mas qualquer alteração na ordem constitucional que afete direta e seriamente a ordem democrática.

63 Sobre o tema, cabe referir que a Comunidade Andina de Nações (CAN), em 2000, firmou o Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena denominado "Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia".

Assim, a escolha pela democracia representativa, ainda que sujeita a críticas, bem como a discriminação dos parâmetros que a constituem possibilitam uma releitura da aplicação do Protocolo de Ushuaia I, vigente, especialmente da cláusula do compromisso democrático, de forma muito mais equânime, lógica e eloquente, sem o respaldo e a intervenção de ideologias e artimanhas políticas de momento.

No entanto, ainda que traga avanços relativos ao fortalecimento e à promoção da democracia no âmbito regional, é necessário se atentar para o fato de que a Carta não é juridicamente obrigatória, de modo que tal documento não tem por pretensão obrigar os Estados membros a adotarem decisões relativas à maneira com que o poder estatal esteja conduzindo a situação interna de ruptura democrática, porquanto seu papel está em ajudar a comunidade a superá-la. Como refere Alvarado<sup>64</sup>, ainda que com todas as suas limitações e desafios, a Carta Democrática Interamericana segue sendo um instrumento útil para a consolidação da democracia no continente americano. Ademais, a Carta Democrática Interamericana revela-se num importante marco normativo na defesa e na promoção da democracia no continente americano, tendo em vista que determina meios de ação conjunta concreta para o enfrentamento e para o oferecimento de respostas às ameaças contra a ordem constitucional democrática dos Estados, podendo o MERCOSUL valer-se de tais contribuições para preencher as lacunas deixadas nos Protocolos referidos.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O fenômeno intensificado da globalização, no contexto Pós-Guerra Fria, associado ao processo de redemocratização na América Latina e à crise do modelo de Estado desenvolvimentista, impulsionaram os países a se organizarem a partir de blocos regionais.

Dessa forma, o MERCOSUL, buscando igualmente preservar as identidades sul-americanas em contraponto à preponderância norte-americana, foi erguido com o objetivo de não só promover o desenvolvimento econômico, mediante a livre circulação de bens, serviços, investimentos e fatores de produção; pela criação de tarifas externas comuns; pela criação de políticas macroeconômicas coordenadas e setoriais e pela adoção de uma política comercial comum em relação a outros Estados, mas também, a partir de sua dimensão social e política, para fomentar a estabilidade democrática interna de seus integrantes, a fim de que o êxito do desenvolvimento econômico, conforme pretendido pelo art. 1º do Tratado de Assunção, seja finalmente efetivado.

---

64 ALVARADO, Dante Mauricio Negro. La Democracia en el Sistema Interamericano: una aproximación a la Carta Democrática Interamericana a dieciséis años de su adopción. *Revista Derecho & Sociedad*, n. 50 / pp. 277-293. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2018, p. 280.s.

Isso porque tanto a democracia, quanto o desenvolvimento econômico, juntamente com o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, se reforçam mutuamente, de modo que as próprias normas internacionais que versem sobre direitos humanos exigem governos democráticos para que possam ser efetivadas. É, por isso, que uma característica comum à grande parte dos processos de integração é a exigência de regimes democráticos como condição para o ingresso, permanência e plena participação em seus órgãos.

Diante disso, e com o reconhecimento do passado ditatorial e da instabilidade política que perpassa a história da América Latina, os Estados Partes do MERCOSUL (à época, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – sendo a Venezuela parte integrante, a partir de 2012, hoje com sua participação suspensa, e a Bolívia estando em processo de adesão desde 2015) firmaram o Protocolo de Ushuaia I, em 1998, e o Protocolo de Ushuaia II, em 2011, dos quais somente o primeiro está vigente.

Como foi demonstrado, os Protocolos de Ushuaia têm por pretensão a proteção do regime democrático, por intermédio de medidas sancionatórias dirigidas aos Estados Partes do bloco que, no seu espaço interno, não conseguem preservar a democracia como condição para a sua manutenção, no MERCOSUL. Contudo, um dos grandes problemas levantados nesta pesquisa é justamente o de que as cláusulas democráticas previstas nos Protocolos referidos não estabelecem a qualificação, o conceito de democracia, e o que levaria à consequente ruptura das instituições e regimes democráticos. Essa lacuna ocasiona uma brecha para que a democracia seja utilizada estrategicamente pelos Estados Partes, em decorrência de interesses políticos e econômicos de diferentes atores e sob determinadas condições do contexto institucional e político. Tal cenário, além da insegurança jurídica e instabilidade política, dificulta o próprio desenvolvimento da integração, ainda mais em virtude da fragilidade das orientações políticas e ideológicas dos governos de momento (que não são políticas de Estado), que muitas vezes estão enraizadas nas formações socioeconômicas e nos interesses das elites dirigentes.

