

O Mercosul e a tensão entre política e direito*

El Mercosur y la tensión entre política y derecho

Geraldo Miniuci¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo examinar as relações entre política e direito no plano teórico e, no contexto da destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em junho de 2012, igualmente no plano do Mercosul. Nesse sentido, após a introdução, em que há um breve resumo dos fatos ocorridos naquele ano, o desenvolvimento do trabalho divide-se em três partes: na primeira, será exposta a moldura teórica que orienta o texto, com o objetivo de chamar a atenção para um fenômeno encontrado no atual estágio da integração regional: a má resolvida tensão entre política e direito; na segunda parte, será examinada a questão da ruptura da ordem democrática no Paraguai, mostrando como, na prática, se manifesta a tensão referida no plano teórico, e, finalmente, na terceira parte, serão vistos os efeitos jurídicos da suspensão imposta àquele país.

Palavras-chave: Política regional. Direito da integração. Mercosul. Tratado de Assunção. Protocolo de Ushuaia. Paraguai.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo examinar la relación entre la política y el derecho en el marco teórico y, mirando al contexto de la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo, en junio de 2012, también en el marco práctico del Mercosur. En este sentido, tras la introducción, en la que hay un breve resumen de lo que ocurrió, el desarrollo de este trabajo se divide en tres partes: en primer lugar, se expone el marco teórico que orienta el trabajo, con el objetivo de llamar la atención sobre un fenómeno en el marco del Mercosur, el de la tensión mal resuelta entre la política y el derecho. En la segunda parte, será examinada la cuestión de la ruptura del orden democrático en Paraguay y mostrado como, en la práctica, se manifiesta la tensión referida en el marco teórico. Por fin, en la tercera parte, serán averiguados los efectos jurídicos de la suspensión impuesta a aquel país.

Palabras-clave: Política regional. Derecho de la integración. Mercosur. Tratado de Assunção. Protocolo de Ushuaia. Paraguay.

* Recebido em: 26/08/2015.

Aprovado em: 14/09/2015.

¹ Professor Associado do Departamento de Direito Internacional e Comparado da Universidade de São Paulo. E-mail: gminiuci@usp.br.

1 Introdução

Em 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados do Paraguai, nos termos do artigo 225 da constituição daquele país², formalizou perante o Senado acusação contra o então presidente Fernando Lugo por mal desempenho das funções e por crimes cometidos no exercício do cargo. Nessa acusação, alegava-se, em síntese, que ele teria autorizado o uso indevido do Comando de Engenharia das Forças Armadas para promoção de ato político da juventude socialista; teria instigado e facilitado a invasão de terras na zona de Ñacunday e seria também responsável pela crescente insegurança no país, sobretudo por não colocar em prática uma política eficaz para enfrentar o problema da violência. Acrescentem-se, ainda, duas outras acusações: a de aderir sem ratificação ao Protocolo de Ushuaia, instrumento pelo qual, em caso de ruptura da ordem democrática num Estado Parte, poderão os demais Estados promover consultas entre si e agir no plano político, adotando medidas punitivas contra o Estado cujo ordenamento foi subvertido. No entendimento dos deputados paraguaios, além de permitir a violação da soberania de um país, o protocolo não passa de documento que identifica o Estado com a figura dos presidentes e que, a pretexto de defender a democracia, na verdade permite aos mandatários da região defenderem-se e protegerem-se mutuamente. Por fim, a quinta e última acusação, na verdade o estopim da crise, responsabiliza-o política e criminalmente por não ter reagido no episódio do conflito entre camponeses e a polícia, que resultou na morte de 17 pessoas (CONOZCA, 2012). No dia seguinte, o Senado, por folgada maioria de 39 votos contra quatro, com duas ausências, aceitando as acusações feitas

pela Câmara dos Deputados, destituiu o Presidente Fernando Lugo por mal desempenho de suas funções e por crimes cometidos no exercício do cargo.

