

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,  
UNICAMP E PUC-SP

ARTHUR FELIPE MURTA ROCHA SOARES

**PARAGUAI 2012: O PAPEL DO BRASIL E A AÇÃO DA UNASUL**

SÃO PAULO

2016

ARTHUR FELIPE MURTA ROCHA SOARES

**PARAGUAI 2012: O PAPEL DO BRASIL E A AÇÃO DA UNASUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa Brasileira”.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Suzeley Kalil Mathias

SÃO PAULO

2016

Soares, Arthur Felipe Murta Rocha.  
S676 Paraguai 2012 : o papel do Brasil e a ação da Unasul / Arthur Felipe  
Murta Rocha Soares. – São Paulo, 2016.  
123 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Suzeley Kalil Mathias.  
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações  
Internacionais, 2016.

1. Paraguai – Relações exteriores – Brasil. 2. Paraguai – Política e  
governo – Séc. XXI. 3. Paraguai – Presidente (2008- : Lugo). 4. Paraguai –  
Relações exteriores – Séc. XXI. 5. América do Sul – Relações exteriores. 6.  
União de Nações Sul-Americanas. I. Título.

CDD 327.89208

ARTHUR FELIPE MURTA ROCHA SOARES

**PARAGUAI 2012: O PAPEL DO BRASIL E A AÇÃO DA UNASUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Política Externa Brasileira”.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dra. Suzeley Kalil Mathias

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Suzeley Kalil Mathias (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

---

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Tatiana Berringer de Assumpção (Universidade Federal do ABC)

São Paulo, 19 de fevereiro de 2016.

## AGRADECIMENTOS

Durante esses dois anos do curso de mestrado acadêmico, acumulei pessoas que, sem elas, não teria conseguido chegar ao final. Ainda que, involuntariamente, eu acabe esquecendo de mencionar alguém que também foi parte crucial nesse processo, preciso nominalmente dirigir-me à algumas delas.

À minha família, que sempre me apoiou e me deu todas as ferramentas necessárias para chegar até a pós-graduação. Não tenho palavras suficientes para agradecer à minha mãe, Rita Murta, pelo apoio incondicional. Ao meu irmão, Pedro Murta, pelas conversas, desabafos e por toda a ajuda – às vezes nos horários menos convenientes. Ao Adalgiso Júnior, que não mediu esforços para resolver tudo durante minha mudança para São Paulo. Aos meus avós, Romualdo Rocha e Vera Murta, pelo carinho e dedicação desde sempre.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, por ter acreditado no meu projeto e me dado todas as ferramentas necessárias para realizar minha pesquisa.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dra. Suzeley Kalil Mathias, que acolheu a mim e à minha pesquisa, com uma leitura atenta e criteriosa no meu texto, sempre buscando fazer com que eu fosse cada vez mais longe. Agradeço também pelas longas conversas, conselhos e pela amizade construída.

A todos os professores do Programa, com quem eu tive a honra de participar de aulas instigantes e de trabalhar em conjunto, sempre aprendendo muito mais do que eu imaginava que poderia nesses dois anos. Devo destacar a importante supervisão do meu estágio de docência, que foi realizada com maestria pelo Prof. Dr. Reginaldo Nasser, bem como meu longo trabalho na organização do SimpoRI, que, graças ao Prof. Dr. Samuel Alves Soares, tive a chance de aprender como organizar um evento com serenidade, seriedade e muita qualidade.

Às duas maravilhosas secretárias do San Tiago Dantas, Giovana Vieira e Isabela Silvestre, que sempre fizeram tudo que estava ao seu alcance para me ajudar em todas as minhas demandas. Assim como agradeço à Graziela Oliveira, bibliotecária, que sempre esteve disposta a me auxiliar em tantas coisas relativas ao processo de elaboração da dissertação.

Aos meus colegas do Programa, que me acolheram logo de cara desde que mudei para São Paulo, no que destaco as queridas Camilla Geraldello, Carolina Pedroso, Clarissa Ribeiro, Laura Donadelli, Luciana Saab, Marília Souza e Sara Toledo e os queridos Diego Lopes e Lucas Leite.

Aos componentes da minha banca de qualificação e da banca de defesa da dissertação,

a Prof.<sup>a</sup> Dra. Tatiana Berringer e o Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira – com quem também tive a honra de trabalhar no âmbito do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI). Agradeço por aceitarem o convite, por todos os brilhantes e pertinentes comentários sobre minha produção e pesquisa, além da leitura crítica do meu texto.

Aos professores Alexandre Morelli, Matias Spektor e Oliver Stuenkel, com quem tive o prazer de trabalhar durante alguns dias na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, dentro da III Oficina de Métodos e Técnicas de Pesquisa em História Global e Relações Internacionais, enriquecendo enormemente a minha pesquisa com exposições, debates e comentários bastante pertinentes.

À Prof.<sup>a</sup> Dra. Tatiana Rein Venegas e à Patricia Cavieres, do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade do Chile. Agradeço por toda a ajuda durante minha mobilidade acadêmica, permitindo com que eu participasse de discussões muito ricas e cheias de conteúdo junto aos professores e alunos do Instituto.

À Aline Matos, Beatriz Melo, Daniel Colom, Geórgia Albuquerque e Taís Fonseca: vocês acompanharam todos os meus dias nesses meus dois anos, me deram força, (muita) alegria e ânimo para chegar até o final. Nem sei como posso agradecer a amizade de vocês, o amor, o carinho e a dedicação. Fico feliz de saber que mesmo não morando mais em João Pessoa, nós temos uns aos outros.

À Alice Oliveira, Audir Marinho, Beatriz Palmeira, Caio Paz, João Guilherme, Lucianna Costa, Luiza Rodrigues e Tainá Hita: preciso repetir que vocês são os melhores, aqueles que estão e sempre estiveram comigo, não importa onde eu esteja ou com quem. Não dá mesmo para falar de vocês, além de deixar (mais um) muito obrigado por tudo.

À Elze Rodrigues e à Laís Azeredo, por toda a amizade e paciência, por estarem sempre dispostas a me ouvir, aconselhar e me dar força sempre que precisei.

Aos meus companheiros de rambla, de *bowling culture*, de risadas sem fim e de algumas das minhas melhores memórias até hoje: Anna Beatriz, Natália Nunes e Pedro Frazão.

Ao Nicolás Neves e à Nina Galvão, por terem se transformado nos meus portos-seguros em tão pouco tempo, acompanhando dia após dia o desenrolar da minha dissertação, me dando ânimo, disposição e força para concluir essa etapa da minha formação.

À Maria Eduarda Paiva e à Natália Leitão, pelo amor, pela ajuda, pela torcida, por estarem intimamente ligadas à minha vida na pós-graduação e por me propiciarem sempre momentos tão bons quando estamos juntos e uma saudade fora do normal quando estamos distantes.

À Clarice Freire, Gabriel Marquim e Renan Lucena, por tudo o que representam para mim, pelo apoio longo e sem medida, pelo Vínculo e pela torcida.

À Ludimila Araújo e Leandro Nobre, meus irmãos de tanto tempo, que comemoram minhas vitórias como se fossem suas, que deixam minha vida mais leve, alegre e cheia de amor.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo financiamento que proporcionou a plena execução dessa pesquisa.

## RESUMO

Dois eixos estratégicos importantes vêm pautando a política externa brasileira recente: o eixo global, enfatizado no multilateralismo e nos novos arranjos mundiais, que almeja para o país a posição de potência emergente; e o eixo regional, voltado para a América do Sul, que visa aumentar sua projeção e presença ante seus vizinhos. No que concerne ao plano regional, verifica-se uma crescente participação institucional brasileira na mediação de crises, como no Paraguai (2012). Ressalta-se que a articulação brasileira em tal evento ocorreu por meio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), expandindo e reforçando a cooperação regional. Assim, a atuação do Brasil no gerenciamento de crises recentes foi o elemento motivador para o estudo e a análise da forma como se organiza a presença do país no contexto sul-americano atualmente. A partir do redescobrimento do espaço regional, com o marco de criação da Unasul em 2008, este trabalho objetiva verificar como a crise política paraguaia de 2012, que levou o então presidente Fernando Lugo à deposição, repercutiu na região, sinalizando o *modus operandi* da Unasul na gestão de crises, bem como qual foi o papel do Brasil no desenrolar dos fatos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com investigação exploratória, de fundamentação bibliográfica e documental, apoiada na leitura de periódicos regionais e, em menor medida, de fora da região, relativos à ação da Unasul e às posturas brasileiras durante as crises ocorridas no período 2008-2012, com ênfase na crise do Paraguai. Acredita-se que a Unasul vem se constituindo como instituição regional detentora da primazia na resolução de crises. Ademais, as reações brasileiras frente aos recentes processos de instabilidade política regional podem ser vistas como uma nova compreensão acerca da articulação do Brasil na América do Sul, que ocorre sempre nos fóruns multilaterais, evitando assim possíveis desgastes diplomáticos nas relações bilaterais.

Palavras-chave: Paraguai – Relações exteriores – Brasil. Paraguai – Política e governo – Séc. XXI. Paraguai – Presidente (2008- : Lugo). Paraguai – Relações exteriores – Séc. XXI. América do Sul – Relações exteriores. União de Nações Sul-Americanas.



## ABSTRACT

Two important strategic pillars have guided Brazil's recent foreign policy: the global axis, with an emphasis in the multilateralism and the new global arrangements, which aspires an emerging power position for the country; and the regional axis, facing South America, aimed at increasing its projection and presence among their neighbors. Regarding the regional level, a growing Brazilian institutional participation in mediating crises can be found as in the Paraguay case (2012). It is noteworthy that the Brazilian coordination in such an event happened through the Union of South American Nations (Unasur), expanding regional cooperation. Thus, Brazil's performance in the recent crisis management was the motivating factor for the study and analysis of how it organizes the country's presence in the South American context nowadays. From the rediscovery of regional space, with the landmark creation of Unasur in 2008, this study aims to verify how the 2012's Paraguayan political crisis, which led to then-President Fernando Lugo's deposition, reflected in the region, signaling the *modus operandi* of Unasur in managing crisis, and to analyze what was Brazil's role during these events. It is a qualitative research, with exploratory investigation, bibliographic and documental foundation, based on the reading of regional newspapers and, to a lesser extent, from outside the region, relative to the action of Unasur and the Brazilian postures through the crises during the period 2008-2012, with an emphasis in the Paraguayan crisis. It is believed that Unasur is becoming a regional institution that holds the primacy in resolving crises. In addition, Brazilian forward reactions to recent regional political instability processes can be seen as a new understanding of Brazil's coordination in South America, which always occurs in multilateral forums, avoiding possible diplomatic wear in bilateral relations.

Keywords: Paraguay – Foreign relations – Brazil. Paraguay – Politics and government – 21<sup>st</sup> century. Paraguay – President (2008- : Lugo). Paraguay – Foreign relations – 21<sup>st</sup> century. South America – Foreign relations. Union of South American Nations.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Artigos do Protocolo sobre Compromisso com a Democracia suscitados pela Missão Diplomática da Unasul no Paraguai para justificar a ruptura da ordem democrática.....	52
Quadro 2 – O elemento temporal nos <i>juicios políticos</i> do Paraguai.....	64
Quadro 3 – Composição da Câmara dos Deputados do Paraguai em junho de 2012.....	66
Quadro 4 – Composição do Senado Federal do Paraguai em junho de 2012.....	66
Quadro 5 – Possíveis elementos de diferenciação e caracterização entre o golpismo e o neogolpismo no contexto latino-americano.....	78

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Importância das exportações venezuelanas para as relações bilaterais com os Estados Unidos.....	46
--	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>A CONSTRUÇÃO DO BRASIL COMO INTERLOCUTOR REGIONAL.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>As alternativas políticas para a América do Sul pós-regionalismo aberto.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>Integração Regional ou Liderança Compartilhada? A Política Exterior do Brasil para seus vizinhos.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3</b>	<b>A inserção internacional brasileira a partir de 2008.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4</b>	<b>Notas sobre a ação regional brasileira no governo Dilma.....</b>	<b>31</b>
<b>2.5</b>	<b>Desafios vigentes na Política Externa Brasileira para a América do Sul.....</b>	<b>34</b>
<b>3</b>	<b>A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS E SUA AÇÃO NA GESTÃO DE CRISES REGIONAIS.....</b>	<b>36</b>
<b>3.1</b>	<b>Criação da Unasul, objetivos e linhas mestras de ação.....</b>	<b>36</b>
<b>3.2</b>	<b>Unasul e OEA: coexistência na solução de controvérsias.....</b>	<b>41</b>
<b>3.3</b>	<b>A ação da Unasul ante as crises regionais.....</b>	<b>43</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Duas visões integracionistas para a região.....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.2</b>	<b>A crise boliviana.....</b>	<b>46</b>
<b>3.3.3</b>	<b>Colômbia, Venezuela e as bases militares dos Estados Unidos.....</b>	<b>47</b>
<b>3.3.4</b>	<b>A ação da Unasul na crise política do Paraguai em 2012.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3.5</b>	<b>As reuniões do Grupo de Alto Nível da Unasul sobre a situação no Paraguai (GAN).....</b>	<b>53</b>
<b>4</b>	<b>A CRISE POLÍTICA PARAGUAIA DE 2012 E O PAPEL DO BRASIL.....</b>	<b>59</b>
<b>4.1</b>	<b>O <i>juicio político</i> como instrumento da política do Paraguai.....</b>	<b>59</b>
<b>4.1.1</b>	<b>A ação do Brasil na crise política paraguaia de 1996.....</b>	<b>60</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Os <i>juicios políticos</i> de Raúl Cubas e de González Macchi ante o de Fernando Lugo.....</b>	<b>62</b>
<b>4.2</b>	<b>O <i>impeachment</i> de Fernando Lugo.....</b>	<b>64</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Notas sobre a participação dos Estados Unidos na crise política do Paraguai.....</b>	<b>73</b>
<b>4.2.2</b>	<b>O neogolpismo em debate.....</b>	<b>76</b>
<b>4.3</b>	<b>Desdobramentos do neogolpe e o papel do Brasil na gestão da crise.....</b>	<b>79</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Considerações sobre a relação bilateral Brasil-Paraguai.....</b>	<b>82</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>89</b>
	<b>ANEXO A - <i>Declaración conjunta de la UNASUR, Bariloche 28 de agosto de 2009</i>.....</b>	<b>99</b>
	<b>ANEXO B – <i>Comunicado</i>.....</b>	<b>100</b>

<b>ANEXO C - Decisão nº 26/2012.....</b>	<b>101</b>
<b>ANEXO D - <i>Acta de la Sesión de Instalación y Primera Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur sobre la situación en Paraguay.....</i></b>	<b>104</b>
<b>ANEXO E - <i>Acta de la II Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay.....</i></b>	<b>107</b>
<b>ANEXO F - <i>Acta de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay.....</i></b>	<b>110</b>
<b>ANEXO G - <i>Acta de la IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay.....</i></b>	<b>113</b>
<b>ANEXO H - <i>Acta de la V Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay.....</i></b>	<b>117</b>
<b>ANEXO I - <i>Acta de la VI Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay.....</i></b>	<b>119</b>
<b>ANEXO J - <i>Acta de la VII Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay.....</i></b>	<b>121</b>
<b>ANEXO K - <i>Participación de Paraguay en Unasur.....</i></b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O contexto sul-americano passou por uma série de transformações conjunturais nos últimos vinte anos, propiciando uma diversa gama de modelos de ação regional para os países da região. A adesão ao Consenso de Washington e seu conseqüente processo de implementação das políticas neoliberais durante os anos 1990, contrastou com a subida ao poder de líderes voltados a distintas vertentes da esquerda na década seguinte. Tal movimento gerou a impressão de que a América do Sul poderia, por fim, ser caracterizada por interesses e processos homogêneos, o que levaria a uma visão da integração para os países da região semelhante e compartilhada. Porém, isso não aconteceu.

A primeira década dos anos 2000 contextualiza-se no continente sul-americano dentro de um escopo de renovação dos projetos políticos, em que se verifica uma busca generalizada por parte dos governos da região para recuperar seu potencial de desenvolvimento. Nesse sentido, ainda que se observe uma heterogenia no âmago dos projetos nacionais, todos eles ambicionam criticar o modelo amplamente difundido na região durante os anos 1990.

Não obstante, a América do Sul tornou-se o espaço prioritário de ação e de discussão dos países que adquiriram governos de viés progressista, tais como Chávez na Venezuela (1999); Lula no Brasil (2003); Kirchner na Argentina (2003); Vázquez no Uruguai (2005); Morales na Bolívia (2006); Bachelet no Chile (2006); Correa no Equador (2007); Lugo no Paraguai (2008) e Humala no Peru (2011)<sup>1</sup>. Para Riggirozzi (2012, p. 133-134, tradução nossa), “esses processos devem ser vistos como manifestação visível de uma re-politização da região [...] em que os Estados, os movimentos sociais e os líderes interatuam e constroem novas formas de entender e de exercer o espaço regional”.

Também nesse mesmo período, todavia, alguns países sul-americanos passaram por processos de instabilidade política, ocasionando crises que extrapolaram o ambiente interno e tornaram-se temas regionais, atraindo, assim, o interesse do governo brasileiro, que passou a agir multilateralmente a partir das instituições da região, no que se destaca a ação do país por meio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

No plano da ação, a Unasul demonstrou atuação política enfática nas crises da guerra do gás, na Bolívia (2008), na insurreição policial envolvendo Rafael Correa, no Equador

---

<sup>1</sup> Tais presidentes não são os únicos considerados representantes do viés progressista na região, porém objetiva-se aqui apresentar apenas os primeiros mandatários de cada um dos países que subiu ao poder, no início do século XXI – exceto Chávez, final do século XX –, com uma plataforma política direcionada à esquerda.

(2010), no *impeachment* de Fernando Lugo, no Paraguai (2012), no rechaço ao embargo aéreo europeu de Espanha, França, Itália e Portugal ao avião presidencial de Evo Morales (2013), e no apoio ao governo de Nicolas Maduro, durante os protestos de extrema direita, comandados por Leopoldo López (2014).

Tomando por base os casos citados no parágrafo acima, nessa pesquisa, buscar-se-á compreender especificamente a ação da Unasul e do Brasil durante a crise política que assolou o Paraguai e que fez com que as instituições regionais, Mercosul e Unasul, o retirassem dos respectivos fóruns multilaterais, por ter sido verificado uma ruptura da ordem democrática.

Nesse sentido, como elemento indispensável neste trabalho, faz-se necessário definir, ainda que de forma sintetizada, como se caracteriza um regime democrático. Para tanto, utiliza-se a definição de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001, p. 645):

A democracia é um regime político: (a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; (b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; (c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; (d) no qual os governos eleitos de fato governam e os militares estão sob controle civil. (MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 645).

No que concerne à crise de 2012 em si, faz-se necessário entender não só a organização das forças internas como também as questões relativas à posse de terra nesse país. Os interesses da classe mais conservadora foram por vezes ameaçados pelas constantes invasões dos trabalhadores do campo, a partir da compreensão de que grande parte das propriedades agrícolas paraguaias estava em posse de setores sociais beneficiados durante os mais de trinta anos da ditadura de Stroessner<sup>2</sup>.

Ademais, seja por conta de sua localização territorial, encravada no centro-sul do continente, tendo como vizinhos Brasil, Bolívia e Argentina, seja pelos seus imensos reservatórios de água doce, o Aquífero Guarani, seja ainda pelas suas fontes energéticas, merecendo destaque particular às usinas binacionais de Itaipu (em cooperação com o Brasil) e de Yacyretá (em cooperação com a Argentina), bem como à proximidade geográfica das reservas de gás boliviano, o Paraguai poderia converter-se em fonte de contenção e de desestabilização aos governos progressistas na América do Sul. Depreende-se daí a relevância

---

<sup>2</sup> Alfredo Stroessner governou o Paraguai com o apoio do Exército e do Partido Colorado entre os anos 1954 e 1989. Assim que subiu ao poder, aboliu imediatamente todas as garantias constitucionais, manteve o controle centralizado das atividades dos partidos políticos e iniciou uma severa repressão. Seu regime é tido como anticomunista, tendo favorecido os interesses estadunidenses. Durante o seu regime, foram empregadas as táticas de tortura, de sequestro e dos assassinatos políticos, além de se tratar de um período em que se verificou um grande crescimento da corrupção no país. Centenas de pessoas foram mortas ou dadas como desaparecidas devido às ações violentas de seu governo contra a dissidência, especialmente com os comunistas. (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 2014).

do estudo e análise do caso.

Assim, o ponto a ser analisado com esse processo diz respeito aos seus reflexos no contexto sul-americano e, sendo o Brasil um dos países mais importantes da região para os paraguaios – pelas importantes relações comerciais e energéticas –, busca-se compreender qual foi o papel da diplomacia brasileira no caso, somado à ação da Unasul.

Ressalta-se que, historicamente, o Brasil carrega consigo o princípio-base de política externa de não intervenção em assuntos internos de outros países, porém, a alvorada do governo Lula inseriu o que Celso Amorim chamou de “não indiferença<sup>3</sup>”. O estabelecimento dessa diretriz ajuda a compreender por que o país passou a buscar mediar as crises regionais por meio do espaço aberto pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), dentre elas, a crise desencadeada no Paraguai a partir da destituição do seu então presidente Fernando Lugo (2012).

Sabe-se, ainda, que o governo Lula trouxe consigo uma política externa que considerava como elemento prioritário um novo ordenamento da América do Sul sob a liderança brasileira. Dessa maneira, os laços estabelecidos com os Estados vizinhos foram encarados como instrumental para concretizar a criação de um bloco de poder encabeçado pelo Brasil, capaz de exercer maior influência internacional. Verificou-se, portanto, que nesse período o Itamaraty direcionava seus esforços em construir um protagonismo na região a partir de um comportamento baseado na assistência bilateral e no reforço do multilateralismo, fortalecendo os processos de cooperação internacional e de integração regional, com incentivos para o desenvolvimento brasileiro (SARAIVA, 2013).

Apesar de todo o destaque conferido à crise paraguaia, essa pesquisa buscará retomar, ainda que brevemente, a ação da Unasul e do Brasil em outros casos correlatos, como na crise paraguaia de 1996, na crise boliviana de 2008 e no rompimento diplomático entre Colômbia e Venezuela. No caso específico boliviano<sup>4</sup>, ressalta-se que este se conformou como elemento

---

<sup>3</sup> “A política externa do presidente Lula é orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, no longo prazo é do interesse brasileiro que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados. É dessa visão de mundo que surge a ‘não indiferença’. A ‘não indiferença’ não é propriamente um princípio, mas constitui uma diretriz humanista de nossa política externa.” (AMORIM, 2010 apud RANGEL JR; FERREIRA, 2015). Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/celso-amorim-e-a-nova-politica-externa-brasileira-1980.html>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

<sup>4</sup> Segundo Costa (2010, p. 80), a crise averiguada na Bolívia foi “reflexo da queda do governo central, da ascensão dos movimentos sociais e da emergência da representação indígena ao cargo mais elevado do país”. Nesse contexto, a crise separatista do Pando (região com grande produção energética do país e, na época da tensão, governada pelos opositores às políticas de Evo Morales) emergiu com a aprovação da Lei dos Hidrocarbonetos, em que parte da arrecadação provinda dos *royalties* do petróleo e do gás seria repassada entre todos os departamentos bolivianos e não apenas entre os departamentos produtores. Assim, tal crise de 2008



motivador para a convocação da primeira reunião no âmbito da Unasul que almejava resolver um processo político interno. O encontro ocorreu em setembro de 2008, poucos meses após a institucionalização da União sul-americana.

Todavia, o caso a ser apreciado nessa pesquisa é o do então presidente paraguaio Fernando Lugo, que sofreu, em junho de 2012, um *impeachment*. Seu processo de destituição resultou de um desenrolar político que iniciou já durante sua posse, em 2008, e foi executado pelo congresso com grande velocidade, fazendo com que o próprio Lugo chamasse tal evento de “Golpe de Estado *Express*”<sup>5</sup>. O ex-presidente era símbolo dos setores progressistas do Paraguai e seu governo encerrou, ainda que temporariamente, um ciclo de mais de seis décadas em que o Partido Colorado<sup>6</sup> esteve no poder.

Tokatlian (2012) analisa a crise política paraguaia como o auge do “neogolpismo”, termo usado pelo autor para definir um golpe que tem como características ser formalmente menos violento, liderado por civis (com o apoio implícito ou cumplicidade explícita dos militares), manter certa aparência institucional, não envolver necessariamente uma grande potência e ter como objetivo resolver, pelo menos inicialmente, um impasse político ou social potencialmente destrutivo (TOKATLIAN, 2009).

Nesse conceito, podem ser abarcadas, por exemplo, as (tentativas de) deposições de Jamil Mahuad, no Equador, em 2000 e de Rafael Correa, também no Equador, em 2010. Ampliando-se o escopo de análise para todo o conjunto latino-americano, remonta-se, ainda, à queda dos governos de Jean-Bertrand Aristide, no Haiti, em 2004 e de Manuel Zelaya, em Honduras, no ano de 2009. Tais países, mesmo fora do conjunto sul-americano, constituíram-se como atores importantes para a diplomacia brasileira, especialmente durante o governo Lula (2003-2010).

O Haiti tem sua importância no plano regional por se conformar como um centro de interesse político internacional para o Brasil, assinalado pela presença, desde 2004, de tropas nacionais e o exercício do comando na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), evidenciando a aspiração brasileira em obter um assento permanente no Conselho de Segurança (CS-ONU).

---

adquiriu proporções internacionais, seja por conta da destruição, ainda que parcial, do gasoduto binacional Brasil-Bolívia por manifestantes, seja pela atenção e destaque concedido pela comunidade sul-americana ao confronto armado no departamento de Pando.

<sup>5</sup> TELESUR. “Fernando Lugo: ‘Esto es un golpe de Estado express’”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Le9dCChwZWU>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

<sup>6</sup> A Associação Nacional Republicana (ANR), popularmente conhecida como Partido Colorado, esteve no poder desde a sua fundação em 1887 até 1904. Voltou ao poder paraguaio em 1946, permanecendo até 2008, quando Fernando Lugo, representante da Aliança Patriótica para a Mudança (APC), obteve êxito no pleito.

Já no que concerne à crise hondurenha, sucintamente, esta ocorreu quando o então presidente de Honduras, Manuel Zelaya, foi derrubado. No dia 28 de junho de 2009, os militares invadiram a residência oficial da presidência, detiveram o presidente e o levaram para a Costa Rica, país vizinho. Roberto Micheletti, presidente do Congresso no período, assumiu como presidente. Tokatlian (2009), em análise para o jornal argentino “*Página 12*”, afirmou que os líderes da coalizão civil-militar formada em Honduras aprenderam as lições a partir das crises ocorridas na Venezuela (2002) e no Haiti (2004): preservaram o funcionamento do Legislativo e do Judiciário e expulsaram do país o presidente constitucional em exercício.

As ações de “não indiferença” se justificam pelo interesse brasileiro em garantir presença constante e crescente no cenário internacional, além de uma participação mais ativa na agenda multilateral. Parte dessa estratégia configura-se a partir do aprofundamento de sua participação em ações de cooperação, bem como pela promoção e pelo apoio às democracias e à governança global. Nesse aspecto, compreende-se o esforço do Brasil em criar e consolidar o projeto da Unasul durante todo o governo Lula.

O objetivo geral da pesquisa, portanto, é analisar como ocorre a interação entre a política externa brasileira para a América do Sul e o mandato de atuação da Unasul na crise regional que desencadeou o *impeachment* de Fernando Lugo no Paraguai, buscando a identificação de um padrão de comportamento do Brasil considerando suas expectativas e estratégias em vistas de aumentar sua projeção ante seus vizinhos.

Além disso, busca-se ainda compreender historicamente as aspirações brasileiras na América do Sul, debater o conceito de regionalismo – visando compreender o escopo de atuação da Unasul – e reconstruir os acontecimentos que levaram à tensão, além do processo em si e o cenário após a crise paraguaia aqui discutida.

A propositura metodológica da pesquisa aloca-se em uma perspectiva qualitativa, com investigação exploratória, de fundamentação bibliográfica e documental, apoiada na leitura de periódicos regionais e, em menor medida, de fora da região. Buscar-se-á compreender o papel do Brasil na crise do Paraguai de 2012, bem como qual foi a ação da Unasul desde a suspensão do país até sua reinserção após as eleições paraguaias de 2013.

Acorde com a metodologia empregada, o primeiro capítulo – A construção do Brasil como interlocutor regional –, busca analisar as transformações do conjunto sul-americano e compreender como o Brasil se insere nesse contexto, debatendo conceitos como o de regionalismo e paradigmas da política externa brasileira, como o da cordialidade oficial.

Já o segundo capítulo – A União de Nações Sul-Americanas e sua ação na gestão de crises regionais –, versa sobre a criação, institucionalização e atuação da Unasul, bem como sua interação regionalmente com o Brasil e com a Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, busca-se entender como a Unasul tem atuado nas respostas às crises políticas internas dos países-membros, destacando-se todas as sete reuniões do Grupo de Alto Nível da Unasul sobre a situação no Paraguai (GAN).

O terceiro e último capítulo – A crise política paraguaia de 2012 e o papel do Brasil –, objetiva reconstruir os antecedentes, desdobramentos e papel do Brasil na crise política do Paraguai de 2012, promovendo o entendimento do fenômeno ocorrido. O escopo analítico desses capítulos ficará por conta da compreensão do papel brasileiro na resolução das crises e as interações multilaterais por meio da Unasul nesses processos.

## 2 A CONSTRUÇÃO DO BRASIL COMO INTERLOCUTOR REGIONAL

### 2.1 As alternativas políticas para a América do Sul pós-regionalismo aberto

O novo século apontava para um momento de bom augúrio para a região sul-americana, pois seus países pareciam ter superado as trevas do autoritarismo de base militar que marcou os anos 1960 e 1970, bem como as transições para a democracia e mesmo a maior, de sistema, com o enterro da guerra fria.

