

# DEMOCRACIA E GUERRA NA AMÉRICA DO SUL: OS AVANÇOS E OS LIMITES DA DEFESA DA DEMOCRACIA NA BUSCA PELA PAZ<sup>1</sup>

DEMOCRACY AND WAR IN SOUTH AMERICA: THE PROGRESS AND LIMITS OF THE DEFENSE OF DEMOCRACY IN THE SEARCH FOR PEACE

DEMOCRACIA Y GUERRA EN AMÉRICA DEL SUR: EL PROGRESO Y LOS LIMITES DE LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA EN LA BÚSQUEDA DE LA PAZ

HEITOR PERGHER<sup>2</sup>

GRACIELA DE CONTI PAGLIARI<sup>3</sup>

## RESUMO

Este artigo objetiva, por meio de uma breve análise histórica dos conflitos regionais e da Teoria da Paz Democrática, refletir sobre a defesa da democracia na região sul-americana. Para tanto, pauta-se especialmente na análise do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia. As atuais discussões em organizações regionais sobre a defesa da democracia na região evidenciam que essa defesa está intimamente atrelada à promoção da paz na América do Sul. Ou seja, a política regional de promoção da paz tem como embasamento teórico a crença de que democracias não guerreiam contra outras democracias. Esta pesquisa evidenciou que esse processo apresenta limitações, uma vez que a região tem sido palco de inúmeros casos de ameaça e uso efetivo de força entre os Estados. A hipótese formulada defende o argumento de que a promoção da democracia na região não tem sido suficiente para evitar conflitos violentos entre os Estados da região, uma vez que as políticas nacionais sobrepujam, muitas vezes, as políticas e interesses regionais, independente do regime político dos Estados envolvidos nas disputas.

**Palavras-chave:** Uso da força. Ruptura democrática. UNASUL. Não intervenção. Não indiferença.

## ABSTRACT

This article aims, through a brief historical analysis of regional conflicts and the Theory of Democratic Peace, to analyze the defense of democracy in the South American region. This analysis is based on a review of the Additional Protocol on the commitment to democracy in the treaty establishing UNASUR. For that, it's especially based on the analysis of the Additional Protocol to the Treaty constituent of Unasur on Commitment to Democracy. The current discussions on in regional organizations on the defense of democracy in the region show that this defense is closely linked to the promotion of peace in South America. In other words, the regional policy to promote peace has a theoretical basis (is theoretically based) on the belief that democracies do not fight wars against other democracies. This research showed that this process has limitations, since the region has been site of numerous cases of threat and actual use of force between states. The presented hypothesis defends the argument that the promotion of democracy in the region hasn't been sufficient to prevent violent conflicts between states in the region, since national policies often outweigh political and regional interests, regardless of the political regime of States involved in disputes.

**Keywords:** Use of force. Democratic rupture. UNASUR. Nonintervention. No indifference.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo, a través de un breve análisis histórico de los conflictos regionales y la Teoría de la Paz Democrática, reflexionar sobre la defensa de la democracia en la América del Sur. Por lo tanto, es guiada sobre la análisis del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. Los debates en curso sobre las organizaciones regionales acerca de la defensa y la democracia en la región muestran que esta defensa está estrechamente vinculada a la promoción de la paz en América del Sur. Es decir, la política regional para promover la paz tiene como base teórica la creencia de que las democracias no hacen la guerra a otras democracias. Esta investigación mostró que este proceso tiene limitaciones, ya que la región ha sido escenario de numerosos casos de amenaza y del uso real de la fuerza entre los estados. La hipótesis formulada defiende el argumento de que la promoción de la democracia en la región no ha sido suficiente para prevenir los conflictos violentos entre los Estados, una vez que las políticas nacionales sobrepujan, a menudo, las políticas y los intereses regionales, independientemente del régimen político de los Estados involucrados en las disputas.

**Palabras clave:** Uso de la fuerza. El colapso de la democracia. UNASUR. No-Intervención. No-indiferencia.

<sup>1</sup> Nota do Editor: Pelo fato da Coleção Meira Mattos adotar o sistema de publicação Ahead of Print, registra-se, a partir do presente artigo, a incorporação da seguinte norma editorial: "Ao acolher contribuições na área das Ciências Militares, bem como no campo interdisciplinar dos Estudos de Defesa, a Coleção Meira Mattos eventualmente apresenta informação de cunho profissional, razão pela qual se destaca que as opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não representando o posicionamento institucional da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, do Exército Brasileiro ou, mesmo, do(s) órgão(s) de vinculação do(s) autor(es). Neste sentido, o(s) autor(es) são responsáveis pela veracidade, precisão e retidão das fontes e conteúdos citados."

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC, Brasil

E-mail: <heitorpergher@hotmail.com>

Mestrando em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis - SC, Brasil

E-mail: <graciela.pagliari@gmail.com>

Professora de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB)

## I INTRODUÇÃO

Um sistema internacional composto majoritariamente por Estados democráticos é entendido pelos teóricos de segurança internacional e, principalmente, pelos adeptos da Teoria da Paz Democrática<sup>4</sup>, como um fenômeno que diminui os incentivos de incorrer em guerras para resolver conflitos de interesses entre Estados. Esse fenômeno estaria intimamente ligado a formas de governos mais representativas dos interesses dos cidadãos, que não desejam se envolver em guerras violentas, custosas, nas quais suas próprias vidas poderão ser perdidas. Os regimes democráticos, assim, seriam detentores de qualidades intrínsecas que privilegiariam a solução de conflitos de forma pacífica e não mediante o uso da força.

A conceituação do vocábulo “democracia” faz-se, assim, essencial para fundamentar adequadamente esta discussão. Entende-se que esse conceito pode ser definido como a forma de governo que garante a todo cidadão voz ativa na engrenagem política do Estado, seja através do sufrágio universal, seja pela participação política direta (conceito adaptado de Jürgen Habermas, 1996). Devemos ressaltar que a parcimônia e generalidade empregadas nessa definição são propositais, uma vez que uma fixação de significado mais particularista e aprofundada prejudicaria a análise holística que se busca propor de América do Sul como uma região democrática e politicamente estável e coesa.

A região sul-americana é, sem dúvida, formada por rica variedade cultural, social, e política, mesmo que todos os Estados do subcontinente possam ser enquadrados, genericamente, como democráticos. A definição aqui proposta possibilita o enquadramento da totalidade dos Estados sul-americanos como regimes democráticos, permitindo o estudo mais aprofundado da aplicação ou não da Teoria da Paz Democrática na região.