Assim, na falta do estabelecimento de um critério de mensuração da ordem democrática, pelos Protocolos mencionados, buscou-se investigar se a hipótese de trabalho, apresentada ao começo desta pesquisa, poderia ser confirmada ou refutada, na medida em que considera ser possível utilizar os elementos que compõem o conceito de democracia contidos na Carta Democrática Interamericana, vigente no âmbito da OEA, para auxiliar o MERCOSUL no preenchimento da lacuna referida.

Sobre o tema, cabe reiterar que a Carta Democrática Interamericana é um documento fundamental que serve de base para viabilizar e desenvolver a democracia no hemisfério sul-americano, transformando-se em um mecanismo que possibilita acionar um plano coletivo que reaja, preventivamente, às ameaças ao sistema democrático, ao estipular, em seu

art. 2º, que a “democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional”.

Diante de uma trajetória política marcada por especificidades e momentos de fragilidade, o MERCOSUL ainda encontra dificuldades no que tange à manutenção da democracia. No Brasil, por exemplo, só nos últimos 30 anos, tivemos dois presidentes que sofreram *impeachment*, um que governou o país por 8 anos e outro que está por cumprir 12 anos de mandato, o que demonstra a fragilidade do processo democrático. Ainda, com relação ao último *impeachment* ocorrido, já sob a vigência de Ushuaia I, chama a atenção a não aplicação da cláusula do compromisso democrático contra o Brasil, nos mesmos moldes do que ocorreu no Paraguai, em 2012.

A partir deste cenário, verifica-se que a hipótese de trabalho pôde ser finalmente confirmada, podendo (ou devendo) os elementos da Carta Democrática Interamericana, quais sejam, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; o acesso ao poder e ao seu exercício com sujeição ao Estado de Direito; a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto, como expressão da soberania do povo; o regime pluralista de partidos e organizações políticas; e, por fim, a separação e independência dos poderes públicos, serem utilizados como parâmetros para o preenchimento da lacuna existente nos Protocolos de Ushuaia I e II, de modo a gerar mais segurança jurídica e estabilidade na aplicação da cláusula do compromisso democrático. Para tanto, propomos a criação de uma Decisão do Conselho do Mercado Comum, que estabeleça um diálogo com a Carta Interamericana referida, trazendo, de forma expressa, os elementos constantes do conceito de democracia, que devem ser levados em consideração quando da aplicação dos Protocolos de Ushuaia, passando à condição de norma integradora e, portanto, de *hard law*, que deve ser aplicada juntamente com os tratados referidos.

## **CONFLITO DE INTERESSE**

O presente trabalho não apresenta nenhum conflito de interesse para ambas autoras.

## **FINANCIAMENTO**

As autoras declaram que não contaram com nenhuma forma de financiamento para a elaboração do artigo.

## **CONTRIBUIÇÃO DAS AUTORAS**

O artigo foi elaborado em conjunto por ambas as autoras. Igualmente, a versão final que foi enviada a RSTPR foi revisada pelas autoras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Dez anos de MERCOSUL: uma visão brasileira. *Scientia Iuris*. v. 4 , 2000.

ALVARADO, Dante Mauricio Negro. La Democracia en el Sistema Interamericano: una aproximación a la Carta Democrática Interamericana a dieciséis años de su adopción. *Revista Derecho & Sociedad*, nº 50, p. 277-293. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2018.

ARREDONDO, Ricardo; GODIO, Leopoldo. La suspensión y terminación de los tratados: el caso de Venezuela y el Mercosur. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, n. 18, Buenos Aires, Argentina: 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta Anos do Pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

COSTA, Vitória Volcato da; VIEIRA, Luciane Klein. A livre circulação de pessoas no MERCOSUL e na União Europeia: perspectivas e desafios para o futuro. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, 2019, vol. 4.

CRASTO, Tomás Castillo; ALVAREZ, Mercedes Reguant. Percepciones sobre la migración venezolana: causas, España como destino, expectativas de retorno. *Migraciones*, 2017, nº 41.

DEVOTO, Leonor Machinandiarena de. Historia del Mercosur: desde su fundación hasta el año 2000. Buenos Aires: CEIEG, 2006.

FARIA, Adriana Spagnol de. Soberania popular e a supranacionalidade no MERCOSUL. [Dissertação de Mestrado em Direito Internacional]. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

FIORI, José Luís. Consenso de Washington. A construção da matriz neoliberal e suas políticas para a América Latina. 1996.

GUAZZELLI, César Augusto Barcellos. História Contemporânea da América Latina: 1960- 1990. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1993.

HAAS, Ernst B. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*. vol. 24, n. 4, Regional Integration: Theory and Research (Autumn, 1970).