Na primeira década dos anos 2000, tem-se início o chamado ciclo progressista, no qual se considera que o mote canalizador ao poder das lideranças progressistas que emergiram sequencialmente como mandatários na América do Sul foram, em grande medida, os resultados pouco satisfatórios obtidos pelos governos com a implementação das políticas neoliberais dos anos 1990 na região, também conhecido como ciclo neoliberal. Não obstante, as plataformas que elegeram essa “nova classe política” versavam sobre alternativas às políticas globalizantes de privatização e liberalização dos mercados buscando minimizar as desigualdades sociais e os índices nacionais de pobreza. Tais propostas se concretizariam a partir da ênfase dada ao local e não mais ao global (DUPAS; OLIVEIRA, 2008).

Os governos sul-americanos antecessores seguiam o chamado regionalismo aberto, ou regionalismo neoliberal, que buscava fomentar o desenvolvimento de toda a América Latina, atuando como complemento à Organização Mundial do Comércio (OMC), ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e ao Consenso de Washington. Porém, as sucessivas crises econômicas nos países da região minaram o crédito desse modelo, que ficou caracterizado como um projeto dos Estados Unidos que aprofundou os níveis de dependência da América Latina. Vale recordar que “o conceito de ‘regionalismo aberto’ foi elaborado pela CEPAL<sup>7</sup> no decorrer da década de 1990, para pensar a inserção da América Latina no processo de globalização da economia mundial” (CORAZZA, 2006, p. 136).

Herz (2004) corrobora o argumento de que a proposta de abertura dos mercados, advinda do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da Comunidade Andina (CAN) e da iniciativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>8</sup>, foi causadora das crises econômicas regionais, bem como do fomento das assimetrias sociais internamente, sendo essas as principais razões que levam às críticas desse modelo de regionalismo. Nye (2009)

<sup>7</sup> Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

<sup>8</sup> A proposta surgiu por iniciativa do então presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, durante a Cúpula das Américas em Miami, no ano de 1994. Em suma, visava eliminar as barreiras alfandegárias entre todos os países do continente americano em um prazo de dez anos, porém a iniciativa não se concretizou.

avalia como complexa a interação entre a mudança nos níveis de desigualdade e suas possíveis consequências políticas. Contudo, auxilia a compreender o fracasso de tais políticas ao afirmar que:

Não existe uma relação automática entre desigualdade e reação política, mas a primeira pode ocasionar a segunda. Particularmente quando a desigualdade se combina com a instabilidade, como em crises e recessões financeiras que deixam as pessoas sem trabalho, tais reações podem acabar levando a restrições no ritmo da globalização da economia mundial. (NYE JR, 2009, p. 250).

Ademais, a construção histórica da região a partir de sua colonização exploratória garantiu um teor crítico para o pensamento social e político latino-americano, especialmente nos temas de dependência externa e distribuição desigual de riquezas. No plano econômico, as consequências do modelo de regionalismo aberto puderam ser sentidas diretamente pela população, que entre 1987 e 1998 viu a porcentagem do grupo que vivia com menos de um dólar por dia aumentar de 22% para 23,5%. Ainda que o aumento de 1,5% pareça pequeno, em números absolutos de população, significa um avanço de 91 para 110 milhões de pessoas. Assim, todo esse escopo conjuntural promoveu a livre associação do projeto neoliberal com o aprofundamento do subdesenvolvimento regional (AYERBE, 2002).

Em linhas gerais, o acima exposto foi o cenário que possibilitou a emergência de novas alternativas políticas, de viés progressista<sup>9</sup>, assumindo as presidências da região. Sader (2012) tipifica os progressistas como:

[Aqueles] que lutam pela construção de um mundo multipolar, que enfraqueça a hegemonia imperial hoje dominante, que logre a resolução dos conflitos de forma política e pacífica, contemplando a todas as partes em conflito, ao invés da imposição da força e da guerra. O que significa fortalecer os processos de integração regional – como os latino-americanos – que priorizam o intercâmbio entre os países da região e os intercâmbios entre o Sul do mundo, em contraposição aos Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos. (SADER, 2012).

Castañeda (2006) acredita que a consolidação das democracias na região, bem como das eleições gerais livres como único caminho para o poder traria, cedo ou tarde, a vitória para a esquerda, especialmente pela configuração social, demográfica e étnica da região. Portanto, o voto das massas em projetos que visavam minimizar as assimetrias sociais acabou por legitimar os novos rumos políticos da América do Sul na primeira década do século XXI.

Dentro do sistema internacional, tal reposicionamento político emergiu pela busca de uma postura regional mais ativa e menos dependente, especialmente nas relações hemisféricas, que contam com a grande influência política e econômica dos Estados Unidos,

---

<sup>9</sup> A opção por tratar nessa pesquisa os governos como progressistas, em detrimento do termo esquerdista, pauta-se no amplo debate acerca da real posição dos governos da região, sendo tratados, por vezes, como coalizões de centro ou de centro-esquerda.

por meio de acordos bilaterais e de organismos internacionais, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). No entanto, a longa e pouco coesa relação estadunidense com a América Latina iniciou um novo capítulo com a Doutrina Bush<sup>10</sup>: após os ataques de 11 de setembro, a prioridade da agenda de política externa do país se trasladou para o Oriente Médio.

No âmbito das relações com os Estados Unidos, Saraiva (2013) acredita que o não-enfrentamento no trato bilateral, por parte do governo brasileiro durante a era Lula da Silva, deve-se a falta de uma política específica estadunidense para a região; e não porque houve convergência nos temas regionais – a autora sustenta exatamente o oposto. Essa teria sido a principal razão pela qual o governo brasileiro obteve logros ao conseguir atuar de maneira autônoma – porém cooperativa – no continente.

Serbin (2012) ressalta que para além das questões de segurança internacional, podendo-se destacar as polêmicas intervenções no Iraque e no Afeganistão, os Estados Unidos tiveram de lidar, a partir de 2008, com uma crise financeira oriunda do setor imobiliário que desestabilizou parte de sua base econômica, fazendo com que o país não engendrasse maiores esforços visando maximizar sua projeção no ambiente latino-americano. Em concomitância, o governo brasileiro, a partir do seu crescimento econômico, e o venezuelano, a partir de sua estratégia militar, fortaleceram suas ações visando adquirir o status de protagonistas regionais (SERBIN, 2009).

Destaca-se que a imputação aqui feita aos chefes de Estado, pela mudança de orientação das políticas externas de alguns países do conjunto sul-americano, aconteceu devido ao recorrente baixo grau de envolvimento dos distintos grupos políticos de cada país em temas de política externa. Além disso, na série histórica, o debate acerca da elaboração e dos rumos da política exterior não ocupou lugar de destaque ou sequer foi abordado nas campanhas eleitorais da região, bem como, não se constituiu como objeto de barganha nos momentos de formação das coalizões político-partidárias. Destarte, possíveis mudanças na seara de política externa dificilmente alterariam a preferência entre um ou outro candidato. Assim, mesmo que tópicos da agenda internacional sejam discutidos durante a campanha eleitoral, não se constituiriam como elemento determinante de voto. Por fim, a baixa relevância do tema no âmbito doméstico advém ainda do comportamento pacífico do Legislativo nas questões de política exterior (ONUKEI; OLIVEIRA, 2006).

---

<sup>10</sup> Conjunto de princípios da política externa durante o governo de George W. Bush, após os ataques de 11 de setembro, envolvendo o combate a grupos terroristas, a política de guerra preventiva e a defesa e promoção da democracia mundialmente, ainda que por meio de intervenções militares.

O avanço na articulação das agendas de política externa concretizou-se a partir desse cenário de aproximação ideológica, repercutindo nas iniciativas de integração regional a partir da valorização do crescimento econômico como elemento adequado para amenizar os altos índices de desigualdade social, advindos das políticas neoliberais, conforme dito anteriormente. Contudo, tais diretrizes não romperam com o neoliberalismo, mas indicaram novas possibilidades de atuação individual e coletiva, ainda que em graus distintos. Nesse sentido, Betto (2014) afirma que:

Houve um deslocamento da submissão política à submissão econômica. A força de penetração e obtenção de lucros do grande capital não se reduziu com os governos progressistas, apesar das medidas regulatórias e dos impostos adotados por alguns desses países. Se de um lado se avança na introdução de políticas públicas favoráveis aos mais pobres, por outro não se reduz o poder de expansão do grande capital. (BETTO, 2014).

Nominalmente, observa-se que Argentina, Brasil e Chile não se afastaram do modelo neoliberal como fizeram Bolívia, Equador e Venezuela. Não obstante, os olhares dos países de fora da região imprimiram preocupação com os três últimos, tanto pela guinada mais clara à esquerda, como por serem detentores de grandes reservas de petróleo e de gás. Ainda que os projetos nacionais sejam distintos, todos aderiram, em maior ou menor medida, aos princípios do neodesenvolvimentismo<sup>11</sup> e do neopopulismo<sup>12</sup>.

A busca pela autonomia, conceito-chave na análise da política externa brasileira, tornou-se desejo regional, sobretudo a partir da criação de novos fóruns multilaterais encabeçados por nações sul-americanas, em que se destacam os projetos do Brasil e da Venezuela: respectivamente, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA). A primeira, dada sua relevância para a atual inserção regional do Brasil, será discutida no capítulo seguinte. Já a segunda iniciativa, em linhas gerais, caracteriza-se como um projeto alternativo de integração regional, em claro contraponto ao que viria a ser a ALCA, alicerçado em um discurso anti-globalizador e anti-estadunidense, dentro do chamado *regionalismo pós-liberal*. Em suma, a ALBA tem como princípio norteador o desenvolvimento econômico dos setores sociais de todos os povos

---

<sup>11</sup> O neodesenvolvimentismo é tido como uma “terceira via”, fora tanto do nacional-desenvolvimentismo quanto do neoliberalismo, dentro de um projeto de desenvolvimento que visa elevar ao mesmo padrão dos países desenvolvidos os patamares locais de consumo, renda, inovação e produção. A proposta almeja concretizar Estado e mercado fortes, identificando o período desenvolvimentista como falho por trazer a concepção de Estado forte e mercado fraco, bem como o período neoliberal, com mercado forte e Estado fraco (TRASPDINI; MANDARINO, 2013).

<sup>12</sup> O neopopulismo tem como elemento fundamental a presença de um líder que permita uma identificação carismática com a população. Reforça-se a equidade social por meio da promoção dos setores básicos como educação, saúde e moradia. As lideranças que estão no poder não atuam como agentes dos interesses transnacionais, mas como atores prioritários do desenvolvimento interno (BAQUERO, 2010).

latino-americanos (ALTMANN, 2008).

O debate acerca da denominação do momento do regionalismo na primeira década dos anos 2000 também é extenso. Assim como Altmann (2008), Veiga e Rios (2007) e Sanahuja (2009) também assumem a nomenclatura de regionalismo pós-liberal para designar tal modelo de regionalismo, que tem como características o afastamento da integração em termos puramente comerciais em detrimento de um espectro mais amplo, que abarca ainda a discussão política – almejando uma maior coordenação política regional, as assimetrias regionais e a integração física da região (VEIGA; RIOS, 2007).

Assim, esse regionalismo aumenta o peso da interação entre governos nacionais e a integração regional, à medida que as diferenças estruturais entre os países motivariam incentivos assimétricos para se avançar no âmbito integracionista, ou seja, os Estados adquirem maior margem de manobra regional por meio das iniciativas de integração que, por sua vez, assumem um peso mais relevante na implementação de suas estratégias de ação (SARAIVA, 2013).

Por sua vez, ao colocar na centralidade da sua análise a ascensão dos governos com projetos político-econômicos voltados ao desenvolvimento tendo o próprio Estado como agente promotor, Gratius (2012) denomina esse ciclo como *regionalismo político-social*, enfatizando o componente político desses arranjos.

Já a denominação de *regionalismo pós-hegemônico* trazida por Riggiorozzi (2012) sugere a existência de um regionalismo que, por ser crítico ao elemento neoliberal que guiou as políticas regionais dos anos 1990, pode ser encarado como defensivo, que busca na ação coletiva promover o desenvolvimento de infraestrutura e de energia, além de trazer o componente social para o centro analítico.

Saindo um pouco dessa nova onda do regionalismo, Malamud e Gardini (2012) alertam para o risco presente na coexistência de vários arranjos de integração que se sobrepõem entre si, o que dificultaria as possibilidades de se atingir um só denominador comum regional. Os autores caracterizam esse processo como um conjunto de *subregionalismos segmentados* que, atuando simultaneamente na mesma região, poderiam vir a conformar um *regionalismo multi-nível*<sup>13</sup>. Nesse sentido, ainda que se trate de um fenômeno pouco frequente, o mesmo Estado poderia estar sujeito a normas distintas e, em uma situação extrema, poderia causar impasses entre a posição do ator dentro das respectivas instituições internacionais (MALAMUD; GIARDINI, 2012).

---

<sup>13</sup> Miriam Saraiva (2013) também denomina esse processo como “regionalismo de sobreposição”.



Em suma, dentre as denominações anteriores, as três mais recorrentes na literatura especializada – regionalismo pós-liberal, político-social e pós-hegemônico – coadunam em si explicações semelhantes para caracterizar o processo que vem vigorando nas iniciativas de integração regional sul-americanas. Contudo, mais duas perspectivas podem auxiliar a entender a concertação regional vigente na qual se insere o Brasil: a ideia de *governança regional* e o debate sobre a necessidade de um *paymaster* nos processos de integração (SARAIVA, 2013). A análise das duas perspectivas permite avaliar que, em ambas, o papel do Brasil seria central.

No caso da governança regional, segundo Saraiva (2013), almeja-se a criação de instituições que possam assegurar o futuro da região a partir da solução de controvérsias, facilitando a articulação dos países em uma concertação que garanta melhores níveis de relacionamento intra-regional. Para tanto, Nolte (2014) ressalta a necessidade de uma potência regional para articular a governança regional a partir da existência de um organismo próprio da região e para ela. De acordo com a definição do autor:

A governança regional refere-se às instituições/organizações internacionais e às construções normativas/ideacionais, bem como para o processo que cria essas instituições e normas. A governança regional é essencialmente, mas não exclusivamente, baseada em organizações regionais intergovernamentais. Ela não está restrita a uma única organização, mas refere-se ao conjunto de organizações regionais relevantes e aos seus padrões de interação. (NOLTE, 2014, p. 7, tradução nossa).

A outra perspectiva afirma fazer-se necessário que exista um ator regional em caráter de protagonismo que leve a cabo os custos para a concretização do projeto integracionista, bem como o incentivo para que todo o espaço regional corrobore o projeto. No caso específico da América do Sul, seria de extrema importância que o Brasil assumisse o papel de *paymaster* “absorvendo os custos da integração e provendo o coletivo de bens públicos necessários para o sucesso de um processo de integração” (SARAIVA, 2013, p. 7). Nesse sentido, a mesma autora corrobora que o Brasil obteve sucesso enquanto *paymaster* regional durante a gestão de Lula da Silva, porém sustenta posteriormente que se vive hoje uma incerteza quanto ao papel e local da ação brasileira no continente sul-americano. Em suas palavras:

Em um cenário internacional incerto, orientado para um novo ordenamento, o Brasil desempenhou, durante a década de 2000, um papel relevante tanto no que diz respeito a uma participação assertiva na política internacional com vistas a favorecer a multipolaridade antihegemônica, quanto na construção de uma liderança forte no espaço regional. Durante o governo de Lula a diplomacia brasileira foi, progressivamente, assumindo custos da integração, assim como da cooperação e da estruturação de um conjunto consensuado de normas de comportamento na região. (SARAIVA, 2013, p. 8).

Considerando todo o exposto acerca dos rumos do regionalismo sul-americano e assumindo que o tema da governança regional poderia constituir-se como tema central da política exterior do Brasil, no item a seguir, buscar-se-á compreender como a política externa brasileira tem sido orientada no que tange à América do Sul, ademais de suas aspirações em converter-se no principal ator da região.

## **2.2 Integração Regional ou Liderança Compartilhada? A Política Exterior do Brasil para seus vizinhos**

O aprofundamento dos processos de integração regional com os vizinhos é imperativo para o Brasil, como disposto no artigo 4º da Constituição Federal, parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

Especificamente no que tange aos vizinhos mais próximos, as relações brasileiras com a América do Sul foram marcadas por fases de isolamento, de boa vizinhança e de protagonismo regional, além de estarem sempre permeadas por afinidades e diferenças. Ademais, foram arquitetadas pela condição de engajamento da diplomacia brasileira, diante da concepção de que a presença estadunidense na região diluía o papel de relevo do Brasil. Assim, com a criação do Mercosul no início da década de 1990 e uma cooperação crescente com seu vizinho mais poderoso até então, a Argentina, traçava-se a estratégia de inserção brasileira no continente sul-americano (CERVO; BUENO, 2010).

Sabe-se que dois eixos estratégicos importantes vêm pautando a política externa brasileira recente: o eixo global, enfatizado no multilateralismo e nos novos arranjos mundiais, que almeja para o país a posição de potência emergente; e o eixo regional, voltado para a América do Sul, que visa aumentar sua projeção e presença ante seus vizinhos. Inclusive, o direcionamento a esses eixos aprofundou-se com a crise financeira de 2008, tendo em vista que o Brasil acabou por imprimir em sua política externa certo distanciamento da Europa e dos Estados Unidos, na busca de estreitar laços com os países latino-americanos e com as potências emergentes, em que se destaca o avanço do grupo dos BRICS – arranjo internacional conformado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, assinalando o que se conformaria como espectro de maior autonomia com relação às potências tradicionais, por meio da diversificação de parceiros e pelo fortalecimento das instituições regionais, como

a Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe (Celac) ou o próprio Mercosul (PECEQUILO, 2008; PEDROSO, 2013).

Especificamente no que tange ao incremento na inserção internacional do país, o governo Lula (2003-2010) trouxe consigo um destaque evidente nos processos de integração regional que, por sua vez, converteram-se em espaço prioritário de ação da diplomacia brasileira como passo basilar em vias de conquistar maior respaldo internacional. Nesse sentido, Berringer (2015, p. 170) encontra duas explicações para compreender o destaque conferido ao plano regional:

(I) por entender que a integração regional é o melhor instrumento para o fortalecimento da posição política e econômica da região no âmbito internacional e, em especial, para a posição do Estado brasileiro; (II) em função das vantagens econômicas que a burguesia interna brasileira poderia obter com o aumento das exportações de produtos e capitais para essa região. (BERRINGER, 2015, p. 170).

Além disso, o desejo pela hegemonia nunca se configurou como elemento-base da política externa brasileira, mas sim, observa-se uma busca pela influência compartilhada, seja com Argentina e Chile no remoto Pacto ABC<sup>14</sup>, seja o Mercosul ou o próprio caso da Unasul, projeto de integração que recebeu grandes esforços do governo brasileiro para que se tornasse realidade. Inclusive, seu avanço institucional enquanto bloco e êxitos como a sua atuação durante o processo de *impeachment* no Paraguai reforça a união enquanto grupo, chegando a ofuscar a imagem hegemônica e imperialista que alguns países têm do Brasil (GALVÃO, 2009). A ação específica da Unasul no caso do Paraguai será discutida no capítulo seguinte.

Essa compreensão explica porque, visando amenizar regionalmente a imagem de imperialista, a diplomacia brasileira raramente explicita suas aspirações para ocupar o posto de protagonista e principal articulador da América do Sul. Gehre (2009) compreende a liderança de um país a partir da ideia de construção, e não pela determinação ou aquiescência a partir de qualquer método impositivo. Os termos “presença” e “prestígio”<sup>15</sup> são mais recorrentes no discurso brasileiro, haja vista que o uso de terminologias mais assertivas poderia soar mal junto aos seus parceiros.

<sup>14</sup> Oficialmente chamado de “Pacto de Não Agressão, Consulta e Arbitragem”, data do ano de 1915 e a sigla remonta às iniciais dos três países signatários, Argentina, Brasil e Chile. Foi idealizado como resposta à crescente influência dos Estados Unidos na região, visando estabelecer mecanismos de consultas entre os três países.

<sup>15</sup> O teórico inglês Martin Wight (2002) encara o prestígio como fator imponderável da política internacional, estando intimamente ligado à ideia de poder. Assim, o prestígio ou a liderança não seria apenas um elemento reconhecido por outros atores internacionais, podendo também ser reafirmado por eles. O autor acredita que tal reafirmação pode acontecer “sabidamente ou sem sabedoria, dependendo da existência ou não da necessidade de fazê-la”, ou seja, a percepção de um país acerca do momento em que ele deve exercer sua liderança é determinante no processo de aquiescência de prestígio e de respaldo internacional. Por fim, Wight (2002, p. 87) liga ainda a ideia de prestígio à ideia de “honra”. A diferença verificada pelo autor é que a honra gira em torno dos interesses vitais do Estado, enquanto que o prestígio tem o poder como centro.

Dentro dos paradigmas que forjam a identidade da política exterior do Brasil, um deles remonta o porquê do Brasil evitar o envolvimento em situações conflituosas, promovendo a chamada “cordialidade oficial” em sua diplomacia, especialmente com os vizinhos sul-americanos. Cervo (2008, p. 204) entende a cordialidade oficial como um “padrão de conduta aplicado ao trato conferido pelo governo a seus vizinhos” e afirma que ela “corresponde a uma invenção do pensamento diplomático brasileiro, cujas raízes foram lançadas em tempos remotos”. Tal paradigma baseia-se no pensamento do próprio Barão do Rio Branco, que averiguava a grandeza territorial do Brasil como garantia por si só de respaldo regional e que o princípio basilar no trato com os vizinhos ser a “cordial simpatia” (GALVÃO, 2009, p. 72).

Dessa maneira, a cordialidade oficial construiu-se como um fator importante na conduta da política externa brasileira, já que as dimensões do Brasil, seja na superioridade econômica, tecnológica e, claro, territorial, poderiam gerar um aprofundamento das assimetrias regionais (CERVO, 2008). Inclusive, o chamado “baixo perfil”<sup>16</sup> da diplomacia brasileira com os seus parceiros regionais advém do mesmo paradigma da cordialidade.

Bueno (2002, p. 361), a partir dos escritos do Barão, averigua que já havia “a concepção de um Brasil diferenciado no espaço latino-americano”, ou seja, seria ele o país chamado a exercer um protagonismo na região. Não obstante, ainda nos anos 1900 já se verificava um cenário muito parecido com a conjuntura atual: uma América hispânica sinalizando desconfiança para um Brasil que almejava conquistar afeto e confiança regional. Ainda que de forma breve, Galvão (2009) define liderança<sup>17</sup> como:

Disposição de uma potência de representar os interesses de outras nações, guiar um grupo de países de acordo com grandes objetivos de política exterior, identificar e agir sobre desafios e oportunidades na arena internacional e mediar conflitos e desentendimentos entre os agentes da sociedade internacional. (GALVÃO, 2009, p. 73).

Contudo, o autor afirma ainda que três são os elementos que podem desconstruir o conceito de liderança, quais sejam: a visão do outro ator sobre o país que almeja liderar, a vontade do próprio país de desempenhar o papel de líder e a objetivação de meios para que se possa liderar (GALVÃO, 2009).

A percepção do outro se constitui como elemento de suma importância quando se fala em aumento da projeção regional, já que tal conceito pode se confundir facilmente com o de hegemonia, que traz consigo uma tônica bastante negativa, em especial no tocante a países em

<sup>16</sup> O paradigma da cordialidade oficial faz com que o Brasil se mostre menor do que realmente é no trato com seus vizinhos, tornando a diplomacia brasileira “disposta a suportar gestos grandiloquentes ou a empáfia permanente de um ou outro governo” (CERVO, 2008, p. 205).

<sup>17</sup> Nessa pesquisa, o uso do termo “liderança” é evitado, dado o amplo debate sobre sua pertinência e aplicação enquanto conceito universal.

desenvolvimento. Isso porque o crescimento da importância de um país regionalmente “não se exerce exclusivamente por meio de ameaças e incentivos, mas por um processo de ‘sociabilização’ e transformação das ideias dos agentes de determinado arranjo social” (GALVÃO, 2009, p. 73). Assim, para Galvão (2009), ao se tratar dos meios de inserção internacional, deve-se verificar a capacidade de um país de exercer a vinculação dos elementos tradicionais de poder com os conceitos de *hard power*, *soft power* e *smart power*<sup>18</sup>.

Para Saraiva (2013), na medida em que os projetos brasileiros de criação e de consolidação das instituições regionais não provocaram desconfianças nem reações de adversidade por parte de seus vizinhos sul-americanos, a aparente iniciativa do Brasil de projetar globalmente apoiando-se no plano regional foi claramente rechaçada pelo entorno regional. Ainda mais, tal iniciativa representou, para parte do grupo sul-americano, a emergência de reações defensivas contra a postura brasileira, por acreditarem que o protagonismo brasileiro não seria benéfico para a região, aumentando os custos nacionais do projeto de principal ator do continente. Como exemplo, têm-se os repetidos casos em que tradicionais parceiros de Brasília votaram contra o Brasil em suas candidaturas para cargos eletivos de organizações internacionais (MALAMUD, 2009 apud SARAIVA, 2013).

Cervo (2008) acredita ainda que o posto de destaque no continente não é assumido pelo Brasil por não avançar em projetos inter-regionais, com alcance e interesse efetivo para seus vizinhos. O autor ressalta a importância da diplomacia presidencial para o país, mas ressalta que só a cordialidade com a vizinhança não garante o reconhecimento internacional nos níveis almejados pelo Itamaraty:

Hugo Chávez, fazendo valer os recursos do petróleo, toma a dianteira, na percepção de certos governos. Evo Morales nacionaliza o setor de hidrocarbonetos e surpreende a Petrobras e outras empresas brasileiras que lá investem. Nicanor Duarte aproveita para requisitar a revisão de preços da energia gerada em Itaipu. Tabaré Vázquez sonha com acordo de livre comércio entre Uruguai e Estados Unidos. Nestor Kirchner, enfim, ironiza a liderança procurada, porém vazia do Brasil na região. Lula compensa essa insuficiência brasileira com o capital político que pessoalmente representa perante os vizinhos, entretanto, apenas de simpatia não se fazem consistentes e duradouras relações regionais. (CERVO, 2008, p. 217).

Constata-se no pensamento do autor que a emergência sequencial de governos progressistas na América do Sul não criou ou aprofundou um espaço regional que viesse a

---

<sup>18</sup> Sucintamente, o Hard Power (ou Poder Duro) trata da capacidade de um país atingir objetivos determinados por meio da coerção pela força física ou pela influência econômica, recorrendo quase sempre à força militar. Já o Soft Power (ou Poder Brando) é a capacidade de se obter os resultados almejados por meio da atração e da persuasão, o que implica na adoção de princípios estratégicos que combinam elementos simbólicos ou culturais com valores políticos ou ideológicos. Por sua vez, o Smart Power (ou Poder Inteligente) visa à adoção de medidas estratégicas inteligentes que possam combinar harmonicamente elementos do Hard e do Soft Power, obtendo-se assim resultados mais eficazes e bem sucedidos. (BRITO, 2010; NYE JR, 2009; PINTO, 2011).

consolidar o papel de protagonista almejado pelo Brasil. Ademais, Cervo (2008) sustenta ainda que os traços históricos específicos que os países da região carregam fizeram com que a esquerda adquirisse características particulares em cada Estado, de acordo com seus problemas e desafios, não se conformando como um apoio logístico uniformizador que pudesse vir a criar um polo regional de poder.

Após a exposição acerca do contexto regional que serviu como plano de fundo para a ação estatal sul-americana no início do século XXI e, em seguida, da visão brasileira acerca de suas possibilidades de atuação em seu entorno geopolítico, segue-se agora a análise a partir de elementos factuais que apresentam o panorama ativo do Brasil, com ênfase no âmbito regional, a partir do ano de 2008. Tal marco temporal justifica-se por ser o ano de criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), organismo que terá sua atuação regional analisada no capítulo seguinte dessa pesquisa.

### **2.3 A inserção internacional brasileira a partir de 2008**

A criação, formação e impulso para o pleno funcionamento da Unasul é um bom exemplo da ação do governo brasileiro em vias de conquistar o reconhecido posto de protagonista regional. Para o país, a conformação da união sul-americana seria o ponto culminante de uma série de iniciativas que o levaria para a almejada posição de relevo, de modo que a ação com seus vizinhos, na gênese do “projeto Unasul”, versava pela obtenção de insumos para o desenvolvimento da economia doméstica; pela busca de apoio para o país em outros fóruns multilaterais; bem como pela promoção de um contrabalanceamento hemisférico com a ação imperialista dos Estados Unidos (SARAIVA, 2013).

Não obstante, ainda que a Unasul não se constitua como um instrumento de integração comercial, ela ocupa um papel crucial dentro das linhas de ação do Itamaraty, tendo em vista que a União tem atuado na concertação político-estratégica sul-americana, o que auxiliaria Brasília no plano regional. Todavia, Saraiva (2013, p. 18) questiona os limites do Brasil em sua ação política na América do Sul:

A participação de recursos brasileiros em projetos da UNASUL e no FOCEM<sup>19</sup>,

---

<sup>19</sup> O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) entrou em operação em janeiro de 2007 e destina-se ao financiamento de programas que possam promover, especialmente no que diz respeito às economias menores e menos desenvolvidas do bloco, a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, além de fomentar a estrutura institucional do Mercosul, bem como seu processo de integração. Destaca-se que o Brasil é o maior contribuinte do Fundo, aportando cerca de 70% dos recursos. No que se segue, a Argentina responsabiliza-se por 27% do total, enquanto que Uruguai contribui com 2% e o Paraguai com 1% do total (MERCOSUL, 2015). Para mais informações, recomenda-se acessar a página oficial do FOCESM: <<http://www.mercosur.int/focem/>>.

assim como a estrutura de assistência técnica e financeira estruturada pelo governo brasileiro para os países vizinhos representa um movimento importante que materializa a disposição brasileira de arcar com parte dos custos da cooperação regional. Neste caso, o conceito do *paymaster* pode ser utilizado, embora com limites e abre-se uma indagação sobre o peso do Brasil na estruturação da governança regional. (SARAIVA, 2013, p. 18).

