



# GOVERNANÇA E PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS

*Marinana Andrade e Barros*  
*Jorge Lasmar Mascarenhas*

## **Resumo**

Este artigo tem como objetivo analisar a construção normativa da promoção da democracia na América Latina. O fenômeno, que ocorre no âmbito das organizações regionais especialmente a partir da década de 1990, leva à elaboração de normas de conduta para os Estados acerca do regime político por eles adotado e significou uma importante transformação do tratamento concedido a essa temática, até então fundamentalmente nacional. Na América Latina, há uma sobreposição e concorrência de organizações que tratam da promoção da democracia, por vezes diferindo na compreensão do que seja democracia, do que pode se configurar como ruptura da democracia e nas possíveis reações a essa ruptura. Para atingir ao objetivo proposto, este estudo utiliza como principal técnica de pesquisa a análise documental.

## **Palavras-chave**

América Latina. Organizações regionais. Promoção da democracia.

- 
- Doutora em Direito Internacional pela Université Paris 1 - Sorbonne e em Relações Internacionais pela PUC Minas. É mestre em Direito Público pela PUC Minas e especialista em Direito Internacional pelas Faculdades Milton Campos. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Relações Internacionais pela PUC Minas. É professora do Centro Universitário UNA e do UNI-BH. Tem experiência nas áreas de Direito Internacional e Constitucional, Relações Internacionais, Teoria Política e do Estado.
  - Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Sciences (LSE) tendo contado com bolsa da CAPES (1o lugar do Brasil na área). Mestre em Direito Internacional pela UFMG. Bacharel em Direito pela UFMG e em Relações Internacionais pela PUC Minas. Atualmente é Coordenador Geral de Pós-Graduação e Professor Titular de Direito Internacional das Faculdades Milton Campos além de Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas. Atua como consultor, advogado e é membro da Comissão de Direito Internacional da OAB-MG, do Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais e do Instituto dos Advogados de Minas Gerais. Participa do Terrorism Research Initiative, Lidera a Rede Brasileira de Pesquisa Colaborativa Sobre o Terrorismo e Violência Política (ligada ao Terrorism Research Initiative), é Coordenador para a América Latina e Central do Committee for the Study of International Society in the Americas (CSISA) e é o Diretor de Assuntos Jurídicos da International Association for Security and Intelligence Studies (INASIS). Atuou como Professor Visitante na Universidad Nacional de Rosario, foi Chefe do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas, membro da Comissão de Avaliação de Programas Acadêmicos e Profissionais da Área de Ciência Política e Relações Internacionais para o Quadriênio 2013-2016 da CAPES e docente convidado em cursos de capacitação e treinamento em diversas organizações privadas e agências governamentais. Possui trabalhos publicados em quatro línguas, tem ampla experiência na mídia e conquistou vários prêmios, bolsas e condecorações. Atua principalmente nas áreas de Direito Internacional, Segurança Internacional, Terrorismo e Violência Política, Teoria de Relações Internacionais, Política Internacional, Cultura e Religião, Oriente Médio, Ásia do Sul, Inteligência Comercial e Negociações Internacionais.

## GOVERNANCE AND THE DEMOCRACY PROMOTION IN LATIN AMERICA: AN ANALYSIS OVER THE NORMATIVE CONSTRUCTION ON THE LEVEL OF REGIONAL ORGANIZATIONS

### Abstract

This article aims to analyze the normative construction of democracy promotion in Latin America. The event occurs within the Regional Organizations since the 1990s, leading to the elaboration of standards of conduct for States regarding the political regime adopted and meant a major transformation of the treatment granted to this theme which till then was fundamentally national. In Latin America, there is an overlap and competition of organizations that deal with the promotion of democracy, sometimes differing in the understanding of what democracy is, what can be configured as a rupture of democracy and in the possible reactions to the crises it provokes. To reach the proposed objective, this study uses documentary analysis as its main research technique.

### Keywords

Latin America. Regional Organizations. Democracy promotion.

## 1. INTRODUÇÃO

A promoção da democracia se tornou tema constante da agenda internacional a partir das alterações causadas pelo fim da Guerra Fria. A busca por um regime democrático, que era tratada até então fundamentalmente como parte das trajetórias políticas nacionais, ganha uma dimensão internacional com constrangimentos para o comportamento dos Estados em relação ao regime político por eles adotado. Esse fenômeno pode ser observado tanto nas relações bilaterais quanto nas multilaterais no sistema internacional. No âmbito bilateral, tem sido cada vez mais comum constatar a influência das mudanças dos regimes políticos dos Estados em relações diplomáticas e comerciais. Na esfera multilateral, há uma crescente institucionalização da promoção da democracia por meio da criação de normas abstratas que buscam reger a conduta dos Estados acerca de seus regimes políticos e de consequentes sanções em caso de ruptura da democracia.

É interessante perceber que isto ocorre ainda que não haja um consenso sobre o que seja democracia. A disseminação da democracia como valor não levou à homogeneização acerca de seu conteúdo. Pelo contrário, democracia quer dizer muitas coisas diferentes. O fundamento desses diferentes entendimentos relaciona-se especialmente à longa trajetória histórica que fez com que o preenchimento de seu conteúdo fosse flexível, sendo adotado por governos e teóricos para designar regimes políticos muito diferentes entre si. Essa plasticidade torna a definição da democracia ideologicamente localizada, ou seja, preenche-se seu conteúdo de acordo com aquilo que se pretende defender ou atacar em termos políticos. Isto significa que aquilo que é considerado como característica de um Estado democrático, como risco e como ruptura de uma democracia pode variar.

Ainda assim, em um sistema internacional no qual os poderes materiais e ideacionais definem os termos da governança internacional, existe uma forte tendência a se considerar como democracia aquilo que tem sido compreendido como tal pelos Estados ocidentais. Em termos práticos, trata-se da democracia liberal, que se baseia em direitos de liberdade e em direitos políticos que fundamentam a participação política e os procedimentos para escolha de representantes. Nesse contexto, a promoção da democracia na América Latina mostra-se particularmente interessante. A trajetória não-linear e conturbada dos regimes políticos contribui para a centralidade e também

para as particularidades da conformação desta agenda na região. Golpes, cerceamento de direitos civis e políticos e concentração de poder fazem parte da história política latino-americana. Tendo este cenário como pano de fundo, na região desenvolveu-se um robusto corpo de normas a favor da democracia. Há, atualmente, seis organizações regionais que lidam com o tema: Organização dos Estados Americanos (OEA), Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), Comunidade Andina (CAN), Mercado Comum do Sul (Mercosul), União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). Trata-se, assim, de um caso de concorrência e sobreposição de organizações já que há compartilhamento de membros entre elas assim como de temas tratados.

A primeira fase da produção normativa regional sobre promoção da democracia ocorreu durante os anos 1990, no âmbito da OEA, SICA e CAN. A América Latina vivia o período pós-redemocratização e voltava-se para o Consenso de Washington e seu repertório liberal. Em um alinhamento com o *mainstream* político mundial, ênfase foi dada às políticas econômicas de liberalização e à elaboração de arcabouços jurídicos nacionais que coadunassem com o liberalismo político. Já a segunda fase da produção normativa aconteceu durante os anos 2000 e até a primeira década dos anos 2010 no Mercosul, Unasul e ALBA. Então, a região passava pelo movimento que ficou conhecido como “virada à esquerda” ou “onda rosa”<sup>1</sup>, quando líderes identificados em diferentes medidas com o questionamento do repertório liberal, ascenderam ao poder. Ainda que não tenha havido uma completa ruptura dos procedimentos de escolha de representantes nos países palco da “virada à esquerda”, com frequência, especialmente no caso dos governos ligados ao bolivarianismo, observou-se a utilização de novas formas de participação política para além da representação, com implementação de mecanismos de participação direta, ao mesmo tempo em que houve a mitigação dos mecanismos de *accountability* horizontal. De forma geral, os governos da “virada” enfatizaram as políticas sociais – elementos fundamentais de suas plataformas políticas – como parte do aprofundamento da democracia. Observa-se, nesta segunda metade da década de 2010, o que parece ser o fim ou ao menos um importante revés dos governos de esquerda na região<sup>2</sup>, o que torna o atual momento um possível novo ponto de virada para a promoção da democracia na América Latina, cujos contornos ainda não estão claros.

Ao se debruçar sobre a problemática da construção normativa da promoção da democracia pelas organizações regionais da América Latina, este artigo busca compreender o conteúdo das normas abstratas, que trazem previsões gerais para o comportamento dos Estados em relação aos seus regimes políticos, nos diferentes foros políticos regionais que lidam com essa questão. Isto significa examinar o que se entende como democracia, como ruptura da democracia e qual seria o papel da Organização em caso de uma crise política. Ao traçar a trajetória histórica desta construção normativa objetiva-se compreender tanto o caminho particular de cada organização para a incorporação da temática da em sua agenda quanto as aproximações e distanciamentos entre elas. O artigo baseia-se, essencialmente, na técnica de pesquisa documental, analisando tratados, declarações e resoluções sobre o tema a partir dos anos

<sup>1</sup> Para mais sobre a “virada à esquerda” ver: Braga, Amaral, 2012; Weyland, 2010.

<sup>2</sup> Ainda há poucos estudos publicados a respeito do revés da “virada à esquerda”. Entre eles, ver: Zanatta, 2017.

1990, quando ele ganhou profundidade. De forma secundária, a pesquisa bibliográfica será utilizada para apoiar a análise documental.