Conforme noticiado na imprensa³, a destituição de Lugo foi veementemente condenada por diversos países da região americana, que, dada a rapidez de todo o procedimento, não hesitaram em compará-la a um golpe de Estado praticado pelo parlamento. No âmbito do Mercosul, especificamente, exigiu-se que o Paraguai fosse suspenso daquela entidade, invocando-se para tanto, o Protocolo de Ushuaia.

Diante desses fatos, surgem duas questões: em primeiro lugar, se houve ou não ruptura da ordem jurídica paraguaia; em segundo, se a punição afinal aplicada ao Paraguai, suspendendo-lhe os direitos e obrigações, impediu-lhe de deliberar sobre solicitações de adesão de outros Estados. Não pretendo aqui examinar o conteúdo material da primeira pergunta; em vez disso, minha intenção é, de um lado, verificar como, na ordem jurídica do Mercosul, essa pergunta e a segunda podem ser respondidas e quem as responde. Afinal, a quem cabe afirmar que a ordem democrática em tal ou qual Estado foi violada ou que tal ou qual norma do Tratado de Assunção deve ser interpretada dessa e não daquela maneira? E o que significa essa competência para decidir sobre tema de alta sensibilidade política? De outro lado, focalizando especificamente a segunda questão, pretendo aqui sim apresentar uma análise dogmática do problema, indicando as alternativas então existentes e as implicações legais de cada uma.

Nesse sentido, divido o desenvolvimento deste trabalho em três partes: na primeira, exponho a moldura teórica que orienta o texto, com o objetivo de tornar explícito um fenômeno encontrado no atual estágio da integração regional: a má resolvida tensão entre política e direito; na segunda parte, examino a questão da ruptura da ordem democrática no Paraguai, mostrando como, na prática, se manifesta a tensão referida no plano teórico, e, na terceira, trato dos efeitos jurídicos da suspensão imposta àquele país.

2 Moldura teórica: a tensão entre política e direito

Política e direito são termos utilizados para designar diversas realidades. O conceito de política está ligado

² SECCIÓN VI DEL JUICIO POLITICO. Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

³ cf. entre outros órgãos: Folha de S. Paulo dos dias 22, 23, 24 e 25 de junho de 2012.

ao de poder, que, por sua vez, designa “a posse dos meios [...] que permitem alcançar [...] uma vantagem qualquer” (BOBBIO, 1995, p. 954). O poder se exerce em três esferas: na administração da sociedade, na reprodução material da sociedade ou no âmbito dos grupos sociais organizados. No primeiro caso, temos o poder político, que se triparte em executivo, legislativo e judiciário; no segundo, temos o poder econômico, igualmente dividido em três segmentos: o financeiro, o empresarial e o comercial; no terceiro caso, temos os grupos sociais organizados em torno de alguma referência, da qual se extraem identidades e fidelidades. Raça, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, ideologia são apenas alguns exemplos do que se pode encontrar como elemento de coesão de um grupo social.

O direito, por sua vez, aparecerá aqui como instrumento cuja finalidade será, de um lado, permitir que o poder político administre a sociedade, colonizando o poder econômico e o poder dos grupos sociais, mediante a promulgação, execução e julgamento de atos normativos. De outro lado, porém, a norma jurídica deverá prestar-se igualmente a fornecer aos atores desses outros poderes meios não somente de canalizar suas demandas para o poder político, como também de conquistá-lo legalmente.