Nesse sentido, deve ser salientado que desde o fim do conflito global que opunha Leste e o Oeste, durante o período da Guerra Fria, tem-se observado grande expansão do número de países democráticos por todo o globo. A América do Sul não foi exceção desse amplo fenômeno de democratização mundial que ocorreu nas últimas décadas. O subcontinente também passou por um longo processo de mudança política, substituindo os regimes ditatoriais por governantes eleitos democraticamente, principalmente a partir da década de oitenta do século passado. Atualmente, todos os doze Estados da região se consideram democráticos, o que não

implica, certamente, que o termo “democracia” assumo o mesmo significado para cada um deles. Exatamente por isso, faz-se necessária a utilização de conceituação generalista e não tão rígida do termo “democracia”.

Segundo a Teoria da Paz Democrática, governos eleitos democraticamente gerariam, por si só, incentivos para resolver as questões internacionais de forma negociada. O governo estatal, representando os interesses da maioria, abriria mão de sua prerrogativa de resolver suas disputas com outros Estados democráticos por meio do uso da força. Seriam, dessa forma, priorizados os meios diplomáticos para resolver os eventuais atritos de interesse entre Estados. Fica evidente que essa teoria dedica grande peso às pressões internas do Estado ao que se refere a sua atuação no cenário internacional.

Pondera-se, assim, que os pressupostos básicos dessa teoria são que os Estados democráticos possuem características pacifistas e racionais internas que os inibem ou até mesmo os impedem de guerrear com outros países democráticos. Dessa forma, segundo a Teoria da Paz Democrática, o aumento do número de Estados democráticos diminuiria as chances da eclosão de guerras internacionais. Deste modo, lentamente foi-se vinculando ao processo de democratização a ideia de paz, segurança, diminuição dos conflitos interestatais, defesa dos direitos humanos e tantos outros fatores que são considerados benéficos à humanidade como um todo. Acredita-se que a região sul-americana pode trazer esclarecimentos interessantes a essa relação direta que foi criada entre democracia e a diminuição do uso de força entre Estados, demonstrando que isso não necessariamente tem ocorrido no percurso histórico da região.

O compromisso com a preservação dos regimes democráticos na região sul-americana, desde a elaboração da cláusula democrática no Mercosul ainda na década de 1990, foi uma das principais ações tomadas pelos governos nacionais pós-ditatoriais no âmbito da cooperação intergovernamental. As atrocidades cometidas durante as várias décadas de regime militar ainda estão vivas nas mentes dos cidadãos sul-americanos e, por isso, entende-se que a manutenção do status de região democrática é extremamente importante e requer atenção privilegiada dos governos da área. Acredita-se também que a própria consolidação da democracia na região exige a manutenção de eleições periódicas, da legalidade de governo e da representatividade, medidas essas defendidas também pelos mecanismos de proteção da democracia.

Para isso, foram criados organismos internacionais capazes de promover a defesa da democracia, seja no âmbito do Mercosul, com suas cláusulas de Ushuaia, seja através da Organização dos Estados Americanos – OEA, ou tantas outras instituições internacionais atuantes na área. Porém, nesses últimos anos, com a retomada da ideia de América do Sul como espaço de segurança e de cooperação em vários setores, buscou-se ressaltar o papel central que instituições internacionais da região poderiam

<sup>4</sup> Alguns dos autores e obras que podem ser consultadas sobre o assunto: Christopher Layne, em “Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace”, de 1994; Zeev Maoz e Bruce Russett, em “Normative and Structural Causes of Democratic Peace”, de 1993; Carlos Santiso, em “Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira”, de 2002; John Oneal e Bruce Russett, em “Triangulating peace – democracy, interdependence and international organizations”, de 2001.

desempenhar para defender esse princípio tão valioso às nações do continente.

Em que pese o discutido acima acerca da definição de Estados democráticos, o uso da força, principalmente na sua faceta de ameaça de uso, tem sido recorrente. A América do Sul é vista historicamente como uma região de paz, porém, não se abriu mão do uso da força e, principalmente, da ameaça do uso da força entre as nações sul-americanas. Segundo demonstra Mares:

A América Latina fornece uma rica história para qualquer um investigando os conflitos violentos. Há periódicas corridas armamentistas, governos recebem ou não aprovação internacional, fervor nacionalista se expande, e políticas se movem para longe e em direção da democracia (MARES, 2001, p. 26).

A análise de Mares evidencia que a escalada de conflitos violentos na América do Sul continua sendo a realidade da região, uma vez que se recorre à ameaça do uso da força de tempos em tempos. Assim, como será possível observar no decorrer deste artigo, os Estados não abriram mão do uso da força para resolver suas disputas. Em Mares, fica evidente o objetivo de questionar o status de região pacífica que é atrelado, sem análise cuidadosa dos fatos históricos, à América do Sul, pois o autor ressalta que as relações regionais combinam assuntos territoriais e ações de projeção de poder ao longo do tempo, e que verifica-se que muitos pontos de fricção que ainda subsistem dizem respeito aos interesses básicos dos Estados (MARES, 1996).

Autores como Holsti (2004) e Mares (1996; 2001; 2012) apresentam dados e considerações que desmistificam o uso da força controlado nas relações regionais. A “paz violenta” de Mares se refere a uma região com vários Estados, com níveis distintos de desenvolvimento econômico, que se engajam em constantes atritos em assuntos nos quais seus interesses não são harmoniosos. Para Holsti, a América do Sul inicialmente poderia ser vista como uma zona de paz, entretanto, em face dos problemas decorrentes de seus Estados fracos, seria colocada na categoria de zona de não guerra, ou paz negativa. Assim, conviveriam com intervenções e crises militarizadas, alianças e corrida armamentista, mas não produziram guerras interestatais; embora conflitos militarizados sejam frequentes.

Observa-se, dessa forma, que o processo de defesa da democracia apresenta constrangimentos. A região demonstra que há, de fato, ameaças e uso efetivo de força entre Estados ditos democráticos. Busca-se discutir neste estudo a possibilidade de haver correlação direta entre a tentativa dos governos locais de expandir a capacidade de defesa da democracia e a diminuição do recurso à força para resolver disputas entre Estados sul-americanos.

Dessa análise, emergem dois questionamentos

fundamentais. Primeiramente, devemos responder se é possível afirmar que a criação de mecanismos de defesa da democracia levou à efetiva diminuição do uso da força entre Estados. Além disso, busca-se lançar luz sobre a relação direta que se cria entre um sistema mais eficaz de defesa da democracia e a diminuição dos conflitos violentos na região. Para avaliar esses e outros questionamentos será fundamental analisar o papel atual desempenhado pela UNASUL na defesa da democracia.