## 2. AS TRAJETÓRIAS DA CONSTRUÇÃO NORMATIVA DA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

O processo internacional de elaboração de normas sobre o regime político dos Estados ganhou robustez a partir do fim da Guerra Fria<sup>3</sup>, quando o encerramento da bipolaridade levou a um apelo a favor da democracia liberal<sup>4</sup>. Naquele período, uma onda de fortalecimento do regionalismo levou, como regra, à repactuação das organizações regionais já existentes e também ao surgimento de novas organizações. Na América Latina as organizações – reformuladas ou recém-inauguradas – inseriram a promoção da democracia como parte de suas agendas. A heterogeneidade marcou este processo tanto no conteúdo disposto – adjetivação ou não da democracia, descrição das formas de ruptura e sanções aplicáveis – quanto na forma – utilização de instrumentos de *hard* ou de *soft law*<sup>5</sup>. A seguir serão analisados os quadros normativos formados desde então, atentando-se para as especificidades de cada organização.

### 2.1. Organização dos Estados Americanos

A OEA foi produto da primeira onda de regionalismo, ocorrida após a II Guerra Mundial, apesar de suas raízes remontarem ao fim do século XIX. Trata-se da organização regional com o maior número de membros do continente americano, já que congrega todos os Estados independentes da região. É nela que se estabelece, pela primeira vez nas Américas, a agenda da promoção da democracia. Em 1991, a Assembleia Geral da OEA aprovou duas resoluções que ditariam o tom das transformações da temática da promoção da democracia: o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano e a Resolução 1080. O Compromisso de Santiago foi proposto pelo Chile com o apoio de Argentina, Canadá, Estados Unidos e Venezuela (ROGET, 2009). O documento estabelece a democracia como o valor a partir do qual as mudanças – consideradas necessárias para a OEA diante das transformações da ordem internacional – seriam concretizadas. Com ele, os Estados partes da Organização “[d]eclaram seu compromisso indeclinável com a defesa e promoção da democracia representativa (...) dentro do respeito aos princípios da livre determinação e da não-intervenção”. Pela perspectiva assumida com o Compromisso de Santiago, a democracia representativa seria a “expressão da legítima e livre manifestação da vontade popular, dentro do respeito imutável pela soberania e independência dos Estados membros”.

<sup>3</sup> Apesar de a sistematização da promoção da democracia somente ocorrer ao final do século XX, é possível encontrar menções à necessidade de um concerto pró democracia na América Latina desde o século XIX (AGUIAR, 2004; ROGET, 2009).

<sup>4</sup> Nesse sentido tem destaque a obra de Francis Fukuyama (1992) que afirmava que os derradeiros anos do século XX traziam consigo o fim da história com um marcante consenso em torno da democracia liberal que, como uma força homogeneizante, constituiria o término na evolução das ideologias.

<sup>5</sup> As expressões *hard law* e *soft law* padecem de definição assentada (SHELTON, 2010). Aqui, tratados serão compreendidos como instrumentos de *hard law*, que têm o condão de vincular o Estado, exigindo-se seu cumprimento. Já a expressão *soft law* designará instrumentos internacionais diferentes dos tratados que contêm princípios, normas e padrões que dispõem sobre o comportamento que se espera dos atores internacionais sem, contudo, pela sua forma, serem capazes de comprometer o Estado.

Mais pragmática, a Resolução 1080 estabeleceu procedimentos a serem realizados pela Organização em caso de haver uma “interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder de um governo democraticamente eleito”<sup>6</sup>. A Reunião de Ministros ou a AG analisaria os fatos e adotaria sua decisão em relação ao caso examinado, consideradas as disposições da Carta e o Direito Internacional<sup>7</sup>. A Resolução foi adotada por consenso pela AG, mas sua aprovação não foi um processo simples. Foi clara a divisão entre os “países não-intervencionistas” – Brasil, Colômbia e México – e os “ativistas” – Argentina, Canadá, Chile, Estados Unidos, Venezuela entre outros (ROGET, 2009).

Estabelecia-se, assim, sem dubiedades, que a promoção da democracia seria uma pauta da Organização, sobre a qual ela agiria quando considerasse necessário. Contudo, é preciso atentar para as nuances contidas nos documentos. O que se assistia era a uma importante mudança de paradigma ao se considerar o regime político dos Estados como um assunto da OEA, mas, como costuma acontecer, isto não representou uma ruptura completa com os preceitos que informaram as relações continentais nesta seara até então. Termos como soberania, independência e não-intervenção estavam dispostos nas normativas sobre a importância da democracia representativa. O fato de os dois documentos utilizados para começar a concretizar esta mudança de perspectiva da OEA serem instrumentos de *soft law* reflete em parte seu conteúdo ideacional.

Outro ponto que merece atenção na análise das duas resoluções é a ausência de normatização acerca das possíveis reações que a Reunião de Ministros ou a Assembleia Geral (AG) poderiam ter diante da ruptura da democracia em um Estado membro. A Resolução 1080 dispõe que o órgão convocado deve se ater à Carta da OEA e ao Direito Internacional para tomar “as decisões que forem consideradas apropriadas”<sup>8</sup>. Ora, não havia então na Carta qualquer disposição que permitisse uma ação contra Estado por ausência de democracia. Da mesma forma ocorre com o Direito Internacional, considerado no dispositivo como uma espécie de método para a legitimação das decisões tomadas. Não há nada no Direito Internacional que permita a aplicação de sanções a um membro de uma organização internacional específica caso este venha a deixar de ser democrático. Se não há nada na Carta da OEA que obrigue um Estado a ser democrático e nenhum compromisso convencional do Estado neste sentido, realizado no âmbito da organização, não há de se falar em encontrar no Direito Internacional eventuais justificativas para legitimar sanções à ruptura da democracia.

As lacunas existentes nos documentos apontavam, na verdade, para o fato de que aquele era o movimento inicial de um processo mais longo e que se tornaria mais complexo com o tempo. A sensibilização dos países do continente para a nova abordagem sobre a democracia havia sido o primeiro passo. Ao final do ano de 1992, a Assembleia Geral da OEA aprovou o Protocolo de Washington que passaria a vigor em 1997. Com ele, concluiu-se a mais radical alteração da Carta da OEA para fazer frente à nova função da qual a Organização havia se incumbido, a de atuar diretamente nas crises nas democracias do continente, dispondo sobre as possíveis sanções sofridas

<sup>6</sup> Art. 1º da AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

<sup>7</sup> Art. 2º da AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

<sup>8</sup> Art. 2º da AG/RES. 1080 (XXI-O/91).

por um Estado que se afastasse da democracia representativa. O significado de “ruptura da democracia” foi esclarecido pelo *caput* do artigo 9º. A deposição, pelo uso da força, de um governo democraticamente eleito seria o gatilho para a ação da Organização que levaria a um mecanismo de *peer pressure* entre os membros com o objetivo de manter-se o regime democrático, sob pena suspensão do Estado.

Todos os Estados latino-americanos ratificaram o Protocolo nos anos que se seguiram à sua proposição – a República Dominicana foi a exceção à celeridade, somente ratificando-o em 2009. A única ressalva ao documento foi realizada pelo México, que já vinha se mostrando contrário às normas sobre promoção da democracia nos anos anteriores. De fato, desde a Doutrina Estrada, o país passava por períodos em que defendia com vigor a necessidade de a política externa se afastar de qualquer viés intervencionista. O México consignou no Protocolo que, apesar de seu apego e respeito à democracia, considerava esta uma questão doméstica, que não deveria ser tratada no âmbito de uma organização regional e que as alterações do Protocolo modificariam o propósito inicial da OEA. A voz do México se manteve solitária. O contexto político da redemocratização e o ambiente internacional de valorização do regime democrático certamente atuaram favoravelmente ao movimento de negociação e de aprovação da reforma da Carta da OEA.

Ao longo da década de 1990, em diferentes contextos e documentos, a OEA reafirmou seu compromisso com a promoção da democracia. Em 2001, a Cúpula das Américas, na qual a Organização atua como secretaria executiva, reuniu os Chefes de Estado e de Governo do continente – à exceção de Cuba – e emitiu a Declaração da Cidade de Quebec. Nela, foi adotada uma cláusula democrática em que ficava consignado que o “respeito ao sistema democrático são, ao mesmo tempo, uma meta e um compromisso comum, além de constituírem uma condição essencial de nossa presença nesta e em futuras Cúpulas”. O documento se associa ao rol de instrumentos que demonstram, por um lado, a convergência do continente em torno da democracia representativa e, por outro, as primeiras manifestações de desacordo com esta perspectiva. A partir de uma iniciativa da delegação do Peru, que havia saído recentemente do governo autoritário de Alberto Fujimori<sup>9</sup>, circulou informalmente durante a Cúpula, o projeto de um documento que reunia e expandia as normas sobre a democracia no âmbito interamericano. Seguindo a proposta peruana, o texto da Declaração dispõe que na sessão seguinte da AG deveria ser preparada “uma Carta Democrática, que [reforçasse] os instrumentos da OEA destinados à ativa defesa da democracia representativa” (CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2001, p. 01). Hugo Chávez, então pela primeira vez participando como Presidente da Venezuela em uma Cúpula, assinou o documento, mas solicitou que fosse feita uma reserva de seu país em relação a este ponto. Começava a se delinear o embate ideológico que comporia parte importante do desenvolvimento do tema da promoção da democracia no continente americano a partir dos anos 2000.