HERMIDA, Xosé. MERCOSUL impõe sanção política à Venezuela para isolar Maduro. El País. Brasil, São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/05/politica/1501947965\\_233058.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/05/politica/1501947965_233058.html)>



HOBBSAWN, Eric J. A era dos extremos. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Avaliando a Influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do MERCOSUL e o Paraguai. *Cena Internacional*, 2005, ano 7, nº 2.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Political conditionality and democratic clauses in the EU and Mercosur. In: HOFFMANN, A. R. & VLEUTEN, Anna Van Der. Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in Regional Integration Organizations. New York: Routledge, 2016.

MARQUES JUNIOR, Willian Paiva. Impactos do valor democrático nas relações diplomáticas e políticas dos países da Unasul ante a suspensão da Venezuela do MERCOSUL. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, Santo Ângelo, maio/ago. 2018, vol. 18, nº 31.

MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of democracy*, 2013, vol. 24, nº 4.

MATA DIZ, Jamile B.; LIMA, Renata M. O regime democrático na América do Sul: o caso do MERCOSUL. In: LOPES, Fernanda D.; FARRA, Samyra H. da; Maria ALENCAR, Luiz P. (Org.). *O novo constitucionalismo latinoamericano: desafios da sustentabilidade*. Florianópolis: FUNJAB, 2012.

MENDIBLE Z., Alejandro. Venezuela: su tránsito elíptico en el destino histórico sudamericano y el rol moderador del Brasil en el presente. In: CARMO, Corival Alves do (et. al.) *Relações internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013.

MERCOSUL. Tribunal Permanente de Revisión. *Laudo n. 01/2012. Laudo del Tribunal Permanente de Revisión en el Procedimiento excepcional de urgencia solicitado por la República del Paraguay en relación con la suspensión de su participación en los órganos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y a la incorporación de Venezuela como miembro pleno*. Asunción, 21 de julio de 2012. Disponível em: <[http://www.tprmercotur.org/pt/docum/laudos/Laudo\\_01\\_2012\\_pt.pdf](http://www.tprmercotur.org/pt/docum/laudos/Laudo_01_2012_pt.pdf)>

MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia (1998). In: *MERCOSUL: legislação e textos básicos*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2011.

MERCOSUL. *Protocolo sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL* (Protocolo de Ushuaia II). Montevideú, 19 de dezembro de 2011. Disponível

em:<[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/protocolo\\_de\\_montevideuushuaia\\_ii\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4827/1/protocolo_de_montevideuushuaia_ii_pt.pdf)>

MEZA, Alfredo; ALONSO, Nicolás. Venezuela anuncia sua retirada da OEA. *El País*. Caracas/Washington, 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493246051\\_378028.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493246051_378028.html)>

MORAES, Carlos Alberto. *O MERCOSUL e a Discricionariedade na aplicação da Cláusula Democrática do Protocolo de Ushuaia*. [Dissertação de Mestrado em Direito], Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2019.

NEGRO; Sandra C.; VIEIRA, Luciane Klein. Transformaciones en la integración regional: Venezuela y el sistema de solución de diferencias del MERCOSUR. In: UZCÁTEGUI, Astrid; DE JESÚS, María Inés (Comp.). *Venezuela ante el MERCOSUR*. Vol. II. Mérida: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Los Andes, Universidad Católica Andrés Bello, 2015.

ODRÍA, Alberto Borea. ¿En qué etapa se encuentra la consolidación política y económica de América Latina? IN: ARAUJO, Manuel Mora (Org.). *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*. Buenos Aires: Konrad, Adenauer, Stiftung, 1997.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da OEA*. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm)>

PERINA, Rubén. Los desafíos de la Carta Democrática Interamericana. *Estudios Internacionales* 173. *Instituto de Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. Santiago, 2012.

RAMACCIOTTI, Beatriz M. La internacionalización de la democracia en el sistema interamericano. *GCG Georgetown University – Unversia*, 2008, vol. 2, nº 1.

REBOSSIO, Alejandro. Paraguai volta atrás e aprova a entrada da Venezuela no MERCOSUL . *El País*. Buenos Aires. dez 2013. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875\\_732555.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2013/12/19/internacional/1387413875_732555.html)>

RIBEIRO, Fernando J. Armando. Democracia Representativa: problemas e reflexões. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, n. 100, p. 85-102, jan./jun. 2010. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/110/106>>

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Comunitário e da Integração*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

VACCHINO, Juan. Momentos claves en la história de ALALC-ALADI. *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires: INTAL, 1987.

VIEIRA, Luciane Klein. As Opiniões Consultivas no MERCOSUL: acertos e desacertos. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Orgs.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica*: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado. [ebook] n. 14. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2018.