No plano internacional, o direito apresenta-se como um conjunto normativo sobre o qual poucas generalizações podem ser feitas, pois nele encontramos uma diversidade considerável de regras, com variados graus de coerção e exigibilidade, um mosaico normativo que deve ser examinado com cuidado. De modo geral, porém, pode-se dizer que sua principal característica reside numa permanente tensão entre duas concepções opostas de organização das relações internacionais, que se expressam em dois padrões argumentativos: de um lado, existe um padrão descendente, em que o argumento funda a ordem e a obrigação na justiça, no interesse comum, no progresso, na comunidade mundial. Alega-se um código normativo que antecede o Estado. De outro lado, há um padrão ascendente, em que o argumento funda a ordem e a obrigação no comportamento, na vontade ou no interesse de fato do Estado. Nessa linha argumentativa, direito será apenas aquilo que o Estado reconhecer como direito (KOSKENNIEMI, 2005, p. 64). Em suma: ou o código normativo é superior ao Estado ou o Estado é superior ao código normativo. Não existe uma posição intermediária. Os dois padrões são exclu-

entes, e não somente aliviar essa tensão, mas também integrar as duas concepções, eis o desafio para o intérprete da norma, a quem caberá mostrar que a regra jurídica é “simultaneamente normativa e concreta, isto é, que ela vincula um Estado independentemente de seu comportamento, vontade ou interesse, mas que sua concretude pode não obstante ser verificada mediante referência ao real comportamento, vontade ou interesse do Estado” (KOSKENNIEMI, 2005, p. 17). Em outras palavras: não basta vincular; é preciso também que o Estado mude a sua conduta. A concretude da norma se revela nessa mudança de comportamento.

Há, portanto, uma concepção utópica do direito internacional em permanente conflito com uma concepção que, fazendo a apologia do Estado (KOSKENNIEMI, 2005), coloca-o como “centro de gravidade do sistema de regulação das relações internacionais” (CARRILLO SALCEDO, 1985, p. 183). Em semelhante contexto, surgem dois tipos de normas: de um lado, regras que são interpretadas e aplicadas apenas pelos Estados, sem que haja possibilidade de revisão judicial dessa interpretação; de outro, regras que, estabelecendo instâncias competentes para julgar sobre a legalidade da interpretação estatal, permitem a revisão de atos do poder executivo nacional e sinalizam na direção de um adensamento jurídico das relações internacionais. Para que possamos atestar a intensidade desse processo de adensamento que se orienta por uma utopia, será necessário estabelecer critérios que permitam diferenciar uma situação em que impera a *Realpolitik*, isto é, a política realista e pragmática, daquela outra em que se decidem controvérsias não com base em barganha ou chantagens, mas fundamentando-se em interpretações da lei.

Essencial para essa diferenciação é a existência de instituições independentes, concebidas para solucionar controvérsias entre os Estados, quando os meios pacíficos, de natureza política, fracassaram. No conjunto das relações internacionais, observam-se diversas entidades com esse tipo de vocação, mas nem todas têm as mesmas competências e os mesmos poderes. Entre a jurisdição voluntária e a obrigatória, há uma série de variáveis em jogo que dificultam a identificação de tendências, mas, pode-se dizer que, quanto menor forem as prerrogativas da instituição encarregada de resolver disputas, maior será o espaço destinado a manobras e a ações motivadas por interesse no plano político. Em sentido contrário, se fortalecidas as instituições independentes, conferindo-

-lhes poderes de entidades judicantes, menor será o espaço para a ação política, que se verá limitada por regras jurídicas.

Deve ser observado, porém, que o exercício interpretativo da lei, por implicar uma escolha a ser feita, dentre várias interpretações possíveis, não passa de um exercício de política: as normas jurídicas têm diversos graus de imprecisão, seja no plano interno, seja no internacional, devendo, por isso, no caso concreto, ser interpretadas e precisadas e essa atividade interpretativa se realiza mediante escolhas feitas dentro de um elenco de opções oferecidas em cada caso. O intérprete da lei tem, nesse momento, livre arbítrio para escolher de acordo com seus interesses, sua conveniência e com a oportunidade dessa ou daquela escolha. Isso significa que o adensamento jurídico das relações internacionais nada mais é do que a política em linguagem jurídica no interior de instituições, fenômeno, aliás, em nada diferente do que ocorre no plano nacional, onde os juízes, instados a julgar e a interpretar a lei, fazem opções ideológicas e revelam quem são os liberais e os conservadores. Mudam-se os atores, muda-se a instituição, mas a política continua.