Para dar continuidade à empreitada de negociação e aprovação da Carta, o Peru reuniu outros quatro países que considerava os mais afins ao projeto no continente: Argentina, Canadá, Estados Unidos e Costa Rica (OEA, 2003). Depois de uma série de

---

<sup>9</sup> Em 2000, depois de dez anos de cerceamentos de direitos e escândalos de corrupção, Alberto Fujimori renunciou à Presidência do Peru e pediu asilo no Japão.

reuniões, o grupo chegou a um consenso acerca da proposta a ser levada ao Conselho Permanente (CP) para discussão e negociação. O Conselho definiu então que o documento deveria ser votado no Trigesimo Primeiro Período de Sessões Ordinárias da Assembleia Geral. A esperada aprovação não ocorreu como consequência da falta de acordo entre os membros da OEA – o que demonstra que a confluência em relação ao tema carecia de uniformidade. Somente em uma sessão extraordinária da AG, em 11 de setembro de 2001, o documento foi aprovado. Com a Carta, ficaria assentada a cláusula democrática na OEA e a convergência da Organização em torno da democracia representativa.

Durante as negociações, três foram os principais pontos de controvérsia entre os Estados, dois ligados ao conteúdo e um à forma do documento: a ausência de disposições acerca dos problemas sociais do continente, a problemática da democracia representativa versus democracia participativa e a questão da natureza jurídica da Carta (OEA, 2003). No Trigesimo Primeiro Período de Sessões Ordinárias, parte das objeções em relação ao projeto apresentado recaiu sobre a ausência de reflexões acerca dos desafios sociais que se impõem à região – reflexão realizada especialmente pelos representantes venezuelanos na Assembleia (OEA, 2003). Como consequência, o documento aprovado após as discussões na sessão ordinária não pretere as questões sociais, pelo contrário, reforça a necessidade de que haja desenvolvimento para que a democracia possa se desenvolver<sup>10</sup>.

O segundo ponto de divergência sobre o conteúdo da Carta relacionou-se à dicotomia entre democracia representativa e democracia participativa. Para alguns dos presentes nas discussões sobre o documento, este foi considerado o ponto mais controvertido e difícil da negociação (OEA, 2003). Da mesma forma como aconteceu com a questão sobre os problemas sociais, nesse item a Venezuela foi o principal opositor à permanência da proposta apresentada em termos de uma democracia unicamente representativa (OEA, 2003). O país inaugurou naquele período pós-Guerra Fria, com Hugo Chávez, a discussão sobre a necessidade de atentar-se para a democracia participativa, que prevê uma participação mais robusta dos cidadãos para além da mera representação – ainda que domesticamente na Venezuela, este discurso tenha servido para tentar legitimar uma diminuição da oposição e dos mecanismos de *accountability* horizontal. A construção de um consenso em torno deste tema veio na forma de uma espécie de equacionamento. O texto da Carta que foi aprovado vislumbra, afinal, a participação como elemento importante da democracia<sup>11</sup>.

O documento adotado teve um caráter mais holístico do que a primeira versão apresentada. Contou, afinal, com um rol de direitos sociais e contemporizou o viés participativo da democracia. Contudo, ao enunciar o princípio democrático a ser seguido pelos Estados do continente, a abordagem procedimental sobressai. A Carta expressa o significado da democracia representativa para a OEA, conjugando-a aos Direitos Humanos, ao Estado de Direito, eleições e sufrágio, existência de múltiplos partidos e separação e independência entre os poderes<sup>12</sup>. E acrescenta ainda que a forma como se concretiza a gestão pública, proba e transparente, importa para o exer-

<sup>10</sup> Art. 11 da Carta Democrática Interamericana.

<sup>11</sup> Art. 6º da Carta Democrática Interamericana.

<sup>12</sup> Art. 3º da Carta Democrática Interamericana.

cício da democracia<sup>13</sup>. A Carta insere elementos da ideologia política liberal ao conceito de representação (CAMARGO, 2013). Na definição propriamente dita do que seja a democracia e que direcione a ação dos Estados, a abordagem é claramente liberal.

No que concerne aos embates sobre a forma que teria o documento, eles recaem, basicamente sobre sua natureza jurídica. Durante as negociações, diferentes delegações apontaram para o fato de que as disposições da Carta excediam, algumas vezes, as previsões do próprio documento constitutivo da OEA (OEA, 2003), o que levava à questão sobre a necessidade ou não de a Carta ser um instrumento vinculante para os Estados e, conseqüentemente, qual seria o procedimento para sua aprovação. Os negociadores optaram por uma perspectiva pouco positivista ao aplicar o princípio do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional, mencionado no preâmbulo da Carta Democrática. Isto significou considerar as disposições da Carta da OEA como normas gerais que traçavam as linhas de defesa e promoção da democracia e que permitiriam o desenvolvimento de novas normas que derivassem dos princípios ali contidos. A Carta foi assim aprovada, por unanimidade, como uma Resolução da AG. A princípio, portanto, sem capacidade para vincular as partes. Contudo, é inegável que este seja um dos casos de limbo jurídico das normas provenientes de instrumentos de *soft law*. A Carta Democrática sistematiza o que já havia sido produzido no sistema interamericano em termos de normas, princípios e procedimentos para ação coletiva de promoção da democracia, amplia alguns destes pontos e, dependendo da interpretação adotada, contraria alguns preceitos.

O documento apresenta, pela primeira vez de forma inequívoca, a democracia como um direito no continente<sup>14</sup>. Em termos de procedimento, a Carta Democrática reafirma em vários sentidos as mudanças que haviam sido implementadas na Carta da OEA pelo Protocolo de Washington e também as disposições da Resolução 1080. Contudo, inova em alguns pontos, ampliando as possibilidades de provocação da Organização em caso de ruptura da democracia em um Estado membro. Há duas possibilidades de dar-se início aos mecanismos previstos pelo documento. Primeiro, o próprio governo pode considerar que há riscos para seu “processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício do poder” e recorre ao Secretário Geral ou ao Conselho Permanente<sup>15</sup>. Nesse caso, com o consentimento do governo afetado, gestões podem ser efetuadas para analisar a situação e para realizar ações de preservação e fortalecimento da institucionalidade democrática<sup>16</sup>. Considerando-se que “a ruptura da ordem democrática ou [a] alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática” persiste em um membro, isto pode ser considerado um obstáculo insuperável para participação nos órgãos colegiados da OEA<sup>17</sup>. A segunda possibilidade de dar início aos mecanismos da Carta é por meio de qualquer Estado membro ou do Secretário Geral que, considerando que tenha ocorrido uma alteração da ordem constitucional que afete a ordem democrática em um membro, convoque o Conselho Permanente para avaliar coletivamente o caso e adotar decisões que julgar pertinentes<sup>18</sup>. O CP pode “determinar a realização de gestões diplomáti-

<sup>13</sup> Art. 4º da Carta Democrática Interamericana.

<sup>14</sup> Art. 1º da Carta Democrática Interamericana.

<sup>15</sup> Art. 17 da Carta Democrática Interamericana.

<sup>16</sup> Art. 18 da Carta Democrática Interamericana.

<sup>17</sup> Art. 19 da Carta Democrática Interamericana.

<sup>18</sup> Art. 20 da Carta Democrática Interamericana.

cas” e, se elas se mostrarem infrutíferas, convocar a AG para um período extraordinária de sessões<sup>19</sup>. A Assembleia pode decidir pela suspensão do Estado afetado da Organização pelo voto afirmativo de dois terços dos membros<sup>20</sup>.

Apontando para os mecanismos de ação coletiva da Organização diante de ruptura da democracia em um Estado membro, o Comitê Jurídico Interamericano chamou a atenção, ainda quando analisava o projeto da Carta, para a possibilidade haver uma contradição entre a Carta Democrática e a Carta da OEA (CJI, 2001). Com a reforma promovida pelo Protocolo de Washington, o artigo 9º prevê que as ações coletivas devem realizadas quando o governo “democraticamente constituído seja *deposto pela força*” (grifo nosso). Haveria, segundo o Comitê, duas possíveis interpretações a este dispositivo: uma mais restritiva, compreende a deposição pela força apenas como golpe de Estado ou como uma revolução; outra, mais ampla, entende que a deposição pela força poderia incluir qualquer ruptura que violasse os princípios constitucionais básicos de um Estado membro (CJI, 2001). A Carta Democrática se coaduna com a segunda interpretação porque prevê que ações podem ser tomadas pela Organização quando houver “uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática”. O Comitê ponderou que a interpretação mais ampla da Carta da OEA ficaria assentada se Carta Democrática fosse aprovada por consenso – o que efetivamente ocorreu, extinguindo, pela perspectiva do CJI, eventual contradição entre os documentos.

Diante das características e do conteúdo da Carta Democrática, não surpreende a ausência de acordo entre juristas e autoridades políticas em relação à sua natureza jurídica (HUBERT, 2009). Trata-se, afinal, de uma Resolução da AG, portanto instrumento de *soft law* que, segundo o próprio documento, reflete o desenvolvimento progressivo do Direito Internacional e, além disso, inova em relação às normas sobre promoção da democracia no sistema interamericano. Durante as negociações da Carta e nos anos que se seguiram à sua adoção, a pergunta sobre a vinculação ou não do documento não encontrou termo (OEA, 2003). Em 2003, o Comitê Jurídico Interamericano opinou sobre o assunto no Informe Anual para a AG. Segundo o órgão, a Carta é superior às resoluções dos órgãos das organizações internacionais e tem força vinculante (CJI, 2003).

Os anos que se seguiram à adoção da Carta Democrática mostraram um contínuo esforço da OEA de afirmação do valor da democracia para a Organização. Em absolutamente todas as seções da Assembleia Geral houve a aprovação de declarações e de resoluções que dispunham sobre o assunto. Em 2005, aconteceu a mais importante tentativa de modificar a Carta Democrática. Os Estados Unidos propuseram a criação de um órgão permanente e independente composto por membros da sociedade civil para monitorar a democracia nos Estados membros da Organização. A proposta foi amplamente rejeitada pelos presentes. Ela foi compreendida como uma ameaça à soberania dos países (COOPER, LEGLER, 2006) e ao princípio da não-intervenção, além de possuir um caráter estritamente punitivo e reativo (HOFFMANN, 2005). A recusa à proposta parece ter demonstrado o limite da institucionalização da promoção da democracia na OEA no corrente cenário regional. Com o insucesso do projeto

<sup>19</sup> Art. 20 da Carta Democrática Interamericana.