VIEIRA, Luciane Klein. Las Constituciones Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR Ampliado. Atribución de jerarquía constitucional a los tratados de integración regional. In: GOMES, Eduardo Biacchi; CUNHA FILHO, Valter F. da (Org.). *Democracia e Segurança na América do Sul*. Ijuí: Unijuí, 2015.

VIEIRA, Luciane Klein; AZEVEDO, Maria Cândida Simon. Cooperativo, transnacional e regulador: o esquema de integração como um (novo) paradigma para a teoria do Estado. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, jan./jun. 2019 , nº 118.



## **Parameters for a concept of democracy applied Ushuaia Protocols: a proposed semantic analysis to Mercosur, from the inter-american democratic charter**

**Abstract:** The article proposes a critical review of the Protocols on Democratic Commitment (Protocols of Ushuaia I and II), specifically the democratic clause, a vague and indeterminate legal concept, applied within the scope of MERCOSUR. To his end, the historical formation of the block will be addressed, as well as its concern in safeguarding the Democratic State of Law, through the analysis of the main legal instruments that address the subject and the way in which they have been applied to concrete cases. As a research problem, the following question arises: to what extent can the Inter-American Democratic Charter, created by the OAS, be used as an instrument to fill the gap left by the Protocols on Democratic Commitment, with regard to the concept of democracy? The working hypothesis sustains that the democratic clause of the aforementioned treaties, as it is silent on the concept of democracy for the purposes of its practical application, generates legal insecurity and instability in the region, requiring the presentation of a technical alternative so that a delimitation can be carried out appropriate semantics, reducing the hermeneutical spectrum and, simultaneously, increasing legal certainty in the adoption of an instrument with a high potential harmful to the health and maintenance of the bloc, and the Inter-American Democratic Charter could be the appropriate instrument for this desideratum. The working methods

that were used to confirm the aforementioned hypothesis, which made it possible to reach the final conclusion regarding the need to fill the semantic gap through the indicatives contained in the Inter-American Charter, were the historical, the normative-descriptive and the comparative.

**Keywords:** MERCOSUR; Ushuaia Protocol; Democratic clause; Inter-American Democratic Charter.



## **Paramètres pour un concept de démocratie applicable aux Protocoles d'Ushuaia : une proposition sémantique pour le Mercosur, basée sur la charte démocratique interaméricaine**

**Résumé:** L'article propose un examen critique des Protocoles d'engagement démocratique (Protocoles d'Ushuaia I et II), en particulier de la clause démocratique, un concept juridique vague et indéterminé, appliqué dans le cadre du MERCOSUR. À cette fin, la formation historique du bloc sera abordée, ainsi que son souci de sauvegarder l'État de droit démocratique, à travers l'analyse des principaux instruments juridiques qui traitent du sujet et de la manière dont ils ont été appliqués à des situations concrètes. cas. En tant que problème de recherche, la question suivante se pose : dans quelle mesure la Charte démocratique interaméricaine, créée par l'OEA, peut-elle être utilisée comme un instrument pour combler le vide laissé par les Protocoles sur l'engagement démocratique, en ce qui concerne le concept de démocratie ? L'hypothèse de travail soutient que la clause démocratique des traités susmentionnés, car elle est muette sur le concept de démocratie aux fins de son application pratique, génère une insécurité et une instabilité juridiques dans la région, nécessitant la présentation d'une alternative technique pour qu'une délimitation sémantique appropriée, réduisant le spectre herméneutique et, simultanément, augmentant la sécurité juridique dans l'adoption d'un instrument à fort potentiel nuisible à la santé et au maintien du bloc, et la Charte démocratique interaméricaine pourrait être la solution appropriée instrument de ce desiderata. Les méthodes de travail qui ont été utilisées pour confirmer l'hypothèse susmentionnée, qui a permis d'arriver à la conclusion finale quant à la nécessité de combler le vide sémantique à travers les indicatifs contenus dans la Charte interaméricaine, ont été l'historique, le normatif-descriptif et le comparatif.

**Mots clés:** MERCOSUR; Protocole d'Ushuaia; clause démocratique; Charte Démocratique Interaméricaine.

## **RESUMO BIOGRÁFICO**

**Luciane Klein Vieira.** Doutora em Direito (área: internacional) e Mestre em Direito Internacional Privado pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Mestre em Direito da Integração Econômica pela Universidad del Salvador e Université Paris I – Panthéon Sorbonne. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq “Direito e Integração Regional”.  
<http://lattes.cnpq.br/6376329705906021>  
E-mail: [lucianevieira@unisinis.br](mailto:lucianevieira@unisinis.br)

**Michelle Alves Monteiro.** Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Ex-Bolsista CAPES/PROEX. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito e Integração Regional”, coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Luciane Klein Vieira.  
E-mail: [michelle\\_monteiro@terra.com.br](mailto:michelle_monteiro@terra.com.br)