## 2 O PROTOCOLO ADICIONAL DA UNASUL E A CRISE PARAGUAIA<sup>5</sup>

A criação da UNASUL representa momento único na história da América do Sul e no seu processo de integração regional. Após a ratificação dos doze países que formam a região, foram propostas, principalmente através de conselhos setoriais, a criação de políticas públicas nos mais diversos setores, incluindo questões importantes como integração estrutural, energética, de segurança, saúde, educação, cultura, ciência, tecnologia, dentre tantas outras.

Posteriormente à sua ratificação, foi proposto o Protocolo Adicional sobre a Proteção da Democracia na região que possibilitou, formalmente, o uso de medidas drásticas contra Estados membros que descumpram com a ordem democrática estabelecida. Dentre essas medidas estão: o fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e abastecimento.

O Protocolo Adicional da UNASUL sobre a defesa da democracia, assinado na cidade de Georgetown, em novembro de 2010, é visto como revolucionário por ter como signatários todos os Estados da região e também por possibilitar o uso de ações coercitivas no caso de haver a quebra ou ameaça de quebra do regime democrático em qualquer dos Estados signatários do protocolo adicional. Entre as ações cabíveis estão: restrições econômicas, suspensão de comércio, fechamento de fronteiras e cessação de ajuda humanitária. Deve-se ressaltar que essas medidas poderiam ser aplicáveis antes mesmo de haver a ruptura democrática, bastando a ocorrência da ameaça de ruptura.

Deve ser salientado que mesmo que algumas medidas sejam consideradas revolucionárias, o Protocolo Adicional da UNASUL não é completamente inovador; há algumas décadas a região tem se demonstrado ativa

<sup>5</sup> Foi proposto neste artigo um estudo analítico focado na crise democrática paraguaia. Entende-se, no entanto, que o exposto aqui é aplicável a outros casos, como a crise democrática da Venezuela de 2014. Sobre o assunto podem ser consultados: GOMES, E. B.; WINTER, L. A. C. Caminhos para a estabilidade democrática no Mercosul: a questão da Venezuela, 2015. *Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN*, v. 17, n. 1, p. 69-90, jan./abr. 2015. MIRANDA, J. A. A. *Populismo, Democracia e a Constituição na Venezuela. Direito, Estado e Sociedade*, n. 45 p. 32-60 jul./dez. 2014.

na defesa dos regimes democráticos locais. O Protocolo, mesmo que tenha sido capaz de prever medidas drásticas de preservação dos regimes democráticos na região, não conseguiu superar as barreiras do *intergovernamentalismo* e da obrigatoriedade de se tomar decisões por consenso, por exemplo.

Como já foi demonstrado anteriormente, a defesa da Democracia na região sempre buscou evitar a utilização de métodos coercitivos como meios de ação. O Brasil, por exemplo, tem elencado no seu artigo 4º da Constituição Federal o sagrado princípio da não intervenção. Porém, com o adensamento dos processos de integração, há a demanda pelo fortalecimento das organizações regionais que visam criar não somente mercados comuns e áreas de cooperação econômica e comercial, mas também reforçar a segurança regional — como é o caso da UNASUL, criada em 2008 e que entrou em vigor em 2011, — e a defesa, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, também conformado em 2008.

Desses processos de adensamento têm surgido iniciativas com maior poder intervencionista, como é o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia, mais conhecido como Cláusula Democrática da UNASUL. Nesse protocolo, como foi apresentado, são possibilitadas duras medidas caso quaisquer dos Estados Membros da UNASUL passem por rupturas democráticas ou haja evidências de ameaças de ruptura.

Segundo o artigo primeiro do protocolo:

O presente Protocolo será 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. (PROTOCOLO..., 2010).

Fica explícito, logo no início do documento, que a ameaça de ruptura da ordem democrática já bastaria para tornar aplicável o protocolo adicional e todas suas medidas coercitivas. Esse compromisso, que pode ser chamado de preventivo, demonstra a preocupação da cláusula em agir de forma anterior à ruptura, momento em que uma intervenção se tornaria muito mais complexa e de difícil execução, visto que poderia já ter se instituído outro governo no poder.

No artigo quarto do documento elencam-se as medidas que podem ser tomadas para se reestabelecer a ordem democrática:

O Conselho de Chefes de Estado e de Governo, ou na falta deste, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, poderá estabelecer, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, entre outras, as medidas detalhadas abaixo, destinadas a restabelecer o processo político institucional democrático. Estas medidas entrarão em vigor na

data de adoção da respectiva decisão.

a. - Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas decorrentes do Tratado Constitutivo da UNASUL.

b. - Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e abastecimento.

c. - Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais.

d. - Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado derivados dos acordos de cooperação em que seja parte.

e. - Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (PROTOCOLO..., 2010).

O documento explicita quais são as autoridades competentes para executar as medidas que podem ser impostas pelo protocolo — o Conselho de Chefes de Estado e de Governo e, na sua falta, o Conselho de Ministro das Relações Exteriores. A execução demonstra uma ação conjunta dos governos da região. Esse método de decisão bem representa o histórico processo de integração da região, que dá preferência a processos de cooperação através de medidas intergovernamentais e não supranacionais, o que acarretaria a transferência de parcelas de soberania dos Estados-nação para as instituições internacionais.

Deve-se chamar atenção também para o item “b” do artigo, no qual entendemos que estão as medidas mais drásticas possibilitadas pelo protocolo adicional. Elenca-se a possibilidade de fechamento total das fronteiras terrestres, a suspensão do comércio com o país em crise, o corte de fornecimento de energia, além de suspensão de transporte aéreo e marítimo.

Não há dúvidas em se afirmar que essas medidas, se efetivamente aplicadas, poderiam reduzir as chances de um Estado da região passar por uma ruptura democrática. Observa-se, porém, que não são apontados meios práticos que levarão à aplicação dessas medidas em caso concreto. Assim, entende-se que falta operacionalidade prática aos procedimentos de segurança democrática supracitados. O campo legislativo está ainda muito distante da efetiva aplicação ao caso concreto. Além disso, o processo de decisão intergovernamental, que depende da vontade unânime dos Estados-membros, também dificulta a efetividade da instituição.

De qualquer forma, fica evidente que essas medidas são bastante drásticas e que se caracterizam como meios coercitivos de fazer com que os Estados que estejam passando por um processo de ruptura democrática sejam coagidos a não agir dessa forma. Ao mesmo tempo, observa-se que as medidas mencionadas no protocolo são de aplicação interna aos Estados. Mesmo que não se possa falar em efetivo uso de força para manutenção

da democracia, é evidente que os dispositivos utilizados visam gerar, de forma eficaz, a defesa da democracia na região. Daí surgirem dúvidas da adequação do princípio da não intervenção com a atuação brasileira em ações desse tipo. De qualquer forma, é difícil comprovar a ingerência estatal em assuntos internos de outro Estado quando são utilizados os meios supramencionados, uma vez que não há atuação interna no Estado alvo das medidas coercitivas.