<sup>20</sup> Art. 21 da Carta Democrática Interamericana.

norte-americano, é possível depreender que a base normativa da promoção da democracia havia sido concluída, por ora, tendo como ponto culminante a Carta Democrática em seu formato original. Ela constitui, conforme descreveu a Declaração de Santiago Sobre Democracia e Confiança Cidadã, de 2003, “o principal referencial hemisférico para a promoção e defesa de princípios e valores democráticos compartilhados nas Américas no início do século XXI”<sup>21</sup>, sendo o documento sobre democracia que congrega o maior número de Estados do continente.

## 2.2. Sistema de Integração Centro-Americano

O processo de integração da América Central teve início na década de 1950 com a criação da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), composta então pelos governos da Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. A Carta da ODECA, de 1951, dispunha serem os objetivos da Organização o fortalecimento dos vínculos entre os países, a solução pacífica de controvérsias, a busca de desenvolvimento econômico, social e cultural<sup>22</sup>. Os propósitos deveriam ser buscados tendo como bases os princípios da ONU e da OEA, especialmente, a igualdade jurídica entre os Estados, o respeito mútuo e o princípio da não-intervenção<sup>23</sup>. Além disso, sublinhando a separação entre assuntos domésticos e internacionais, afirmava-se que nenhuma das disposições contidas na Carta poderia afetar o cumprimento das normas constitucionais das partes do bloco, assim como as obrigações e os direitos assumidos no âmbito da ONU e da OEA<sup>24</sup>.

Durante a década de 1980, a instabilidade marcou tanto o cenário econômico como político na América Central. A péssima situação da econômica era sentida nas altas taxas de inflação, no crescimento das dívidas externas, na baixa demanda pelos produtos da região e pelo encolhimento do PIB (SORTO, 2002). No âmbito político, as guerrilhas e o governo sandinista na Nicarágua levavam à constante ameaça de intervenção militar pelos Estados Unidos (SORTO, 2002). Em grande parte da região, houve violentos conflitos ao longo de toda a década. Com isso, o processo de integração entrou em um período de declínio. Ao mesmo tempo, a OEA vivia um momento de descrédito especialmente devido às ações dos Estados Unidos para instrumentalizar a Organização, ainda no contexto da Guerra Fria. Neste cenário, o Grupo Contadora juntamente com o Grupo de Apoio – formados por países latino-americanos – deu início às negociações que tinham como objetivo resolver a crise que pairava sobre a América Central. Apoiados pela OEA e pela ONU, o Contadora implementou o Processo de Esquipulas, que marcou a história política da região e permitiu a pacificação e a inauguração de uma nova etapa da qual a democratização seria parte fundamental (VILLALTA, 2011). Em maio de 1986, foi adotado o Acordo de Esquipulas I. O documento, considerado passo primordial para a pacificação, trazia em si a relação imediata entre a democratização e a paz<sup>25</sup>. No ano seguinte, foi elaborado o Acordo de Esquipulas II, um verdadeiro pacto de democratização<sup>26</sup> (VILLALTA, 2011).

<sup>21</sup> Preâmbulo da AG/DEC. 31 (XXXIII-O/03).

<sup>22</sup> Art. 1º da Carta da ODECA (original).

<sup>23</sup> Arts. 2º e 3º da Carta da ODECA (original).

<sup>24</sup> Art. 18 da Carta da ODECA (original).

<sup>25</sup> Arts. 3º e 4º da Declaração de Esquipulas.

<sup>26</sup> O tema da democracia ocupa parte importante do Acordo de Esquipulas II. Há, no documento, uma seção intitulada “Democratização” e outra, “Eleições livres”.

O Processo de Esquímulas deu o impulso necessário para uma nova fase da integração regional. Da mesma forma, a abordagem sobre a pacificação que informava a perspectiva do Grupo Contadora serviu como conteúdo para os próximos passos da ODECA. Em 1991, foi adotado o Protocolo de Tegucigalpa que reformava a ODECA criando o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA). O Sistema entrou em vigor em 1993 e reunia, além dos países membros da ODECA, o Panamá<sup>27</sup>. Como um produto do cenário internacional pós-Guerra Fria, o SICA diversificou os objetivos da ODECA. A integração agora significava buscar tornar a sub-região uma zona de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento<sup>28</sup>. A promoção da democracia aparece como um dos propósitos fundamentais da Organização e com conteúdo claramente definido. É propósito do SICA “[c]onsolidar a democracia e fortalecer suas instituições sobre a base da existência de governos eleitos por sufrágio universal, livre e secreto, e do irrestrito respeito aos Direitos Humanos”<sup>29</sup>.

O viés procedimental da democracia fica explícito com a importância atribuída às eleições e à consequente representação. No âmbito sub-regional é pouco comum que o primeiro documento vinculante que trate da democracia o faça de forma tão clara quanto ao conteúdo como o fez o Protocolo de Tegucigalpa. Algumas hipóteses podem ser aventadas para justificar este fato: a então recente derrocada do governo sandinista na Nicarágua, que incorporava os ideais comunistas na região; a forte democracia liberal que vigorava na Costa Rica desde 1949; a tradicional influência política e econômica dos Estados Unidos na América Central; a OEA naquele período estabelecia entre as suas prioridades a promoção da democracia representativa e a relação entre a ODECA/SICA era próxima e disposta, inclusive, convencionalmente. Estas variáveis somadas tornaram a sub-região propícia a exaltar o conteúdo da democracia liberal no início da década de 1990.

A abordagem do Protocolo de Tegucigalpa para a democracia foi referendada e aprofundada pelo Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central de 1995, que entrou em vigor em 1997. O Tratado traz um enfoque multidimensional da segurança, relacionando-a a diferentes facetas do Estado: política, econômica e social. Uma das premissas que permeou a construção do documento foi aquela segunda a qual a segurança e a democracia são temas correlatos e devem ser necessariamente tratados de forma conjunta. Assim, a democracia seria uma das variáveis para garantir a paz. Tanto o preâmbulo quanto a parte normativa do Tratado corroboram a concepção liberal de democracia somando às variáveis políticas do regime, também algumas econômicas. Assim, prevê-se que o compromisso com a democracia, baseada no Estado de Direito, comporta o respeito e o fortalecimento das liberdades fundamentais, da liberdade econômica, da justiça social e dos governos eleitos por sufrágio universal, livre e secreto<sup>30</sup>. O viés procedimental é explícito, mas a questão social também está presente. Neste sentido, a superação da pobreza e da pobreza extrema é reconhecida como parte da estratégia de fortalecimento da democracia<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Posteriormente, aderiram ao SICA Belize (2000) e a República Dominicana (2013).

<sup>28</sup> Art. 3º, *caput* do Protocolo de Tegucigalpa.

<sup>29</sup> Art. 3º, a do Protocolo de Tegucigalpa.

<sup>30</sup> Estes elementos estão dispostos tanto no Preâmbulo quanto no Art. 1º do Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central.

<sup>31</sup> Art.15 do Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica.

O Tratado Marco é um resultado evidente do conturbado processo histórico vivido pela América Central ao longo de sua trajetória pós-independência. Os golpes e os governos militares foram uma constante na região, tornando-se quase a regra ao invés da exceção. As guerrilhas foram atores políticos fundamentais na segunda metade do século XX. O Tratado Marco foi uma tentativa de evitar a repetição da história com a submissão do poder militar ao poder civil. A democracia foi compreendida como um instrumento para este fim. Neste sentido, o documento contém diferentes passagens que afirmam a necessidade da relativização e limitação do poder militar por meio de um poder civil eleito constitucionalmente<sup>32</sup>. O esforço para o fortalecimento da democracia passa, dessa forma, de acordo com o Tratado, pela abstenção das partes de prestar apoio político, militar ou financeiro para grupos irregulares que tenham pretensões políticas e que atentem contra a unidade e a ordem do Estado e desestabilizem governos democraticamente eleitos<sup>33</sup>.

A hipótese de ação do bloco em caso de ruptura da democracia não é prevista de forma nominal, mas há margem para a interpretação de que um dos procedimentos dispostos pelo Tratado a englobe. O documento dispõe que o Conselho de Ministros poderá adotar ou recomendar à Reunião de Presidentes que tome medidas preventivas em caso de crises que se configurem como uma potencial ameaça à segurança dos Estados e cidadãos segundo o julgamento dos governos dos Estados membros ou dos órgãos do SICA<sup>34</sup>. Como todo o conteúdo do documento correlaciona a segurança com a democracia, é possível depreender-se que o mecanismo de ação previsto para a ameaça à segurança seria aplicado, por uma questão de lógica, a eventuais rupturas da democracia nas partes do Tratado. O Tratado é silente em relação ao que se configuraria como uma ruptura da democracia ou a quais medidas deveriam ser adotadas neste caso, deixando grande margem para a discricionariedade dos membros do SICA.