Ainda que se conceda destaque ao fato de que o ano de 2008 foi marcado regionalmente pela conformação institucional da Unasul, não se pode deixar de mencionar o evento que marcou o plano global na mesma época, que diz respeito à crise financeira mundial, que despertou a atenção de todos os governos e arranjos internacionais. Vale recordar, todavia, alguns dos feitos do governo Lula da Silva (2003-2010) durante a crise global – porém, salienta-se que essa pesquisa não objetiva analisar a postura do Brasil ante a crise internacional ou mesmo seus reflexos na economia brasileira.

No que se segue, a crise financeira e econômica mundial, iniciada em 2008 nos Estados Unidos e posteriormente espalhada pela Europa, foi encarada por Visentini (2013) como uma plataforma de projeção internacional do Brasil, sendo o período descrito pelo autor como um dos que se verifica maior relevo da diplomacia “ativa e afirmativa” provinda do Itamaraty. A emergência de tal cenário, já em vias da conclusão do segundo mandato presidencial de Lula (2007-2010), fez com que o país conquistasse espaço e adquirisse postura de protagonista em eventos internacionais de grande significância, no que se exemplifica a atuação nacional dentro do G-20 financeiro e no apaziguamento dos conflitos do Oriente Médio, a partir do caso específico de Teerã.

Nesse sentido, ainda que essa última crise salientada não se constitua como parte do escopo analítico dessa pesquisa – principalmente por gestar-se em um contexto geopolítico muito distinto da América do Sul, vale reconstituir brevemente os feitos do Brasil no caso, por tratar-se de uma tentativa de gestão de crise por parte do governo brasileiro, no que concerne às expectativas de projetar-se como ator relevante na cena internacional.

Recorda-se que os últimos anos do governo Lula foram marcados por duas crises de relevo internacional, as quais contaram com a ação enfática do Itamaraty, que pode ser justificada não só como forma de fomentar a cooperação Sul-Sul, bem como de dar prosseguimento ao projeto nacional que guiou, em certa medida, a chancelaria liderada por Celso Amorim (2003-2010), que visava garantir para o Brasil um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (BERTAZZO, 2012).

A primeira delas, que será retomada nos dois capítulos subsequentes dessa pesquisa, diz respeito à ação brasileira na crise política de Honduras em 2009, que levou à deposição do

então presidente Manuel Zelaya<sup>20</sup>. Nela, o papel brasileiro foi de manter abrigado o presidente destituído na Embaixada Brasileira em Tegucigalpa durante o desenrolar do golpe, além de romper relações diplomáticas com o novo governo hondurenho que assumiu o poder após a destituição (VISENTINI, 2013).

A segunda crise trata-se da Declaração Conjunta do Irã, Turquia e Brasil, assinada em 17 de maio de 2010, também conhecida como Declaração de Teerã. Na ocasião, Brasília e Ancara apresentaram ao regime iraniano um acordo para troca de energia nuclear, baseado em uma proposta similar apresentada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas seis meses antes, mas que, por sua vez, não tinha logrado êxito.

Tal gesto do governo brasileiro, em parceria com o governo turco, atraiu os olhares da opinião pública internacional, que se questionava porque o Brasil estava buscando mediar uma tensão fora de sua zona de influência, sobre um assunto pouco próximo de sua realidade doméstica e junto a um regime político controverso na arena internacional, o Irã (STEINER; MEDEIROS; LIMA, 2014).

No que diz respeito ao descrédito dado pelo Conselho de Segurança e, por conseguinte, pela comunidade internacional ao acordo tripartite, o próprio Celso Amorim (2010, p. 224) elencou as possíveis razões pelas quais os poderes ocidentais negligenciaram a Declaração de Teerã:

Em primeiro lugar, parece que eles estavam esperando um resultado negativo dos esforços turco-brasileiros, o que eles imaginavam que provaria suas afirmações sobre as intenções do Irã. Em segundo lugar, houve provavelmente uma mudança de opinião em algumas das potências ocidentais ao longo deste processo. [...] Por fim, como alguns críticos têm argumentado, algum dos P-5<sup>21</sup> pode não ter gostado de ver duas nações emergentes como o Brasil e a Turquia desempenhando um papel essencial em uma questão crucial relativa à paz e à segurança no Oriente Médio, especialmente em um que eles já tinham falhado. (AMORIM, 2010, p. 224, tradução nossa).

Steiner, Medeiros e Lima (2014) enxergam pontos em comum entre a ação brasileira nas crises de Honduras e do Irã: em primeiro lugar, são dois países com os quais o Brasil já vinha, durante o governo Lula, sinalizando um desejo de estreitar laços mais sólidos – tal fato pode ser justificado pela visita oficial de Lula à Zelaya, a primeira visita oficial de um presidente brasileiro ao país centro-americano, bem como sua ida ao Irã, a primeira desde o século XIX. Soma-se a isso que ambas as situações tratavam-se de controvérsias sem um

<sup>20</sup> Acredita-se que analisar a ação dos atores internacionais envolvidos na crise de Honduras de 2009, dentre os quais o Brasil, em meio à discussão sobre o papel das instituições regionais na América Latina, bem como da atuação brasileira na deposição de Fernando Lugo no Paraguai, pode trazer ganhos analíticos mais consideráveis do que abordando todos os aspectos da crise hondurenha de 2009 nesse ponto da pesquisa.

<sup>21</sup> Sigla comumente utilizada para fazer referência aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia.



desfecho resolutivo satisfatório por outros atores internacionais, em que o Brasil propôs uma saída pela via da paz, da cooperação e da valorização das normas internacionais.

Percebe-se, portanto, que o fim da era Lula deixou para o governo de Dilma Rousseff uma política externa ativa e não-indiferente, buscando galgar cada vez mais espaço no planos regional e global. Contudo, o cenário conjuntural que veio em consonância com a transição de poder não favoreceu em nada os novos rumos da política exterior do Brasil, no que se encontra no subitem a seguir.

#### **2.4 Notas sobre a ação regional brasileira no governo Dilma**

A transição de governo no Brasil trouxe incertezas quanto aos caminhos que tomaria a política externa. Recordar-se que as eleições presidenciais de 2010 foram marcadas pela radicalização do discurso da oposição, inclusive acerca da projeção internacional do país, permeados sob uma percepção ideológica e polarizadora de direita e esquerda.

A princípio, a vitória de Dilma Rousseff no pleito de 2010 não capitaneou grandes alterações dos rumos na elaboração da política exterior do Brasil, ainda que a presidenta tenha demandado menos esforços na execução de tal política durante seu primeiro mandato. A exemplo dessa afirmação, pode-se analisar comparativamente o primeiro ano de mandato dos dois presidentes no tocante ao número de viagens internacionais: enquanto Lula viajou para 27 países em 2003, Dilma realizou 12 viagens internacionais em 2011 (VISENTINI, 2013).

Visentini (2013, p. 126) acredita ainda que o “temperamento distinto, mais técnico, centralizador e introspectivo que o ex-presidente” justificaria a existência de uma “nova face” na execução da política exterior. Ademais, ressalta que Dilma teria centralizado suas ações em vias de fortalecer a economia doméstica em face do agravamento da crise econômico-financeira internacional. Para o autor, “Lula abriu inúmeras janelas de oportunidade em todas as regiões do mundo, e agora a presidente busca selecionar as mais vantajosas nesse contexto de instabilidades e dificuldades globais” (VISENTINI, 2013, p.126).

Ainda no que tange às aproximações e dissonâncias entre os governos Lula e Dilma, Saraiva (2013) acredita que, desde a ascensão do presidente em 2003, a vontade política exercida por meio da diplomacia presidencial deu o tom do comportamento brasileiro quanto ao contexto sul-americano. Lula conseguiu articular consigo os desenvolvimentistas, os autonomistas, os geopolíticos nacionalistas, além de uma comunidade epistêmica que defendia a integração sob os mesmos moldes encabeçados pelo presidente. Dilma Rousseff, por sua vez, teria reforçado o elemento desenvolvimentista, porém toda a comunidade

epistêmica que defendia os processos de integração perdeu força na tomada decisão. Além disso, a Presidência da República teria deixado de assumir o posto de poder equalizador de dissonâncias quanto aos temas de política internacional, além de não mais demonstrar vontade política em relação ao plano sistêmico sul-americano (SARAIVA, 2013).

Sustenta-se, portanto, que o primeiro governo Dilma manteve as linhas mestras de ação do governo antecessor, coadunadas com suas características próprias de governo. Assim, “a trajetória revisionista frente às instituições internacionais, a atuação nos foros multilaterais com o perfil de representante dos países do Sul e uma orientação regional para a dimensão sul-americana” (SARAIVA, 2013, p. 15) conformaram-se como o plano basilar da ação externa do Brasil, desde que a presidenta subiu ao poder em 2011 até o agravamento das crises política e econômica no âmbito doméstico, entre o final de 2014 e início de 2015.

Já no que se concerne ao debate acerca da participação brasileira na gestão de crises políticas, Saraiva (2013) acredita que, em caso de novas tensões, os fóruns regionais continuarão sendo o *locus* prioritário para a ação coletiva, e afirma ainda que:

A rede de instituições e padrões de comportamento construída no decorrer dos mandatos de Lula não vem sendo posto em xeque e é considerado um instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, segue sendo utilizado como mecanismo de busca de consensos. (SARAIVA, 2013, p. 17).

Coadunando-se com os elementos expostos até aqui, observa-se, no governo Dilma, um deslocamento na orientação prioritária da política externa brasileira. Conforme suscitado anteriormente, a organização da ação internacional brasileira pode ser pautada pelos eixos regional e global, nesse sentido, Saraiva (2013) afirma que algumas prioridades foram modificadas e o chamado “Sul global” ganhou força em relação à América do Sul. Ou seja, pode-se afirmar que, durante o primeiro mandato da presidenta em questão, visualizou-se uma deslocação do eixo preferencial de ação externa, passando da ênfase na projeção regional, característica do governo Lula, para priorizar uma projeção do Brasil a nível global, por meio de arranjos internacionais como o BRICS e, em menor medida, usufruindo-se dos megaeventos esportivos sediados pelo Brasil, a saber, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Essa alteração do eixo preferencial nos primeiros anos após a era Lula, trouxe ainda mais incertezas acerca do papel do Mercosul, não só regionalmente, como também em face do *modus operandi* da ação brasileira junto ao bloco. Acredita-se que a ação mercosulina, que já não era tida como prioridade máxima para a diplomacia de Celso Amorim, garante a sua relevância devido ao fato de que defender o bloco é fundamental na manutenção do

relacionamento do Brasil com seus vizinhos. Contudo, recorda-se que os obstáculos impostos às exportações brasileiras intra-bloco não vem sendo resolvidos e que a ação do governo de Cristina Kirchner na Argentina buscando implementar uma série de medidas estatizantes, afastou os investimentos brasileiros do país (SARAIVA, 2013).

Assim sendo, percebe-se uma crescente fragilidade na integração econômica entre os países do Mercosul e, por isso, questiona-se qual seria o real papel do bloco para os países-membros na atualidade, visto que o grupo parece se assemelhar cada vez mais à Unasul e seu componente político. Apesar disso, o cenário não chega a ser completamente pessimista, dado que o processo de adesão da Bolívia como membro-pleno está avançando, no que se somam ainda as recentes adesões de Guiana e Suriname como membros-associados. Tais adesões podem trazer um novo fôlego para a integração via Mercosul, se houver, claro, disposição dos países para possíveis concessões necessárias para o aprofundamento do bloco (SARAIVA, 2013).

Depreende-se, assim, que se o cenário logo à alvorada do século XXI era bastante positivo para a América do Sul, o mesmo não se pode dizer quanto à segunda década em que se vive. Em um breve balanço sobre os primeiros cinco anos do período (2011-2015), Saraiva (2015) averiguou alguns pontos que trouxeram alterações conjunturais para o cenário regional: 1) o preço das *commodities* exportadas pelos países da região caiu consideravelmente; 2) o avanço entre países de fora da região em acordos bilaterais ou em novos arranjos multilaterais de comércio, dificultando a inserção internacional dos sul-americanos – os governos de viés progressista vêm enfrentando sérias dificuldades no plano doméstico, especialmente no que tange à manutenção do financiamento das políticas sociais; 3) a política externa brasileira para a América do Sul recuou, deixando de ser elemento promotor da conformação de uma governança regional, em aquiescência ao que foi suscitado anteriormente – o financiamento de obras de infraestrutura regional, principal instrumento de apoio da política exterior à cooperação e à regionalização foi fortemente reduzido (SARAIVA, 2015).

Esse breve balanço dos rumos da ação brasileira na América do Sul durante o governo Dilma permite constatar que, por mais que linhas mestras venham sendo preservadas desde o governo Lula, a conjuntura regional e doméstica trouxe incertezas e desafios quanto aos rumos da interação entre a política externa brasileira e o regionalismo sul-americano. Em vias de conclusão desse capítulo, o subitem em sequência objetiva apresentar alguns desses desafios.

## 2.5 Desafios vigentes na Política Externa Brasileira para a América do Sul

Em recente publicação, Miriam Saraiva (2015) elenca quatro desafios que o regionalismo sul-americano enfrenta atualmente e que, na opinião da autora, dependem em grande parte da ação da política externa empreendida pelo Brasil para que sejam revertidos.

O primeiro deles versa pelas *diferenças entre as preferências políticas e as estratégias de desenvolvimento nacional*. Revela-se cada vez mais difícil forjar consensos regionais em um contexto de intersecção ideológica não mais tão ampla, com concepções distintas de modelos econômicos a serem seguidos. Para o Brasil, especificamente, o debate se intensifica na medida em que se verifica uma fragmentação e uma polarização nessa discussão ainda no âmbito doméstico.

O segundo desafio está diretamente relacionado primeiro, tratando-se do contexto de crise política e econômica doméstica vivenciada pelos países individualmente. Nele, as sociedades nacionais, cientes do custo que se paga para promover o ideal integracionista, acabam por suscitar *pressões sociais e econômicas internas que entram em conflito com os processos de integração*. Nesse sentido, Matias Spektor (2016) corrobora o argumento da autora ao elencar cinco elementos que, a seu ver, sustentaram o progresso nacional, culminando no ânimo para agir regionalmente e que, nesse momento, encontram-se desgastados:

- (1) Política macroeconômica para acabar com a inflação mesmo quando o emprego, o crescimento e o gasto público sofressem.
- (2) Política social para erradicar a pobreza extrema, na cartilha do Banco Mundial.
- (3) Centralização das políticas públicas em Brasília e o fim da farra fiscal dos governadores.
- (4) Construção de coalizões governistas gigantescas (porque a indisciplina e as defecções são inerentes à base aliada).
- (5) Política externa talhada para regionalizar o capitalismo brasileiro na América do Sul, por meio de grandes obras e do crédito à aquisição de ativos no exterior. (SPEKTOR, 2016).

O terceiro desafio trazido pela autora supracitada diz respeito ao *crescimento na importância de atores externos à região*. Saraiva (2015) ressalta a presença maciça da China como grande parceira comercial de quase todos os países sul-americanos, além dos mega-acordos comerciais, no que se cita a Parceria Transatlântica (TTIP)<sup>22</sup> e a Parceria Transpacífico (TTP)<sup>23</sup>. Ademais, como nesses casos as interações comerciais ocorrem por

<sup>22</sup> O Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento ou originalmente *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) é uma proposta em andamento que objetiva promover o livre-comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia. Para mais informações, ver: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>>.

<sup>23</sup> O Tratado Transpacífico (TTP) vem sendo abordado como o maior acordo comercial da história, conformando-se em um megabloco que reúne as três pontas do Oceano Pacífico – América (Estados Unidos,

meio de relações bilaterais, não há nem um esboço de uma resposta regional coordenada.

Finalmente, o quarto e último desafio trata da própria ação brasileira regionalmente, em que não se sabe *qual o papel do Brasil* atualmente. Enquanto o governo Lula buscou avançar na ideia de *paymaster* e na busca por estabelecer uma governança regional, o primeiro governo Dilma (2011-2014) acabou por esvaziar ambos os processos. Assim, à medida que o papel de *paymaster* foi interrompido pelo agravamento da crise econômica brasileira, a busca pela governança regional perdeu todo o incentivo devido à crise política de 2015, de envergadura sem precedentes desde que o PT assumiu o poder.

Buscando apresentar a inter-relação entre os caminhos do regionalismo sul-americano e da política externa brasileira, esse capítulo objetivou, ainda, apresentar que o projeto de construção de um papel de relevo na América do Sul custaria ao Brasil assumir o posto de *paymaster*, visando a construção de uma governança regional que o projetasse no plano global.

No entanto, a mudança de governo de Luiz Inácio Lula da Silva para o de Dilma Rousseff em 2011, somado ao cenário conjuntural menos favorável na alvorada da segunda década do século XXI, trouxe novos entraves e desafios na construção do projeto brasileiro. Acredita-se, contudo, que o apoio central do Brasil na concretização da Unasul pode ser encarado como um dos maiores feitos do governo Lula para a integração, sendo a instituição o ator que vem sustentando a ação regional do país nos últimos anos.

Assim, dada a relevância da União em si nesse contexto, no capítulo que se segue buscar-se-á concatenar toda essa compreensão com a atuação da Unasul na região e, especialmente, na crise paraguaia de 2012.

---

Canadá, México, Peru e Chile), Ásia (Japão, Malásia, Vietnã, Cingapura e Brunei) e Oceania (Austrália e Nova Zelândia). Traz consigo a meta ousada de reduzir a zero cerca de 90% das tarifas dos bens comercializados entre seus membros até o ano de 2017. Prevê ainda a integração dos mais diversos setores comerciais – desde serviços até a facilitação de regras trabalhistas, passando por temas como comércio eletrônico, propriedade intelectual etc. (JANK, 2015).

### 3 A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS E SUA AÇÃO NA GESTÃO DE CRISES REGIONAIS

#### 3.1 Criação da Unasul, objetivos e linhas mestras de ação

A formalização da União de Nações Sul-Americanas ocorreu apenas no dia 23 de maio de 2008, em Brasília. Porém, seu projeto de criação remonta ao início da década. O então presidente Fernando Henrique Cardoso pôs o projeto em debate durante a *I Cumbre de Presidentes Sudamericanos*, em Brasília, ainda no ano 2000. Recorde-se que um dos maiores feitos dessa reunião foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)<sup>24</sup>, hoje abarcada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), um dos doze conselhos da Unasul.

Um novo avanço ocorreu em 2004, na cidade peruana de Cusco, durante a *III Cumbre de Presidentes Sudamericanos*, quando o projeto foi firmado por meio da Declaração de Cusco, que originou a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e estabeleceu os seus princípios e principais objetivos: a convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina, a integração física e a cooperação política<sup>25</sup> (BRICEÑO RUIZ, 2010 apud RIGGIROZZI, 2012).

Segundo Nafalski (2010), apesar de existir consonância de interesses entre os países da região no tocante ao fortalecimento da integração regional, o projeto Casa/Unasul gerou discordância entre Brasil e Venezuela quanto à efetividade e à implementação. O debate surgido foi importante para redesenhar os propósitos do projeto. A Venezuela, que nesse contexto demonstrou ter influência sobre Bolívia, Equador e Argentina, resistiu ao projeto brasileiro, por não perceber um posicionamento firme à esquerda. Porém, com a descoberta do pré-sal, somada ao poder econômico e ao pragmatismo diplomático brasileiro, a concretização da Unasul ganhou apoio regional. Ainda assim, essas divergências fizeram com que Hugo Chávez se distanciasse da posição brasileira e liderasse, paralelamente, a criação da

<sup>24</sup> A IIRSA foi criada como um foro de coordenação e de intercâmbio de informações sobre infraestrutura dos doze governos da região e em dez anos de existência, até ser substituída pelo Cosiplan, desenvolveu mais de 520 projetos. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t9226>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

<sup>25</sup> O novo modelo de integração foi fundamentado em seis princípios, a saber: (1) solidariedade e cooperação, na busca de maior equidade social e de multilateralismo; (2) soberania e da autodeterminação dos povos; (3) manutenção da zona de paz, através da solução pacífica de controvérsias; (4) democracia e pluralismo para valorizar os direitos humanos dos povos originários, dos afrodescendentes e dos imigrantes, respeitando os movimentos sociais e as organizações da Sociedade Civil; (5) universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos; e (6) preservação ambiental, para garantir o desenvolvimento regional (CONFEDERACIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS AMÉRICAS, 2010, p. 28-31).

ALBA em 2004 (BRICEÑO RUIZ, 2010 apud RIGGIROZZI, 2012). As divergências entre os projetos brasileiro e venezuelano tiveram prosseguimento durante a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, questão que será abordada mais adiante.

A data de “batismo” de tal projeto ambicioso de integração sul-americana tem sido evocada pela Secretaria Geral da Unasul como o dia 17 de abril de 2007. Na ocasião celebrava-se a *I Cumbre Energética Suramericana*, na Ilha Margarita, Venezuela. O documento final do encontro, *Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno*<sup>26</sup>, apresenta nas decisões, tomadas em consenso, as seguintes deliberações: “Nomear esse esforço de integração na América do Sul como União de Nações Sul-Americanas (Unasul); Designar uma Secretaria Permanente, que terá como sede a cidade de Quito, República do Equador, no conhecido monumento *La Mitad del Mundo*” (COMUNIDAD ANDINA, 2007, tradução nossa).

Assim, o projeto “Casa” deixou de existir para dar lugar à Unasul, adquirindo importância geoestratégica visível em termos numéricos: compreende um território de 17.658 km<sup>2</sup>, agrega aproximadamente 380 milhões de pessoas, dentre as quais 18 milhões têm vínculo com algum povo originário, e seu PIB, em 2008, foi de 2,9 bilhões de dólares, o que correspondia a 5,6% do PIB mundial<sup>27</sup>.

A ideia de união transformou esse projeto integrativo sub-regional em algo ambicioso, uma vez que a palavra “unir” significaria “junção das partes”, implicando, pois, em uma perda relativa de soberania<sup>28</sup>. A proposta é mais ampla que mera transação comercial, dando maior espaço para movimentos e para organizações sociais. Essa perspectiva fica nítida com o aumento significativo, desde o começo do século XXI, dos gastos sociais dos Estados, visando o bem-estar de suas populações (CONFEDERACIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS AMÉRICAS, 2010).

Nas cláusulas preambulares de seu Tratado Constitutivo<sup>29</sup>, assinado em 2008, na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, fica clara a intenção de lutar pela

<sup>26</sup> COMUNIDAD ANDINA. “Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno”. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm)>. Acesso em: 30 out. 2015.

<sup>27</sup> Dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2008.

<sup>28</sup> Embora haja uma perda de soberania, os Estados-parte não admitem tal perda. Nesse sentido, averigua-se que o discurso dos países gira em torno de que a consensualidade nas decisões implica na manutenção da soberania. Acredita-se que esse tipo de postura enfraquece os projetos integrativos na mesma medida em que dá vazão a projetos autônomos e sem consulta aos organismos regionais.

<sup>29</sup> O Tratado Constitutivo entrou em vigor em 2011 e foi inspirado nas Declarações de Cusco de 2004 e de Cochabamba de 2005 (CONFEDERACIÓN SINDICAL DE TRABAJADORES DE LAS AMÉRICAS, 2010, p. 35). A Unasul é formada por: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Panamá e México participam como membros observadores e poderão, futuramente, integrar a comunidade.

emancipação das unidades sul-americanas. Já no Artigo 19 do Tratado, fica explícita a proposta anti-hegemônica da Unasul, uma vez que apenas Estados da América Latina e do Caribe poderão se associar à organização.

Não obstante, a Unasul, diante da supracitada proposta de convergência entre o Mercosul e a CAN, também se articula por meio do regionalismo aberto, típico da década de 1990; porém, estipula um novo objetivo: o de fortalecer a instituição para além das questões comerciais, primando pela autonomia política com relação às potências, o que justificaria a prioridade na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), reforçando o interesse em limitar a interferência de países de fora da região (RIGGIROZZI, 2012).

Dentro de todo o contexto supracitado, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano conforma-se como elemento importante de análise acerca da projeção regional brasileira, tendo em vista que o seu projeto foi encabeçado pelo governo brasileiro, mais especificamente pelo Ministério da Defesa, na figura do então ministro Nelson Jobim, que visitou, pessoalmente, todos os países sul-americanos visando à plena articulação do Conselho. Ademais, a América do Sul representa um cenário instigante para os estudos de segurança, visto que apesar de ser uma região historicamente com poucos conflitos interestatais, possui diversas questões de segurança domésticas que, muitas vezes, não se restringem às fronteiras dos países, ganhando uma conotação transnacional. De todo modo, a possibilidade de guerra dentro da região não está excluída: as forças armadas entraram em ação mais de duzentas vezes no último século (MARES, 1997, 2001 apud BUZAN; WAEVER, 2003), exprimindo que não se pode considerar que o contexto sul-americano é de paz apenas pela ausência de guerra e que se trata de um cenário ímpar dentro do sistema internacional.

Conforme abordado no capítulo anterior, a partir da década de 1990, no período do pós-Guerra Fria e da redemocratização interna, o Brasil iniciou sua tentativa de inserção internacional por meio, principalmente, do Mercosul, aumentando seu poder de barganha em diversos tabuleiros internacionais. Pelo fato dos conflitos fronteiriços da época serem majoritariamente resolvidos pelo recurso à negociação e à arbitragem internacional, em detrimento do poder dissuasório das armas, o Brasil adquiriu a ideia de que se encontrava distante de conflitos e que não era imperativo a necessidade de se preparar militarmente. Assim, foi consagrado o objetivo primordial da política brasileira no desenvolvimento econômico e não em ambições baseadas em poder militar. O baixo perfil estratégico do país se tornou um problema para o entorno relativamente benigno existente na América do Sul, tendo perdurado a ausência de direção política clara, de projeto de forças integradas e de um



mecanismo efetivo de coordenação diplomático-militar.

Retomando-se o ano de 2008, o ministro Nelson Jobim objetivava a criação de um Conselho dentro do âmbito institucional do recém-criado organismo sul-americano que preencheria uma lacuna no contexto regional, tratando de uma articulação da defesa para a região. Vale ressaltar que nesse mesmo período o governo venezuelano tentava estabelecer a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) como contraponto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), contudo, o próprio ministro Jobim afirmou que os projetos brasileiro e venezuelano não destoavam entre si e aproveitou o ensejo para ressaltar que o Conselho não assumiria um caráter militar operacional na resolução de conflitos, mas se limitaria à integração dos temas de defesa pertinentes aos países da América do Sul (JARDIM, 2008). No entanto, averigua-se que, mais uma vez, Brasil e Venezuela apresentaram projetos que partiam de perspectivas distintas para a região, especialmente no que tange aos níveis de assertividade das propostas.

No dia 16 de dezembro de 2008, os chefes de Estado e de governo, reunidos em Salvador, Brasil, decidiram criar o Conselho de Defesa Sul-Americano, sendo abarcado pela estrutura institucional<sup>30</sup> da Unasul. O estatuto<sup>31</sup> de criação do CDS deixa claro cada uma de suas aspirações no contexto geopolítico e estratégico no qual se insere, começando por sua natureza, como uma instância de consulta, cooperação e coordenação no que tange à defesa regional e dos governos correlatos.

Essa nova liderança da Unasul é vista como uma alternativa política à Organização dos Estados Americanos (OEA), uma vez que a presença dos Estados Unidos, de certa maneira, coage o comportamento dos Estados integrantes. Em três momentos históricos distintos, a OEA permitiu a intervenção unilateral estadunidense na região, a exemplo da Invasão da Baía dos Porcos, em 1961; da intervenção militar na República Dominicana, em 1965; e das invasões a Granada e ao Panamá, em 1983 e 1989, respectivamente. Tais casos são exemplos do destaque que os Estados Unidos têm por negociar bilateralmente, o que enfraquece a estrutura multilateral da OEA. Assim, a união sul-americana apresenta-se como uma opção multilateral à histórica preponderância estadunidense na região; no entanto, ainda

---

<sup>30</sup> Atualmente, a Unasul conta com doze conselhos, sendo eles: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados, o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), o Conselho Energético Sul-Americano (CES), o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS), o Conselho Sul-Americano de Infra-Estrutura e Planejamento (COSIPLAN), o Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI), o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF), o Conselho Eleitoral da Unasul (CEU), além do próprio CDS.

<sup>31</sup> Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. Disponível em: <<http://docs.unasursg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

é preciso fundamentar sua institucionalidade para sobreviver em longo prazo (SERBIN, 2009).

Por sua vez, a pauta política da Unasul, implantada em um paradigma regional pós-liberal, estabelece novas bases para o regionalismo, extrapolando as pretensões meramente econômicas. Sua atuação visa a construir um novo espaço de diálogo político, trazendo uma nova compreensão para a cooperação regional. Porém, os desafios individuais dos países são coadunados em bloco, aumentando a dificuldade de conciliar as demandas econômicas, que por vezes trazem consigo outros anseios do sistema internacional, como as demandas sociais e políticas, temas cruciais e perenemente na pauta em toda a região durante o primeiro decênio do século XXI, seja no âmbito doméstico, seja no regional. Para tanto, os países envolvidos, ainda que busquem a associação por meio da coesão regional, enfrentam alguns entraves, como por exemplo, a histórica relação de proximidade econômica entre os Estados Unidos e alguns países da região, como Chile, Peru, Colômbia e México<sup>32</sup>, que, em longo prazo, não se sabe como tais níveis de proximidade podem fomentar tensões regionais já existentes.