Cabe ainda atentar para o papel proativo do Protocolo Adicional no sentido de possibilitar a ação antes mesmo que ocorra a ruptura democrática no país em crise. A possibilidade de ação ante a mera ameaça de ruptura é entendida como ponto positivo, uma vez que uma ação posterior à ruptura será sempre muito mais problemática. Assim, as medidas previstas no Protocolo podem ser tomadas preventivamente, aumentando a garantia de que o compromisso democrático será cumprido.

Além das medidas supracitadas, possibilita-se ainda a atuação diplomática. Segundo o artigo quinto do documento:

Conjuntamente com a adoção das medidas previstas no artigo 4º, o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, ou na falta deste, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, interporá seus bons ofícios e realizará gestões diplomáticas 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 (PROTOCOLO..., 2010).

Observa-se, assim, que o Protocolo considera também importante a negociação por meios diplomáticos, mas atrela essa ação às do artigo 4º, no qual são garantidas as medidas coercitivas de defesa da democracia. Percebe-se que há uma complementação entre as medidas do artigo 4º e dos meios diplomáticos, uma vez que não é facultado ao Conselho de Chefes de Estado a utilização da diplomacia como forma de promover o restabelecimento da democracia no país afetado. São ações que devem ser tomadas em conjunto, buscando assim a melhor e mais rápida solução para o momento de crise.

A comunicação de casos de possível ruptura com a ordem democrática caberá aos Estados membros diretamente afetados. Afirma o artigo sexto:

Na hipótese de o governo constitucional de um Estado-Membro considerar que existe uma ameaça de ruptura ou alteração da ordem democrática que o afete severamente, este poderá recorrer ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministros das Relações Exteriores, por intermédio da Presidência Pro Tempore e/ou da Secretaria-Geral, a fim de informar sobre a situação e requerer medidas concretas de cooperação concertadas e o pronunciamento da UNASUL para defender e preservar suas instituições democráticas (PROTOCOLO..., 2010).

Após analisar as medidas cabíveis no caso de ameaça ou efetiva ruptura democrática nos Estados membros, cabe avaliar a participação efetiva da UNASUL na crise democrática pela qual passou o Paraguai em 2012, após o processo relâmpago de *impeachment* do então presidente Fernando Lugo. Deve ser ressaltado o fato de que no momento da retirada do poder do ex-presidente Lugo, o Protocolo Adicional da UNASUL sobre democracia já havia entrado em vigor.

Um dos documentos de grande importância que deve ser analisado é, sem dúvida, o comunicado da UNASUL sobre a crise paraguaia. Consta no documento:

Comunicado da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai

Assunção, 22 de junho de 2012

Os Chanceleres e Representantes dos países da UNASUL, junto ao Secretário-Geral da Organização, viajaram à República do Paraguai em cumprimento do mandato dos Chefes e Chefas de Estados da UNASUL reunidos na cidade do Rio de Janeiro, em 21 de junho de 2012, com o objetivo de conhecer in situ todos os aspectos da situação política do país. Para tanto, mantiveram reuniões com o Presidente Fernando Lugo.

Adicionalmente, reuniram-se com o Vice-Presidente Federico Franco, com dirigentes políticos de diversos partidos e com autoridades legislativas, de quem lamentavelmente não obtiveram respostas favoráveis às garantias processuais e democráticas que lhes foram solicitadas.

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

Os Chanceleres consideram que as ações em curso poderiam ser compreendidas nos artigos 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.

Os governos da UNASUL avaliarão em que medida será possível continuar a cooperação no marco da integração sul-americana.

A missão de chanceleres reafirma sua total solidariedade ao povo paraguaio e o respaldo ao Presidente constitucional Fernando Lugo (COMUNIDADO..., 2014).

O documento acima demonstra cabalmente que a situação pela qual passou a República do Paraguai se caracterizou como um evento passível de ter aplicadas as medidas elencadas pelo Protocolo Adicional da UNASUL sobre Democracia. É interessante notar, porém, que os Chanceleres entenderam serem aplicáveis somente os artigos primeiro, quinto e sexto, sem mencionar em qualquer momento a aplicação das medidas do artigo quarto, onde constam as ações mais drásticas que se pode lançar mão para defender a democracia na região.

Não é explicado porque as medidas do artigo 4º não seriam aplicáveis, mas é evidente que essas medidas são consideradas medidas de *ultima ratio*, ou seja, que

somente serão aplicadas caso todos os meios menos invasivos de se chegar a uma solução falhem em sanar os problemas combatidos. Prevalece, assim, o interesse em defender a democracia por vias negociadas e não coercitivas, mesmo que haja previsão em contrário no protocolo adicional da UNASUL. Além disso, o fato de não haver certeza de que o processo de impeachment de Fernando Lugo constituía um ilícito jurídico frente à legislação paraguaia pode ter dificultado a utilização das medidas mais drásticas do Protocolo adicional, como o artigo quarto.

A falta de operacionalidade prática da Cláusula Democrática da UNASUL é certamente um problema para o qual se deve buscar soluções. Fica evidente que a sua aplicação depende da vontade política dos Estados membros e não de uma organização supranacional, algo que a UNASUL nunca tentou ser ou tem a pretensão futura de se tornar. A forma de se tomar decisões se caracteriza como um sistema interestatal, dependente da vontade unânime dos envolvidos, o que certamente dificulta a aplicabilidade das suas medidas. Ou seja, a vontade política de cada um dos Estados é imperativa para que as medidas de defesa da democracia possam ser utilizadas.

Conclui-se, assim, que a ação em casos de ruptura da democracia, considerando o quão crítica é uma situação desse tipo, bem como o grau de intervenção interna que se exige para chegar a uma solução aceitável, se demonstra de difícil equacionamento e execução. Esse aparente insucesso ocorre da dificuldade em se obter consenso sobre a aplicabilidade das medidas de proteção democrática, o que leva ao engessamento da UNASUL na defesa dos governos democráticos regionais.

O caso paraguaio bem exemplifica as limitações do sistema de proteção da democracia da UNASUL. Mesmo que se tenha aprovado medidas inovadoras de intervenção interna nos Estados para solucionar as crises democráticas, a instituição ainda carece de apoio político dos Estados membros para que se consiga ver concretizadas suas medidas institucionalizadas. A incapacidade de atuar no importante caso do Paraguai deve ser vista como falha efetiva do sistema de proteção da democracia vigente na UNASUL.