### 2.3. Comunidade Andina

O processo de integração dos países andinos teve início ainda em 1969 quando Bolívia, Colômbia, Equador e Peru se uniram em torno do Acordo de Cartagena, formando o Pacto Andino tendo como objetivo a promoção do desenvolvimento dos Estados membros e a integração econômica<sup>35</sup>. Ao longo de sua existência, o bloco passou por transformações em sua constituição. Em 1973, a Venezuela aderiu ao Pacto Andino, o Chile se retirou em 1976. As primeiras manifestações favoráveis à democracia no bloco ocorreram em 1980, no contexto da redemocratização da América Latina. Foi então adotada a Carta de Conduta dos países andinos. O documento dispõe que a concertação política entre os países seria um fator decisivo para a afirmação do sistema democrático<sup>36</sup>. Os Presidentes acordaram ainda que buscariam basear-se politicamente na “democracia popular de caráter participativo, sem prejuízo dos princípios da autodeterminação dos povos, da não-intervenção e do pluralismo ideológico<sup>37</sup>” e que se esforçariam para contribuir para “a vigência da liberdade, da justiça social e da

<sup>32</sup> Arts. 2º c, 4º, 27 b do Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica.

<sup>33</sup> Art. 8º do Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica.

<sup>34</sup> Art. 57 do Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica.

<sup>35</sup> Art. 3º do Acuerdo de Cartagena.

<sup>36</sup> Preâmbulo da Carta de Conducta.

<sup>37</sup> Art. 1º da Carta de Conducta.

democracia mediante cumprimento do compromisso andino de aplicar os princípios fundamentais estabelecidos em outros instrumentos internacionais (...) <sup>38</sup>”.

Já em uma fase de nova abordagem aos processos de integração pós-Guerra Fria, em 1997, uma reformulação do Acordo de Cartagena, feita pelo Protocolo de Trujillo substituiu o Pacto pela Comunidade Andina. Os membros eram, a princípio, os mesmos do Pacto Andino, ou seja, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – a Venezuela se retiraria do bloco em 2006. As principais transformações realizadas pelo Protocolo foram no âmbito institucional e trataram de forma tímida a problemática do regime político dos Estados membros da Comunidade, apenas inserindo no preâmbulo que os governos ali reunidos se fundavam sob “os princípios da igualdade, justiça, paz, solidariedade e democracia”. O impulso dado pela reestruturação e as transformações da agenda internacional resultaram na adoção de novas normativas sobre a promoção da democracia. Assim, na Decisão 458/1997 do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores sobre as Diretivas da Política Externa Comum aos membros da Comunidade, a democracia foi alçada a tema central do bloco, figurando entre os objetivos da política externa comum <sup>39</sup> e sendo apontada como área de ação no âmbito político <sup>40</sup>.

Em 1998, os Presidentes da Comunidade Andina emitiram uma declaração sobre a relação entre a democracia e a integração. Nela, afirmaram considerar a “democracia como condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da sub-região <sup>41</sup>” e apontaram, entre os objetivos da Organização, o “desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de Direito, assim como o respeito aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais <sup>42</sup>”. A Declaração termina com a solicitação ao Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores para a preparação de um projeto de Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena que estabelecesse as medidas a serem adotadas em caso de ruptura da ordem democrática em um dos signatários <sup>43</sup>. Nascia então a mais importante iniciativa da Comunidade em relação à promoção da democracia. O Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena/Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia, de 1998, descrevia o caminho a ser percorrido e as medidas a serem tomadas no caso de um país membro passar por uma crise em sua democracia.

Em caso de ruptura da democracia, o primeiro passo seria a realização de consultas dos Estados membros “entre si e, se possível, com o país afetado <sup>44</sup>”. Em caso de insucesso das consultas, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores deveria ser convocado. O Conselho seria o órgão a determinar tanto se houve efetivamente uma ruptura da ordem democrática quanto quais medidas deveriam ser tomadas <sup>45</sup>. A decisão por tais medidas levaria em consideração a gravidade e a evolução dos acontecimentos no país afetado e compreenderiam a suspensão da participação em algum ou alguns dos órgãos do sistema andino; dos projetos de cooperação internacional; dos

<sup>38</sup> Art. 11 da Carta de Conducta.

<sup>39</sup> Art. 2º, g, da Decisão 458/1997 do Conselho de Ministros das Relações Exteriores.

<sup>40</sup> Art. 6º, c, da Decisão 458/1997 do Conselho de Ministros das Relações Exteriores.

<sup>41</sup> Preâmbulo da Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración.

<sup>42</sup> Art. 2º da Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración.

<sup>43</sup> Art. 2º da Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración.

<sup>44</sup> Art. 3º do Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

<sup>45</sup> Art. 4º do Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

direitos derivados do Acordo de Cartagena além de outras medidas permitidas pelo Direito Internacional e consideradas pertinentes no cenário analisado<sup>46</sup>. Mesmo com a adoção das medidas descritas, os países membros seguiriam buscando o restabelecimento da ordem democrática por meio de gestões diplomáticas<sup>47</sup>. Todas as ações deveriam ser suspensas uma vez que concluído que a situação que motivou as medidas cessou<sup>48</sup>. Seguindo o Acordo de Cartagena, as decisões do Conselho seriam tomadas por consenso<sup>49</sup>, excluído, neste caso, o Estado objeto das medidas<sup>50</sup>.

A ratificação do Protocolo Adicional teve, contudo, sérios percalços ainda não superados. Os quatro países membros ratificaram o documento: Peru em 2000, Bolívia em 2001, Equador em 2003 e a Colômbia somente em 2008 – a Venezuela, deixou o bloco não sem referenda-lo. A princípio, a ratificação dos quatro levaria à vigência do tratado. No entanto, ao ratificar o Protocolo, a Colômbia optou por fazer uma reserva à alínea “d” do artigo 4º e por expressar sua interpretação sobre o artigo 5º. O artigo 4º, “d” estabelece que, na falta de êxito em reverter a ruptura da ordem democrática, uma das sanções aplicáveis seria a “suspensão dos direitos derivados do Acordo de Cartagena e a concertação de uma ação externa em outros âmbitos”. A reserva colombiana recaiu sobre o final do dispositivo. Assim, o país não se considera obrigado à normativa contida em “concertação de uma ação externa em outros âmbitos”. Já a declaração feita pela Colômbia versa sobre o artigo 5º que dispõe que as medidas tomadas contra o Estado em que tenha restado rompida a ordem democrática serão acordadas mediante decisão do Conselho de Ministros das Relações Exteriores sem a participação do membro afetado. O governo colombiano fez constar de seu instrumento de ratificação que compreendia que esse dispositivo não inviabilizaria a intervenção do Estado onde teria havido a ruptura com a finalidade de garantir o direito de defesa.

A principal questão que se depreendia do instrumento de ratificação depositado pela Colômbia relaciona-se ao fato de não haver no Protocolo Adicional a previsão de reserva. O documento é um tratado realizado entre um número restrito de Estados e cuja finalidade, pode-se inferir, depende da aplicação de sua totalidade para todas as partes. Assim, restaria a aplicação dos parágrafos 2º e 5º do artigo 20 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados. O dispositivo prevê que nesse caso – inexistência de previsão de reserva, número restrito de partes e importância da aplicação na íntegra do tratado – a reserva é tida como aceita depois de transcorridos doze meses sem que nenhuma das partes tenha feito objeções. Essa foi a interpretação da Secretaria Geral da CAN. Depois de um longo silêncio na Comunidade Andina sobre o futuro do Protocolo Adicional, finalmente em 2012, a Secretaria Geral se manifestou opinando pela aprovação do documento em quem constariam tanto a reserva quanto a declaração de interpretação da Colômbia<sup>51</sup>.

Foi então enviada ao Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores uma proposta de decisão que esclareceria sobre a entrada em vigor do Protocolo. O que parecia ser um desfecho para a vigência do documento segue como uma reticên-

<sup>46</sup> Art. 4º do Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

<sup>47</sup> Art. 6º do Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

<sup>48</sup> Art. 7º do Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

<sup>49</sup> Art. 17 do Acuerdo de Cartagena.

<sup>50</sup> Art. 5º do Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

<sup>51</sup> SG/Propuesta 291.

cia, já que não houve, desde então, qualquer manifestação oficial do Conselho sobre o assunto. Desde a assinatura do Protocolo, a política do Equador e da Bolívia passaram por mudanças importantes como parte da “virada à esquerda”. Já na Colômbia, desde 2002, quando Álvaro Uribe venceu as eleições para a Presidência, a tendência liberal tem prevalecido no país. As diferenças ideológicas pesaram contra o processo de integração, o que ficou explícito com a saída da Venezuela do bloco. A dificuldade em se encontrar uma definição para o Protocolo Adicional é um reflexo claro da própria CAN e das expectativas de seus membros em relação ao seu desenvolvimento. A tendência da Organização nos últimos anos tem sido de focar em questões comerciais. A falta de convergência entre os membros em relação a temas políticos tornou esta uma seara espinhosa para o bloco. Assim, apesar de o caminho percorrido até o final da década de 1990 parecer indicar para a paulatina institucionalização da promoção da democracia, as divergências políticas resultaram em uma interrupção desse processo.

Considerados os documentos sobre democracia que a Comunidade emitiu ao longo de sua trajetória, constata-se que não há adjetivação para a democracia. O Pacto Andino havia se aproximado de uma qualificação ao tratar, ainda em 1980, sobre a democracia participativa e o pluralismo na Carta de Conduta, mas estes termos não foram repetidos nos instrumentos da Comunidade sobre o tema. A associação da democracia ao Estado de Direito – realizada tanto na Declaração Presidencial quanto no Protocolo – dá margem a uma interpretação pelo viés procedimental.