3 Política e direito no Mercosul: ruptura da ordem jurídica no Paraguai

Retomemos, então, as duas questões propostas, uma relativa ao rompimento da ordem jurídica paraguaia e a outra, aos efeitos da suspensão aplicada ao Estado do Paraguai. Se houve ou não ruptura, eis um problema que foi tratado no plano político, diretamente pelos Estados Partes, e não no jurídico, como seria o caso, se alguma instância judicante fosse chamada para pronunciar-se acerca de violações ao Tratado de Assunção e ao Protocolo de Ushuaia. Isso porque, conforme já observado, o próprio protocolo estabelece que, em caso de ruptura da ordem democrática num Estado Parte, cabe aos demais Estados promover consultas entre si e agir no plano político, adotando inclusive medidas punitivas. Não há, no Mercosul, uma autoridade judiciária independente e competente para pronunciar-se sobre essa matéria: o julgamento e a aplicação da pena são da competência dos Estados Partes.

Na mesma direção aponta o *Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas* (Unasul), concebido para ser “aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de

uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos” (artigo 1º.). Aquele instrumento prevê medidas que poderão ser adotadas pelo Conselho de Chefes de Estado ou de Governo ou senão pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores “para promover o restabelecimento da democracia no país afetado. Essas ações serão levadas a cabo em coordenação com aquelas realizadas no âmbito de outros instrumentos internacionais sobre proteção da democracia” (artigo 5º.). As medidas à disposição dos Estados da Unasul compreendem bons ofícios e gestão diplomática, fechamento de fronteiras, suspensão de direitos do Estado afetado, além de “sanções políticas e diplomáticas adicionais” (artigo 4º.).

Vê-se, portanto, que, da mesma forma que no Mercosul, a Unasul remete decisão sobre matéria jurídica não a juízes, mas a chefes de Estado, de Governo ou a chanceleres. Orientados por seus interesses e por suas noções de conveniência e oportunidade, cabe a eles avaliar a situação, emitir um julgamento e aplicar a pena, conforme ilustra a Nota nº. 154 “Comunicado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai”, de 22 de junho de 2012:

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

Em outras palavras, ainda que no contexto de um processo de integração regional, as instituições estabelecidas, seja na Unasul, seja no Mercosul, não modificam substancialmente a qualidade das relações mantidas entre as partes. No caso do Mercosul, Argentina, Brasil e Uruguai, agindo como Estados nacionais, soberanos e aliados no plano político, proferiram um julgamento político, condenando e punindo o Estado paraguaio. Um julgamento tão político, quanto o julgamento que levou à queda do presidente Lugo.

Ao permitir que Estados Partes julguem fatos políticos ocorridos em outro Estado Parte, estabelecendo com isso as bases para uma ação concertada e intervencionista nos assuntos internos de um país, o Protocolo de Ushuaia, embora vigente no âmbito de um ordenamento supranacional, revela que a concepção a orientá-lo não é muito distinta daquela que, fora dos esquemas de integra-

ção, tradicionalmente orientou as relações de Estados soberanos: uma concepção política estatocêntrica, que faz do interesse, da conveniência e da oportunidade a razão de agir. Bem diferente da concepção que, após a transferência do exercício da política para atores investidos com poderes judicantes, se faz orientar por regras legais, hipótese em que estaríamos num grau de maior adensamento jurídico das relações internacionais na região.

Mas não é o que acontece. Como toda norma jurídica resulta obrigatoriamente de um acordo político anterior, pode-se concluir, em vista do exposto até o momento, que não houve ainda, no Mercosul, entendimento capaz de transformar o significado de ordem democrática e, principalmente, de ruptura da ordem democrática num problema jurídico. Trata-se ainda de uma questão política, a ser resolvida politicamente, mediante barganhas, concessões, quiçá chantagens, sempre levando-se em consideração o caso concreto.