Apesar dessa representação com diferentes perspectivas dos países para a região, cabe dar relevância às novas oportunidades regionais que foram criadas pelas novas lideranças as quais romperam paradigmas e estabeleceram novos reptos para a integração regional. Ademais, ainda no tocante aos rumos e desafios que a Unasul poderia adquirir ao longo dos anos, durante a *III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur*, realizada na cidade de Quito, no dia 10 de agosto de 2009, o discurso do Brasil deixa claro uma das maiores preocupações dentro da organização, de fomentar a coordenação e aprofundar a confiança e a articulação política entre os países-membros, nas palavras do presidente Lula: “Vamos ter que chegar a um acordo sobre o futuro da Unasul, porque se não houver essa relação amigável entre nós, estamos criando, ao invés de uma instituição de integração, um clube de amigos rodeados de inimigos” (EL PAÍS, 2009, tradução nossa).

Somado a todo o exposto sobre a criação da União, faz-se necessário abordar, ainda que brevemente, a emergência de tal fórum em uma análise que concatena com a ação da OEA, já consolidada historicamente e que foi, ao longo dos anos, a organização internacional de primazia para resolução de crises.

---

<sup>32</sup> Destaca-se que tais países configuram hoje a Aliança do Pacífico, iniciativa de integração regional criada em abril de 2011, que é tida atualmente como contraponto ao Mercosul, voltando-se, basicamente, à Ásia, mas com aproximações aos Estados Unidos.

### 3.2 Unasul e OEA: coexistência na solução de controvérsias

Historicamente, a Organização dos Estados Americanos (OEA) sempre foi o organismo prioritário para solucionar pacificamente as tensões entre os países do hemisfério americano, além de mediar as crises regionais por meio de mecanismos *ad hoc*. A primeira ação da OEA em concomitância com a recém-criada Unasul ocorreu logo após a criação desta. Dessa forma, ainda no ano de 2008, a reunião extraordinária sobre a crise boliviana, convocada pela presidenta Bachelet em Santiago, também dá luzes sobre a instituição da Unasul já designando seu papel ante a OEA.

Na ocasião de tal encontro emergencial, a presidenta *pro tempore* da Unasul, Bachelet, convidou o Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza, para também participar da reunião, tendo em vista que equipes da organização a qual representava já se encontravam trabalhando em solo boliviano. Contudo, ao final das discussões, os mandatários sul-americanos optaram por levar a cabo uma missão exclusivamente da Unasul, sem necessariamente ter uma coordenação com as atividades da delegação da OEA. Insulza, por sua vez, afirmou que excluir a organização hemisférica do diálogo orientado para resolver a crise em questão foi um erro (SERBIN, 2011).

A análise que pode ser feita, em segunda instância, diz respeito às diferenças de espaço que parecem ser apontadas pelos presidentes da região, visando distinguir a América do Sul da América Latina, ainda que a primeira esteja contida na segunda<sup>33</sup>. Assim, o espaço estritamente sul-americano constitui-se como o escopo operacional da Unasul, de modo que esta será a organização que detém a primazia para a solução de crises e disputas que não extrapolam tal entendimento regional. As demandas da América Central, do Caribe e do México<sup>34</sup>, por sua vez, ficam a cargo e aos auspícios da OEA. Tal distinção pôde ser visualizada claramente no episódio do golpe de Estado contra o presidente Manuel Zelaya, em Honduras, no ano de 2009.

Durante o afastamento de Zelaya, evento político que, vale ressaltar, contou com uma ação de relevo do Itamaraty, visualizou-se um ponto de inflexão nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Tal mudança pode ser encarada como resultado de uma série de processos nos âmbitos político, econômico e social, que propiciaram uma mudança

---

<sup>33</sup> Ressalta-se que a denominação América do Sul refere-se, na maior parte das vezes, a um componente estritamente geográfico, enquanto que a nomenclatura América Latina traz consigo um componente político. Dessa forma, pode-se analisar que a Unasul objetiva reforçar o tom político da região, afirmando que a América do Sul pode ser enquadrada, também, dentro de uma classificação política.

<sup>34</sup> Áreas que, tradicionalmente, são mais afeitas à influência estadunidense.

substancial no hemisfério desde o golpe de Estado venezuelano em abril de 2002, culminando na alteração de todo um conjunto de normas, de instituições e de relações de poder entre o sul e o norte do hemisfério americano. O governo Obama lida hoje com vizinhos que são mais unidos e muito menos dispostos a ceder em questões políticas fundamentais, como é o caso da estabilidade democrática regional. Ademais, após oito anos de governo de George W. Bush, alguns governos sul-americanos, como o Brasil, esperavam que Obama abandonasse as políticas intervencionistas de seu antecessor<sup>35</sup>. Durante a crise hondurenha, ecoaram em Washington declarações que iam contra o que se ouvia na América Latina, assegurando assim a legalidade desse golpe, inclusive no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Já no caso do Paraguai, crise que recebe destaque nessa pesquisa, a posição estadunidense foi mais contida: o governo Obama declarou seu apoio ao governo provisório de Federico Franco, mas sem tanta ênfase como se visualizou com Hillary Clinton em Honduras no ano de 2009<sup>36</sup>. Serbin (2011) enxerga uma ambiguidade no discurso dos mandatários latino-americanos, afirmando que enquanto eles criticam o intervencionismo excessivo dos Estados Unidos e objetivam excluir tal país de qualquer deliberação regional, por outro lado solicitaram uma ação mais enfática estadunidense na crise de Honduras. Obama chegou a afirmar que “os mesmos que pedem que os Estados Unidos deixem em paz a região, agora dizem que Washington ignora Honduras. Isso é hipocrisia” (CAMARENA, 2009, p. 3 apud SERBIN, 2011, p. 342, tradução nossa).

Tendo em vista que a crise hondurenha de 2009 foi a única crise de relevo no recorte temporal aqui estudado (2008-2012) que ocorreu fora do espaço geográfico sul-americano, torna-se difícil forjar um padrão de comportamento acerca da ação dos governos da América do Sul para eventos no espaço latino fora do escopo da Unasul. Entretanto, a ação da Unasul, conforme será averiguada mais adiante, somada a percepção que diferencia a América do Sul da América Latina explica a tal ação no âmbito da OEA. Não obstante, a cobrança por parte dos países da região quanto à atuação estadunidense em Honduras deve-se à histórica relação

---

<sup>35</sup> No golpe em Honduras, a administração Obama afirma que tentou desencorajar os militares hondurenhos de tomar esta ação. Washington tem uma relação muito estreita com os militares hondurenhos, que remonta décadas: durante os anos 1980 os Estados Unidos usaram bases em Honduras para treinar e armar os “Contras”, paramilitares que se tornaram conhecidos por suas atrocidades em sua guerra contra o governo sandinista da vizinha Nicarágua (WEISBROT, 2009).

<sup>36</sup> O golpe militar que derrubou o presidente eleito de Honduras, Manuel Zelaya, trouxe unânime condenação internacional. A primeira declaração da Casa Branca em resposta ao golpe de Estado foi neutra e não comprometedor, sem denunciar um golpe, mas sim convocando todos os atores políticos e sociais em Honduras a “respeitarem as normas democráticas, o Estado de Direito e os princípios da Carta Democrática Interamericana”. Entretanto, no dia 29 de junho de 2009, em entrevista coletiva, a Secretária de Estado Hillary Clinton foi questionada se restaurar a ordem constitucional em Honduras significaria o retorno automático de Zelaya e sua resposta foi “não” (WEISBROT, 2009).

entre o grande poder norte-americano e toda a América Central, que permanece nos dias atuais, especialmente pela via econômica<sup>37</sup>.

Ainda que a mediação recorrente de crises por meio da Unasul tenha debilitado a OEA na escolha do fórum mais apropriado para onde os países levam as demandas, acredita-se que a relação entre ambos os organismos vem sendo, no espaço sul-americano, de coexistência e, no plano hemisférico, de complementariedade. Conforme será apresentado mais adiante, a retórica da maioria dos governos sul-americanos durante as crises aqui discutidas prima pelo uso e consolidação do espaço criado pela Unasul, ainda que se observem, em menor medida, retóricas distintas, evocando a OEA para a ação na América do Sul.

Pretende-se, no item a seguir, compreender a atuação da Unasul frente às crises regionais, com destaque para a ação após o *impeachment* do presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012. No capítulo seguinte, todo esse aporte aglutinar-se-á com a análise sobre a inserção do Brasil nesse processo.

### 3.3 A ação da Unasul ante as crises regionais

O espaço de ação na conjuntura em que emerge a Unasul pode ser desenhado a partir da análise do contexto internacional elaborada por Zakaria (2008). Para o autor, a crise internacional de 2008 nos apresenta dois fenômenos importantes: o primeiro deles seria a emergência de novos polos de poder sem que isso implique, em curto prazo, no declínio do poder estadunidense enquanto potência mundial. Já a segunda percepção do autor trata do ressurgimento de um multilateralismo complexo<sup>38</sup> (ZAKARIA, 2008).

Com base nessa análise, é possível focar a América do Sul como um polo de poder desse multilateralismo complexo e, logo, questionar quais atores poderiam ser verificados como ascendentes na região, conformando-se como instrumentos que possam contribuir efetivamente a uma governança regional. Assim, podem-se elencar três mudanças que

<sup>37</sup> Para mais informações sobre a ação dos Estados Unidos no golpe de Estado de Honduras, ver: WEISBROT, M. Hard choices: Hillary Clinton admits role in Honduran coup aftermath. Disponível em: <<http://america.aljazeera.com/opinions/2014/9/hillary-clinton-honduraslatinamericaforeignpolicy.html>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

<sup>38</sup> Para Fareed Zakaria (2008), esse multilateralismo se conforma pela aparição violenta e repentina de novos atores estatais relevantes, bem como pela crescente importância dos organismos internacionais na governança global. Ademais, no *multilateralismo complexo* observa-se o protagonismo de atores não estatais que adquirem relevância ao tratar de temas delicados e por vezes minimizados nos planos de ação dos governos e de algumas organizações, tais como: meio ambiente, direitos humanos, ajuda humanitária, criminalidade transnacional e fluxos internacionais criminosos (drogas, armas e tráfico humano).

montam o espectro de ação da Unasul: 1) conforme elucidado anteriormente, o relativo afastamento da ação estadunidense na região a partir do 11 de setembro promoveu uma mudança na dinâmica de poder; 2) a também já mencionada subida ao poder de mandatários de viés progressista promoveu, por sua vez, alterações na dinâmica política; por fim 3) as articulações após o rechaço do projeto da ALCA em 2005 ocorreram, majoritariamente, pela via bilateral (caso dos Tratados de Livre Comércio – TLC – entre os Estados Unidos e Colômbia, por exemplo), abrindo margem para que outros projetos regionais e sub-regionais fossem levados à cabo almejando, posteriormente, promover um incremento na integração econômica dos mercados; seria, portanto, uma mudança na dinâmica econômica (SERBIN, 2011).

Além de tais mudanças conjunturais que se consolidavam na primeira década desse século na América do Sul, observaram-se ainda perfis distintos de ação regional, em função de seus objetivos e motivações para buscar o protagonismo regional. Assim como ocorreu na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, destacam-se, nessa análise, as diferenças entre os projetos capitaneados pelo Brasil e pela Venezuela. Nos itens a seguir, em que se buscará remontar, ainda que brevemente, a ação da Unasul nas crises que ocorreram entre 2008-2012, ficará clara as distintas percepções entre os dois países.

### 3.3.1 Duas visões integracionistas para a região

Segundo Serbin (2011, p. 329), a visão defendida pelo governo venezuelano de Hugo Chávez era “geoestratégica e militar, carregada de elementos ideológicos”. E prossegue:

Por meio de uma diplomacia proativa que utiliza os recursos energéticos no marco de iniciativas como o Petrocaribe, Chávez buscou, por um lado, fortalecer sua liderança na América Latina e no Caribe e, por outro, tentou assumir um rol global mais relevante mediante alianças com Irã, Rússia e China, e por meio da utilização da OPEP como fórum de incidência mundial. A crise financeira e seu impacto com os preços do petróleo, junto a crescente fragilidade dos acordos internos que definem a capacidade de Chávez de governar seu país e sustentar políticas sociais consequentes, ameaçam em médio prazo essa estratégia, na qual o objetivo prioritário segue sendo a construção de um mundo multipolar frente ao unilateralismo e a hegemonia estadunidense, no marco de uma retórica fortemente anti-imperialista e de uma linguagem de confrontação, com ênfase militar, que divide, tanto no seio da sociedade venezuelana como na região e a nível global, os “bons” e os “maus”, a partir de uma polarização com poucos matizes. (SERBIN, 2011, p. 329, tradução nossa).

Assim, constata-se que a visão integracionista venezuelana parte da premissa de que esta deve ser prioritariamente política e militar, em detrimento da prioridade econômica e social, que, por sua vez, passariam para um segundo estágio nos processos de integração

(BOERSNER, 2007, p. 325 apud SERBIN, 2011, p. 330).

A outra compreensão integracionista sul-americana tem o Brasil como principal difusor de sua estratégia: trata-se de uma percepção multidimensional, baseada em um desenvolvimento que englobe simultaneamente três características: produção, indústria e comércio. Conforme suscitado no capítulo anterior, essa percepção da integração regional está diretamente ligada ao projeto brasileiro de se constituir como líder regional. Ou seja, no modelo brasileiro, integrar-se é um passo crucial na aspiração de um aumento qualitativo de inserção global.

Serbin (2007) analisa a ação multilateral brasileira como a de um ator que busca a liderança regional baseada em ações cooperativas, por meio do conceito de pragmatismo responsável<sup>39</sup>, amplamente discutido na literatura de política externa brasileira. Nesse sentido, já na gênese da Unasul, em 2008, o projeto brasileiro tomava forma em meio a uma prova de fogo, tendo em vista que “a capacidade efetiva de assimilar a crise financeira global e de sustentar, nesse marco, a estabilidade institucional e as políticas sociais, põem em prova as aspirações brasileiras” (SERBIN, 2011, p. 330, tradução nossa). Porém, a crise de 2008 e uma breve análise dos rumos da ação nacional regionalmente no primeiro governo Rousseff (2011-2014) apontam a falta de prioridade em guiar os projetos regionais, bem como uma crise interna e um debate que traz os avanços sociais (e seu custo) no centro das avaliações de conjuntura, questionando-se o alto custo para a economia brasileira de sustentar tais políticas sociais<sup>40</sup>.

Ademais do acima exposto, os dois modelos sul-americanos de integração (brasileiro e venezuelano) apresentam ainda uma distinção de relevo, especialmente na retórica: o lugar dos Estados Unidos. O discurso venezuelano, amplamente difundido, preza pela ação anti-hegemônica e pela diversificação de parceiros. Porém, sua economia, majoritariamente petroleira, implica em uma estreita relação econômica entre os dois países, conforme elucidado a seguir:

---

<sup>39</sup> Tal conceito foi inserido na formulação da Política Exterior do Brasil pela primeira vez, com grande visibilidade, durante o governo Geisel, que em conjunto a seu chanceler Azeredo da Silveira, implementaram a ação externa nacional sob a égide do “Pragmatismo Ecumênico e Responsável” (1974-1979). Esse modelo buscava, em suma, projetar o país na arena internacional, absorvendo a maior quantidade de ganhos em um momento que se visualizava um sistema internacional relativamente flexível para a ação individual e coletiva. Tal conceito buscava coadunar elementos do realismo político com aspectos típicos da política que vinha sendo elaborada pelo Itamaraty ao longo dos anos. O Brasil, dentro de seu projeto nacional-desenvolvimentista, buscava sair da estratégia de alinhamento automático com os Estados Unidos em um cenário de novos atores emergindo em meio à bipolaridade característica da Guerra Fria (SPEKTOR, 2004).

<sup>40</sup> Ainda que nesse trabalho não se busque adentrar no debate acerca da crise interna do segundo governo Rousseff (2015-), ressalta-se que é um tema central nos atuais questionamentos sobre os rumos da política externa brasileira e o lugar da integração regional na agenda do Itamaraty.

TABELA 1 – IMPORTÂNCIA DAS EXPORTAÇÕES VENEZUELANAS PARA AS RELAÇÕES BILATERAIS COM OS ESTADOS UNIDOS

Barris por dia vendidos da Venezuela para os EUA	Parcela da Venezuela na importação total de petróleo dos EUA	Posição no <i>ranking</i> de fornecedores dos EUA
1,3 milhões	15%	4º
Parcela do petróleo nas exportações totais da Venezuela	Parcela das exportações totais de petróleo da Venezuela para os EUA	Importância dos EUA para a Venezuela
80%	Em torno de 70% (Dois terços do total)	Principal provedor de bens, serviços e tecnologia.

Fonte: Elaboração própria com base em Boersner (2008 apud SERBIN, 2011).

No caso do Brasil, as relações com os Estados Unidos vêm sendo mantidas a partir de uma convivência pacífica, buscando ser o principal interlocutor entre este e o conjunto sul-americano. Assumir tal posto também apresenta a ciência do Brasil de que a nação norte-americana ainda se constitui como principal ator em uma possível disputa pela liderança da região.

Compreender a ação estadunidense na região é fundamental também para avaliar a atuação unasulina na gestão de crises. No item seguinte, se observará que as tensões provocadas pela presença do *hegemon* na região também já foram pauta de uma reunião de emergência com todos os presidentes da região (LA NACIÓN, 2009) <sup>41</sup>.

### 3.3.2 A crise boliviana

Com a criação da Unasul, em 2008, a Bolívia foi tema da primeira gestão de crise da região no âmbito institucional. Apesar das hesitações de Evo Morales em ceder parte de sua soberania, diante de uma instituição baseada na integração, a crise com relação às disputas pelo gás natural chegou a um ponto crítico e foi levada a então recém-criada instituição.

Michelle Bachelet, então presidente *pro tempore* da Unasul, convocou uma reunião emergencial no dia 15 de setembro de 2008, em Santiago do Chile, visando estabelecer uma

<sup>41</sup> Para mais informações sobre o tema da agenda do Brasil e da Venezuela quanto à integração regional, ver: LOTÉRIO, B. “Influência da agenda mercosulina na criação do Conselho de Defesa Sul-Americano”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/novo/dissertacoes-e-teses/item/405-bruno-loterio.html>>. Acesso em: 10 jan. 2016.



solução pacífica para o conflito, que culminou em uma ampla defesa da ordem democrática pelos países da região, no rechaço a qualquer forma de poder conquistado por meio de um golpe e no reconhecimento do governo de Evo Morales como o legítimo para o continente sul-americano (COSTA, 2010).

Em resumo, a chamada “guerra do Gás” foi um conflito entre as forças policiais e militares do governo central e os grupos políticos da região conhecida como meia-lua, departamentos de Beni, Pando, Tarija e Santa Cruz, ricos em gás natural. As discordâncias sobre a autonomia dos departamentos na aplicação dos impostos arrecadados com o gás e sobre a privatização da produção nacional começaram em 2003 e se ampliaram, gerando instabilidade à democracia e suspeita de Golpe de Estado. O conflito atingiu caráter internacional, quando houve interrupção na distribuição do gás para o Brasil e para a Argentina. Com o aumento das tensões, o caso foi debatido no âmbito da Unasul e a instituição se posicionou a favor do governo de Evo Morales (CHAVES, 2010).

Essa participação institucional na mediação de crises a favor do governo de Evo Morales é um reflexo da confiabilidade e da credibilidade que foram geradas em seu comportamento nos foros regionais (CHAVES, 2010).

Segundo Costa (2010), a diplomacia brasileira atuou determinada a encontrar uma solução pacífica para o conflito, contudo, deve-se destacar que ademais da promoção dos valores democráticos na região, o Brasil detinha interesses comerciais e energéticos demasiadamente relevantes para negligenciar toda a situação, ou seja, a crise boliviana poderia se converter em fonte de instabilidade energética nacional. O ponto crucial na crise boliviana, que pode ter garantido a importância da gestão brasileira, ainda que por meio da Unasul, diz respeito aos dois projetos dissonantes para a solução da crise: o encabeçado pela Venezuela, que trazia consigo uma solução bélica; e o sustentado pelo Brasil, pacífico, que foi implementado pelos países-membros da União.

Após o breve exposto sobre a crise na Bolívia, no subitem a seguir discutir-se-á a segunda crise entre países sul-americanos após 2008, que diz respeito ainda sobre a presença militar dos Estados Unidos na região.

### 3.3.3 Colômbia, Venezuela e as bases militares dos Estados Unidos

O conflito teve início com a decisão da Colômbia, um dos maiores aliados dos Estados Unidos na América do Sul, de ceder sete bases militares em seu território para Washington, revoltando o presidente Hugo Chávez, que ameaçou romper relações e suspender todas as

importações, com o argumento de que seu vizinho estava pondo em risco a segurança nacional venezuelana. A resposta da Colômbia foi denunciar a Venezuela junto à OEA, alegando a intromissão em assuntos internos. O evento acabou por destacar uma das maiores fragilidades da Unasul enquanto fórum que visa promover a coordenação política entre os países-membro: as retóricas ideologicamente antagônicas.

Dado a tensão, foi convocada uma Reunião Extraordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul, realizada no dia 28 de agosto de 2009, em Bariloche, Argentina. O grande ausente do encontro foi o próprio presidente Obama, que declinou o convite do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para que participasse da região. Em seu lugar, enviou o subsecretário adjunto para assuntos do hemisfério ocidental Christopher McMullen.

As retóricas distintas puderam ser observadas não só entre Colômbia e Venezuela, como já era esperado, mas também houve diferenças, mais uma vez, entre as visões de Brasil e Venezuela para a região, conforme ressaltadas por Shurman (2009 apud SERBIN, 2011) ao afirmar que, nessa mesma reunião, logo após o presidente Chávez finalizar um discurso claramente anti-estadunidense, Lula propôs convocar uma reunião entre todos os mandatários da América do Sul com o então recém-eleito Barack Obama para promover o diálogo hemisférico. O então presidente brasileiro, que estava em seu penúltimo ano de governo, acreditava ser necessário discutir qual a posição da potência norte-americana no contexto regional, como se pode verificar na afirmação durante o encontro supracitado:

Não poderia deixar de ser honesto com vocês, porque os vejo como companheiros, além de Chefes de Estado, e acredito profundamente que devemos levar uma boa discussão com os Estados Unidos e com o presidente Obama para discutir qual é o papel deste país para América Latina. (LA NACIÓN, 2009, tradução nossa).

Na análise do documento final<sup>42</sup> do encontro, percebe-se o reforço no discurso que visava colocar a Unasul no posto de instrumento que prima pela solução de controvérsias, podendo-se destacar duas das cláusulas preambulares.

A primeira delas enfatiza a construção de uma zona de paz na América do Sul por meio da prevenção de conflitos, da solução pacífica de disputas e pela abstenção do uso de força militar. De maneira complementar, a cláusula seguinte disposta no preâmbulo do documento afirma que consenso em matéria de defesa apenas virá com medidas de cooperação, confiança e transparência mútua.

Por fim, a solução da contenda foi realizada, majoritariamente, via o Conselho de

---

<sup>42</sup> UNASUR. “Declaración conjunta de la UNASUR, Bariloche 28 de agosto de 2009”. Disponível em: <[http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004360-0-Declaracion\\_conjunta\\_de\\_la\\_UNASUR\\_Bariloche\\_28\\_de\\_agosto\\_de\\_2009.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004360-0-Declaracion_conjunta_de_la_UNASUR_Bariloche_28_de_agosto_de_2009.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2015. Versão integral disponível também no Anexo A, p. 99.

Defesa (CDS), que ficou encarregado de assumir a observação do desenrolar dos fatos. Após o breve exposto, verifica-se ainda o claro interesse da diplomacia do governo Lula de elevar a União sul-americana ao posto de principal *locus* para o debate em alto nível entre os Estados-membros e suas respectivas controvérsias (VISENTINI, 2013, p. 115). Visentini acredita ainda que, desde 2008:

Houve a consolidação da Unasul como fórum político sul-americano, tanto institucionalmente quanto frente a desafios reais. Exemplo desses avanços foi a aprovação da cláusula democrática para impedir a destituição irregular de governos de direito [...]. Outros resultados gerados pela Unasul foram o reestabelecimento de relações diplomáticas entre Venezuela e Colômbia. (VISENTINI, 2013, p. 120-121).

No que tange ao último caso citado por Visentini, um dos últimos eventos do governo colombiano de Álvaro Uribe (2002-2010) foi o rompimento das relações diplomáticas entre seu país e a Venezuela. Como averiguado, a reunião de Bariloche não trouxe respostas efetivas para além da designação do CDS para acompanhar o conflito. O tema das bases militares permaneceu no discurso venezuelano, que aumentou o tom ao afirmar que seu vizinho, por compartilhar bases militares com os Estados Unidos em seu território, rompia com quaisquer estratégias de integração sul-americana. A Colômbia, por sua vez, afirmava que a Venezuela estava acolhendo guerrilheiros de grupos paramilitares que agiam em seu território. A estratégia do governo brasileiro era de atuar em caráter *low profile*, evitando qualquer comentário mais contundente por parte dos países que viviam a disputa diplomática, deixando todo o debate a cargo da Unasul<sup>43</sup>. O assessor especial para assuntos internacionais da presidência, Marco Aurélio Garcia, recebeu manifestações de apoio para uma solução negociada no âmbito da Unasul do então presidente paraguaio Fernando Lugo e da presidente argentina Cristina Kirchner. Tal gesto dos dois mandatários aponta, ainda que sutilmente, o papel articulador que o Brasil carrega consigo perante seus vizinhos. Já a opção do Itamaraty de mediar o conflito dentro da união sul-americana, reforça o padrão de comportamento brasileiro para casos correlatos.

A ruptura diplomática entre Colômbia e Venezuela se encerrou logo após a subida de Juan Manuel Santos ao poder em Bogotá, após diversas reuniões de chanceleres no âmbito da Unasul. Contudo, as posturas nacionais não foram completamente unânimes acerca da atuação unasulina. Em declaração conjunta, Chávez e Santos assumiram um tom dissonante quanto à escolha do fórum sul-americano: enquanto o mandatário venezuelano afirmou que a Unasul deve se converter em espaço privilegiado para discussão de todos os contenciosos regionais, o

<sup>43</sup> BBC BRASIL. Unasul mediará crise entre Colômbia e Venezuela. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100723\\_unasul\\_colombia\\_cj\\_cq.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100723_unasul_colombia_cj_cq.shtml)>. Acesso em: 20 jun. 2015.

então recém-eleito presidente colombiano ressaltou que a mediação pela Unasul não exclui a atuação de outras organizações, em clara menção à OEA, afirmando que a união sul-americana não será o único espaço para a mediação regional.

### 3.3.4 A ação da Unasul na crise política do Paraguai em 2012

A destituição do cargo de presidente sofrida por Fernando Lugo, no dia 22 de junho de 2012, também foi tema da ação da Unasul na gestão de crises regionais. Por conta do julgamento do processo político de *impeachment*, que durou menos de 48 horas no Congresso do Paraguai, reascendeu-se a discussão não só sobre os processos de institucionalização da democracia a nível regional – tópico que será debatido no capítulo seguinte – bem como sobre qual papel pode ser desempenhado pelas organizações da região para garantir os valores e a ordem da democracia, sem necessitar da participação de uma potência estrangeira. Vale ressaltar ainda que, naquele momento, o Paraguai, na figura de Fernando Lugo, ocupava a presidência *pro tempore* da Unasul. Nesse sentido, conforme apresentado nos itens anteriores, a instituição, que já vinha recebendo o status de detentora da primazia na resolução de crises sul-americanas, constitui-se como ator crucial para compreender, posteriormente, a atuação do governo brasileiro ante a crise paraguaia.

No dia 21 de junho de 2012, as representações diplomáticas da região amanheceram com a notícia de que a Câmara dos Deputados do Paraguai havia aprovado um pedido de *impeachment* contra Lugo. Avaliando a situação política do então presidente do Paraguai, que mesmo sob pressão anunciou que não renunciaria ao cargo, os parlamentares o julgaram inapto para dar continuidade aos meses remanescentes de seu mandato<sup>44</sup>. Na ocasião, boa parte dos mandatários sul-americanos encontravam-se reunidos na cidade do Rio de Janeiro, por conta da realização da Rio+20<sup>45</sup>.

O nível crítico da situação levou a uma convocação de emergência no âmbito da Unasul para uma reunião extraordinária com os mandatários presentes no Rio de Janeiro.

---

<sup>44</sup> OPERA MUNDI. Unasul faz reunião de emergência na Rio+20 para discutir crise no Paraguai. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22569/unasul+faz+reuniao+de+emergencia+na+rio%2B20+para+discutir+crise+no+paraguai.shtml>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

<sup>45</sup> Popularmente conhecida como Rio+20, por celebrar os 20 anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada entre os dias 13 a 22 de junho de 2012, objetivava renovar o compromisso político das nações com o desenvolvimento sustentável, avaliando os progressos das últimas duas décadas, bem como às lacunas deixadas pelas decisões de 1992, além da inserção no debate de novos temas. A alta relevância mundial da Conferência, com distintos interesses em jogo, justifica o fato de tantos Chefes de Estado e de Governo estarem presentes no encontro (COMITÊ NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO RIO+20, 2012).