#### 2.4. Mercado Comum do Sul

O Mercosul foi negociado e criado durante o processo de redemocratização da Argentina e do Brasil. Entre o fim dos regimes militares e a origem do bloco, em 1991, os documentos de soft law produzidos afirmavam a importância da democracia para aquela etapa do relacionamento entre os dois países. A Declaração de Iguazu, de 1985, primeiro passo formal que dispõe sobre as intenções de integração, destacava que as características deste regime político levariam a uma maior proximidade entre os países da região<sup>52</sup>. No mesmo sentido, aprofundando as propostas da Declaração, no ano seguinte foi assinada a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina. O preâmbulo da Ata remete à relevância do momento político vivido e enfatiza que a integração será um fator positivo para o fortalecimento dos regimes democráticos. Nem a Declaração nem a Ata adjetivam a democracia. É interessante observar que as referências ao regime democrático deixaram de ser feitas quando ao invés dos instrumentos de soft law, os governos optaram por tratar convencionalmente a criação do bloco. Assim, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre o governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina, de 1988, furta-se a qualquer alusão à democracia. O acordo constitutivo do Mercosul, Tratado de Assunção seguiu esta mesma diretriz.

O movimento de construção do Mercosul refletiu, portanto, de forma acurada, o contexto do fim da Guerra Fria. A democracia já era parte da agenda, mas as menções a ela ficavam restritas aos documentos de caráter ideacional, em textos que sublinham o valor da democracia e a relevância de sua consolidação. Contudo, não se dispunha

---

<sup>52</sup> Arts. 16 e 32 da Declaração de Iguazu.

sobre ações efetivas do bloco em relação ao regime político de seus membros, deixando transparecer rasa internalização dos membros quanto ao tratamento internacional do tema. No entanto, ao longo da década de 1990, com o sucesso das eleições nacionais nos países membros, a resistência da democracia eleitoral mesmo com algumas sérias adversidades<sup>53</sup> e o ambiente internacional que consolidava a democracia como tema da agenda, o Mercosul começou a construir um arranjo normativo que considerava o regime político central para a sua existência.

Logo nos anos seguintes ao Tratado de Assunção, esta tendência se estabeleceu por meio de declarações que tratavam especificamente da democracia. Em 1992, a Declaração Presidencial de las Lenãs dispôs que as instituições democráticas são essenciais para o desenvolvimento do Mercosul. Já em 1996, a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, deu início às bases para a ação do bloco em caso de “alteração da ordem democrática”<sup>54</sup>. O preâmbulo da Declaração traz, pela primeira vez, a democracia de forma qualificada, apontada sua versão representativa. O documento prevê um mecanismo de consultas entre as partes e com o Estado afetado por ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática<sup>55</sup>. Em caso de as consultas resultarem inócuas, é prevista a aplicação das seguintes sanções ao Estado: suspensão da participação nos foros do Mercosul, dos direitos e obrigações consequentes das normas do bloco e dos acordos celebrados entre cada uma das partes e o país onde houver ocorrido a ruptura democrática<sup>56</sup>. Além disso, em uma demonstração da centralidade que a temática passava a ter no âmbito do Mercosul, foi disposto que as partes deveriam “incluir uma cláusula de afirmação do compromisso com os princípios democráticos nos acordos do Mercosul com outros países ou grupo de países”<sup>57</sup>.

Ao fim da década de 1990, o Mercosul estabeleceu, pela primeira vez em termos convencionais, um instrumento normativo especificamente sobre a democracia. O Protocolo de Ushuaia I foi assinado em 1998 pelos então membros do Mercosul – Argentina, Brasil Paraguai e Uruguai – e pelos países associados – Bolívia e Chile – e entrou em vigor em 2002. Aderiram posteriormente a ele Venezuela e Peru (2005) e também o Equador (2007). Em larga medida, Ushuaia foi a transformação daquilo que havia até então sido proposto por instrumentos de soft law em um documento de caráter indubitavelmente vinculante. O Protocolo se funda na concepção segundo a qual a existência do Mercosul estaria diretamente relacionada às instituições estatais democráticas<sup>58</sup>. Em caso de ruptura da ordem democrática de um membro, as partes podem, por consenso, optar por uma sanção que variaria entre suspender o direito de o Estado afetado participar dos órgãos do Mercosul até suspendê-lo dos direitos e obrigações resultantes dele<sup>59</sup>. Se com as Declarações que versavam sobre a democracia, poderia haver dúvida sobre a inserção da cláusula democrática no âmbito do Mercosul, com o Protocolo de Ushuaia foi sanada qualquer hesitação.

---

<sup>53</sup> Por exemplo, no Brasil, o *impeachment* de Fernando Collor em 1992, primeiro Presidente eleito pelo voto popular, e na Argentina, as constantes acusações de corrupção contra o então Presidente Carlos Menem.

<sup>54</sup> Art. 2º da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

<sup>55</sup> Art. 3º da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

<sup>56</sup> Art. 4º da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

<sup>57</sup> Art. 5º da Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul.

<sup>58</sup> Art. 1º do Protocolo de Ushuaia I.

<sup>59</sup> Arts. 5º e 6º do Protocolo de Ushuaia I

O documento não detalha o fluxo do procedimento para além do mecanismo de consultas. Da mesma forma, opta-se em Ushuaia I por não qualificar a democracia. Além disso, não há qualquer definição do que é considerado como “ruptura da ordem democrática”. Há ampla discricionariedade dos Estados parte do documento para compreender se os eventos políticos ocorridos em um deles se caracterizariam como interrupção da democracia. O passo seguinte para o arranjo normativo do Mercosul em termos de promoção da democracia teve início em 2011 com a elaboração do Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul, também conhecido como Protocolo de Ushuaia II. O documento prevê sanções mais profundas ao se constatar a ruptura da democracia, mas não parece haver propensão política à ratificação pelo distanciamento político dos Estados membros nos últimos anos.

## 2.5. União das Nações Sul-Americanas

A criação da União das Nações Sul-Americanas se insere no movimento de substituição dos governos liberais na América Latina por líderes com tendência à esquerda (ESCOBAR, 2010). Sua formação, ao longo dos anos 2000 e início da década de 2010, coincide com o fortalecimento da “virada à esquerda”. Em 2004, durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul foi constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) por meio da Declaração de Cusco. Todos os doze Estados da América do Sul assinaram o documento. A Declaração reconhecia a democracia como um dos valores comuns aos povos da região<sup>60</sup>. Há, no documento, menção à Carta Democrática Interamericana adotada no âmbito da OEA, considerada pelos países como um marco na luta contra a corrupção<sup>61</sup>. O fato de ter suas raízes estabelecidas quando as organizações internacionais já se ocupavam do regime político de seus membros tornou esta uma questão da agenda desde o nascimento da Comunidade. A mesma abordagem continuaria com a passagem da CSN para a União das Nações Sul-Americanas. Dois anos depois da Declaração de Cusco, em 2006, na II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, foi assinada a Declaração de Cochabamba: Colocando uma Pedra Fundamental para a União Sul-Americana. O documento foi considerado efetivamente o início do processo de integração da América do Sul. O esforço de integração é percebido como “uma alternativa para evitar que a globalização aprofunde as assimetrias, contribua para a marginalidade econômica social e política”<sup>62</sup>. No que concerne à democracia, a inovação da Declaração está em associá-la ao pluralismo político<sup>63</sup>. Reconhecendo a importância do regime democrático, sublinha-se a ideia de diversidade como contrapartida a modelos estáticos de regimes políticos.

O Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas foi finalmente aprovado em 2008, entrou em vigor em 2011 e segue a ideia de se configurar como um contra-movimento. A Unasul é o foro regional que reúne o maior número de países na região depois da OEA e que, em certa medida se perfaz como uma alternativa à organização hemisférica e se isola da influência direta dos Estados Unidos<sup>64</sup>. O

<sup>60</sup> Art. 1º da Declaração de Cusco.

<sup>61</sup> Art. 1º da Declaração de Cusco.

<sup>62</sup> Art. 1º da Declaração de Cochabamba.

<sup>63</sup> Art. 2º, IV da Declaração de Cochabamba.

<sup>64</sup> Uma das consequências de recente ascensão de governos de centro direita e direita na América Latina é o esvaziamento da Unasul. Brasil, Argentina, Colômbia, Chile, Peru e Paraguai suspenderam suas participações no bloco e a Colômbia decidiu se retirar.

preâmbulo do Tratado da Unasul dispõe sobre os princípios basilares da integração, enumerando, entre eles, democracia, participação cidadã e pluralismo. Na parte normativa, estipula-se como um dos objetivos da Organização o fortalecimento da democracia<sup>65</sup>. A fórmula encontrada pela Unasul para tratar deste tema em seu tratado constitutivo difere daquela adotada pela OEA. A OEA adjetivou em sua Carta a democracia, especificando que a forma representativa seria importante para a solidariedade regional. A Unasul optou por não qualificar o regime democrático, mas especificar que ela se relaciona à participação cidadã e ao pluralismo. O documento não desenvolve esses pontos, mas quando se tem como pano de fundo a discussão ocorrida durante a negociação da Carta Democrática acerca da democracia representativa *versus* participativa, é possível interpretar que o viés participativo tenha sido contemplado com o termo “participação cidadã”. Naquele momento, o novo constitucionalismo latino-americano se destacava com a aprovação de Constituições que tinham como princípio a diminuição da *accountability* horizontal e o incremento dos instrumentos diretos de participação popular típicos da democracia participativa – notadamente o caso de Venezuela (1999), Equador (2008), Bolívia (2009). A menção ao pluralismo tenta mitigar a eventual subsistência de uma abordagem única para a concepção da democracia.