Há, portanto, duas grandes lacunas: de um lado, no plano legislativo, a indeterminação das expressões “ordem democrática” e “rompimento da ordem democrática”; de outro, no plano jurídico, a ausência de uma autoridade judicante, capaz de, mediante sua práxis, construir e consolidar, com técnicas interpretativas, um significado para esses dois termos.

Se houve ou não rompimento da ordem democrática no Paraguai, isso é uma questão política, conforme já observado, que coube aos Estados Partes resolver, interpretando os fatos e decidindo acerca das providências a serem tomadas. Como não há definição de ordem democrática universalmente aceita ou que pelo menos os Estados Partes do Mercosul possam aceitar, e como não há, no ordenamento jurídico regional, autoridade judicante competente para interpretar o Protocolo de Ushuaia nesse sentido, o conceito de ordem democrática seguirá indeterminado e sujeito aos interesses, às conveniências e à oportunidade do intérprete da norma.

4 Efeitos da suspensão imposta ao Paraguai

Suspensão do Mercosul por ruptura da ordem democrática, o Paraguai foi impedido de posicionar-se a respeito da proposta de adesão da Venezuela ao Tratado de Assunção. Alegou-se, em síntese, que a suspensão não lhe permitiria participar dos órgãos deliberativos da entidade, não lhe sendo, portanto, lícito manifestar-se sobre a matéria.

Temos aqui um problema essencialmente jurídico, pois, nele, o que interessa não são questões de interesse, conveniência ou oportunidade, mas de legalidade: deveria a suspensão de um Estado Parte impedi-lo de decidir sobre a adesão de novos membros? No contexto do Mercosul, a resposta a essa pergunta, contudo, não é dada por uma autoridade judiciária supranacional, mas pelas autoridades executivas de cada Estado Parte. A elas, cabe-lhes resolver o problema, apresentando uma solução, que, no contexto de um processo de integração, deverá ser justificada com base em princípios e regras. Nesse sentido, deverão levar em conta que o artigo 20 do Tratado de Assunção exige, para concretização de novas adesões, não o consenso silencioso das partes, mas a manifestação inequívoca de todos os membros da organização: “A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes”. Não há, nesse dispositivo, qualquer restrição do tipo “decisão unânime dos Estados Partes em pleno gozo de seus direitos”. Uma vez que, não obstante temporariamente suspenso, o Paraguai ainda era membro da organização, como justificar, com base em princípios e regras, sua exclusão do processo decisório que aprovou o ingresso da Venezuela no bloco?

Numa interpretação sistemática da legislação vigente, que procure assegurar a validade de todos os preceitos, as exigências do artigo 20 do Tratado de Assunção a respeito da adesão de novos membros devem ser harmonizadas com os efeitos dos dois tipos de suspensão previstos no artigo 5 do Protocolo de Ushuaia: a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração e a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos. Se a suspensão dos direitos de deliberar e de votar sobre o ingresso da Venezuela foram uma consequência da aplicação do protocolo, como justificar então o não cumprimento do artigo 20 do Tratado de Assunção, que exige, sem restrições, a participação de todos os membros da organização em deliberações dessa natureza?

Três hipóteses podem ser consideradas pelo intérprete da norma: na primeira, a suspensão fundada no Protocolo de Ushuaia não produz efeitos sobre os processos decisórios que exigem a participação de todos os Estados Partes da organização. Nesse caso, uma vez que havia, no plano político, interesse em deliberar sobre a adesão da Venezuela, o Paraguai não poderia