Formalmente, o Protocolo adicional possibilita ações extremas contra rupturas ou ameaças de ruptura de regimes democráticos. Porém, a prática ainda está muito aquém do que é garantido formalmente. A Declaração de Georgetown bem demonstra as incompatibilidades apresentadas entre prática e regras estabelecidas:

Sáúdam a aprovação do “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia”, como uma garantia fundamental à ordem democrática e constitucional e uma condição essencial do processo de integração dos Estados-membros da UNASUL. Este Protocolo Adicional deriva do mandato

estabelecido na Declaração de Buenos Aires de 01 de outubro de 2010, na qual se afirma que os Estados-Membros não tolerarão desafio algum à autoridade institucional, nem tentativa de golpe ao poder civil legitimamente constituído e que adotarão medidas concretas e imediatas em caso de violação da ordem constitucional (DECLARAÇÃO..., 2014).

No discurso, observa-se grande preocupação com a efetividade das ações tomadas no âmbito da UNASUL. Porém, a prática tem se demonstrado muito diferente do que foi possibilitado formalmente com a aprovação do Protocolo Adicional sobre a Defesa da Democracia. Ainda há grandes limitações a serem superadas.

Enfim, mesmo sendo o protocolo adicional sobre compromisso com a democracia considerado uma revolução no tratamento da questão da defesa da democracia na América Latina, na prática, o protocolo falhou pelo seu engessamento político ao não ser utilizado em momentos importantes, principalmente pela incapacidade de agir dos Estados Membros.

Ainda há uma grande barreira a ser transposta na aplicabilidade do Protocolo sobre a Defesa da Democracia da UNASUL, que é dar maior operacionalidade e autonomia à Instituição, possibilitando a ação efetiva, rápida e preventiva em momentos de crise, capacidade essa essencial para a defesa da democracia na região.

### 3 A DEFESA DA DEMOCRACIA E A PROMOÇÃO DA PAZ NA AMÉRICA DO SUL

A busca pela defesa da democracia pode ser entendida como um processo que vem ocorrendo principalmente após o fim do embate bipolar entre os EUA e a URSS. A partir desse momento, que proporcionou maior liberdade de ação no cenário internacional aos Estados sul-americanos, pode ser observado com maior nitidez, na política externa brasileira, o objetivo de se integrar definitivamente à luta da defesa dos regimes democráticos. Segundo afirma Saraiva:

No continente sul-americano, o fim da Guerra Fria, a redução das opções valorativas disponíveis, o relaxamento das tensões e a solução dos conflitos centro-americanos contribuíram para que a Organização dos Estados Americanos (OEA) reforçasse sua posição e tivesse sua estrutura, funções e objetivos repensados. Buscou adaptar-se à nova dinâmica das relações interamericanas colocando-se desafios como a defesa da democracia, o fortalecimento da governabilidade democrática e uma nova concepção da segurança hemisférica (SARAIVA, 2007, p. 44).

Hoje em dia, o papel desempenhado pela OEA na região tem sido cada vez mais reduzido, uma vez que a própria região sul-americana tenta encontrar sua

identidade através da criação de instituições internacionais verdadeiramente regionais, como é o caso do MERCOSUL e da UNASUL. A ideia é criar soluções de dentro e não importá-las de instituições hemisféricas nas quais países centrais, como os EUA, exercem papel preponderante e hegemônico. Essa busca de autonomia identitária e de interesse da própria região de ser capaz de resolver os problemas advindos dos Estados que a compõe é um processo antigo, que pode ser remetido, se aceito uma prevalência dos assuntos econômicos, à criação da ALALC e da ALADI, ainda na década de 60 do século passado. Porém, analisando-se o sentido de segurança regional, o processo é bem mais atual e somente é perceptível, principalmente, a partir da criação da CASA, em 2004, e posteriormente com a criação da UNASUL, em 2011.

O entendimento de que há relação direta entre a defesa da democracia e a efetiva diminuição dos conflitos, principalmente dos conflitos interestatais, é evidente quando analisadas as políticas institucionais na região sul-americana. O adensamento das políticas de defesa da democracia busca a estabilidade política e a manutenção do status da região de zona pacífica, fato esse que é altamente questionável de ser bem sucedido quando analisados os históricos das barganhas políticas militarizadas entre os Estados da região.

A teoria das Relações Internacionais que melhor reflete essa relação direta entre democracia e paz é a Teoria da Paz democrática. Nessa teoria se delineiam com cuidado as relações diretas entre a diminuição de conflitos com o aumento do número de países democráticos pelo mundo. Segundo afirma Layne:

Há duas vertentes para a lógica causal da teoria. Uma atribui a ausência de guerra entre democracias aos constrangimentos institucionais: os efeitos restritivos da opinião pública ou dos freios e contrapesos embutidos na estrutura política interna de um Estado democrático. A outra postula que são as normas democráticas e cultura - um compromisso comum para a adjudicação pacífica de disputas políticas - o que representa a ausência de guerra entre os estados democráticos (LAYNE, 1994, p. 6).

Conforme destacado, observa-se que a Teoria da Paz Democrática apresenta dois fatores principais para justificar porque democracias não recorrem à guerra como meio de solução de suas disputas com outros Estados democráticos. Primeiramente, são citados os constrangimentos impostos por instituições internacionais e nacionais. Por essa perspectiva, entende-se que nos Estados Democráticos, por possuírem um processo de deliberação e execução de políticas públicas mais inclusivo — reflexo do interesse nacional —, seriam diminuídas ou até mesmo excluídas por completo a possibilidade de o governante agir de forma unilateral, desconsiderando por completo o interesse da população, como ocorre em regimes autocráticos, por exemplo. Essa dificuldade

em tomar ações unilaterais levaria à impossibilidade de se travar guerras entre Estados democráticos.

Como exemplo desse fenômeno democrático na política externa dos Estados, poderia ser citado o exemplo brasileiro. Uma das mais importantes competências legislativas do Congresso Nacional se constitui da sua faculdade em aprovar ou não o pedido de declaração de guerra do Presidente da República, assim como o pedido de paz. Evidencia-se, assim, que a política externa, principalmente quando versa sobre segurança internacional, não está completamente nas mãos do chefe de Estado, como ocorreria em regimes autocráticos ou ditatoriais. Essa maior descentralização do processo de tomada de ações drásticas no cenário internacional dificulta a tomada de decisões que somente representem o interesse individual do governante ou a materialização de ações meramente ideológicas e contrárias ao interesse coletivo.