Em 2010, foi adotado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia que começou a vigorar em março de 2014<sup>66</sup>. Em termos de conteúdo, trata-se de um documento que define as bases processuais para ação da Organização em caso de ruptura da democracia. Sua incidência ocorre quando há “ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação constitucional ou de qualquer situação que coloque em risco o exercício legítimo do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos”<sup>67</sup>. Há, portanto, uma ampla gama de situações em que a Unasul atua para promoção da democracia. O Protocolo dispõe sobre as medidas – bastante fortes – a serem tomadas caso a Unasul decida agir neste contexto: suspensão do direito de participar dos órgãos Organização e de gozar dos benefícios relativos a ela; fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres com suspensão ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, comunicações, provisão de energia, serviços e suprimentos; promoção da suspensão do Estado de outras organizações regionais e internacionais; promoção, em relação a terceiros países e blocos, da suspensão dos direitos e benefícios derivados de acordos de cooperação; adoção de sanções políticas e diplomáticas<sup>68</sup>. As medidas cessam quando “verificado o restabelecimento da ordem democrática constitucional”<sup>69</sup>. Ao mesmo tempo em que se aplicam as sanções, o órgão responsável por elas deve “interpor seus bons ofícios e realizar gestões diplomáticas para promover o restabelecimento da democra-

<sup>65</sup> Art. 2º do Tratado Constitutivo da Unasul.

<sup>66</sup> A entrada em vigor ocorreu após ratificação de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Dois países seguem sem ratificar o Protocolo. Brasil e Paraguai. A apreciação do documento está em tramitação no Brasil. O Senado do Paraguai reprovou o Protocolo em 2012.

<sup>67</sup> Art. 1º do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.

<sup>68</sup> Art. 4º do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.

<sup>69</sup> Art. 7º do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.

cia no país afetado”<sup>70</sup>. Na hipótese de um governo constitucionalmente estabelecido comunicar à Unasul sobre uma grave ameaça de ruptura ou alteração da ordem democrática, as medidas tomadas são “ações concretas de cooperação”, não especificadas pelo Protocolo, e um pronunciamento da Unasul acerca da situação<sup>71</sup>.

Por um lado, as decisões do Conselho de Chefes de Estado e Governo ou do Conselho de Ministros devem ser tomadas por consenso, o que dificulta as deliberações. Por outro, as medidas são extensas e profundas e ultrapassam mesmo o âmbito da Unasul, podendo incluir outros blocos e países alheios à Organização, o que justifica o processo árduo. O documento é silente sobre qualquer definição do que se entende, no contexto da Organização, por democracia. As menções trazem o termo não adjetivado e sem outras disposições que possam auxiliar nesta compreensão. Como se trata de um documento acessório ao Tratado Constitutivo da Organização, valem para a noção de democracia, aquilo que prevê o Tratado, ou seja, as ideias de participação cidadã e de pluralismo. Não há dúvidas em relação à imperatividade do documento para os Estados que o ratificam. A Unasul optou por um instrumento de *hard law* para dispor sobre a aplicação de sanções a um Estado membro que se afasta da democracia. Realizado na forma convencional, ele compõe o Tratado Constitutivo da Unasul para os membros que o ratificam.

## 2.6. Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América

Entre meados dos anos 1990 e o início dos anos 2000, a agenda do continente americano foi marcada pela inserção do tema da criação de uma área de livre comércio hemisférica. A proposta acerca da Área de Livre Comércio para as Américas (ALCA) foi realizada pelo então Presidente Bill Clinton durante a Cúpula das Américas de 1994. O objetivo era a eliminação das barreiras alfandegárias entre os países da região – com a exceção de Cuba – até 2005. As tratativas sobre a ALCA coincidiram com a implementação dos planos de estabilização econômica que trouxeram consigo as reformas liberais que visavam a uma menor participação do Estado na economia e a uma maior liberdade para as práticas do mercado. É neste período também que tem início o aprofundamento da polarização ideológica na América Latina, com a ascensão de líderes da esquerda que questionavam o repertório tradicional liberal. Problemas como as disparidades econômicas da região e a falta de infraestrutura produtiva para fazer frente ao bloco minaram o projeto da ALCA. Em um cenário de muitas oposições e hesitações, na Cúpula de 2005, as negociações foram interrompidas no que parece ter sido o fim do projeto. Contudo, durante os anos em que sua existência foi debatida, delineou-se uma reação a ela a partir da proposta realizada por Hugo Chávez durante a III Cúpula de Chefes de Estado e Governo da Associação de Estados Caribenhos. A ideia era criar uma aliança que se opusesse à influência norte-americana na região (BAGLEY; DEFORT, 2015). Em 2004, com a Declaração Conjunta entre a Venezuela, comandada por Hugo Chávez, e Cuba de Fidel, a Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) começou a se concretizar.

<sup>70</sup> Art. 5º do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.

<sup>71</sup> Art. 6º do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia.

Desde 2004, outros países se uniram à ALBA. Além de Cuba e Venezuela, aderiram ao bloco Antígua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Equador, Honduras – que abandonou o bloco em 2009 – Nicarágua e São Vicente e Granadinas. O nome do arranjo deixou de ser “Alternativa Bolivariana...” e passou para “Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América”, ao qual foi mais tarde acrescentado o “Tratado de Comércio dos Povos” conhecido pela sigla ALBA-TCP ou simplesmente ALBA. O bloco se configura como a mais singular experiência de arranjo multilateral na América Latina e Caribe. Sua atuação se sustenta na díade negação dos ideais liberais, encarnados especialmente pelos Estados Unidos, e afirmação de seu compromisso com a problemática social que afeta a região (BAGLEY; DEFORT, 2015). Os documentos emitidos pela Aliança estão repletos de passagens que demonstram estes posicionamentos. Uma das mais expressivas está inserida nos Princípios Fundamentais do Tratado de Comércio entre os Povos, no qual se lê que: “(...) as políticas de caráter neoliberal aplicadas na América Latina e no Caribe têm (...) aprofundado a desigualdade e a pobreza e beneficiado exclusivamente os agentes econômicos transnacionais e os grandes monopólios (...)”<sup>72</sup>. E o raciocínio se completa com o enaltecimento dos movimentos revolucionários, que teriam buscado “(...) romper com os esquemas hegemônicos e superar o modelo neoliberal e seus efeitos (...) assim como em avançar na construção de um projeto alternativo baseado nos princípios da solidariedade, cooperação, complementaridade, respeito à soberania e à autodeterminação”<sup>73</sup>.

A particularidade do bloco também está refletida na forma como este arranjo se apresenta em termos institucionais. Não há, até o momento, um tratado formal de constituição da ALBA. Em sua VII Reunião, em 2009, foram definidos os já mencionados “Princípios Fundamentais do Tratado de Comércio entre os Povos”. O Tratado, porém, nunca chegou a ser proposto. Dessa forma, apesar do nome – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos – a existência da ALBA se funda, basicamente, em instrumentos com pouca ou nenhuma vinculação jurídica para as partes, o que se depreende tanto de sua forma quanto de seu conteúdo. São declarações e comunicados que se pautam na vontade política e na aderência ideológica dos governos ao arranjo e ao bolivarianismo. A Aliança Bolivariana ecoa, portanto, em sua turva existência formal as características dos regimes políticos em que se advoga pelo aprofundamento da participação popular com diminuição da *accountability* horizontal. A estrutura institucional repercute a ideia de participação, enquanto a ausência de instrumentos de *hard law* demonstra a falta de envolvimento dos legislativos nacionais com o bloco.

Diante de tantas singularidades, as manifestações e os silêncios da ALBA sobre o regime político de seus membros tornam-se um horizonte particularmente interessante de análise sobre a promoção da democracia na América Latina. No âmbito do bloco, a democracia, quando mencionada, não é qualificada<sup>74</sup>. Mas há passagens de diferentes documentos que deixam margem para o exame do que se compreende como um regime democrático. A abordagem participativa, tão defendida por parte importante do grupo de países que compõe a ALBA está presente em seus documentos. No

<sup>72</sup> Preâmbulo dos **Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos**.

<sup>73</sup> Preâmbulo dos **Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos**.

<sup>74</sup> Nesse sentido, as Declarações Conjuntas de 2004 e 2009, e as Declarações de **Solidariedade e Apoio à República da Bolívia e de Apoio ao Processo de Transformações na Democracia que Leva Adiante o Povo da Bolívia, ambas de 2008**.

documento intitulado Estrutura e Funcionamento da ALBA-TCP, menciona-se que a transformação das sociedades latino-americanas passa por “uma participação mais efetiva dos povos na conformação de seu próprio destino”<sup>75</sup>. Esta passagem enfatiza a importância do conteúdo participativo da democracia. Apesar de não mencionar expressamente o termo “democracia”, nela são utilizados princípios relacionados a esta abordagem (CAMARGO, 2013).

Duas outras Declarações de 2009 também versam sobre o tema. Na Declaração conjunta emitida na Reunião daquele ano, afirmou-se que “as próximas eleições gerais na Bolívia (...) ressaltam novamente a convicção democrática dos países da ALBA-TCP, em resposta às atitudes e aos movimentos golpistas na América Latina e no Caribe”<sup>76</sup>. A ênfase no processo eleitoral demonstra que o viés procedimental tem lugar na concepção de democracia do bloco, o que pode soar como uma contradição diante da realidade política de Cuba, uma das fundadoras do bloco, sem eleições para o Executivo Nacional desde a Revolução. Concomitantemente a este documento, foi emitida a Declaração Final sobre Meios de Comunicação que expressou a crítica daqueles governos em relação “às campanhas difamatórias e de desinformação que obedecem a linhas estratégicas ditadas dos centros de poder imperial (...)” e declarou que “a comunicação deve transcender a visão mercantilista associada aos grandes consórcios e oligopólios ou cadeias que pretendem sequestrar a democracia, derrocar governos [que buscam] sociedades com maior inclusão e participação democrática”<sup>77</sup>. Neste ponto, percebe-se o afastamento da ALBA do modelo liberal de democracia, que tem na plena liberdade de imprensa – e na eventual responsabilização dos meios de comunicação por desvios cometidos – parte importante de seu corolário. Constata-se, assim, que o modelo econômico baseado em uma versão livremente adaptada do trotskismo que busca adequar o socialismo ao século XXI, repercute na concepção sobre o regime político defendido pelo bloco (HIRST; SABATINI, 2015). A ideia de uma democracia mais participativa e menos liberal está entremeada nos documentos sobre o tema.