ser excluído do processo, pois, conforme já observado, ainda que suspenso, continuou membro da organização. Na segunda hipótese, a suspensão produzirá dois efeitos: a parte suspensa fica de fato impedida de deliberar sobre o ingresso de novos membros, mas os demais membros, diante da exigência irrestrita de manifestação expressa de todos os Estados Partes para decidir sobre adesões, ficam impedidos de deliberar enquanto alguma das partes não estiver no pleno exercício de seus direitos. Nesse caso, ainda que houvesse interesse em deliberar sobre a adesão da Venezuela, essa decisão somente poderia ser tomada em outra ocasião. Por fim, na terceira hipótese, a suspensão cria uma restrição ao artigo 20 do tratado de Assunção, limitando-o à unanimidade dos Estados Partes que estiverem no exercício dos seus direitos. Como, com base em regras e princípios, justificar uma restrição que impede temporariamente um Estado de deliberar sobre matéria que afeta a estrutura da organização? Como justificar uma restrição que possibilita a existência de uma situação esdrúxula, em que um Estado suspenso possa, tão logo cumprida sua punição, ver-se novamente como membro de pleno direito da organização, tendo porém como parceiro um Estado sobre cuja adesão ele não pôde manifestar-se? Se, como regra geral, os membros das organizações internacionais, para que possam ser membros, devem reconhecer-se mutuamente, a suspensão com efeitos sobre o artigo 20 do Tratado de Assunção criou uma exceção a essa regra.

5 Considerações finais

Eis, em síntese, o quadro institucional do Mercosul. Se o adensamento jurídico das relações internacionais significa levar a política para uma instituição com poderes judicantes, livre da interferência dos poderes executivo e legislativo, tendo um modo de justificação próprio, então, no Mercosul, pouco foi adensado nesse sentido. O que temos, na realidade, parece bastante confuso, pelo menos à primeira vista, pois há movimentos contraditórios: de um lado, a existência de um processo de integração e de uma instituição regional aponta na direção do multilateralismo; de outro, porém, em sentido oposto, instrumentos como o Protocolo de Ushuaia permitem que chefes de Estado, de Governo e chanceleres, agindo de forma articulada e fazendo um julgamento político, decidam sobre matéria constitucional de direito

interno e apliquem a punição correspondente. O tipo de intervenção que esse instrumento permite não é aquele decidido por instância judicante que, independentemente de presidentes ou chanceleres, impõe ao Estado seja o dever de agir de determinada maneira, seja uma punição. Ao contrário, o protocolo assegura àquelas autoridades e a nenhuma outra o poder de julgar e punir um Estado.

Há uma diferença entre esse tipo de julgamento e o julgamento feito não por representantes do poder executivo das partes, mas por entidade internacional, encarregada de solucionar disputas, como, por exemplo, as cortes regionais de direitos humanos e, na esfera comercial, as instâncias julgadoras do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC). Enquanto em decisões tomadas por presidentes ou chanceleres sopesam-se interesses, conveniências e oportunidades, nos julgamentos proferidos por instituições independentes interpretam-se normas jurídicas. Haverá, evidentemente, nesse ato interpretativo, conforme já observado, interesses, conveniências e oportunidades igualmente sopesados, mas eles não serão necessariamente os mesmos que orientam a ação de presidentes e chanceleres. Ainda que haja afinidade ideológica entre os representantes do poder executivo e do judiciário, isso não implica que eles todos tenham os mesmos interesses e as mesmas estratégias para realizar sua ideologia comum. Nas democracias, a chefia do poder executivo depende de eleições e, conquistada a vitória nas urnas, de sustentação política para governar. Num contexto como esse, os interesses do chefe de Estado ou de governo serão distintos dos interesses dos juizes que são nomeados, após aprovação em concurso público, ou mesmo daqueles que chegaram ao judiciário pela indicação política ou pela via eleitoral. Por ser um poder independente do executivo, o judiciário tem condições de desenvolver suas próprias concepções de vida, que poderão coincidir ou não com as concepções dos demais poderes.