Participou do encontro o presidente Evo Morales, da Bolívia; a presidente Dilma Rousseff, do Brasil; o presidente Sebastián Piñera, do Chile; o presidente Juan Manuel Santos, da Colômbia; o presidente Rafael Correa, do Equador; e o presidente José Mujica, do Uruguai. Argentina, Peru, Venezuela, Guiana, Suriname e, claro, o Paraguai, não participaram da reunião<sup>46</sup>. Ao término das deliberações, os chefes de Estado presentes decidiram enviar imediatamente uma missão diplomática para Assunção, chefiada pelo então Secretário-Geral da Unasul, o venezuelano Alí Rodríguez Araque, com o objetivo de evitar que um golpe de Estado acontecesse. Também, em situação oportuna, o mesmo Alí Rodríguez (2015, p. 2) corroborou o papel da organização ao afirmar que:

Em sua curta existência, a Unasul pôde registrar conquistas, como sua notável e crescente habilidade para resolver, por si mesma, situações de crise, sem interferência de potências externas e o desenvolvimento crescente de mecanismos de cooperação através de instituições como seus Conselhos. O fortalecimento da democracia e o respeito aos direitos humanos têm tido particular importância. (INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE, 2015, p. 2).

No dia seguinte, 22 de junho de 2012, dia da consumação do *impeachment*, os Chanceleres e Representantes dos países da Unasul, junto ao Secretário-Geral emitiram um *Comunicado*<sup>47</sup>, no qual afirmaram terem mantido encontros com o presidente Lugo, com o vice-presidente Federico Franco e com autoridades legislativas de diversos partidos, de quem não obtiveram respostas positivas acerca de algumas das solicitações básicas da missão: as garantias processuais e democráticas do processo. No mesmo documento, os chanceleres afirmaram que as ações em curso naquele momento em Assunção poderiam ser compreendidas nos artigos 1, 5 e 6 do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, dispostos no quadro a seguir:

---

<sup>46</sup> CARTA CAPITAL. Unasul envia missão diplomática para evitar golpe de Estado no Paraguai. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/unasul-envia-missao-para-evitar-golpe-de-estado-no-paraguai>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

<sup>47</sup> Ver Anexo B, p.100.

QUADRO 1 – ARTIGOS DO PROTOCOLO SOBRE COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA  
SUSCITADOS PELA MISSÃO DIPLOMÁTICA DA UNASUL NO PARAGUAI PARA JUSTIFICAR A  
RUPTURA DA ORDEM DEMOCRÁTICA

<b>Artigo 1</b>
O presente Protocolo se aplicará em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.
<b>Artigo 5</b>
Conjuntamente com a adoção das medidas indicadas <sup>48</sup> no artigo 4, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, ou na sua falta, o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores trabalharão e realizarão gestões diplomáticas para promover o reestabelecimento da democracia no país afetado. Tais ações serão levadas a cabo em coordenação com as que se realizem em aplicação de outros instrumentos internacionais, sobre a defesa da democracia.
<b>Artigo 6</b>
Quando o governo constitucional de um Estado-membro considerar que existe uma ameaça de ruptura ou de alteração da ordem democrática que o afete gravemente, poderá recorrer ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, por meio da presidência <i>pro tempore</i> e/ou da Secretaria Geral, a fim de tornar pública a situação e requerer ações concretas concertadas de cooperação, além do pronunciamento da Unasul para a defesa e preservação de sua institucionalidade democrática.

Fonte: Elaboração própria com base em Unasur (2014).

Por fim, o *Comunicado* da missão unasulina conclui respaldando a posição de Fernando Lugo como presidente democraticamente eleito pelo povo paraguaio e é categórico ao afirmar que não se sabe em que medida poderá dar-se continuidade à cooperação com o Paraguai no marco da integração sul-americana. Com a plena realização do *impeachment* no mesmo dia 22 de junho, foi convocada outra reunião extraordinária, realizada na cidade de Mendoza, Argentina, no dia 29 de junho de 2012.

A Decisão nº 26/2012 da Reunião Extraordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul<sup>49</sup> possui um tom incisivo, expressando energicamente o rechaço à destituição “sumaríssima” de Lugo, violando todas as garantias ao devido processo

<sup>48</sup> O Artigo 4 do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia prevê algumas das sanções e medidas que podem ser tomadas após uma ruptura da ordem democrática, por exemplo: a) suspensão do direito de participar nos órgãos e instâncias da Unasul; b) fechamento total ou parcial das fronteiras terrestres, incluindo limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, comunicações, transmissão de energia etc.; c) promover a suspensão do Estado afetado em outros organismos internacionais (UNASUR, 2014). A versão completa do Protocolo encontra-se disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>>.

Acesso em: 2 dez. 2015.

<sup>49</sup> Ver Anexo C, p. 101.

legal e, conseqüentemente, as condições básicas para o direito de ampla defesa. Assim, a Decisão suspende o Paraguai de todos os órgãos e instâncias da União e resolve dar por concluída a presidência *pro tempore* de Fernando Lugo, que estava ocupando o posto desde o dia 29 de outubro de 2011, passando a posição para o Peru, personificado no presidente Ollanta Humala. Conforme previsto no Artigo 4 do Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, a Decisão também objetiva promover a suspensão da República do Paraguai de todos os fóruns e instâncias multilaterais da região. Nota-se, na análise desse documento, que o único país que não participou da reunião foi o Brasil.

Ao final da Decisão, instaurou-se o Grupo de Alto Nível da Unasul (GAN) para acompanhar e avaliar o desenrolar político paraguaio nos meses seguintes. O Grupo teve, ao total, sete reuniões, que serão analisadas no subitem seguinte.

### 3.3.5 As reuniões do Grupo de Alto Nível da Unasul sobre a situação no Paraguai (GAN)

O primeiro encontro do GAN ocorreu no dia 23 de julho de 2012 e, assim como todos os demais seis encontros, na cidade de Lima, Peru. A reunião foi guiada pelo presidente do Grupo, Salomón Lerner, que também ocupava o cargo de representante do Peru. O representante brasileiro que acompanhou todas as reuniões do GAN foi o embaixador Guilherme de Aguiar Patriota, irmão do então chanceler Antonio de Aguiar Patriota. A *Acta de la Sesión de Instalación y Primera Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur sobre la situación en Paraguay*<sup>50</sup> deixa claro que o trabalho deveria traduzir-se em uma “presença amiga”, de modo que os representantes não deveriam objetivar trabalhar “pelo” Paraguai e sim “com” o Paraguai, pela sua autonomia e retorno a institucionalidade democrática. Um ponto interessante dessa ata diz respeito à reafirmação de que, pelo fato da Unasul ser um fórum eminentemente político, seu trabalho deveria ter um alcance e impacto muito maior do que outros blocos de fora da região ou de instâncias regionais. Assim, o trabalho do GAN foi organizado em três etapas:

- 1) Executar uma ação coordenada com as chancelarias dos Estados-membros da Unasul para buscar fontes primárias por meio de suas respectivas embaixadas em Assunção, almejando compilar a maior quantidade possível de informações confiáveis que possam orientar o trabalho do Grupo.

---

<sup>50</sup> Ver Anexo D, p. 104.

- 2) Buscar aproximações sobre a situação do Paraguai com outros organismos e mecanismos políticos de integração regional, a partir do conjunto normativo vigente da Unasul no que diz respeito ao relacionamento externo<sup>51</sup>.
- 3) Coordenar propostas que pudessem vir a fortalecer aspectos institucionais do Paraguai, especialmente no que tange às questões legislativas e eleitorais.

No dia 13 de agosto de 2012, realizou-se em solo peruano, conforme dito anteriormente, a segunda reunião do GAN. A *Acta de la II Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay*<sup>52</sup> traz uma consideração que, conforme disposto nesta pesquisa, foi sendo reforçada corriqueiramente no discurso oficial da união sul-americana: o documento sinaliza e reforça a “jovem porém bem definida tradição da Unasul na contribuição para a superação de situações críticas em nossa região” (UNASUR, 2012, tradução nossa). Depreende-se da ata também o não reconhecimento do organismo ao governo de Federico Franco, ainda que tal disposição não esteja explicitada no texto. Essa percepção advém do insistente reforço em acompanhar todo o processo eleitoral paraguaio, buscando privilegiar o espaço da Unasul para participar de atividades de acompanhamento eleitoral bem como de envio do Conselho Eleitoral, sendo esse elemento condicional para que se conforme a normalização do Paraguai no plano sistêmico.

Seguindo a sequência de encontros de Lima, a terceira reunião ocorreu no dia 7 de setembro de 2012, em que se destaca o avanço nos trabalhos segundo documento anexo à *Acta de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay*<sup>53</sup>. Nessa terceira ata, verifica-se um clamor para que a etapa de diagnóstico da crise em discussão seja superada, partindo-se para ações que permitam à Unasul posicionar-se e desempenhar o papel que lhe cabe no processo de recuperação da ordem democrática no Paraguai. Também de relevo na análise, encontra-se o informe do Embaixador Julio Garro para a reunião, disponível como Anexo III da ata agora discutida<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> O artigo 15 do Tratado Constitutivo da Unasul versa sobre as Relações com Terceiros, buscando promover iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional, consolidando mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e entidades com personalidade jurídica internacional (UNASUL, 2008).

<sup>52</sup> Ver Anexo E, p. 107.

<sup>53</sup> No capítulo seguinte desta pesquisa, referente a reconstituição da crise paraguaia em si, será analisado especificamente o Documento de Trabalho do GAN. Ver Anexo F, p. 110.

<sup>54</sup> O embaixador Julio Garro, assessor do ministro de Relações Exteriores do Peru, Rafael Roncagliolo (2011-2013), realizou entrevistas com o ex-presidente Fernando Lugo e com o então ministro de Relações Exteriores do Paraguai, embaixador José Felix Fernandez. A orientação para realizar as entrevistas veio da III Reunião do GAN, tendo sido realizadas com a supervisão do chanceler peruano (UNASUR, 2012).



Dentre vários temas abordados em tal entrevista, cabe destacar nesse ponto algumas declarações proferidas por José Felix Fernandez, ministro de Relações Exteriores do Paraguai durante o governo Franco (2012-2013): a primeira delas diz respeito à presença dos organismos internacionais em solo paraguaio, em que Fernandez enfatiza o caráter meramente de observação eleitoral que as missões deveriam ter, especificamente a da OEA, que já estava atuando no país na ocasião (meados de setembro de 2012).

Quanto ao componente político das missões, que visava garantir livre-expressão de todos os partidos e atores envolvidos no *juicio político* de Lugo, o chanceler paraguaio afirmou que em “seu país já havia o que ele considerava um grande diálogo político”, de modo que não havia necessidade de inserir tal componente como parte de trabalho das missões internacionais. Ainda mais importante para a análise é sua fala quanto ao papel da Unasul: Fernandez declarou-se não favorável a uma eventual missão do organismo até que a suspensão do Paraguai seja revertida e sugere ainda que os observadores unasulinos venham de maneira independente, já que o Paraguai estaria aberto a todos (inclusive, já havia aceitado as solicitações de missões oficiais da União Europeia e do *The Carter Center* – organização estadunidense sem fins lucrativos que trabalha em temas como resolução de conflitos, direitos humanos e promoção da democracia), porém sustentando um claro desacordo para o recebimento de uma missão oficial da Unasul no país (UNASUR, 2012).

Conjuntamente, o primeiro semestre do governo de Federico Franco (segundo semestre do ano de 2012) foi marcado por um clima de hostilidade por parte dos políticos paraguaios para com a Unasul. O próprio Franco se manifestou em entrevista a uma rádio local, afirmando que o Paraguai não poderia estar fora do Mercosul por ser sua realidade e parte de seu cotidiano, além de ser um instrumento regional de suma importância para o bom relacionamento com seus vizinhos, em suas palavras, “sobretudo quando se tem vizinhos poderosos”, porém explicitamente rechaçando o papel eminentemente político da Unasul durante seu mandato<sup>55</sup>. Além disso, iniciou-se a tramitação no Congresso do Paraguai de um projeto de lei para derrubar a lei que promulgava o Tratado Constitutivo da Unasul nacionalmente. Na mesma entrevista com o embaixador Garro, o então chanceler Fernandez afirmou que seu corpo diplomático não apoiava o avanço de tal medida, ainda que não descartasse a possibilidade do Paraguai se retirar da Unasul caso a tensão entre seu país e a organização não evoluísse qualitativamente rumo à normalidade, o que minaria o árduo

---

<sup>55</sup> LA NACIÓN. Franco: ‘Si la Unasur nos echa, para mí sería un ascenso’. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1499303-franco-si-la-unasur-nos-echa-para-mi-seria-un-ascenso>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

trabalho de integração que vinha sendo empreendido pela união desde a década anterior (UNASUR, 2012).

A *Acta de la IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay*<sup>56</sup> foi produto do encontro realizado no dia 31 de outubro de 2012. Discutiui-se a visita oficial do presidente do GAN, Salomón Lerner, a Brasília e a Caracas, para realizar entrevistas e buscar apoio com os chanceleres Antonio Patriota e Nicolás Maduro, respectivamente. Segundo Lerner, ambos os ministros declararam amplo apoio para que a Unasul se confirmasse como principal observadora internacional nas eleições paraguaias de abril de 2013. O representante peruano buscava todo tipo de apoio possível devido às declarações feitas pelo chanceler Fernandez, apresentadas na reunião anterior, sinalizando ainda apoio conquistado por parte do presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai (TSJE), ministro Alberto Ramírez Zambonini, que afirmou não enxergar nenhum inconveniente na participação da missão eleitoral da Unasul nos processos nacionais<sup>57</sup> (UNASUR, 2012).

O quinto encontro do GAN aconteceu no dia 19 de dezembro de 2012 e, como de costume, produziu um documento de trabalho. Destaca-se na *Acta de la V Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay*<sup>58</sup> o crescente apoio de setores paraguaios (especialmente no que concerne às organizações que prezam pela defesa dos direitos humanos, sindicatos e o próprio TSJE) para que a organização sul-americana acompanhasse o processo eleitoral, especialmente após a concretização da viagem de Lerner, presidente do GAN, a Assunção. Assim, a pauta do encontro versou por deliberar acerca dos três cenários possíveis:

- a) Realizar uma missão eleitoral ao Paraguai convidada pelo governo de Franco;
- b) Realizar uma missão eleitoral ao Paraguai convidada pelo TSJE;
- c) Não realizar uma missão eleitoral da Unasul ao Paraguai.

O cenário “c” foi imediatamente descartado pelos representantes presentes, enquanto que a proposta de trabalhar com o cenário “b” foi aceita amplamente.

Os dispositivos acordados no penúltimo e sexto encontro dos representantes dos países-membros da Unasul estão dispostos na *Acta de la VI Reunión del Grupo de Alto Nivel*

<sup>56</sup> Ver Anexo G, p. 113.

<sup>57</sup> As missões eleitorais da Unasul foram padronizadas, institucionalizadas e burocratizadas na IV Reunião Ordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul, no dia 30 de novembro de 2012, logo após a IV Reunião do GAN. Motivados pela resolução da crise no Paraguai, os chefes de Estado reunidos em Lima criaram o Conselho Eleitoral da Unasul (CEU), aprovando ainda seu estatuto, os critérios e as instruções normativas para as missões eleitorais, respeitando a soberania dos países e seu ordenamento interno (UNASUL, 2015).

<sup>58</sup> Ver Anexo H, p. 117.

de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay<sup>59</sup>, firmada no dia 12 de março de 2013. O tópico mais relevante desse encontro diz respeito ao envio da missão eleitoral para as eleições realizadas no mês seguinte, em 21 de abril de 2013, a partir de um acordo fechado entre o GAN e o TSJE. No documento firmado entre as duas partes estão dispostos a estrutura da missão, a metodologia de análise e as etapas do processo, além de nomear os membros da missão, que não contou com nenhum brasileiro. A coordenação da equipe ficou a cargo da Argentina, contando ainda com representantes do Chile, da Colômbia, do Equador, do Peru e do Uruguai (UNASUR, 2013).

Por fim, a *Acta de la VII Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay*<sup>60</sup>, datada de 22 de maio de 2013, após as eleições presidenciais paraguaias, constitui-se como produto do último encontro do GAN, antes da entrega final dos resultados para o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo (CJEG). Segundo o documento (2013):

Ressalta-se que a presença da Unasul no Paraguai pode comprovar, *in situ*, que o processo eleitoral transcorreu com toda a normalidade, com uma ampla participação cidadã, em estrito cumprimento do calendário eleitoral e com apego ao marco normativo que a regula. Nesse contexto, indica-se que as ações políticas que a Unasul e seus Estados-membros tomarem devem facilitar a reincorporação desse país irmão ao processo de integração sul-americano. (UNASUR, 2013, tradução nossa).

Desse modo, com as eleições que levaram democraticamente Horacio Cartes ao poder no Paraguai concretizava-se a normalização da ordem democrática, condição estabelecida um ano antes pelos mandatários da região para que o país guarani voltasse a integrar plenamente o corpo da Unasul.

Assim, no dia 9 de agosto de 2013, mês da posse de Cartes no Paraguai, o CJEG promulgou a Decisão nº 001/2013, documento intitulado “*Participación de Paraguay en Unasur*”<sup>61</sup>. Nesse documento, revoga-se a Decisão 26/2012 de Mendoza, que suspendia o Paraguai da Unasul, a partir do dia da posse do novo presidente, 15 de agosto de 2013, concedendo ao Paraguai o direito de participar plenamente de todas as deliberações dos órgãos e conselhos da União.

Após esse debate acerca da criação da Unasul e de seu papel na gestão das crises políticas, com destaque para a ação na crise paraguaia, somado aos conceitos e análises elucidados no capítulo anterior sobre a Política Externa Brasileira voltada para a América do Sul, no capítulo seguinte buscar-se-á compreender o processo paraguaio em si que levou a

<sup>59</sup> Ver Anexo I, p. 119.

<sup>60</sup> Ver Anexo J, p. 121.

<sup>61</sup> Ver Anexo K, p. 123.

queda de Fernando Lugo, com destaque para a articulação do Brasil no caso enquanto gestor de crises regionais, por meio da união sul-americana.

## 4 A CRISE POLÍTICA PARAGUAIA DE 2012 E O PAPEL DO BRASIL

### 4.1 O *juicio político* como instrumento da política do Paraguai

O *juicio político* é uma ferramenta encontrada com recorrência na história recente paraguaia desde o período da redemocratização. A estrutura do *juicio* está prevista pela Constituição do Paraguai, no artigo 225, em que se dispõe a imposição do mecanismo ao presidente e a outras autoridades cabíveis “somente por mal desempenho de suas funções, por delitos cometidos no exercício de seus cargos ou por delitos comuns” (PARAGUAY, 1992, tradução nossa).

Ao analisar a série histórica, constata-se que entre 1989 e 2008, com o fim do regime militar, o país teve seis presidentes, dos quais quatro terminaram o mandato<sup>62 63</sup>. Aqui, vale a pena reconstituir, ainda que brevemente, as duas tentativas de *impeachment* sofridas por presidentes do Paraguai após 1989 e até o logro do afastamento de Lugo, em 2012. Ambas as crises, sofridas por dois mandatários consecutivos, tem uma personagem que acabou por desencadear todo o processo: o general Lino Oviedo, figura que ganhou popularidade no Paraguai por ser considerado o mentor do golpe que acabou com as mais de três décadas da ditadura Stroessner<sup>64</sup>.

Para entender a primeira das crises, que ocorreu no ano de 1998, faz-se necessário partir do ano de 1996, não só para compreender a relevância de Oviedo dois anos depois, como também por se tratar de uma crise política regional em que o Brasil desempenhou o papel de protagonista na intervenção.

---

<sup>62</sup> Os presidentes do Paraguai entre 1989 e 2008 foram: Andrés Rodríguez Pedrotti (1989-1993), Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), Raúl Cubas Grau (1998-1999), Luis González Macchi (1999-2003), Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) e Fernando Lugo (2008-2012). Segundo a Constituição do Paraguai, o mandato presidencial é de cinco anos.

<sup>63</sup> LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Golpe franco no Paraguai. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1223>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

<sup>64</sup> EL PAÍS. Lino Oviedo, liquidador de la dictadura de Stroessner. Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/03/actualidad/1359927151\\_805946.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/03/actualidad/1359927151_805946.html)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

#### 4.1.1 A ação do Brasil na crise política paraguaia de 1996

Segundo recente relato do embaixador Marcio de Oliveira Dias<sup>65</sup>, chefe da missão em Assunção na época do feito, em abril de 1996, o então presidente Juan Carlos Wasmosy sofreu uma tentativa de golpe organizada por Lino Oviedo. No relato, o embaixador brasileiro em Assunção recorda que Wasmosy, sabendo das intenções golpistas do general, pretendia demiti-lo, porém, tinha receio de que tal ato pudesse promover automaticamente o levante militar golpista. O Itamaraty, que trabalhava arduamente no período em vias de consolidar o Mercosul como bloco de relevo na região, acompanhava o desenrolar dos fatos com atenção, já que uma ruptura da ordem democrática naquele momento poderia desestabilizar os rumos do ainda recente bloco econômico.

O presidente Wasmosy solicitou, então, uma reunião sigilosa com o presidente Fernando Henrique Cardoso, buscando uma garantia pessoal de que o Brasil apoiaria seu governo diante da possibilidade de um golpe. Tendo em vista que, segundo reporta o embaixador Dias, Oviedo monitorava todas as comunicações da presidência e das embaixadas mais importantes, a ação para o encontro presidencial deveria ser discreta e extraoficial. Assim, a Embaixada do Brasil em Assunção organizou uma grande recepção, convidando toda a alta cúpula política paraguaia, inclusive Oviedo e o presidente. Nesse momento, iniciou-se a ação, conforme relembra o embaixador Dias (2015):

Com as cúpulas política e militar do Paraguai bebendo, comendo e dançando na residência do embaixador do Brasil, Wasmosy tranquilamente decolou de sua estância no interior e chegou ao Aeroporto Militar de Brasília, onde, instruídos seu comandante e auxiliares, foi recebido discretamente por Bambino<sup>66</sup>, que o levou ao Palácio da Alvorada, àquela hora (21h30m de sábado) já livre do assédio da imprensa. Tudo combinado pelo telefone de satélite — imune à monitoração de Oviedo. Sentindo-se seguro com o apoio brasileiro, Wasmosy chamou Oviedo na manhã de segunda-feira e exigiu sua demissão. [...] A essa altura, a embaixada americana, com Oviedo na mira devido à convicção de seu relacionamento com o narcotráfico, emitiu comunicado onde condenava a sedição do general e reafirmava veementemente seu apoio ao presidente constitucional. (DIAS, 2015).

A ação de Oviedo, como era de se esperar, foi enfática: ameaçou bombardear o Palácio de Lopez, sede da presidência, além de deter membros do governo, exigindo a renúncia imediata de Wasmosy como única medida para que não o fizesse. Para Dias (2015),

<sup>65</sup> O GLOBO. Quando o Brasil ajudou a impedir o golpe de Oviedo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/artigo-quando-brasil-ajudou-impedir-golpe-de-oviedo-18166197>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

<sup>66</sup> Trata-se do embaixador Sebastião do Rego Barros Netto, conhecido como Bambino, que ocupava o posto de Secretário-Geral do Itamaraty durante o governo Cardoso e, no momento da tentativa do golpe de 1996, substituíva o então ministro de Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, que se encontrava em missão no exterior.

o general sabia que não conseguiria implementar um “golpe branco” pela pressão internacional, por isso insistia unicamente na renúncia do presidente.

A diplomacia brasileira, nas figuras do embaixador Dias e do embaixador Barros Netto, o Bambino, articulou-se imediatamente para conter a ação de Oviedo: enquanto Dias coordenava a resolução da crise em Assunção, promovendo uma manobra em conjunto com o presidente Wasmosy para postergar a denúncia em algumas horas – toda a ação ocorria em uma madrugada, quando as chancelarias dos países vizinhos estavam fechadas – Barros Netto saía de Brasília em um avião da Força Aérea Brasileira e seguia rumo a Montevideu e a Buenos Aires, para buscar os dois chanceleres e seguirem juntos até Assunção, conformando-se, assim, a atuação enfática do Mercosul de rechaço à ação golpista.

Constata-se, portanto, que o papel do Brasil foi crucial no acordo que constrangeu as pretensões golpistas de Oviedo, contando com a ação direta dos dois embaixadores brasileiros e do próprio presidente Fernando Henrique Cardoso que, recentemente, em seu livro de memórias, afirmou que o então chanceler Lampreia classificou o evento como “a ação mais intervencionista que o Brasil já teve neste século” (CARDOSO, 2015, p. 570). Ainda que Cardoso encare o comentário de seu chanceler como exagerado, ele ressalta o relevo do ato, além de destacar que toda a ação foi feita em nome do Mercosul.

No âmbito do Mercosul, a tentativa de golpe em 1996 foi uma das principais motivações para que os países do bloco firmassem, dois anos depois, no dia 24 de julho de 1998, o “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile”<sup>67</sup>. Nele, afirma-se que em caso de ruptura da ordem democrática em qualquer um dos países vinculados ao documento, os outros Estados-parte têm o direito de aplicar as medidas cabíveis para reverter o processo político indesejado no país afetado participante ou associado do bloco.

No subitem a seguir, a análise retorna para os dois outros processos de *impeachment* vivenciados pela cena política paraguaia desde a redemocratização. Objetiva-se comparar o tempo de execução dos dois *juicios* com o de Fernando Lugo, cerne desta pesquisa, para entender se o ocorrido em 2012 pode ser encarado como golpe ou “neogolpe”, conceito que será apresentado também no item subsequente.

---

<sup>67</sup> MERCOSUL. Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998\\_protocolo\\_de\\_ushuaia-compromiso\\_democratico\\_port.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

#### 4.1.2 Os *juicios políticos* de Raúl Cubas e de González Macchi ante o de Fernando Lugo

Os eventos acima expostos garantiram a institucionalidade institucional do país guarani e guiaram para as eleições paraguaias de 1998, quando Lino Oviedo candidatou-se à presidência pelo Partido Colorado. Entretanto, um mês antes das eleições, o general foi surpreendido por uma condenação a dez anos de prisão pela sublevação militar de 1996. O então candidato à vice-presidente, Raúl Cubas Grau, assumiu a dianteira da chapa, de modo que a vaga de vice ficou com Luís Maria Argaña, arquirrival de Oviedo dentro do Partido Colorado. Cubas venceu as eleições do dia 10 de maio de 1998 com 54,5% dos votos e uma promessa de libertar o general tão logo assumisse o poder<sup>68</sup>. E assim o fez: o novo presidente assumiu a presidência no dia 15 de agosto de 1998 e três dias depois concedeu o indulto a Oviedo.

A reação foi imediata por parte dos setores que não apoiavam o general e, já no dia seguinte da promulgação do decreto, com o apoio dos setores mais liberais do Partido Colorado e do Partido Radical Liberal Autêntico (PRLA), o vice-presidente Argaña abriu um processo solicitando o *juicio político* de seu companheiro de chapa, Raúl Cubas. A solicitação foi acatada e o parecer da Corte Suprema de Justiça foi emitido no dia 2 de dezembro de 1998, quatro meses depois do início da tramitação no Congresso paraguaio, declarando inconstitucional o decreto de Cubas. Em 16 de março de 1999, já se somando sete meses desde o início do pedido de *juicio*, a Câmara dos Deputados determinou que a data do julgamento fosse 7 de abril.

O mandato de Cubas, no entanto, sustentou-se somente por mais dez dias, até 26 de março, tendo em vista que uma série de eventos inesperados mudou os rumos desse mês histórico: no dia 23 de março de 1999, o vice-presidente Argaña foi assassinado em uma emboscada<sup>69</sup>, fazendo com que a Câmara dos Deputados antecipasse o julgamento de Cubas para o dia 26 de março. Caso fosse aprovado, o pedido de *impeachment* seria encaminhado para o Senado uma semana depois. Porém, no mesmo dia 26, centenas de manifestantes tomaram as ruas de Assunção e sofreram forte repressão do governo vigente, estimando-se que até sete jovens foram assassinados no ato<sup>70</sup>. No dia seguinte, Cubas renunciou e Luis

<sup>68</sup> CIDOB. Raúl Cubas Grau. Disponível em: <[http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/paraguay/raul\\_cubas\\_grau/\(language\)esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/paraguay/raul_cubas_grau/(language)esl-ES)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

<sup>69</sup> O ESTADO DE S. PAULO. O Paraguai e o impeachment. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/nuestra-america/o-paraguai-e-o-impeachment/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

<sup>70</sup> LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Golpe franco no Paraguai. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1223>>. Acesso em: 2 dez. 2015.



González Macchi, presidente do Senado, assumiu o poder. Essa crise ficou popularmente conhecida como *Marzo Paraguayo*.

Ainda que tal crise desperte interesse por si só e aponte claros sinais da fragilidade institucional da democracia no Paraguai, o grande elemento a ser observado – justificando-se sua pertinência na análise aqui empreendida – diz respeito à temporalidade dos eventos. Caso tudo tivesse ocorrido como o planejado, desde a data de abertura do processo na Câmara dos Deputados até seu julgamento, teriam se passado oito meses, devendo-se levar em conta que o Senado ainda analisaria posteriormente o caso. O assassinato do vice-presidente acelerou o julgamento em quase duas semanas e, ainda assim, levaria mais uma semana até que o *juicio político* fosse apreciado pelo Senado. Cubas teria ainda cinco dias para apresentar sua defesa (UNASUL, 2013). O desfecho, com a saída do presidente, só aconteceu por iniciativa do próprio mandatário, que renunciou ao posto.

Dando continuidade a análise comparada dos eventos, analisar-se-á o pedido de *impeachment* de Macchi, que estava no poder desde que assumiu o mandato deixado por Cubas.