Segundo Layne (1994), outros fatores que levariam democracias a não guerrear entre si seriam os próprios princípios normativos e culturais dos regimes democráticos, que fariam com que democracias priorizassem a resolução de conflitos de forma negociada, por meio de acordos e da diplomacia. Os próprios cidadãos do Estado, que optaram por eleger um regime democrático, pressionariam seus governantes para que abrissem mão da utilização de políticas externas ofensivas e violentas contra outros Estados democráticos. A ideia é que haveria uma natureza humana pacifista, que seria valorizada pela forma de governo, que respeitaria essa natureza humana por preferir não se envolver em conflitos violentos e optar pela solução pacífica de contendas.

Segundo Maoz e Russett (1993, p. 636), “a correlação entre a ausência total de guerras entre Estados democráticos e o fenômeno da democracia não pode ser considerada ao acaso”. Ainda citando Layne:

[...] o argumento de constrangimentos institucionais não fornece uma explicação convincente para a ausência de guerra entre democracias. Assim, o poder explicativo da teoria da paz democrática repousa sobre o poder de persuasão da afirmação de que as normas e cultura democráticas explicam por que, apesar de Estados democráticos lutar com as não-democracias, eles não vão à guerra uns com os outros (LAYNE, 1994, p. 20).

É interessante observar que Layne acredita que os constrangimentos institucionais não são suficientes para explicar porque inexistente guerra entre Estados democráticos. Porém, até mesmo essa afirmação de que não há guerra entre Estados democráticos deve ser questionada. Um argumento interessante que normalmente é trazido pela Teoria da Paz Democrática é que a extinção de conflitos interestatais exigiria a maturação das democracias envolvidas, fato esse que poderia ser questionado se existente na América do Sul,

uma vez que a maioria dos regimes da região tem em média 30 anos de existência. Sobre esse ponto de vista, Maoz e Russett afirmam:

Em termos de processos que operam no atual sistema interestadual, este resultado sugere que, na medida em que as normas e instituições levam tempo para desenvolver, as recém-criadas democracias da Europa Oriental e em outros lugares ainda podem experimentar alguma quantidade significativa de conflitos interestatais, enquanto os seus sistemas políticos estão em processo de transição para a democracia. Mas o processo de democratização global pode levar as perspectivas de longo prazo da estabilidade internacional que surge não dos lançadores de mísseis, mas do controle popular dos governos e das normas de resolução pacífica dos conflitos políticos associados com os sistemas políticos democráticos (MAOZ; RUSSETT, 1993, p. 636-637).

Assim, o argumento da Teoria da Paz Democrática para os recorrentes conflitos entre democracias e para as ameaças de uso de força entre os Estados da região certamente teria como fundamento a instabilidade e brevidade dos regimes democráticos da região. Porém, acredita-se que essa justificativa não tem lugar numa região que vem mantendo o status de democrática, com alguns poucos eventos desestabilizadores, há mais de 30 anos.

O argumento de que a brevidade do regime seria um fator determinante para avaliar o quão pacífico é um governo e o quanto ele estaria disposto a abrir mão do uso da força para resolver suas disputas é nitidamente defendido para dificultar a falsificação da teoria. Sempre que uma democracia recorre ao uso da força para resolver suas disputas com outro Estado democrático podem ser apresentados argumentos como esses para “salvar” a teoria da falsificação, perpetuando assim o seu poder explicativo e a capacidade de previsão científica. Não se aprofundará essa discussão epistemológica sobre a Teoria da Paz Democrática, pois não há aqui espaço para isso. Porém, ressalta-se que esse é um ponto crucial a ser estudado sobre a Teoria da Paz Democrática em trabalho posterior.

Esse argumento de estabilidade democrática praticamente torna a Teoria da Paz Democrática blindada contra falsificações, já que avaliar o quanto estável é uma democracia é um julgamento de valor passível de ser interpretado segundo os interesses do pesquisador. Ou seja, a subjetividade da análise do pesquisador estará intimamente ligada à conceituação que este fizer do termo “democracia”. Quanto mais elástica e solta for essa conceituação, maior será o espaço para uma análise subjetiva, que atenderá os interesses do pesquisador.

O que se busca demonstrar neste trabalho é que, independentemente da estabilidade dos regimes democráticos da região, o que se tem observado é o recorrente uso da força no relacionamento entre Estados

da região. Mares demonstra que o recurso à força militar é entendido na América do Sul como um mecanismo de barganha política, que muitas vezes pode levar efetivamente ao desencadeamento da guerra. Segundo o autor:

O conceito de uma "paz violenta" nos obriga a considerar o uso oficialmente sancionado da violência militar para além das fronteiras nacionais, quando a guerra não é o resultado pretendido. A guerra pode ocorrer, mas como resultado da dinâmica de escalção desconhecidas, imprevistas ou mal calculadas por aqueles que tomaram a decisão inicial de usar a força militar. Em suma, a decisão de usar a força militar deve ser pensada como uma tática de negociação, em vez de uma decisão para resolver uma disputa interestatal por meio da guerra (MARES, 2001, p. 7).

Assim, Mares questiona a própria afirmação de Layne de que democracias não guerreiam com outras democracias. O uso da barganha política através da ameaça do uso da força é uma prática recorrente na América do Sul, o que tem ocasionado conflitos violentos na região. Assim, a percepção de que o uso da força é largamente descartado na região, uma vez que houve apenas uma guerra após o final da Guerra Fria, é equivocada. Segundo o entendimento de Mares, a demonstração de força ocorreu em várias ocasiões e é uma política de barganha usual entre os países sul-americanos, fato esse que descaracteriza a região como pacífica.

De forma a corroborar o entendimento de Mares, pode ser citado Holsti (2004). Segundo o autor:

A América do Sul no século XX - ou, mais precisamente, desde 1941, data de sua última guerra - se encaixa na categoria de região sem guerra ou região de paz negativa porque desde o conflito Equador-Peru daquele ano ela tem sido palco de quarenta e três disputas militarizadas e crises [...] e outras formas de comportamento que são incompatíveis com os conceitos de zona de paz ou comunidade segurança pluralista. Na verdade, o histórico de guerras recentes até a década de 1980 colocaria a região somente nos níveis "introdutórios" de uma zona sem guerra (HOLSTI, 2004, p. 158).

O exposto por Holsti fortalece o argumento de Mares no sentido de demonstrar que a região, ainda que não tenha um histórico recente de guerras entre Estados da região, também não pode ser caracterizada como uma região de paz ou mesmo como um estágio mais avançado de comunidade de segurança.

Segundo Mares (2001, p. 91), o uso da força pelo tomador de decisão pode vir a ser bem interpretado pelo seu eleitorado, dependendo de qual questão está em jogo. Nesse sentido, ele desconstrói o argumento institucionalista que afirma que o eleitorado sempre optará por meios negociados e não violentos para realizar a política de Estado. As três temáticas analisadas por Mares, como aquelas que mais preocupam o eleitorado, foram:

inflação, atividade guerrilheira e disputas fronteiriças. Assim, segundo Mares, quando essas três questões estão em jogo, o tomador de decisão tem maior facilidade em angariar o apoio popular para que use a violência contra outro Estado.