Uma outra importante diferença entre os dois tipos de julgamento reside no fato de que o julgamento político feito pelo poder executivo não poderá ser reformado por instância superior, devendo apenas justificar-se para assegurar apoio político. Nesse sentido, basta que ele se ampare num repertório comum de valores e de experiências históricas, lance mão de chavões que não são questionados e se mostre compatível com o padrão de legitimação da época. Esse julgamento poderá até fazer referência à norma e interpretá-la, mas se essa interpre-

tação é coerente com a ordem jurídica ou não, eis uma questão irrelevante num processo dessa natureza. No caso do Paraguai, por exemplo, alegou-se que houve rito sumário de destituição e cerceamento de defesa do presidente Lugo, mas nada foi dito a respeito da compatibilidade do processo de impedimento com o ordenamento constitucional paraguaio, cuja legitimidade deveria ser pressuposta por todos os membros do Mercosul, do contrário não teriam concordado com a participação daquele país no processo de integração. O máximo que pode ser feito diante de um ordenamento cujas nuances se desconhece é, com base em boas razões, pressupor-lhe a legitimidade e aceitar-lhe as determinações ou, senão, negar tudo isso. E que boa razão teria eu para formar qualquer juízo que seja a respeito do ordenamento político e jurídico do Paraguai, sem que seja necessário entrar no mérito de suas leis? Devo pressupor sua legitimidade ou colocá-la em questão? Se for colocada em questão, como conciliar essa desconfiança com o princípio da confiança, necessário para a realização de qualquer projeto de integração regional? Afinal, parcerias pressupõem reconhecimento e valorização do parceiro.

Caso a norma violada não tenha sido a paraguaia, qual então terá sido a regra que estabelece a medida correta para um processo de impedimento e que, no caso do Paraguai, por não ter sido observada essa medida, foi transgredida e ensejou a aplicação do Protocolo de Ushuaia? Não há resposta para essa indagação, pois, num julgamento político, como já observado, ela é irrelevante.

Vê-se, pois, que, no Mercosul, assegura-se um espaço muito maior para os poderes executivos dos Estados e seus agentes do que para instituições judicantes supranacionais e seus juízes. Sob esse aspecto, há um baixo grau de adensamento jurídico das relações entre os países que compõem a entidade. O Protocolo de Ushuaia, possibilitando que Estados façam julgamento político sobre situação de política interna de outro Estado, legaliza um tipo de intervenção a ser determinada não por uma autoridade julgadora supranacional, independente dos poderes executivos nacionais, mas por agentes desses executivos, permitindo que no interior da organização haja o mesmo tipo de ação política que havia no séc. XIX, isto é, que Estados, orientados menos por regras do que por interesses, atuem de forma concertada, emitam um julgamento sobre outro Estado e adotem contra ele medidas restritivas de direitos.

Referências

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília: Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. *Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002*. Promulga o Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4210.htm>. Acesso em: 08 set. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012*. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em: 08 set. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 155: situação no Paraguai*. 23 jun. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3076:situacao-no-paraguai&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>. Acesso em: 08 set. 2015.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa n. 154: comunicado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai*. de 22 jun. 2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3075:comunicado-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul-sobre-a-situacao-no-paraguai&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>. Acesso em: 08 set. 2015.

CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. *El derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Tecnos, 1985.

CONOZCA los cinco puntos em los que se fundamenta el juicio político al presidente Lugo. *La Vanguardia*. 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.aporrea.org/imprime/n208153.html>>. Acesso em: 20 set. 2012.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. *Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai*. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/internacional/Tratado_de_Assuncao.pdf>. Acesso em: 08 set. 2015.

INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE. *Protocolo adicional do Tratado Constitutivo UNASUL sobre compromisso com a democracia*. 26 nov. 2010 Disponível em: <[http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[166\]ling\[1\]anx\[525\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[166]ling[1]anx[525].pdf)>. Acesso em: 08 set. 2015.

KOSKENNIEMI, Martin. *From apology to utopia: the structure of international legal argument*. Cambridge: Cambridge University, 2005.

PARAGUAY. Constitución (1992). *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm>. Acesso em: 08 set. 2015.