Também o sucessor imediato, Luis González Macchi, foi vítima de um processo de *impeachment* (Resolução nº 1198), que foi aberto contra seu mandato na Câmara dos Deputados no dia 5 de dezembro de 2002, alegando-se mau exercício das funções e corrupção<sup>71</sup>. O processo também envolvia três ministros da própria Corte Suprema de Justiça (Resolução nº 122). O *juicio* foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado para o Senado em fevereiro de 2003, onde foi rejeitado. Nesses casos, vale ressaltar que as resoluções advindas do Senado paraguaio previam 11 dias para que o presidente apresentasse sua defesa e 17 dias para a defesa dos ministros (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2007). Ou seja, todos os aspectos temporais do direito de ampla defesa foram ainda mais longos do que verificado no *impeachment* não concretizado de Raúl Cubas Grau.

Deve-se, portanto, considerar que a temporalidade é um elemento indispensável na análise da crise política de 2012 que destituiu Lugo, já que se observou uma velocidade inédita no processo, argumento que também é sustentado por Souto (2012) ao afirmar que houve “pressa incomum” na deposição parlamentar desse presidente. A mesma autora ressalta ainda que todo o processo do *impeachment* de Fernando Lugo tramitou dentro da legalidade a partir do ponto de vista jurídico-formal e que a discussão deve girar em torno da celeridade dos atos, o que chamou a atenção até mesmo dos defensores do processo (SOUTO, 2012). O

---

<sup>71</sup> O ESTADO DE S. PAULO. “O Paraguai e o impeachment”. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/nuestra-america/o-paraguai-e-o-impeachment/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

quadro abaixo apresenta uma comparação temporal entre os três pedidos de *impeachment* desde a redemocratização do Paraguai:

QUADRO 2 – O ELEMENTO TEMPORAL NOS *JUICIOS POLÍTICOS* DO PARAGUAI

	<b>Raúl Cubas Grau</b>	<b>Luis González Macchi</b>	<b>Fernando Lugo</b>
<b>Tempo entre a chegada do pedido de <i>juicio político</i> na Câmara dos Deputados e o início do julgamento</b>	Sete meses	Cerca de 15 dias	Imediato
<b>Data do início do julgamento na Câmara dos Deputados</b>	26 de março de 1999	5 de dezembro de 2002	21 de junho de 2012
<b>Tempo concedido para a preparação da defesa</b>	Cinco dias	Onze dias	Menos de 24h
<b>Tempo entre o início do julgamento no Senado e a decisão final do processo</b>	<i>Não se aplica</i>	Dois meses	Cerca de 5h
<b>Data da decisão final do processo de <i>impeachment</i></b>	<i>Não se aplica</i>	11 de fevereiro de 2003	22 de junho de 2012
<b>Duração total do processo</b>	Sete meses	Três meses	Menos de 48 horas

Fonte: Elaboração própria com base em CAZAL, 2012; CIDOB, 2003; UNASUR, 2013.

Findada a exposição acerca da recorrente utilização do mecanismo de *impeachment* por parte do parlamento paraguaio, somada à ponderação do elemento temporal que poderia vir a justificar a ruptura da ordem democrática no processo, buscar-se-á, no próximo tópico, reconstituir os pontos mais importantes da crise de 2012.

#### 4.2 O *impeachment* de Fernando Lugo

A situação política de Fernando Lugo sempre foi caracterizada como desconfortável durante seu mandato, não só pelo fato de que o então presidente buscava romper com o traço político desenhado pelo Partido Colorado desde a década de 1950, como também pela desestabilização em seu governo de coalizção. Vale recordar que foi a formação da coalizção, articulando-se com o PLRA de Franco, que fez com que Lugo chegasse ao poder. Contudo, as diferentes perspectivas políticas de Lugo e de Franco propiciavam desentendimentos entre eles, verificados desde o início de seu mandato em 2008, inviabilizando, por exemplo, a

elaboração de políticas públicas que estivessem de comum acordo entre os dois governantes. Assim, paulatinamente, Lugo se tornou parte indissolúvel do complexo jogo político e econômico paraguaio, resultantes, em suma, da articulação entre as oligarquias locais e latifundiárias, as multinacionais, os grupos empresariais, a mídia e a Igreja Católica (MILANI, 2012).

A ocupação da fazenda do ex-senador ligado ao Partido Colorado, Blas Riquelme, no dia 15 de junho de 2012, na região de Curuguaty – situada a aproximadamente 250 km da capital, Assunção –, tornou-se o ápice da crise entre os trabalhadores do campo e a elite agrária nacional, além de estopim para o julgamento político do ex-bispo católico Fernando Lugo. A intervenção policial na fazenda em questão foi tratada como um massacre pela opinião pública do Paraguai, tendo em vista que resultou na morte de 17 pessoas, seis policiais e onze trabalhadores, além de mais de 20 feridos, conformando-se como a maior tragédia no país desde o fim da ditadura<sup>72</sup>. Ressalta-se que o então presidente apoiava os trabalhadores rurais, que clamavam por uma reforma agrária no país que concentra a posse de 85% de suas terras em 2% da população<sup>73</sup>. Não por menos, os temas da má distribuição das terras e da pobreza no campo estão perenemente no debate político do Paraguai, de maneira que a promessa de minimizar tais assimetrias foi, ainda, uma das principais plataformas de campanha que elegeu Lugo em 2008.

No dia 20 de junho de 2012, um dia antes da abertura do processo de *impeachment* no Congresso Nacional, o presidente Lugo anunciou a criação de uma comissão de investigação do massacre ocorrido no Curuguaty, seguindo os mesmos moldes das Comissões da Verdade e Justiça, amplamente difundidas na América do Sul para investigar as graves violações dos direitos humanos durante os períodos em que se instalaram as ditaduras na região<sup>74</sup>. No mesmo dia da proposta, o *Partido Liberal Radical Auténtico* (PLRA) decide apoiar a proposta de *impeachment* advinda do Partido Colorado (formalmente conhecido como *Asociación Nacional Republicana* – ANR), exacerbando os ânimos dos congressistas opositores ao governo de Lugo. Os rumos da crise mudaram consideravelmente com o apoio do PLRA,

<sup>72</sup> OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL – OPEX (GEDES/Unesp). Dossiê Paraguai. Disponível em: <[http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4\\_u18\\_08102015-17-32-38.pdf](http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u18_08102015-17-32-38.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

<sup>73</sup> ASUNTOS DEL SUR. Golpe en Paraguay: límites del poder del Estado democrático. Disponível em: <<http://www.asuntosdelsur.org/golpeen-paraguay-limites-del-poder-del-estado-democratico>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

<sup>74</sup> COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (Brasil). Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

visto que se tratava do partido do então vice-presidente, Federico Franco, e um dos principais partidos na coalizão que tinha levado Lugo ao poder em 2008.

Nos dois quadros subsequentes, apresenta-se o corpo político do Congresso do Paraguai na ocasião do *impeachment*, no que se busca auxiliar na compreensão das votações em maioria absoluta bicameral.

QUADRO 3 – COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO PARAGUAI EM JUNHO DE 2012

PARTIDO	POSIÇÃO POLÍTICA	NÚMERO DE REPRESENTANTES	PARCELA DO TOTAL
<b>Partido Colorado/ANR</b>	Direita – Conservador	34	42,5%
<b>Partido Liberal Radical Autêntico/PLRA</b>	Direita – Liberal	29	36,25%
<b>União Nacional dos Cidadãos Éticos/UNACE</b>	Direita – Conservador	11	13,75%
<b>Partido Pátria Querida/PPQ</b>	Direita – Nacionalista	4	5%
<b>Partido Democrático Progressista/PDP</b>	Esquerda	1	1,25%
<b>Movimento de Participação Cidadã/MPC</b>	Esquerda	1	1,25%

Fonte: Elaboração própria com base em OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013.

QUADRO 4 – COMPOSIÇÃO DO SENADO FEDERAL DO PARAGUAI EM JUNHO DE 2012

PARTIDO	POSIÇÃO POLÍTICA	NÚMERO DE REPRESENTANTES	PARCELA DO TOTAL
<b>Partido Liberal Radical Autêntico/PLRA</b>	Direita – Liberal	16	35,55%
<b>Partido Colorado/ANR</b>	Direita – Conservador	13	28,89%
<b>União Nacional dos Cidadãos Éticos/UNACE</b>	Direita – Conservador	9	20%
<b>Partido Pátria Querida/PPQ</b>	Direita – Nacionalista	4	8,89%
<b>Multibancada PPS/PPT</b>	Esquerda	3	6,67%

Fonte: Elaboração própria com base em OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013.

Averigua-se com esse cenário por que o apoio do PLRA era crucial para a manutenção de Fernando Lugo no poder – tendo em vista que o Partido Colorado, que ocupa grande parcela na representatividade bicameral, atua como oposição desde que perdeu a presidência em 2008; e que era a coalizão de Lugo com o Partido Liberal que propiciava a governabilidade. Igualmente, esse panorama também sinaliza que o processo de destituição teve atos extremamente céleres, dado o alto grau de adversidade entre as posições do Congresso e as suscitadas pelo então presidente.

Assim, no dia 21 de junho de 2012, a ANR iniciou o processo na Câmara dos Deputados, que foi endossado pelo PLRA e pela *Unión Nacional de Ciudadanos Éticos* (UNACE). A capital do Paraguai encontrava-se em estado de alerta: o centro de Assunção havia sido fechado pela polícia, que impedia o trânsito de pessoas nas proximidades do Parlamento paraguaio.

O projeto foi aprovado com 76 votos a favor e um contra, sendo automaticamente repassado para o Senado, dando continuidade ao processo de destituição. Este, por sua vez, notificou ao presidente que sua defesa teria um máximo de duas horas para fazer a sustentação oral no dia seguinte (UNASUR, 2013).

No mesmo dia 21, em um pronunciamento oficial em cadeia nacional de televisão, Lugo negou a possibilidade de renunciar ao mandato, declarando que iria “enfrentar o juízo político com todas as suas consequências” e que se visualizava no Paraguai uma clara tentativa de “interromper um processo democrático histórico a apenas nove meses de novas eleições”. No mesmo pronunciamento, o então presidente lembrou ainda o “ataque implacável dos setores que sempre foram contra a mudança e se opuseram à participação do povo como protagonistas de sua democracia”<sup>75</sup>.

A Resolução nº 1431/2012<sup>76</sup> representou o Libelo Acusatório do presidente em vias da deposição. Nela são elencadas os cinco feitos que sustentam a acusação para o *juicio político*, sendo eles:

- a) Ato político no Comando de Engenharia das Forças Armadas: ocasião em que jovens socialistas organizaram uma concentração política financiada pela Entidade Binacional Yacyretá, empresa estatal da usina hidrelétrica operada em parceria com a Argentina;

<sup>75</sup> OPERA MUNDI. “Parlamento do Paraguai abre processo de *impeachment* e Lugo diz que não renuncia”. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22568/parlamento+do+paraguai+abre+processo+de+impeachment+e+lugo+diz+que+nao+renuncia.shtml>>. Acesso em: 4 dez. 2015.

<sup>76</sup> CONGRESO NACIONAL (Paraguay). Libelo Acusatorio. Disponível em: <<http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

- b) Caso Ñacunday: Lugo teria instigado e facilitado invasões de terra na região de Ñacunday;
- c) Insegurança crescente: o presidente teria sido absolutamente incapaz de desenvolver programas e políticas públicas que pudessem diminuir a crescente insegurança cidadã;
- d) Protocolo de Ushuaia II<sup>77</sup>: segundo a Resolução aprovada pela Câmara dos Deputados, o Protocolo constituía-se como um atentado à soberania da República do Paraguai por objetivar respaldar internacionalmente a “marcha descarada contra a inconstitucionalidade e o processo democrático”; a análise da Resolução apresenta ainda o receio dos parlamentares do Paraguai de que Ushuaia II, na verdade, fosse um instrumento para perpetuar a personificação dos países sul-americanos na figura de seus líderes, de modo que, atuando em nome da manutenção da ordem democrática, tal Protocolo seria na verdade um instrumento de defesa mútua dos presidentes e não das democracias na região;
- e) Caso Massacre de Curuguaty: houve uma latente “inoperância, negligência, ineptidão e improvisação” do governo liderado pelo presidente Lugo.

A Resolução nº 1431/2012 adquire ainda um tom emocional ao sustentar, como conclusão, que o presidente precisava deixar o cargo, tendo em vista que:

Fernando Lugo, hoje por hoje representa o mais nefasto para o povo paraguaio, que se encontra chorando a perda de vidas inocentes devido à negligência criminosa e à apatia do atual Presidente da República, que desde que assumiu a condução do país, governa promovendo o ódio entre os paraguaios, a luta violenta entre pobres e ricos, a justiça pelas próprias mãos e a violação do direito da propriedade, atentando desse modo permanentemente contra a Carta Magna, as instituições republicanas e o Estado de Direito. (CONGRESO NACIONAL, 2012, p. 6, tradução nossa).

Curiosamente, o ponto 3 da mesma Resolução, que deveria dispor de uma ampla gama de provas que sustentassem todas as acusações anteriores, afirma apenas que todas as causas supracitadas que clamam pela saída do presidente são de pública notoriedade e, sendo assim, não necessitam ser provadas (CONGRESO NACIONAL, 2012). Finalizado o debate e aprovada a Resolução, esta foi encaminhada para o então presidente do Senado, Jorge Oviedo

---

<sup>77</sup> Oficialmente chamado de Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II), atua como instrumento complementar ao Protocolo de Ushuaia de 1998, tendo como maior elemento diferencial a aplicação de sanções econômicas por parte dos países-membros do Mercosul àquele que passar por alguma ruptura da ordem democrática – até Ushuaia I a medida cabível mais enérgica dizia respeito à suspensão do país do bloco (BRASIL, 2012).

Matto (UNACE), que por sua vez a repassou para a Comissão de Assuntos Constitucionais, Defesa Nacional e Força Pública.

Todo o processo no Senado foi ordenado por meio da Resolução nº 878<sup>78</sup>, que estabelecia a tramitação do *juicio político* previsto no artigo 225 da Constituição Nacional, aprovada ainda no dia 21. O ponto-chave a ser analisado na Resolução diz respeito às diferenças encontradas entre a proposta de resolução elaborada pela Comissão supracitada e a versão final enviada de volta para o presidente do Senado. Na proposta original, o Artigo 2º, sobre a data do início do procedimento de *impeachment*, estipulava que a data de início do processo seria cinco dias depois do aceite da acusação – ou seja, a defesa de Lugo contaria, em condição comparativa dos casos, com os mesmos cinco dias que o presidente Raúl Cubas Grau teria para preparar a defesa, conforme elucidado no quadro 2 do item anterior. Nesse ponto específico da análise cabe trazer a redação do artigo, *ipsis litteris*:

Artículo 2º. – Fecha del inicio del procedimiento. La fecha de inicio del procedimiento será establecida dentro de los cinco días a contar desde el día en que se haya dado cuenta de la acusación. (CONGRESO NACIONAL, 2012 apud OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013, p. 13)<sup>79</sup>.

Entretanto, após passar por alterações, o texto final foi aprovado pelo Senado com uma nova redação no mesmo Artigo 2º. Na versão final, afirma-se que os prazos deveriam ser computados em horas, valendo-se de domingos e feriados como dias úteis – o dia 21 de junho de 2012 foi uma quinta-feira, portanto, analisa-se que, nessa manobra, o Senado objetivava minar quaisquer tentativas da defesa de Lugo de postergar o julgamento para a semana seguinte, por exemplo. Destarte, a seguir compara-se a citação anterior com a versão final do Artigo 2º, publicado na Resolução nº 878, aprovada pelos congressistas como documento que regeu o rito do *juicio político*:

Artículo 2º. – No se admitirán incidentes, recusaciones, ni cuestiones de previo y especial pronunciamiento. Todas las resoluciones que adopte la Honorable Cámara de Senadores en presencia de las partes o de sus representantes, quedarán notificadas de pleno derecho; las demás les serán notificadas mediante cédula suscrita por el Presidente de la Honorable Cámara de Senadores y diligenciada por las personas que éste designe. Las resoluciones que adopte la Honorable Cámara de Senadores como Tribunal no podrán ser objeto de recurso alguno.

*Los plazos serán computados en horas y tendrán carácter perentorio e improrrogable.* El Tribunal podrá habilitar como días y horas hábiles los domingos y feriados. (CONGRESO NACIONAL, 2012, p. 5, grifos nossos)<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. “Acción de inconstitucionalidad en el juicio: Fernando Armindo Lugo Mendez”. Disponível em: <<http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/EXPEDIENTE-874-Y-960-CORTE-SUPREMA-DE-JUSTICIA.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

<sup>79</sup> Tradução nossa: “Artigo 2º. – Data do início do procedimento. A data de início do procedimento será estabelecida dentro dos cinco dias a contar desde o dia em que se tenha dado conta da acusação”.

<sup>80</sup> Tradução nossa: “Artigo 2º. – Não se admitirão incidentes, recusas, nem questões de prévio e especial pronunciamiento. Todas as resoluções que adote a Honorable Câmara de Senadores em presença das partes ou

Já na manhã do dia 22 de junho, enquanto a missão da Unasul tentava conter a ação parlamentar paraguaia e a OEA convocava uma Reunião Extraordinária para discutir os acontecimentos e emitir um pronunciamento oficial, a defesa de Lugo protocolava uma ação junto à Corte Suprema de Justiça solicitando a inconstitucionalidade do processo de *impeachment*. Contudo, o apelo foi rejeitado pela corte na mesma manhã (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

Em seguida, deu-se início à audiência no Senado, que começou por volta do meio-dia do dia 22 de junho de 2012, com o discurso dos advogados de defesa de Lugo. Estes, por sua vez, alegaram a fragilidade do processo por conta da ausência de provas e pelo fato de que a acusação estava estruturada em notícias de jornais e páginas de internet. Ademais, os advogados de Lugo reiteraram que o tempo estritamente curto para a defesa conformava-se como uma clara violação ao devido processo legal. Porém, os senadores negaram de maneira contundente o direito de prorrogação do prazo para defesa, bem como a proposta suscitada naquele instante que buscava uma solução política para a crise. Assim, segundo a análise do GAN, tais fatos comprovam a limitação imposta pelo Congresso do Paraguai ao direito de defesa do presidente Fernando Lugo (UNASUR, 2013).

Após o pedido de *impeachment* ser aprovado no Senado por maioria de trinta e nove votos a favor, quatro votos contra e duas ausências<sup>81 82</sup>, Lugo afirmou que saía pela “maior porta da pátria”, que era a porta do seu povo, além de reforçar que não era ele quem recebia um golpe, mas sim a história paraguaia e a sua democracia. O julgamento durou, no total, cerca de cinco horas e, na mesma noite do dia 22 de junho, o vice-presidente Federico Franco, representante do PRLA na chapa do governo, assumiu o poder interinamente até que novas eleições fossem convocadas (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

O cenário em 23 de junho de 2012, dia seguinte à deposição, era de Alemanha, Espanha e Vaticano como os primeiros Estados a reconhecer o governo de Federico Franco

---

de seus representantes, serão notificadas de pleno direito; as demais lhes serão notificadas mediante cédula subscrita pelo Presidente da Honorable Câmara de Senadores e diligenciada pelas pessoas que este designe. As resoluções que adote a Honorable Câmara de Senadores como Tribunal não poderão ser objeto de recurso algum. Os prazos serão computados em horas e terão caráter peremptório e improrrogável. O Tribunal poderá habilitar como dias e horas úteis os domingos e feriados”.

<sup>81</sup> No Paraguai, o Poder Legislativo é bicameral. O Senado ou Câmara Alta é constituído por 45 membros e 30 suplentes que são eleitos diretamente pelo povo, de uma só circunscrição eleitoral que abrange todo o território nacional. Já a Câmara dos Deputados, ou Câmara Baixa, é composta por 80 membros e igual número de suplentes, eleitos diretamente pelo povo nos colégios departamentais (PARAGUAY, 1992).

<sup>82</sup> LA NACIÓN. “Destituyen a Lugo y la región rechaza al nuevo gobierno”. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484602-destituyen-a-lugo-y-la-region-rechaza-al-nuevo-gobierno>>. Acesso em: 20 mai. 2015.



como legítimo. Em seguida, o departamento de Estado dos Estados Unidos e o governo do Canadá reconheceram o *impeachment* e pediram calma à população paraguaia. Aqui vale explicitar que Lugo, desde que se vinculou à política e abandonou o clericalismo, não era uma unanimidade para com os membros da Igreja Católica do Paraguai – o que justificaria o rápido reconhecimento do governo de Franco por parte da Santa Sé – e, no que tange a Alemanha, este se tornou um parceiro comercial relevante durante o governo de Franco, além de ter-se constituído como principal ator europeu a pressionar o Mercosul para que reinserisse o Paraguai como membro pleno do bloco<sup>83</sup> (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

Por sua vez, Venezuela, Cuba, Honduras, Bolívia e Equador declararam que não reconheceriam o novo governo paraguaio. O Peru solicitou uma nova reunião extraordinária no âmbito da Unasul, enquanto que a República Dominicana conclamou uma reunião geral de Ministros de Relações Exteriores a fim de suspender o país sul-americano dos organismos regionais. A Costa Rica não só rechaçou a deposição de Fernando Lugo, como ofereceu ainda asilo ao presidente e aos membros do gabinete. O governo mexicano emitiu nota oficial ressaltando que o processo não foi justo por não respeitar o direito amplo de defesa. Já a Argentina, que falou explicitamente em golpe, retirou imediatamente seu embaixador em Assunção, ao passo que o Brasil convocou seu embaixador para consultas. Por fim, Nicarágua, Panamá e El Salvador também afirmaram que o *impeachment* se tratava de um golpe<sup>84</sup>.

O cenário das representações internacionais em Assunção agravou-se ainda mais quando, no dia 27 de junho de 2012, os mandatários do Mercosul votaram pela adesão da Venezuela ao Mercosul, já que o parlamento do Paraguai constituía-se como último entrave para a inclusão venezuelana ao bloco. Tal medida revoltou a classe política paraguaia, que declarou o então embaixador venezuelano em Assunção, Don José F. Javier Arrúe de Pablo, como *persona non grata*. O Palácio de Lopez, sede do governo do Paraguai, ordenou ainda a

---

<sup>83</sup> A busca pela retomada comercial das relações internacionais do Paraguai, após a suspensão do país das instituições regionais, envolveu em grande medida, a União Europeia (UE), que ainda enviou, em 2013, uma missão para acompanhar o desenrolar político da crise, com apoio da Embaixada da Alemanha em Assunção. O então embaixador alemão em Assunção, Claude Robert Ellner, emitiu um comunicado solicitando que o Paraguai retornasse ao Mercosul. Ellner afirmou ainda que, para a Alemanha, o Paraguai não deveria estar fora do bloco sul-americano e que a União Europeia não deveria manter relações com o Mercosul até que a situação se normalizasse. Tal feito explica, mais do que o fato da retomada comercial com Franco, a posição alemã frente ao golpe. Ressalta-se que a Alemanha é um antigo parceiro do Paraguai, em uma relação que remonta ainda ao regime militar de Stroessner. (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

<sup>84</sup> OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO (IESP/UERJ). “Dossiê Paraguai”. Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador\\_v\\_7\\_n\\_06\\_2012.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

retirada de toda a missão diplomática paraguaia em Caracas (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

No mesmo dia 27, o Conselho Permanente da OEA em Washington D.C., em reunião extraordinária, deliberou, de forma não consensual, que uma missão da organização hemisférica deveria ser enviada ao Paraguai para avaliar a crise política. Nessa mesma oportunidade, o representante paraguaio junto à organização, Hugo Saguier, exigiu que os países-membros não apelassem às possíveis sanções (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

Assim, no dia 1º de julho de 2012, uma missão de acompanhamento da OEA desembarcou em Assunção<sup>85</sup>, com presença do próprio Secretário-Geral, o chileno José Miguel Insulza. O mesmo, por sua vez, reuniu-se com diversas lideranças da sociedade paraguaia, além de encontrar-se com o recém-empossado presidente Federico Franco. A missão da OEA não chegou a completar três dias integrais em solo paraguaio, tendo sido encerrada no dia 3 de julho. De volta à Washington, no dia 9 de julho, em nova reunião extraordinária sobre a crise paraguaia, Insulza posicionou-se contra a aplicação de quaisquer sanções ao país, ao concluir que a crise paraguaia constituiu-se apenas em um “término antecipado de mandato” (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013, p. 24).

Por fim, no relatório final publicado no âmbito da OEA, o Secretário-Geral José Miguel Insulza considerou que o *impeachment* de Fernando Lugo se deu dentro dos critérios legais previstos pelo ordenamento jurídico paraguaio com gozo pleno das instituições políticas nacionais e criticou as ações bilaterais e multilaterais que alguns países tiveram contra o governo estabelecido no país. Espósito Neto (2012, p. 24) julgou tal relatório como elemento de suma importância no início do governo de Franco, pois:

Respaldou o processo de *impeachment*, proveu certa legitimidade internacional ao governo de Federico Franco, demonstrou as linhas mestras de ação da diplomacia norte-americana para a questão e criou uma fissura política no Mercosul. (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 24).

Percebe-se, portanto, que além de todos os atores já mencionados participantes do processo político paraguaio, faz-se necessário esboçar algumas notas sobre a presença, ainda que indireta, dos Estados Unidos na questão, ademais de seus interesses envolvidos no âmbito do Mercosul.

---

<sup>85</sup> Ressalta-se que essa missão é distinta da missão eleitoral da OEA para acompanhar as eleições paraguaias de 2013, que permaneceu por mais tempo em solo paraguaio e visava a garantir a lisura do pleito.

#### 4.2.1 Notas sobre a participação dos Estados Unidos na crise política do Paraguai

No que tange à presença dos Estados Unidos enquanto ator hegemônico no hemisfério, pode-se averiguar um ponto de inflexão quanto ao seu espaço de ação na gestão de crises na América Latina desde o afastamento de Manuel Zelaya em Honduras, evento político que, destaca-se mais uma vez, contou com uma atuação de relevo por parte do Itamaraty. Essa inflexão pode ser analisada ainda como ponto culminante de um processo iniciado anos antes, tendo em vista que o hemisfério mudou substancialmente desde o golpe de Estado venezuelano em abril de 2002 e que, nesse período correspondente à primeira década dos anos 2000, passou a contar com presidentes ideologicamente próximos. Não obstante, observa-se que esse grupo de mandatários buscou, especialmente por meio das instituições regionais, alterar o *status quo* de todo um conjunto de normas, instituições e relações de poder entre o sul e o norte do hemisfério americano (AYERBE, 2008).

Assim, o governo Obama (2009-) vem lidando com um hemisfério que avançou significativamente quanto à cooperação e coordenação política, mais unidos e muito menos dispostos a ceder em questões políticas fundamentais, como é o caso da estabilidade democrática regional (LOWENTHAL, 2011). Além disso, após oito anos de governo de George W. Bush (2001-2009), alguns governos sul-americanos, como o Brasil, esperavam que Obama abandonasse as políticas intervencionistas de seu antecessor. Porém, isso não aconteceu, como se pôde observar durante a crise hondurenha. Na ocasião, ecoaram em Washington declarações que iam contra o que se ouvia na América Latina, assegurando assim a legalidade desse golpe, até mesmo no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Já no caso do Paraguai, a posição estadunidense foi mais contida: o governo Obama declarou seu apoio ao governo de Federico Franco, mas sem tanta ênfase como se visualizou com Hillary Clinton em Honduras no ano de 2009. Vale ressaltar que, embora a postura dos Estados Unidos tenha sido mais discreta no Paraguai, ela não passou despercebida. Assunção tem ciência de que Washington pode desempenhar seu papel tradicional já observado em situações semelhantes, concedendo apoio financeiro e militar ao novo governo, em troca de políticas nacionais que se coadunem com os interesses regionais estadunidenses<sup>86</sup> (WEISBROT, 2012).

---

<sup>86</sup> WEISBROT, M. "Latin America: how the US has allied with the forces of reaction". Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jun/29/latin-america-us-allied-forces-reaction>>. Acesso em: 19 out. 2015.

Ao contrário do que é sustentado por alguns analistas, o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães (2012) acredita que os Estados Unidos continuam sendo o principal ator político na América do Sul, mesmo com o seu enfraquecimento desde o início do chamado ciclo de governos progressistas. Para o diplomata, a estratégia estadunidense permanece muito similar àquela empregada durante o ciclo neoliberal dos anos 1990: busca-se incorporar todos os países do hemisfério à sua economia, levando a um alinhamento político dos países mais fracos nos negócios e nas crises internacionais. Os recentes tratados bilaterais de livre-comércio (TLC) assinados com Chile, Colômbia e Peru foram impulsionados por essa ideia, consolidando, paulatinamente, uma nova articulação comercial regional: a Aliança do Pacífico<sup>87</sup>, que vem sendo abordada como contraponto ao Mercosul enquanto principal acordo comercial da região.

Dessa maneira, o argumento de Guimarães (2012) vincula diretamente a ação do Congresso do Paraguai à plena inclusão da Venezuela ao Mercosul, dentro de um espectro de interesses estadunidenses na região<sup>88</sup>. Segundo o diplomata, a exploração e o crescimento em importância do setor petrolífero venezuelano, a partir da década de 1920, foram promovidos em grande parte por empresas estadunidenses. Por conseguinte, se por um lado a Venezuela fornecia petróleo aos Estados Unidos, por outro importava a tecnologia da indústria petrolífera, além de bens de consumo para sua população, no que se incluem também alimentos.