A conformação normativa da ALBA – sem documentos sobre Direitos Humanos ou sobre procedimentos acerca das medidas a serem tomadas em caso de ruptura da democracia – colaboram para o número relativamente baixo de instrumentos que se configuram como normas gerais a respeito dos regimes políticos dos Estados. Os documentos se restringem à seara do *soft law* e, ainda assim, de maneira pouco enfática e sem muitas definições, reverberando a informalidade do bloco. Este fato não chega a ser uma surpresa. O Direito Internacional e os arranjos regionais de integração são fruto das relações políticas. A tendência é que, com o tempo, os arranjos regionais apoiem-se em instrumentos normativos que comprometam inequivocamente os Estados na perspectiva jurídica – assim ocorreu com o sistema interamericano e com os demais blocos sub-regionais examinados. O nível de polarização política que a ALBA representa parece tornar difícil a passagem de um concerto meramente político para uma composição que conte com instrumentos jurídicos mais solidamente construídos, o que reverbera em sua atuação em relação à promoção da democracia. Este fato se torna ainda mais latente com o recente declínio da “virada à esquerda”.

<sup>75</sup> Art. 2º da **Estructura y Funcionamiento del ALBA-TCP**.

<sup>76</sup> Art. I, 30 da **Declaración Conjunta**.

<sup>77</sup> Art. 1º da **Declaración Final Medios** de Comunicación.

### 3. CONCLUSÃO

A construção normativa da promoção da democracia teve, no que concerne às normas abstratas, diferentes caminhos nas organizações regionais. A projeção da democracia representativa de cunho liberal foi realizada no âmbito da OEA e do SICA. As duas organizações prezaram, portanto, pela visão que tem predominado no *mainstream*. Unasul, Mercosul, Comunidade Andina e ALBA optaram por não qualificar a democracia e, em alguns casos, associá-la a termos que dão margem à compreensão de que alguma diversidade seria possível em termos de regime político. Estes são os casos da conexão entre democracia e pluralismo político nas normas gerais da Unasul e da ideia de ampliação dos mecanismos de participação contidos nos documentos da ALBA. CAN e ALBA trataram da promoção da democracia apenas em instrumentos de *soft law* enquanto as demais organizações optaram por *hard law*. Em relação às medidas a serem tomadas em caso de ruptura da democracia, há também divergências. Enquanto a OEA prevê a suspensão do Estado membro, Mercosul e Unasul preveem também outras medidas – a Unasul possuindo sanções especialmente profundas. O SICA prevê de forma geral a possibilidade de adoção de medidas consideradas pertinentes. Já a CAN e a ALBA não têm documentos que dispõem sobre sanções em caso de ruptura da democracia.

Em tempos e de maneiras diferentes, a elaboração de normas gerais sobre a promoção da democracia alcançou uma profundidade significativa na América Latina, especialmente se considerar-se que em um passado recente esse era um tema prioritariamente doméstico. Houve, portanto, um entendimento coletivo de que os regimes políticos dos Estados latino-americanos constituem pauta da agenda regional. A confluência, no entanto, não ocorreu necessariamente em relação ao seu conteúdo e mecanismos de reação em caso de crises. Arranjos diferentes, mesmo que com membros coincidentes, chegaram a entendimentos diversos sobre o significado do regime democrático e sobre como lidar com rupturas da democracia. Foi construída assim uma curiosa oposição. A formação de um corpo normativo que versa sobre regimes políticos domésticos exige uma convergência significativa da sociedade internacional. Contudo, uma análise acurada do desenvolvimento deste processo revela que a divergência é também elemento constitutivo da promoção da democracia na América Latina.

### REFERENCIAS

ACORDO de Esquipulas I, 1986.

ACORDO de Esquipulas II, 1987.

AGUIAR, Asdrúbal. **La Democracia en el Derecho Internacional de las Americas**. Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, 9 al 14 de febrero de 2004.

ALBA. **Declaración Conjunta** de 17 de outubro de 2009.

ALBA. **Declaración de Apoyo al Proceso de Transformaciones en Democracia que Lleva adelante el Pueblo de Bolivia**, 2008.

- ALBA. **Declaración de Apoyo al Proceso de Transformaciones en Democracia que Lleva adelante el Pueblo de Bolivia**, 2008.
- ALBA. **Declaración de Solidaridad y Apoyo a la República de Bolivia**, 2008.
- ALBA. **Declaración Final Medios de Comunicación**, 2009.
- ALBA. **Estructura y Funcionamiento del ALBA-TCP**, 2009.
- ALBA. **Principios Fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos**, 2009.
- BAGLEY, Bruce M.; DEFORT, Magdalena. Introduction. In: BAGLEY, Bruce M.; DEFORT, Magdalena (Ed). **Decline of the U.S. hegemony: a challenge of ALBA and a new Latin American integration of the twenty first century**. Maryland: Lexington Books, 2015, p. xvii-xxii.
- BRAGA, Maria do Socoro; AMARAL, Oswaldo E. do. **Governos de Esquerda e a Qualidade da Democracia na América Latina**: Notas de Pesquisa. 36º Encontro Anual da Anpocs – GT 25 – Partidos e Sistemas Partidários. Águas de Lindóia, 21 a 25 de outubro de 2012.
- CAMARGO, Alan. A Promoção de Democracia pela OEA: Perspectiva sobre os Envolvimentos da Organização nas Crises nas Democracias do Pós-Guerra Fria. **Monções: Revista de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados**, v.2. n.3, jan./jun., 2013, p. 261-285.
- CAN. Decisión 458/1997. **Lineamientos de la Política Exterior Común**, 1997.
- CAN. **Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre Democracia e Integración**, 1998.
- CAN. **Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena/Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia**, 2000.
- CAN. **Protocolo Modificatório del Acuerdo de Integración Sub-Regional Andino (Protocolo de Trujillo)**, 1996.
- CAN. SG/Propuesta 291. **Propuesta de la Secretaría General sobre Entrada en Vigencia del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”**, 2012.
- CJI. **Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General**. Rio de Janeiro: 2003.
- CJI. **Observaciones y Comentarios Del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana**. Rio de Janeiro: 2001.
- COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. **Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- CSN. **Declaração de Cusco**, 2006.
- CUPULA DAS AMÉRICAS. **Declaração da Cidade de Quebec**, 2001.
- ESCOBAR, Arturo. Latin America at a Crossroads, **Cultural Studies**, 24, 2010, p. 1-65.
- FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1992.
- HIRST, Joel D.; SABATINI, Christopher. A Guide ALBA: What is the Bolivarian Alternative to the Americas and What does it do? In: BAGLEY, Bruce M.; DEFORT, Magdalena (Ed). **Decline of the U.S. hegemony: a challenge of ALBA and a new Latin American integration of the twenty first century**. Maryland: Lexington Books, 2015, p. 01-12.

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** (UnB), Brasília, v. 7, p. 83-92, 2005.

HUBERT, Jean-Paul. **Seguimiento de la Aplicación de la Carta Democrática Interamericana**. In: OEA/Ser. Q CJI/doc.317/09 corr.1 19 marzo 2009.

MERCOSUL. **Declaração de Iguazu**, 1985.

MERCOSUL. **Declaração de las Leñas**, 1992.

MERCOSUL. **Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático do Mercosul**, 1996.

MERCOSUL. **Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso com a Democracia no Mercosul** (Protocolo de Ushuaia II), 2011.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia I**, 1998.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**, 1991.

MERCOSUL. **Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina**, 1988.

ODECA. **Carta de la Organización de Estados Centroamericanos**, 1951.

OEA. AG/DEC. 4 (XXIII-O/93). **Declaração de Manágua**, 1993.

OEA. AG/RES. 1080 (XXI-0/91). **Democracia Representativa**, 1991.

OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, 1948.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**, 2001.

OEA. **Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones**, 2003.

OEA. **Protocolo de Washington**, 1992.

ONU. **Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados**, 1969.

PACTO ANDINO. **Carta de Conducta**, 1980.

ROGET, Maristela Rodrigues. **Le Système Interaméricain et les Principes Démocratiques**. Paris: L'Harmattan, 2009.

SHELTON, Dinah. **Regional Protection of Human Rights**. Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SICA. **Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos**, 1991.

SICA. **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica**, 1995.

SORTO, Fredys Orlando. A integração econômica centro-americana: da união política à integração. **Verba Juris** (UFPB), João Pessoa, v. 1, n.1, 2002, p. 120-136.

UNASUL. **Declaração de Cochabamba**, 2006

UNASUL. **Protocolo Adicional da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia**, 2010.

UNASUL. **Tratado Constitutivo das Nações Sul-Americanas**, 2008.

VILLALTA, Ana Elizabeth. La Carta Democrática Interamericana y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica. **XXXVIII Curso Derecho Internacional**, 2011, p. 179-214.

WEYLAND, Kurt. The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues. In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy (Ed.). **Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 01-27.

ZANATTA, Loris. The Pink Tide Recedes: Latin América Turns the Page. In: MORI, Antonella; ZANATTA, Loriz. **Latin America at a Crossroads**. Milão: Ledizioni, 2017, p. 15-30.

**Submetido em: 30 nov. 2017. Aceito em: 14 dez. 2018.**