Para corroborar o seu argumento com fatos históricos, Mares (2001, p. 39) afirma que durante o período de 1884 a 1993 ocorreram 127 disputas militarizadas entre Estados, demonstrando que a região, há muito tempo, está longe de poder ser considerada pacífica. Ainda em Mares (2001, p. 33), é citado o caso da Guerra do Cenapa, que ocorreu em 1995, entre Equador e Peru, momento em que ambas as nações já eram democráticas. Porém, antes desse momento culminante, podem ser citados ainda outros embates militarizados entre essas nações. Os anos de 1981, 1983, 1984, 1985, 1988, 1989, 1991 e 1994 registraram atrito militarizado entre as duas nações.

São citados ainda (MARES, 2001, p. 42) outros exemplos de conflitos militarizados entre democracias sul-americanas, como os ocorridos em 1982, 1984, 1987, 1988, entre Venezuela e Colômbia. Devemos salientar, ainda, que a grande maioria dos conflitos apresentados pelo autor se encaixa na sua hipótese de aceite de uso da violência pela população, uma vez que a quase totalidade dos conflitos ocorreu por disputas territoriais e atividade guerrilheira. Assim, a linha temporal analisada bem demonstra que a região, mesmo após a sua redemocratização em fins do século XX, não pode ser analisada como pacífica, argumento este amplamente difundido e defendido na academia.

Ainda que Mares entenda que houve conflitos militarizados entre Estados sul-americanos democratizados, Holsti cita que mesmo quando não ocorre conflito aberto entre Estados, há a preparação para essa possibilidade. Esses momentos de não encontros abertos entre Estados sul-americanos têm reflexos sobre as políticas de segurança dos Estados. Segundo Holsti (2004):

Capacidades militares em algumas regiões da América do Sul continuam a ser direcionadas para os vizinhos. Além da movimentação de tropas, alguns governos da América do Sul continuam a desenvolver planos de guerra, conhecidos como 'hipóteses de conflito contra seus vizinhos'. A maioria é secreta e não sujeita ao escrutínio parlamentar ou ao debate (HOLSTI, 2004, p. 160).

Esse argumento invalida o entendimento generalizado de que a América do Sul é uma região completamente pacífica. Ainda que se possa afirmar que os Estados sul-americanos raramente guerrearam entre si neste último século e que, fora algumas poucas exceções, têm suas fronteiras bem definidas, a ameaça do uso da força e a preparação na estratégia de segurança dos Estados de guerras entre si permanece sendo uma realidade na região.

Deve-se entender que discórdias entre Estados é um resultado natural do sistema anárquico de unidades soberanas. Porém, observa-se que na América do Sul os Estados têm, de forma recorrente, utilizado sua força militar como ferramenta de barganha para decidir suas disputas. Assim, é questionável o papel desempenhado pela defesa da democracia em diminuir esse fenômeno tão presente na região.

O argumento de que a democratização e o fim da Guerra Fria, com a eliminação da distribuição bipolar do poder, teriam trazido paz à região é falso (MARES, 2012, p. 28). A região ainda vive, hoje, o risco de processos de securitização e tensões elevadas, assim como o uso recorrente da força militar como ferramenta de barganha política entre Estados. Há dúvidas também em se afirmar que um sistema de proteção da democracia mais efetivo poderia alterar esse quadro de uso da força entre Estados. Talvez, a questão da guerra e da paz dependa de outras variáveis que não somente o regime político vigente na América do Sul.

## 4 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou demonstrar as limitações e os avanços do processo de defesa da democracia na América do Sul, principalmente focada no seu papel de promovedor da paz. Primeiramente, apresentou-se a evolução das instituições internacionais da região que nasceram com a intenção de garantir e promover a democracia na região. Nesse sentido, o trabalho foi centralizado na análise do Protocolo Adicional sobre Democracia da UNASUL, que é considerado marco histórico na defesa da democracia na região.

O foco do trabalho foi questionar, por meio de uma análise da história recente da região, o argumento de que a defesa da democracia na América do Sul estaria intimamente conectada com a redução dos conflitos interestatais. Os fatos analisados demonstram que essa relação é, em parte, verdadeira. Porém, não se pode afirmar que a defesa da democracia, por si só, pode tornar a América do Sul uma região de paz, uma vez que houve inúmeros casos de ameaça de uso da força e conflitos com efetivo uso da força entre Estados democráticos sul-americanos. Outros fatores, como a atual tendência de aprofundamento do processo de integração e a grande interdependência da região, também poderiam servir ao fim de justificar o atual período de paz por qual passa a região. Não há indícios claros de que o fenômeno da paz esteja atrelado exclusivamente à promoção da paz na região.

Além disso, segundo demonstrado por Holsti (2004, p. 161), a região sul-americana foi palco de crises militarizadas, manobras de tropas militares, políticas regionais voltadas para a hipótese de conflito com os vizinhos, rupturas diplomáticas e competição militar entre os Estados sul-americanos. Esses fenômenos evidenciam

que a América do Sul não é claramente uma zona de paz e, muito menos, uma comunidade de segurança. Assim, o argumento de que a promoção da democracia regional fez com que a região se tornasse mais pacífica é questionado no decorrer deste artigo. Existem evidências claras de que a ameaça e o uso efetivo de força ainda é uma realidade entre os Estados sul-americanos, ainda que todos eles possam ser enquadrados como democracias.

Nesse sentido, foi demonstrado que o papel desempenhado pelas instituições que visam à manutenção e promoção de regimes democráticos é central. Porém, as instituições apresentam limitações. A democracia tem muitas qualidades a seu favor, no entanto, ela não basta para explicar porque os Estados entram muitas vezes em guerra. Para entender esse fenômeno é necessário olhar além das instituições políticas domésticas (MARES, 2001, p. 108). Nesse sentido, Mares bem exemplifica os limites dos regimes democráticos em garantir a paz:

[...] os líderes usam a política externa para fornecer bens coletivos e privados para os seus eleitorados nacionais. A questão-chave para o líder é saber se o uso da força militar irá beneficiar seus eleitores a um custo que eles estão dispostos a pagar e se o líder pode sobreviver ao seu descontentamento, se os custos forem elevados. Este não é, contudo, outro argumento da "paz democrática". Como Doyle apontou, mesmo aqueles que aceitam o argumento de que os estados democráticos são menos propensos a usar a força uns contra os outros ainda tem de explicar por que a força é de fato usada nestas relações (MARES, 2001, p. 4).