A eleição de Chávez em 1998 e suas decisões de reorientação da política externa para a América do Sul, bem como da diversificação industrial e econômica visando diminuir a dependência estadunidense, atingiram diretamente o objetivo da política externa norte-americana de garantir o acesso próximo e seguro a fontes de energia. No mesmo ínterim em que se iniciou uma campanha midiática por parte dos Estados Unidos contra o governo Chávez, este solicitou, no ano de 2001, o ingresso como membro-pleno ao Mercosul. Para o diplomata, o ingresso da Venezuela ao Mercosul traria consequências no tocante à ação estadunidense na região, tais como o fortalecimento do bloco sul-americano, além de que

---

<sup>87</sup> Iniciativa de integração regional que tem como membros-pletos Chile, Colômbia, México e Peru. A Costa Rica solicitou em 2013 a adesão ao grupo e sua incorporação encontra-se em análise. Foi criada oficialmente no dia 28 de abril de 2011 e objetiva: 1) construir um espaço de integração profunda para avançar progressivamente até a livre circulação econômica de bens, serviços, capitais e pessoas; 2) impulsionar um maior crescimento, desenvolvimento econômico e competitividade das economias integrantes do acordo; 3) converter-se em uma plataforma de articulação política e de integração econômica e comercial, visando projetar os países-membros ao mundo, especialmente no que tange à região da Ásia-Pacífico (ALIANZA DEL PACÍFICO, 2015).

<sup>88</sup> Não se objetiva, sob nenhuma medida, apresentar as relações bilaterais nem as ligações históricas entre os três países mencionados, dado que seria uma tarefa inviável em um espaço tão restrito. Almeja-se, apenas, expor em sequência cronológica alguns fatos que podem auxiliar na compreensão do argumento de Guimarães.

adicionaria Caracas ao regime sul-americano de defesa coletiva da democracia, a partir do disposto no Protocolo de Ushuaia (GUIMARÃES, 2012).

Após cinco anos de negociações técnicas, o Protocolo de Adesão da Venezuela começou a tramitar nos Congressos Nacionais dos países-membros do bloco, tendo sido aprovados em todos, exceto pelo Paraguai. Guimarães (2012) afirma que a defesa explícita de Lugo em prol da aprovação venezuelana foi o principal motivo que levou ao rechaço da solicitação por parte dos senadores paraguaios, que assim como foi apresentado no item anterior, constituía-se majoritariamente por membros de fora da coalizão governista. Dessa forma, a recusa do Senado do Paraguai ao tema conformou-se como elemento estratégico para a manutenção da política dos Estados Unidos para a região, justificando seu interesse direto e olhar atento ao desenrolar da crise (GUIMARÃES, 2012).

Outro exemplo possível que corrobora o interesse dos Estados Unidos no Paraguai diz respeito à ocasião em que o governo Lugo decidiu pela revogação do acordo que possibilitaria a instalação de bases militares estadunidenses no país. Tal medida constituía-se como parte de um programa de cooperação militar entre os dois países, assinado durante a presidência de Nicanor Duarte (2003-2008), que, dentre outras medidas, autorizava a entrada no Paraguai de 500 militares estadunidenses com imunidade diplomática, para fins de treinamento<sup>89</sup>. Na ocasião da revogação, a então embaixadora dos Estados Unidos em Assunção, Liliana Ayalde, afirmou que a decisão do presidente Lugo era “lamentável” e que o acordo entre os dois países envolvia não apenas questões militares, mas também sociais, como a construção de escolas e clínicas médicas. Em declarações oficiais, Brasil, Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina afirmaram que o acordo militar tratava-se de uma estratégia estadunidense para aumentar sua influência na região, pondo em risco a estabilidade do continente sul-americano<sup>90</sup>.

Pouco tempo após a revogação do acordo, Lugo procedeu com a troca de todo o comando militar. Assim, em agosto de 2011, 21 generais dos Estados Unidos reuniram-se com a Comissão de Defesa da Câmara dos Deputados do Paraguai, visando pleitear a construção da base militar que, nesse momento, era reivindicada por partidários da UNACE como instrumento legítimo de defesa da “ameaça bolivariana”. Mais uma vez, Lugo recusou a solicitação da Comissão para dar prosseguimento à construção da base militar, contudo, cedeu

---

<sup>89</sup> CARTA CAPITAL. Crise política no Paraguai: um teste para a região?. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/crise-politica-no-paraguai-um-teste-para-a-regiao>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

<sup>90</sup> AL JAZEERA. Paraguay cancels US troops deal. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/americas/2009/09/20099181720730677.html>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

à solicitação da Iniciativa Zona Norte (IZN)<sup>91</sup>, assegurando grande presença militar estadunidense na zona noroeste do Paraguai. Corrobora-se, dessa maneira, a constatação de que os interesses estratégicos dos Estados Unidos não estavam ausentes do espectro político interno do Paraguai (MILANI, 2012).

No que tange a postura oficial dos Estados Unidos após o 22 de junho, esta não qualificou a crise como um golpe de Estado, sob a justificativa de que os processos constitucionais foram respeitados e enfatizou o papel da OEA para coletar informações e articular as ações pós-*impeachment*.

#### 4.2.2 O neogolpismo em debate

No plano sistêmico, a destituição sumária do ex-presidente Fernando Lugo no dia 22 de junho de 2012, suscitou questionamentos acerca dos processos de institucionalização da democracia em curso na América do Sul. O caso trouxe para o debate o real papel de organismos regionais como atores proeminentes das relações internacionais sul-americanas, visando garantir os valores democráticos no continente sem a presença de uma potência externa à região. Nesse sentido, Maria Regina Soares de Lima (2012, p. 1) define o cenário que propiciou a emergência dos processos de ruptura da ordem democrática, recentemente visualizados, como um contexto em que:

[...] as mudanças em curso na América do Sul ainda não desalojaram do poder uma oligarquia predatória e um Estado patrimonial, cujo funcionamento pode ser ameaçado pela escolha eleitoral de um presidente comprometido com mudanças estruturais em seu país, mudanças que estariam se processando dentro dos parâmetros das instituições existentes. Aí exatamente reside o maior incentivo ao neogolpismo. Uma das principais características dos processos de mudança nos países andinos, em especial Bolívia, Equador e Venezuela é que a transformação estrutural do *status quo* normativo e institucional está ocorrendo de forma pacífica e democrática. (LIMA, 2012, p. 1).

Parte da literatura recente sobre as crises políticas latino-americanas defende que, desde o início dos anos 2000, se verificam no contexto regional sucessivos golpes de Estado (ou tentativas) com semelhanças entre si, tendo sido encarados por alguns autores como processos de “neogolpismo” (BRIEGER, 2012; LIMA, 2012; TOKATLIAN, 2012; YUSSEF,

<sup>91</sup> Tal Iniciativa, capitaneada pelos objetivos estratégicos gerais da USAID, visava estabelecer uma plataforma inicial que garantisse um novo nível de estabilidade em determinadas áreas dos departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay e Canindeyú, localizados no noroeste do Paraguai e na fronteira com o Brasil. Segundo relatório oficial da USAID, essa região apresenta um quadro de pobreza generalizada, com falta de oportunidades econômicas viáveis e instituições locais frágeis, assim, a ação da IZN seria de combater o narcotráfico e as atividades ilícitas com o objetivo de diminuir os níveis de violência e de delinquência (USAID, 2011). Para mais informações sobre a Iniciativa Zona Norte, ver: <[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/izn\\_evaluacion\\_de\\_medio\\_termino.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/izn_evaluacion_de_medio_termino.pdf)>.

2013). Estes, por sua vez, têm como características: 1) o menor ou quase inexistente uso de violência; 2) uma liderança majoritariamente civil em detrimento das fortes participações militares nos golpes de Estado “tradicionais”; 3) a manutenção de alguma aparência institucional; 4) a ausência da participação direta de um *hegemon*; e 5) o objetivo de resolver rapidamente impasses sociais e/ou políticos graves (LIMA, 2012).

Negretto (2003) afirma que, independentemente do tipo de crise, em boa parte dos casos de deposições presidenciais, tanto o congresso enxergava na saída do chefe do Executivo, quanto os mandatários viam na dissolução do congresso a solução para uma determinada crise vigente. Em casos como esse, pode-se incluir o que aconteceu no Paraguai, já que a alta polarização das forças políticas no governo Lugo indica ter se constituído como um dos principais motivos para seu processo de julgamento político.

Lima (2012) interpreta a “aparência institucional” da crise de 2012 como responsável pelas análises que consideraram o evento paraguaio como legal a partir do disposto na Constituição do Paraguai. Porém, para a autora, todas essas análises que não encaram o evento paraguaio como uma ruptura da ordem democrática, negligenciam um ponto fundamental da crise, que, conforme suscitado anteriormente nessa pesquisa, diz respeito à velocidade dos atos.

Ademais, Lima (2012) ressalta que essa “nova modalidade” de golpe que repetidamente emerge na cena política da América Latina, ainda que travestida de novas características e motivações, mantém o mesmo velho e conhecido objetivo de afastar lideranças políticas que foram eleitas democraticamente pelo voto popular, por sustentarem interesses distintos daqueles que estão no âmago das elites políticas latino-americanas.

Juan Gabriel Tokatlian (2012) vislumbra um princípio comum nas últimas seis tentativas de golpe no conjunto latino-americano. Desse modo, tanto na remoção legal de Jamil Mahuad no Equador, em 2000; na tentativa de golpe institucional na Venezuela contra Hugo Chávez, em 2002; na saída forçada de Jean-Bertrand Aristide no Haiti, em 2004; na substituição constitucional do hondurenho Manuel Zelaya, em 2009; e no golpe policial contra Rafael Correa no Equador, em 2010, os golpistas pareciam reproduzir a mesma estratégia: julgar um evento político como insustentável no âmbito interno, iniciando um processo que levava à destituição sumária do presidente de seu cargo, sinalizando uma crise de grande envergadura e proporções maiores do que realmente era, de modo que não haveria nenhuma opção senão a remoção imediata do Executivo, mantendo formalmente as instituições e esperando que os ânimos da comunidade internacional pudessem se enfraquecer

para que, por conseguinte, suas políticas anti-golpe se tornassem improdutivas (TOKATLIAN, 2012).

Dessa maneira, o *impeachment* de Fernando Lugo também pode ser conformado como parte do fenômeno aqui discutido que parece ganhar caráter recorrente na América Latina: forças políticas ligadas ao legislativo driblando os mecanismos-padrão da democracia. Nesse sentido, Souto (2012, p. 9) percebe dois movimentos divergentes entre os países latino-americanos. Segundo a autora, Venezuela, Equador e Bolívia são exemplos de países que passaram por reformas constitucionais encabeçadas pelo Executivo visando enfraquecer os seus Congressos Nacionais e evitando o controle político por parte destes. Em contraposição, o Poder Legislativo se fortaleceu em outros países com o fim dos regimes autoritários na região, estabelecendo para si amplos poderes no intento de evitar a concentração de poder na figura do mandatário executivo. Honduras e Paraguai são exemplos desse modelo e que, igualmente, passaram recentemente por crises semelhantes, aqui conceituados como processos de neogolpismo.

O quadro a seguir visa, em linhas gerais, elencar algumas características que distinguem os golpes “tradicionais” dos neogolpes, segundo os argumentos de Tokatlian (2011):

QUADRO 5 – POSSÍVEIS ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO ENTRE O GOLPISMO E O NEOGOLPISMO NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

	<b>Golpe de Estado “Tradicional”</b>	<b>Neogolpe</b>
<b>Características Gerais</b>	Usurpação ilegal, violenta, preconcebida e repentina do poder visando à fundação de um novo ordenamento interno.	Violação (ou deturpação) da Constituição do Estado com uma violência menos ostensiva, preserva uma imagem institucional, destitui o Executivo por meio da ação do Legislativo e aspira à resolução de um impasse social ou político.
<b>Liderança Política</b>	Grupo liderado por militares e composto, em suma, pelas Forças Armadas e setores sociais de apoio.	Encabeçado por civis, ligados ou sendo parte da elite política nacional, podendo contar com o apoio tácito (passivo) ou com a cumplicidade explícita (ativa) das Forças Armadas.
<b>Contexto em que se insere</b>	Influenciado em grande parte pela bipolaridade que deu o tom da política internacional durante a Guerra Fria, constituiu parte central da vida política latino-americana e	Após o rechaço internacional de todos os governos militares na América Latina, em grande medida pela temática perene de grave violação dos direitos humanos, se insere em um contexto do fim da Guerra Fria, da onda democratizante dos anos 1990,



	buscava o ocaso do “fantasma comunista” na região.	do avanço da globalização, da crescente interdependência mundial e do aprofundamento dos processos de integração regional.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria, com base em Tokatlian (2011).

Ao promoverem a suspensão temporária do Paraguai de seus mecanismos regionais pelo entendimento de que houve ruptura da ordem democrática, a Unasul e o Mercosul acabaram por fortalecer o conceito de neogolpismo, tendo em vista que foi explicitado pelos organismos o repúdio regional pela manobra que levou à destituição de Lugo. Assim, avalia-se que, para o contexto sul-americano, um golpe não necessita ser conformado pela tomada violenta e ilegal do poder, mas também se configura a partir de “manobras semilegais” (STURARO; FROTA, 2012).

Por sua vez, Guimarães (2012), que também classifica a crise do Paraguai com a denominação de neogolpe e que avaliou tratar-se de um processo intimamente correlacionado com a questão da Venezuela, da disputa por influência na política sul-americana e da presença dos Estados Unidos na região, ressalta que os articuladores do *juicio político* não previam a inclusão da Venezuela no Mercosul como um dos primeiros e principais desdobramentos pós-*impeachment* e foram surpreendidos com o ato, levando-os a recorrer da decisão da suspensão junto ao Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul.

Finalmente, Sturaro e Frota (2012) afirmam ainda que a nova configuração do Mercosul, após o golpe paraguaio, trazem implicações polivalentes para o regime de defesa coletiva da democracia na América do Sul. No caso específico do ocorrido no Paraguai, a sua suspensão temporária devido à manobra neogolpista, não só “indica uma evolução qualitativa no regime, como também o fortalece” (STURARO; FROTA, 2012, p. 49).

### 4.3 Desdobramentos do neogolpe e o papel do Brasil na gestão da crise

A missão diplomática enviada pela Unasul, explicitada no capítulo anterior, foi liderada pelo então ministro de Relações Exteriores brasileiro, Antonio Patriota. A missão contava, ainda, com a presença dos chanceleres da Argentina, Héctor Timerman; do Chile, Alfredo Moreno; da Colômbia, Maria Angela Olgún; do Equador, Ricardo Patiño; do Peru, Rafael Roncagliolo; do Uruguai, Luis Almagro; e da Venezuela, Nicolás Maduro. A representante enviada pela Bolívia foi a ministra de Desenvolvimento Rural, Nemesia Achacollo, além do próprio Secretário-Geral da Unasul no período, Alí Rodríguez

(OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

Na ocasião das primeiras notícias sobre a crise no Paraguai, o assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, chegou a afirmar, em tom minimizador, que a crise política que se iniciava, ainda que causasse uma inquietação e desconforto regional, não desqualificava o “invejável convívio regional” da América do Sul e disse não acreditar que o Paraguai vislumbrasse romper com esse convívio (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

Na contramão dos rápidos posicionamentos acerca do governo de Franco, o Brasil não se posicionou de imediato, embora tenha se declarado contra a saída de Lugo. Após consultas a embaixadores que estavam no Paraguai e conversas bilaterais, nenhum governo sul-americano reconheceu Franco, sendo o Brasil um dos últimos países da região a se manifestar individualmente. Enquanto o embaixador Antonio Patriota guiava a missão de chanceleres da Unasul em Assunção, o embaixador Eduardo dos Santos foi chamado para consultas em Brasília<sup>92</sup> e a Embaixada do Brasil em Assunção permaneceu sob o comando de um encarregado de negócios por mais de um ano<sup>93</sup>. Em agosto de 2013, o governo do já eleito Horacio Cartes concedeu o *agrément*<sup>94</sup> a José Eduardo Martins Felício como Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário do Brasil. Felício estava anteriormente alocado na missão brasileira em Havana, Cuba.

Pereira (2012), ainda que corrobore com a falta de assertividade brasileira no caso e em outros similares, afirma que não houve golpe. Todavia, o evento paraguaio serve como elemento para averiguação de uma crise na ideia de democracia representativa. Para ele, não cabe a nenhum organismo internacional discorrer acerca da qualidade da democracia paraguaia, já que, a partir do momento em que se coloca em xeque uma decisão legitimamente votada e aprovada de modo bicameral, imediatamente se inicia um processo de qualificação das instituições nacionais de representação do Paraguai, caracterizando uma ideia de intervencionismo na ação externa do Brasil com seu vizinho.

Lima (2012) chega a afirmar que as forças congressistas conservadoras do Paraguai não esperavam uma postura diplomática de ruptura por parte do governo brasileiro e acredita

<sup>92</sup> CORREIO BRAZILIENSE. Brasil condena impeachment de Lugo e chama embaixador para consultas. Disponível em: <[http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2012/06/23/interna\\_mundo,308853/brasil-condena-impeachment-de-lugo-e-chama-embaixador-para-consultas.shtml](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/mundo/2012/06/23/interna_mundo,308853/brasil-condena-impeachment-de-lugo-e-chama-embaixador-para-consultas.shtml)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

<sup>93</sup> FOLHA DE S. PAULO. Brasil mantém no limbo missão no Paraguai. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1253080-brasil-mantem-no-limbo-missao-no-paraguai.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

<sup>94</sup> Termo advindo do francês, é utilizado para definir a concessão pelo Estado receptor de autorização para um nome proposto pelo Estado acreditante para a chefia de uma missão diplomática.

que tal evento serviu como plataforma para atuação da chamada “diplomacia presidencial”, haja vista que a presidenta Dilma Rousseff considerou o evento como um “precedente perigoso”<sup>95</sup> e convocou de imediato uma reunião ministerial, antes mesmo de um pronunciamento oficial por parte do Itamaraty. Porém, constatou-se que a ação da presidenta Rousseff seguiu um tom distinto daquele adotado posteriormente pelo Ministério de Relações Exteriores: a diplomacia brasileira, com o ato de esperar as posições que pudessem vir a ser tomadas pelos outros governos da região, sinalizou cautela e moderação antes de lidar com a questão paraguaia no trato bilateral.

Ainda segundo Lima (2012), esperava-se de um grande ator regional que ele pudesse ser o principal articulador das ações, medidas e possíveis sanções que seriam tomadas após o *impeachment*, em especial porque, tradicionalmente, Brasília conta com o apoio de Assunção na esfera político-regional, em que se devem destacar as parcerias exercidas no Mercosul e na Unasul, o que remonta uma influência brasileira considerável sobre os processos de tomada de decisão paraguaios. A autora analisa também a opção dos políticos paraguaios de dar continuidade ao processo de *impeachment* de Lugo, mesmo com a presença de observadores da Unasul no país solicitando que os devidos procedimentos não fossem levados a diante, como uma reação à expectativa de que, devido à expressiva interdependência entre os dois países, a reação brasileira quanto ao golpe seria demasiado leve.

Por fim, Lima (2012) questiona qual seria o papel do Brasil e da Argentina, parceiros sul-americanos com maior ascendência sobre o país, ao concluir que o desenrolar político no Paraguai em junho de 2012 clamava por uma atuação com caráter de protagonismo de tais países. Tratava-se, portanto, de um contexto oportuno para que ambos os países desempenhassem “um papel construtivo no encaminhamento de eventuais soluções da crise no Cone Sul” (LIMA, 2012, p. 4).

Opinião semelhante sustenta o diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães que, em entrevista à revista Carta Capital logo após o *impeachment*, afirmou que a postura do Brasil acerca de eventuais sanções ao Paraguai deveria ser firme e ao mesmo tempo muito prudente<sup>96</sup>. Para ele, a ruptura democrática observada em Assunção clamava por posicionamentos internacionais resolutos, a exemplo de outros advindos de países como a Venezuela, o Equador ou a própria Argentina.

---

<sup>95</sup> INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Unasul e Mercosul suspenderão o Paraguai para forçar eleições. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/510819-Unasul-e-Mercosul-suspenderao-o-paraguai-para-forcar-eleicoes>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

<sup>96</sup> GUIMARÃES, S. P. Ruptura democrática. Carta Capital, São Paulo, n. 704, p. 34-35, 4 jul. 2012. Entrevista concedida a Gabriel Bonis.

Acredita-se, todavia, que consonante à argumentação de Llano, Nolte e Tibi Weber (2012), pode-se interpretar a reação brasileira à deposição de Lugo como “a articulação de uma nova compreensão da liderança brasileira sobre a região”. Essa compreensão seria a de um Brasil que avança nas discussões políticas regionais sempre nos fóruns multilaterais, evitando assim possíveis desgastes diplomáticos nas relações bilaterais.

Discorda-se, portanto, da avaliação de que o Brasil não desempenhou um papel de relevo na crise por não sustentar ações no plano bilateral. A escolha da Unasul como organismo detentor da primazia para resolver a crise em questão, segundo o exposto no capítulo anterior dessa pesquisa, reforça essa ideia.

#### 4.3.1 Considerações sobre a relação bilateral Brasil-Paraguai

A importância do Paraguai para o Brasil reside em vários elementos: este detém o maior volume de interesses econômicos, energéticos e geopolíticos daquele, podendo ser mencionados a indispensável usina hidrelétrica de Itaipu, o comércio bilateral superavitário, além de um ponto delicado, porém contundente, nas relações entre os dois países vizinhos: os chamados “brasiguaios” (LIMA, 2012); além do que, o Paraguai é um país em que já se verifica uma forte influência brasileira há muito tempo, tendo um laço histórico forte no que tange às relações bilaterais.

Entretanto, há uma dissonância entre o tom adotado pelos políticos paraguaios internamente sobre o Brasil e a interlocução entre os dois países. Não é rara a manifestação, independentemente do partido, de declarações anti-Brasil e, corriqueiramente, o país é por vezes tratado pela imprensa local “como um poder imperial que, historicamente, prejudica o Paraguai” (SOUTO, 2012, p. 13-14). Assim, as relações bilaterais, ainda que não conformem um quadro conflituoso, parecem estar sempre sob a égide dos temas delicados que compõem a sua agenda, como a questão migratória dos “brasiguaios” e a energética, crucial na análise.

Analisando o ensaio de Pereira (2012), nota-se um tom de preocupação acerca do estremecimento das relações Brasil-Paraguai durante a crise de 2012, com destaque para as incertezas e as implicações político-econômicas que o caso poderia gerar, especialmente no campo energético. Para o jornalista, em uma tentativa errônea de assegurar uma ideologia integracionista na América do Sul, o Brasil teria colocado em risco a segurança energética nacional, tendo em vista que congressistas paraguaios de extrema direita anunciaram que não

mais cederiam a energia produzida em Itaipu que não é absorvida pelo Paraguai<sup>97</sup>.

Codas (2013), contudo, sustenta que tal ameaça constituía-se como discurso vazio, já que o país guarani não tem a infraestrutura necessária para utilizar toda a parcela energética que lhe é cabida e não tem demanda, nem terá a curto ou médio prazo, para tal volume energético. Essa perspectiva pode ser corroborada por meio do estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2010<sup>98</sup>, no qual se verificou que o Paraguai utiliza apenas cerca de 5% do montante hidrelétrico gerado na Usina Binacional de Itaipu, abastecendo aproximadamente 95% de toda a demanda de Assunção.

Todavia, o mesmo Gustavo Codas (2008) afirma que o compromisso do governo brasileiro com um internacionalismo solidário, para que saia do plano retórico e conforme-se como política concreta, encontra nos seus vizinhos – Bolívia e Paraguai – a prova de fogo. Tendo em vista que a nacionalização das refinarias de petróleo em 2006, por parte do governo de Evo Morales<sup>99</sup>, conseguiu bons resultados sem deteriorar a relação com Brasília, abriu-se margem para que o Paraguai pudesse sustentar pleito semelhante, em relação à Itaipu. Para o autor, os governos brasileiros do Partido dos Trabalhadores, por estarem juntos à esquerda no espectro político-partidário nacional, tinham o “dever e o compromisso de superar a herança maldita do ‘subimperialismo regional’” (CODAS, 2008, p. 8).

Nesse ponto, ressalta-se que parte da literatura tem discutido e encarado o papel desempenhado pelo Brasil na América do Sul como imperialista, a partir da concepção de que o famigerado relativo afastamento dos Estados Unidos da região na primeira década dos anos 2000 e a ação das empresas brasileiras no mercado financeiro representaria essa nova forma de imperialismo (FONTES, 2010; ZIBECHI, 2012 apud BERRINGER, 2013). Esse discurso vem sendo difundido maciçamente junto aos meios de comunicação do Paraguai há décadas<sup>100</sup>.

<sup>97</sup> TEORIA E DEBATE. Itaipu e as relações Paraguai-Brasil. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/internacional/itaipu-e-relacoes-paraguai-brasil>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

<sup>98</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. História – Usina Hidrelétrica de Itaipu. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2328:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2328:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 25 jul. 2015.

<sup>99</sup> No caso específico boliviano, a visão defendida maciçamente pela mídia no período era a de que o Brasil deveria ter tomado uma posição mais enérgica contra a Bolívia acerca da nacionalização dos hidrocarbonetos, ao passo em que autores como Cepik e Carra (2006) contrapõem essa imagem, defendendo que não havia alternativa para o governo brasileiro quanto à importação do gás boliviano, já que o país depende diretamente de tal matriz energética. Não menos importante naquela conjuntura, os “compromissos estratégicos com a integração da América do Sul” também impediram uma posição que levasse um caráter conflituoso com o país vizinho, uma vez que a diplomacia de Celso Amorim trabalhava com empenho na criação da então Comunidade Sul-Americana de Nações (CEPIK; CARRA, 2006; FOLHA DE S. PAULO, 2006).

<sup>100</sup> Um bom exemplo para entender a ação midiática paraguaia de deterioração da imagem do Brasil perante a população local, evocando a imagem do governo brasileiro como principal responsável pelo baixo grau de

Berringer (2013), entretanto, não visualiza motivos suficientes para que a ação sul-americana do Brasil possa ser encarada como “subimperialista”, destacando que a gestão brasileira nas recentes tentativas de golpe e golpes de Estado que ocorreram no contexto latino-americano, desde 2002, sugerem um papel bem distinto:

Antes mesmo de assumir a Presidência (2002), Lula organizou o “Grupo de Amigos da Venezuela” em apoio a Chávez. Em 2008, o Estado brasileiro coordenou a intervenção da União Sul-Americana de Nações (Unasul) na Bolívia e no Equador, e abrigou Manuel Zelaya, presidente deposto de Honduras, na Embaixada Brasileira naquele país quando os Estados Unidos passaram a defender os golpistas. No ano de 2012, o Estado brasileiro também liderou a intervenção da Unasul no Paraguai no dia da deposição do presidente democraticamente eleito Fernando Lugo. Essas ações foram muito importantes. O Estado brasileiro, mesmo sem usar um discurso anti-imperialista – como Cuba e Venezuela –, atuou de maneira autônoma e diametralmente oposta aos interesses políticos dos Estados Unidos. (BERRINGER, 2013, p. 120).

A autora também analisa a revisão do Tratado da Usina Hidrelétrica de Itaipu como elemento que corrobora sua argumentação de que a classificação de subimperialismo não se encaixa no perfil de ação regional do Brasil. Assim, constata-se que, sistematicamente, as ações regionais dos governos Lula e Dilma iniciaram um processo de desconstrução dessa imagem de Brasil imperialista e que a ação multilateral, por meio das instituições regionais, serviu como instrumento para alcançar esse fim, buscando concomitantemente aumentar o espaço de relevância do escopo político brasileiro na América do Sul.

Ricardo Canese (2008), por sua vez, recorda que o Mercosul é uma região deficitária no que tange à energia, sendo Bolívia e Paraguai os únicos países da região que produzem mais energia do que sua capacidade de absorção interna, sendo, portanto, exportadores naturais de suas matrizes energéticas majoritárias, respectivamente, gás natural e hidroeletricidade. Canese (2008, p. 74) prossegue sua exposição questionando em grande medida o acordo que direciona a venda de todo o seu excedente em Itaipu para o Brasil, com a seguinte analogia:

O Paraguai é o único país da região com genuínos excedentes hidrelétricos, com relativo baixo custo e com fontes que estão em plena operação. Paradoxalmente, todos comercializam a energia elétrica na região, menos o Paraguai. É como se a Arábia Saudita estivesse ausente do comércio mundial do petróleo. (CANESE, 2008, p. 74).

Compreende-se, por conseguinte, a centralidade do tema da revisão do Tratado de

---

desenvolvimento econômico do país, pode ser encontrado na leitura do editorial intitulado “*Un canalla intelectual*”, publicado no dia 19 de abril de 2013 pelo periódico ABC Color. Nele, o jornal é enfático ao afirmar que “a hipocrisia é um elemento indissolúvel da Política Externa Brasileira”. O editorial, na íntegra, está disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/editorial/un-canalla-intelectual-562466.html>>. Acesso em: 28 out. 2015.

Itaipu não só como plataforma política do governo Lugo, mas também como razão histórica que se perpetua na opinião pública paraguaia de que o Brasil limita seu crescimento econômico nacional.

A Usina Hidrelétrica de Itaipu, que entrou em operação em 1984, foi estabelecida no tratado de mesmo nome, assinado em 1973, que previa 50% do total de energia elétrica produzida como direito de cada uma das duas partes. Aquele que não consumir a totalidade de sua porcentagem poderá vender a parcela remanescente exclusivamente para a outra parte envolvida. Enfatize-se que o Paraguai consome, hoje, 5% de toda a energia gerada, que corresponde a 95% de toda a demanda energética nacional (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013).

O então presidente do Brasil, Lula da Silva, objetivando consolidar um polo de poder sul-americano de governos ideologicamente próximos que pudessem, por sua vez, garantir para seu país o posto de protagonista e principal articulador regional, aceitou renegociar com Lugo os termos do Tratado. Na ocasião, o mandatário brasileiro ainda chegou a declarar que “os países maiores têm a obrigação de ajudar os países de economia menor” (OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, 2013, p. 20).