Com base no exposto, fica evidente que além de buscar a manutenção da paz através da promoção de regimes democráticos, as organizações regionais preocupadas com a manutenção da paz devem entender a relevância que os cálculos estratégicos da política doméstica dos Estados da região têm sobre suas ações. Ou seja, uma simples análise do regime político vigente nos Estados, mesmo os democráticos, não é suficiente para afirmar se aqueles conduzirão suas políticas externas de forma pacífica ou manterão políticas externas de ameaças e de uso da força.

De qualquer forma, entende-se que a Teoria da Paz Democrática (TPD) possui grande poder explicativo para estudar as causas dos conflitos da região, uma vez que seu foco é fundamentado na análise da política doméstica dos Estados. Em parte, esse estudo corroborou o entendimento da TPD, demonstrando que para compreender as causas dos conflitos na América do Sul é necessário que se observe os Estados através de uma lupa, buscando compreender os processos políticos domésticos, os tomadores de decisão influenciadores, os desejos do eleitorado e como os riscos de uso da força podem afetar a legitimidade política dos líderes. Por outro lado, evidenciamos que os cálculos estratégicos dos líderes vão muito além de considerar se o alvo do uso da força é uma democracia ou não.

Deve ser ressaltado, assim, que o principal argumento exposto neste estudo é que o processo de democratização da região apresenta limitações na busca em garantir a paz. Observamos no decorrer deste trabalho, mediante os excertos de Mares e Holsti apresentados aqui, que os Estados, ao atuarem de forma violenta no cenário internacional, passam por um processo de cálculo de custos e ganhos. Se os ganhos em se agir de forma violenta superam seus custos, há incentivos para agir dessa forma. Afirma Mares:

Desentendimentos com outros estados são inerentes à própria natureza da soberania. A questão não é se as divergências entre os países latino-americanos cessaram, uma vez que se redemocratizaram ao fim da Guerra Fria; pelo contrário, é se eles pararam de usar, ou diminuíram significativamente o uso da força militar na negociação internacional sobre estas disputas (MARES, 2001, p. 40).

Talvez, a garantia da paz na região deva ir além da busca pela defesa da democracia. A alteração desse cálculo de ganhos e custos da barganha política fundamentada na força militar é possível modificando-se os incentivos para que o Estado lance mão do uso da força ou até da ameaça do uso da força contra outros Estados da região.

O Estado deve passar a perceber o uso da força, ou a mera ameaça de seu uso, como contraproducente e não colaborador da política do Estado. Nesse sentido, a democratização do país, por si só, tem se demonstrado insuficiente em gerar efetiva alteração dos cálculos de ganhos e custos dos Estados na região. Para se coibir o uso da força, o incentivo regional deve ir além disso. O objetivo deste trabalho não foi propor soluções para essa problemática. Porém, acredita-se que demonstrar que a promoção da democracia, por si só, não é capaz de evitar a eclosão de conflitos entre Estados democráticos lança luz sobre a questão, abrindo o caminho para que outras pesquisas se atentem à questão de como tornar a região mais pacífica.

Levando em consideração as limitações do processo de defesa da democracia na sua busca pela paz, deve ser salientado que o papel desempenhado pelo Protocolo Adicional sobre a Democracia, no âmbito da UNASUL, certamente representa grande avanço institucional na defesa da democracia e da paz na região. Porém, casos como o da crise democrática do Paraguai demonstram que as ações formalmente garantidas pelo Protocolo ainda estão muito longe do que efetivamente pode ser feito em momentos de crise.

Além disso, ficou evidente que a própria ideia de que democracias não guerreiam entre si é questionável e, por isso, deve-se buscar outros meios, além da defesa da democracia, para se coibir a proliferação de casos de uso de força entre os Estados da região. Deve-se alterar, de alguma forma, os cálculos estratégicos dos Estados. A promoção regional da democracia, por si só, demonstrou-se muito fraca para alcançar esse importante objetivo.

## REFERÊNCIAS

- BERTONHA, J. F. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, n. 2, p. 107-124., 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- COMUNICADO da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) sobre a situação no Paraguai. Disponível em: <<http://www.unisinos.br/blogs/relacoes-internacionais/tag/brasil/page/5/>>. Acesso em 22 maio 2014.
- DECLARAÇÃO do conselho de chefes de estado e de governo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**: estudos de Defesa e Política Internacional, Rio de Janeiro, ano 6, n. 19. Disponível em: <[http://www.temppresente.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5789:declaracao-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul&catid=60&itemid=130](http://www.temppresente.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5789:declaracao-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul&catid=60&itemid=130)>. Acesso em: 6 Jul. 2014.
- DONADIO, M. **Visões estratégicas na América do Sul**. OLIVEIRA, M. G. In: (Org.). Comparando a defesa Sul-Americana. Recife: Ed. Universitária, 2011.
- HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Cambridge: The MIT Press, 1996. Disponível em: <<http://blogs.unpad.ac.id/teddykw/files/2012/07/J%C3%BCrgen-Habermas-Between-Facts-and-Norms.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2014.
- HOLSTI, K. J. **The State, the War, and the State of War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LAYNE, C. Kant or Cant: the myth of the democratic peace. **International Security**, v. 19, n. 2, p. 5-49, autumn, 1994.
- MAOZ Z.; RUSSETT B. Normative and structural causes of democratic peace. **The American Political Science Review**, [S. l.], v. 87, n. 3, p. 624-638. Sept., 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2938740>>. Acesso em: 6 jul. 2014.
- MARES, D. R. **Latin America and the illusion of peace**. New York: Routledge, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. Equilíbrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja. In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **Balance estratégico y medidas de confianza mutua**. Santiago: FLACSO-Chile, 1996. p. 55-86.
- NASSER, R. M.; MORAES, R. F. (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília, DF: IPEA, 2014.
- PROTOCOLO Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>>. Acesso em: 12 maio 2014.
- SANTISO, Carlos. Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 397-431, jul./dez. 2002.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 50, n.2, p. 42-59, 2007.
- VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, Special edition, p. 91-114, 2010.

### Indicação de Responsabilidade

*O conceito de autoria adotado pela CMM está baseado na contribuição substancial de cada uma das pessoas listadas como autores, seguindo as categorias abaixo:*

- (1) *Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados;*
  - (2) *Redação do manuscrito ou;*
  - (3) *Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual.*
- Com base nestes critérios, a participação dos autores na elaboração deste manuscrito foi:*

*Heitor Pergher - 1, 2 e 3.*

*Graciela De Conti Pagliari - 2 e 3.*

**Recebido em 22 de junho de 2015**  
**Aprovado em 05 de agosto de 2015**