Em suma, a renegociação aceita bilateralmente terminou com um aumento em três vezes no preço pago pelo Brasil à parcela da energia elétrica que o Paraguai detém; acabou com a exigência de que as negociações deveriam se restringir no âmbito das companhias elétricas nacionais – a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e a *Administración Nacional de Eletricidad* (Ande); e definiu que, uma vez completos os 50 anos do Tratado – no ano de 2023, o Paraguai poderá buscar negociar seu excedente na produção hidrelétrica com terceiros<sup>101</sup>.

Desse modo, apesar de ser detentor de uma economia e de instituições frágeis, conclui-se que o Paraguai tem grande importância estratégica no plano sistêmico, especialmente levando-se em conta a ameaça que poderia ser gerada no tabuleiro geopolítico da região, caso grandes alterações políticas, especialmente no âmbito internacional, atingissem o país. Constata-se, ainda, que uma forte alteração dos rumos da política externa paraguaia nesse sentido poderia trazer uma nova e indesejada capacidade de enfrentamento com seu vizinho e maior parceiro, o Brasil.

---

<sup>101</sup> OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL – OPEX (GEDES/Unesp). Dossiê Paraguai. Disponível em: <[http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4\\_u18\\_08102015-17-32-38.pdf](http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u18_08102015-17-32-38.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A América do Sul vivenciou na última década outros casos de neogolpismo nos moldes do que foi observado no Paraguai, manifestando-se também na Venezuela e no Equador. Em menor medida, Evo Morales na Bolívia também foi alvo de tentativas de deposição dentro dos moldes legalmente previstos pela sua Carta Magna. Acredita-se, todavia, que o responsável por esse fenômeno é o grande distanciamento que existe entre os anseios da maior parte da população e de seus representantes políticos.

A alta concentração de renda e de riqueza verificada no continente sul-americano trouxe como consequência as plataformas populares que elegeram os últimos candidatos nos regimes democráticos presidencialistas da região. Os mandatários com viés progressista que obtiveram êxito nos respectivos pleitos sustentavam propostas de distribuição de renda e, eventualmente, de redistribuição das propriedades. Todavia, nos legislativos predominam em geral as forças hegemônicas tradicionais de cada localidade. Essa falta de representatividade acaba por gerar impasses políticos de grande envergadura, comprometendo o nível de governabilidade do Executivo.

Desse modo, o grupo que visa a derrubar o mandatário acaba por criar imagens ditatoriais do governo vigente, gerando um clima que possa justificar a pertinência do golpe de Estado. Tal ideia pode ser sintetizada afirmando-se que, os neogolpistas, ainda que reconheçam que os governos foram eleitos democraticamente, argumentam que os presidentes não governam democraticamente.

Uma ação mais enfática por parte dos governos da região conforma-se como um meio de se alcançar o ocaso do neogolpismo, deixando claro que os processos de ruptura democrática não são tolerados. Costa (2012, p. 36) recorda que no caso de Honduras, por exemplo, a destituição de Manuel Zelaya levou ao isolamento do país de todos os organismos latino-americanos, dificultando as negociações internacionais, o que levou a uma queda de 2% do PIB em 2009. A situação em Honduras só começou a se restaurar a partir de 2011, quando o presidente Porfírio Lobo, eleito após o golpe, anulou os processos contra Zelaya. Acredita-se, portanto, que a falta de uma reação mais firme em Honduras abriria margem para o estabelecimento de um nível de tolerância crescente para com os processos de deposições presidenciais.

O caso do Paraguai, portanto, constitui-se como elemento de análise de suma importância para apresentar que o desempenho agregador e ativo da Unasul contribuiu para solidificar não apenas o marco institucional da União enquanto grupo, bem como consolidar a



ideia de que o continente não irá corroborar quaisquer manobras internas que possam ser prejudiciais à região no que concerne a intergovernabilidade.

No que tange à ação conjunta da OEA e da Unasul, acredita-se que, se no plano hemisférico as relações ocorrem no âmbito da complementariedade, no plano regional, a interação entre as duas instituições vem sendo de coexistência, porém, deve-se ressaltar que desde a criação da União, os países da América do Sul vêm dando prioridade ao espaço unasulino em detrimento à escolha da OEA para solução de controvérsias.

Tudo isso porque as articulações por meio do espaço aberto pela Unasul iniciaram um novo ciclo da integração regional, pautado no regionalismo pós-liberal. As estratégias regionais, fundamentadas na proximidade geográfica, histórica, social, política e cultural, passaram a também representar os interesses dos países-membros, como forma de promover a defesa dos interesses nacionais (SANAHUJA, 2008).

A ação da Unasul na crise paraguaia, por exemplo, reforça o traço de autonomia crescente da América do Sul na resolução de crises advinda da articulação intra-regional. Assim, aglutinando-se tal evento à ação nos outros episódios suscitados nessa pesquisa, observa-se que a União teve, desde 2008, seu poder reativo reforçado, fortalecendo ainda a capacidade regional de enfrentamento de crises sem a necessidade de intervenção de países externos ao contexto sul-americano.

Dessa forma, acredita-se estarem intimamente ligados os projetos da consolidação da Unasul com um protagonismo regional brasileiro, tendo em vista que, juntos, ambos os projetos consolidariam a América do Sul como polo de poder em todo o cenário global. Entretanto, uma série de desafios políticos e institucionais está nos meandros desse processo, que podem ser somados aos novos rumos da política externa brasileira, desde o começo do governo Rousseff, em 2011.

No que tange aos caminhos da política exterior do Brasil desde que Dilma Rousseff subiu ao poder, um dos temas mais importantes diz respeito à ação regional brasileira, dado que não se sabe qual o papel do Brasil na atual conjuntura sul-americana. Se antes o Itamaraty buscava estabelecer uma governança regional assumindo os custos da integração, no papel de *paymaster*, a atual administração Rousseff esvaziou ambos os processos, seja pela crise econômica interna e internacional, seja pela crise política que o governo brasileiro vive hodiernamente.

Assim, a atuação do Brasil regionalmente, que desde a criação da Unasul em 2008 já sinalizava uma preferência pelos mecanismos coletivos de atuação multilateral, agora parece ter no espaço aberto pelos fóruns regionais o papel de ator coadjuvante, afastando-se da ideia

anterior de assumir o lugar de protagonista do bloco. Ademais, dadas as incertezas no cenário político sul-americano nessa segunda década dos anos 2000, nenhum país da região sinaliza claramente ter condições e vontade política para assumir as rédeas e os custos da integração regional.

Desse modo, compreende-se por que a busca pelo papel de protagonista advindo do governo Lula já não se conforma como projeto basilar da política externa brasileira desde o início do governo de Dilma Rousseff. As ações do Brasil têm assumido um caráter cada vez mais instrumental, de manutenção de uma retórica, com uma ação de baixo perfil regionalmente. Nesse sentido, ressalta-se que a Unasul constitui-se ainda hoje como a principal instituição que vem sustentando a plataforma de ação regional para o Brasil nos últimos anos.

Por fim, pode-se reafirmar que o papel do Brasil durante o *impeachment* do ex-presidente Fernando Lugo em 2012 consolidou a ideia de um país que se articula na gestão de crises e avança nas discussões regionais dentro dos fóruns multilaterais, tal como a Unasul. Porém, dado o projeto brasileiro que vinha sendo construído desde o governo Lula, tendo a Unasul como elemento-chave para projetar o Brasil desde o plano regional ao nível de ação global, a análise conjuntural permite afirmar que, o fato da diplomacia brasileira ter optado por agir dentro do fórum em questão – bem como do Mercosul – corrobora a noção de que o papel brasileiro foi de relevo, mesmo que no âmbito multilateral.

## REFERÊNCIAS

- AL JAZEERA. **Paraguay cancels US troops deal.** Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/americas/2009/09/20099181720730677.html>>. Acesso em: 12 jul. 2015.
- ALIANZA DEL PACÍFICO. **La Alianza del Pacífico y sus objetivos.** <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/#valor-estrategico>
- ALTMANN, J. **ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?** ARI, Nº 17/2008, 08 de fevereiro de 2008. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/78a360004f0198a9884bec3170baead1/ARI17008\\_Altmann\\_ALBA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=78a360004f0198a9884bec3170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/78a360004f0198a9884bec3170baead1/ARI17008_Altmann_ALBA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=78a360004f0198a9884bec3170baead1)>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- AMORIM, C. **Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview.** Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 53, n. spe, p. 214-240, Dec. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 jan. 2015.
- ARGENTINA ‘no convalidará el golpe en Paraguay’ mientras que Brasil sugirió que quedaría fuera de la Unasur y el Mercosur. **La Nación**, Buenos Aires, 23 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484357-unasur-y-mercosur-tomaria-medidas-severas-ante-la-remocion-de-lugo>>. Acesso em: 20 mai. 2015.
- ASUNTOS DEL SUR. **Golpe en Paraguay: límites del poder del Estado democrático.** Disponível em: <<http://www.asuntosdelsur.org/golpeen-paraguay-limites-del-poder-del-estado-democratico>>. Acesso em: 20 mai. 2015.
- AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia.** São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.** São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.
- BAQUERO, M. **Populismo e neopopulismo na América Latina: o seu legado nos partidos e na cultura política.** Soc. e Cult., Goiânia, v. 13, n. 2, p. 181-192, jul./dez. 2010.
- BBC BRASIL. **Unasul mediará crise entre Colômbia e Venezuela.** Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100723\\_unasul\\_colombia\\_cj\\_cq.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/07/100723_unasul_colombia_cj_cq.shtml)>. Acesso em: 20 jun. 2015.
- BERRINGER, T. **A tese do imperialismo brasileiro em questão.** Crítica Marxista, n. 36, p. 115-127, 2013.
- \_\_\_\_\_. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula.** 1. ed. Curitiba: Editora Appris, 2015.
- BERTAZZO, J. **Brazilian Foreign Policy and Force Projection: Engaging with the Middle**

**East, with Eyes on the UN.** *The RUSI Journal*, Vol. 157, N° 4, p. 12-18.

BETTO, F. **Impasses dos governos progressistas.** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1735>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade.** [2015]. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/institucional-acesso-informacao/a-cnv.html>>. Acesso em: 19 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Cronologia bilateral Brasil – Chile.** [2015]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/departamento-da-america-do-sul-ii-das-ii/chile/cronologia-bilateral>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (Ushuaia II), firmado por ocasião da XLII Reunião do CMC e Cúpula de Presidentes do Mercosul e Estados Associados.** 2012. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-montevideu-sobre-compromisso-com-a-democracia-no-mercosul-ushuaia-ii-firmado-por-ocasio-da-xlii-reuniao-do-cmc-e-cupula-de-presidentes-do-mercosul-e-estados-associados/>>. Acesso em: 27 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Cosiplan – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento.** [2015]. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=t9226>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRIEGER, P. **Neogolpes: Honduras 2009 / Paraguay 2012.** <http://www.eldiplo.org/archivo/157-el-primer-opositor/honduras-2009-paraguay-2012/>

BRITO, B. **Hard, soft ou smart power: discussão conceptual ou definição estratégica?** Disponível em: <[janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo\\_pt/pt\\_vol1\\_n1/pt\\_vol1\\_n1\\_not3.html](http://janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_not3.html)>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BUENO, C. **O Barão do Rio Branco e o Projeto da América do Sul.** In: *Rio Branco, América do Sul e a Modernização do Brasil.* Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: the structure of International Security.** New York/Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANESE, R. **A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai.** In: CODAS, G. (org.) *O direito do Paraguai à Soberania: a questão da energia hidrelétrica.* 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência (1995-1996) – Vol. 1**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARTA CAPITAL. **Unasul envia missão diplomática para evitar golpe de Estado no Paraguai**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/unasul-envia-missao-para-evitar-golpe-de-estado-no-paraguai>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

CASTAÑEDA, J. **Latin America's Left Turn**. Foreign Affairs, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61702/jorge-g-castaneda/latin-americas-left-turn>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

CAZAL, R. **Golpe franco no Paraguai**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1223>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

CEPIK, M; CARRA, M. **Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul**. Análise de Conjuntura OPSA (nº. 4, abril de 2006). Disponível em: <[http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/17\\_analises\\_Nacionalizacao\\_boliviana\\_de\\_safios\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/17_analises_Nacionalizacao_boliviana_de_safios_America_do_Sul.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CIDOB. **Raúl Cubas Grau**. 2002. Disponível em: <[http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/paraguay/raul\\_cubas\\_grau/\(language\)/esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/paraguay/raul_cubas_grau/(language)/esl-ES)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Luis González Macchi**. 2003. Disponível em: <[http://www.cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/paraguay/luis\\_gonzalez\\_macchi/\(language\)/esl-ES](http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/paraguay/luis_gonzalez_macchi/(language)/esl-ES)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

CHAVES, D. S. **Autonomias: Bolívia no tempo presente**. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2010.

CODAS, G. **Itaipu e as relações Paraguai-Brasil**. In: *Teoria e Debate*. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/internacional/itaipu-e-relacoes-paraguai-brasil>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. (org.) **O direito do Paraguai à Soberania: a questão da energia hidrelétrica**. 1. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008.

COMITÊ NACIONAL DE ORGANIZAÇÃO RIO+20. **Sobre a Rio+20**. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html)>. Acesso em: 15 dez. 2015.

COMUNIDAD ANDINA. **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno**. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/unasur17-4-07.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/unasur17-4-07.htm)>. Acesso em: 30 out. 2015.

CONGRESO NACIONAL. **Libelo Acusatorio**. Disponível em: <<http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/Libelo-Acusatorio.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2016.

CORREIO BRAZILIENSE. **Brasil condena impeachment de Lugo e chama embaixador para consultas**. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2012/06/23/interna\\_mundo,308853/brasil-condena-impeachment-de-lugo-e-chama-embaixador-para-consultas.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2012/06/23/interna_mundo,308853/brasil-condena-impeachment-de-lugo-e-chama-embaixador-para-consultas.shtml)>. Acesso em: 20 mai. 2015.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. **Acción de inconstitucionalidad en el juicio: Fernando Armindo Lugo Mendez**. Disponível em: <<http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/11/EXPEDIENTE-874-Y-960-CORTE-SUPREMA-DE-JUSTICIA.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Comentario a la Consitución**. Tomo III. Homenaje al décimo quinto aniversario. Assunción: 2007.

COSTA, A. L. M. C. **Vacina contra intencionas 2.0**. Carta Capital, São Paulo, n. 704, p. 36-37, 4 jul. 2012.

CSA (Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas). **UNASUR: el Proceso de Integración Suramericano: Elementos para una estrategia sindical**. Porto Alegre/João Pessoa, 2010. Disponível em: <[http://www.justice.gov/archive/lln/what\\_is\\_the\\_patriot\\_act.pdf](http://www.justice.gov/archive/lln/what_is_the_patriot_act.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2015.

DIAS, M. **Quando o Brasil ajudou a impedir o golpe de Oviedo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/artigo-quando-brasil-ajudou-impedir-golpe-de-oviedo-18166197>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

DUPAS, G; OLIVEIRA, M. F. **A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos**. In: AYERBE, L. F. Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.

EL PAÍS. **Lino Oviedo, liquidador de la dictadura de Stroessner**. Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/03/actualidad/1359927151\\_805946.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/02/03/actualidad/1359927151_805946.html)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Suramérica se pone en estado de alerta**. Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2009/08/10/actualidad/1249855202\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2009/08/10/actualidad/1249855202_850215.html)>. Acesso em: 18 nov. 2015.

ESPÓSITO NETO, T. **As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva**. In: *Revista Conjuntura Austral*. Vol. 3, n. 13. Ago. Set. 2012.

ESTADÃO. **O Paraguai e o impeachment**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/nuestra-america/o-paraguai-e-o-impeachment/>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

FOLHA MUNDO. **Brasil mantém no limbo missão no Paraguai**. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1253080-brasil-mantem-no-limbo-missao-no-paraguai.shtml>>. Acesso em: 06 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Bolívia ocupa Petrobras e nacionaliza exploração de petróleo e gás.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95508.shtml>> Acesso em: 23 nov. 2015.

GALVÃO, T. G. **América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008).** In: *Rev. Bras. Polít. Int.* 52 (2): 63-80 [2009].

GEHRE, T. **América do Sul: a ideia brasileira em marcha.** Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. **“Dança das cadeiras” no Mercosul: uma avaliação crítica.** In: *Boletim Meridiano* 47. Brasília, Vol. 13, N. 133, out. 2012. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/7641/5950>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

GRATIUS, S. **The rise of Latin American regionalism: the same old thing?** Madrid: Fundación Ideas. Disponível em: <[http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DP-The\\_rise\\_of\\_latin\\_american\\_regionalism-I.pdf](http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DP-The_rise_of_latin_american_regionalism-I.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2015

GUIMARÃES, S. P. **Estados Unidos, Venezuela e Paraguai.** Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20570](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20570)>. Acesso em: 17 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Ruptura democrática.** Carta Capital, São Paulo, n. 704, p. 34-35, 4 jul. 2012. Entrevista concedida a Gabriel Bonis.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Unasul e Mercosul suspenderão o Paraguai para forçar eleições.** Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/510819-Unasul-e-Mercosul-suspenderao-o-paraguai-para-forcar-eleicoes>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Stroessner, deposto há 25 anos, teve no Brasil um aliado, asilo e túmulo.** Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/527858-stroessner-deposto-ha-25-anos-teve-no-brasil-um-aliado-asilo-e-tumulo%20>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

INSTITUTO SUL-AMERICANO DE GOVERNO EM SAÚDE. **Informe.** Rio de Janeiro: abr. 2015. Disponível em: <[http://www.isags-unasur.org/uploads/eventos/ev\[3014\]ling\[1\]anx\[470\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/eventos/ev[3014]ling[1]anx[470].pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2015.

JANK, M. S. Impacto do TTP no Brasil será profundo e exige uma reação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 07 out. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/10/1691040-impacto-do-ttp-no-brasil-sera-profundo-e-exige-uma-reacao.shtml>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

JARDIM, C. Conselho de defesa não prevê ação militar em conflitos, diz Jobim. **BBC Brasil**, Caracas, 15 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u392149.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

LA NACIÓN. **Destituyen a Lugo y la región rechaza al nuevo gobierno.** Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484602-destituyen-a-lugo-y-la-region-rechaza-al-nuevo-gobierno>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Franco: ‘Si la Unasur nos echa, para mí sería un ascenso’.** Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1499303-franco-si-la-unasur-nos-echa-para-mi-seria-un-ascenso>>. Acesso em: 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. **Tras una tensa reunión, la Unasur consensuó un documento, pero sin definición sobre las bases de EE.UU..** Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1167908-tras-una-tensa-reunion-la-unasur-consensuo-un-documento-pero-sin-definicion-sobre-las-bases-de-eeuu>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

LIMA, M. R. S. **Dossiê Paraguai.** Observador On-Line. v.7, n.06, jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Instituições democráticas e política exterior.** Contexto Internacional, v. 22, n. 2, p. 285, 2000.

LLANO, M.; NOLTE, D.; TIBI WEBER, C. **Paraguai: golpe ou voto de desconfiança?** In: *Revista Conjuntura Austral*. Vol. 3, n. 14. Out. Nov. 2012.

LOWENTHAL, A. [et al.] (orgs.). **Obama e as Américas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MALAMUD, A; GARDINI, G. L. **Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons.** *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v. 47, n. 01, p. 116-133.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile.** Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998\\_protocolo\\_de\\_ushuaia-compromiso\\_democratico\\_port.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **FOCEM.** Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

MILANI, C. R. S. **Crise política no Paraguai: um teste para a região?.** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/internacional/crise-politica-no-paraguai-um-teste-para-a-regiao>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

MOREIRA, F. K. **Seria a ‘cordialidade oficial brasileira’, a diplomacia do ‘homem cordial’?** In: *Revista Conjuntura Austral*. Vol. 4, n. 18. Jun. Jul. 2013.

NAFALSKI, G. P. N. **Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana.** Dissertação de Mestrado em Sociologia da USP, 2010. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/Unasul/mono\\_nafalski\\_Unasul.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/Unasul/mono_nafalski_Unasul.pdf)>. Acesso: 22 jan. 2015.

NOLTE, D. **Latin America’s New Regional Architecture: a Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?** Disponível em:



<[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32595/RSCAS\\_2014\\_89.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32595/RSCAS_2014_89.pdf?sequence=1)>. Acesso em 28 dez. 2015.

NYE JR, J. S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL. Dossiê Paraguai. In: GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL. Observatório de Política Exterior do Brasil. **Dossiês**. Disponível em: <[http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4\\_u18\\_08102015-17-32-38.pdf](http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u18_08102015-17-32-38.pdf)>. Acesso em: 6 dez. 2015.

ONUJI, J.; OLIVEIRA, A. J. S. N. **Eleições, Política Externa e Integração Regional**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 27, p. 145-155. São Paulo, 2006.

OPERA MUNDI. **Unasul faz reunião de emergência na Rio+20 para discutir crise no Paraguai**. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22569/unasul+faz+reuniao+de+emergencia+na+rio%2B20+para+discutir+crise+no+paraguai.shtml>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **EUA agiram para impedir a volta de Zelaya ao poder após o golpe de Estado em Honduras**. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/38526/eua+agiram+para+impedir+volta+de+zelaya+ao+poder+apos+golpe+de+estado+em+honduras.shtml>>. Acesso em: 4 dez. 2015

\_\_\_\_\_. **Parlamento do Paraguai abre processo de *impeachment* e Lugo diz que não renuncia**. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/22568/parlamento+do+paraguai+abre+processo+de+impeachment+e+lugo+diz+que+nao+renuncia.shtml>>. Acesso em: 4 dez. 2015.

PARAGUAY. Justicia Electoral. **Constitución de Paraguay**, Asunción, 1992. Disponível em: <<http://tsje.gov.py/constituciones.php>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

PATRIOTA, A. A. **Conferência de Abertura: A Política Externa Brasileira no Atual Contexto Geopolítico Internacional**. In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana; CALIXTE, André. Os desafios da política externa brasileira em um mundo em transição. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

PECEQUILO, C. S. **A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical**. Rev. Bras. Polít. Int. 51 (2): 136-153, 2008.

PEDROSO, C. S. **O Brasil de Lula da Silva: entre o regional e o global. O Caso da UNASUL**. Revista de Relações Internacionais da UFGD, Vol.2, nº3, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2388>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

PEREIRA, M. **Democracia Representativa**. Online, 26 jun. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/blogs/blogdomerval/posts/2012/06/26/democracia-representativa-452394.asp>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

PINTO, D. J. A. **Smart power: os pilares deste poder na política externa brasileira**. In: 3º

Encontro Nacional da ABRI, 2011, São Paulo. Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000100061&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100061&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 28 ago. 2014.

RANGEL JR, A. G.; FERREIRA, C. E. R. **Celso Amorim e a Nova Política Externa Brasileira**. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/celso-amorim-e-a-nova-politica-externa-brasileira-1980.html>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

RIGGIROZZI, P. **Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina**. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), 2012. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

SADER, E. **Quem é progressista e quem é de direita**. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Quem-e-progressista-e-quem-e-de-direita/2/27162>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

SANAHUJA, J. A. **Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración regional en América Latina**. In: AFONSO, L.; PEÑA, L.; VASQUEZ, M. (Org.). Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe. Nº 7, 2008. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02450.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

SARAIVA, M. G. **Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro**. Carta Internacional. Vol. 8, n. 1, jan-jun. 2013 (p. 3 a 21). Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais.

\_\_\_\_\_. **Quatro desafios do entorno regional**. Mundorama – Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2015/12/30/quatro-desafios-do-entorno-regional-por-miriam-gomes-saraiva/>>. Acesso em: 5 jan. 2016.

SERBIN, A. **A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?** Nueva Sociedad, 2009. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-1\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-1_1.pdf)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Unasur frente a las crisis regionales: multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales**. In: VADELL, J. A.; CAMPOS, T. L. C. (Org.). Os novos rumos do regionalismo a as alternativas políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2011.

SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), 2012. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

SIMÕES, A. J. F. **O Mercosul e a Unasul: desafios para o aprofundamento da integração sul-americana.** In: ALMEIDA, Perpétua; ACIOLY, Luciana; CALIXTE, André. Os desafios da política externa brasileira em um mundo em transição. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

SIMONETTI, M. C. L. **A geografia dos movimentos sociais na América Latina.** In: CARVALHO, Edemir de. (Org.). Perspectivas da globalização. São Paulo: LCTE, 2010, p. 221-232.

SOUTO, C. V. **A crise política no Paraguai e o Brasil.** In: *Revista Conjuntura Austral*. Vol. 3, n. 13. Ago. Set. 2012.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 191-222, Dec. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Fim do consenso.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2016/01/1726729-fim-do-consenso.shtml>>. Acesso em: 9 jan. 2016.

STURARO, G. W. S.; FROTA, A. F. M. **A suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela: implicações para o regime de defesa coletiva do MERCOSUL.** In: *Revista Conjuntura Austral*. Vol. 3, n. 13. Ago. Set. 2012.

TELESUR. **Fernando Lugo: ‘Esto es un golpe de Estado express’.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Le9dCCchwZWU>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

TOKATLIAN, J. G. **Latinoamerica y sus opciones estratégicas: um análisis de las relaciones extra-regionales.** *Análisis Político*, vol. 24, nº 73, 2011, p. 139-158.

\_\_\_\_\_. **El auge del neogolpismo.** Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Neogolpismo.** Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

TRASPDINI, R. S.; MANDARINO, T. M. **Desenvolvimentismo x neodesenvolvimentismo na América Latina: continuidade e/ou ruptura?** Artigo apresentado no 37º Encontro Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, 2013. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8393&Itemid=429](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8393&Itemid=429)>. Acesso em: 29 ago. 2014.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. **Remarks at the Top of the Daily Briefing.** Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/06/125487.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

UNASUL. **Declaração de Cochabamba.** Cochabamba, 4 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/declaraci%C3%B3n-de-la-unasur-frente-al-agravio-sufrido-por-el-presidente-evo-morales>>. Acesso em: 10 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III** Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/92/49/92492edfad3b9cf35387d22e39e5b9b1/Declaracion-del-Cusco-sobre-la-Comunidad-Suramericana-de-Naciones-2004.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Tratado Constitutivo**. 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaración conjunta de la UNASUR, Bariloche 28 de agosto de 2009**. Disponível em: <[http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004360-0-Declaracion\\_conjunta\\_de\\_la\\_UNASUR\\_Bariloche\\_28\\_de\\_agosto\\_de\\_2009.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004360-0-Declaracion_conjunta_de_la_UNASUR_Bariloche_28_de_agosto_de_2009.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Consejo Electoral de Unasur (CEU)**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/29>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

USAID. **Iniciativa Zona Norte (IZN)**. Disponível em: <[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/izn\\_evaluacion\\_de\\_medio\\_termino.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/izn_evaluacion_de_medio_termino.pdf)>. Acesso em: 30 dez. 2015.

VEIGA, P. M; RIOS, S, P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. In: *Série Comércio Internacional*, n.82. Santiago de Chile: CEPAL. Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI\\_L2776\\_e\\_P\\_Oregionalismo\\_pos\\_liberal\\_America\\_do\\_Sul.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30045/S82CI_L2776_e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2015.

VISENTINI, P. F. **A projeção internacional do Brasil: 1930-2012**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2013.

YUSSEF, N. **Neogolpismo: el caso paraguayo**. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39912>

WEISBROT, M. **Does the US back the Honduran coup?** Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2009/jul/01/honduras-zelaya-coup-obama>>. Acesso em: 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Latin America: how the US has allied with the forces of reaction**. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/jun/29/latin-america-us-allied-forces-reaction>>. Acesso em: 19 out. 2015.

WIGHT, M. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ZAKARIA, F. **The Post-American World**. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2008.

## ANEXO A - *Declaración conjunta de la UNASUR, Bariloche 28 de agosto de 2009*

### Declaración conjunta de la UNASUR Bariloche 28 de agosto de 2009

- Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Suramericana de Naciones (Unasur) reunidos en sesión extraordinaria el 28 de agosto de 2009 en San Carlos de Bariloche, República Argentina;
- 
- Reafirmando nuestro compromiso con los principios de Derecho Internacional referentes a la relaciones de amistad y cooperación entre Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas;
- Reconociendo, igualmente, que los acuerdos de cooperación militar deben regirse por el respeto estricto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios fundamentales del Tratado Constitutivo de la Unasur;
- Enfatizando que el irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos son esenciales para consolidar la integración regional;
- Reiterando nuestra disposición de consolidar en Suramérica una zona de paz, fundamento para el desarrollo integral de nuestros pueblos y la preservación de sus recursos naturales, a través de la prevención de conflictos, la solución pacífica de las controversias y la abstención de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza;
- Subrayando la vocación de la UNASUR por la solución pacífica de las controversias y la promoción del diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de cooperación, confianza y transparencia;

Deciden:

- Fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la Unasur.
- Reafirmar nuestro compromiso de fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley.
- Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región.
- Instruir a sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria, durante la primera quincena de septiembre próximo, para que en pos de una mayor transparencia diseñen medidas de fomento de la confianza y de la seguridad de manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA, incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con países de la región y extrarregionales; así como al tráfico ilícito de armas, al narcotráfico y al terrorismo de conformidad con la legislación de cada país. Estos mecanismos deberán contemplar los principios de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial y no injerencia en los asuntos internos de los Estados;
- Instruir al Consejo Suramericano de Defensa, para que analice el texto sobre "Estrategia suramericana. Libro Blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC)" y realice una verificación de la situación en las fronteras y eleve los estudios resultantes al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, a fin de considerar cursos de acción a seguir.
- Instruir al Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico que elabore en forma urgente su Estatuto y un Plan de Acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de nuestros países.

## ANEXO B - Comunicado



## COMUNICADO

Asunción, 22 de junio de 2012

Los Cancilleres y Representantes de los países de UNASUR, junto al Secretario General de la Organización, viajaron a la República del Paraguay en cumplimiento del mandato de los Jefes y Jefas de Estados de UNASUR reunidos en la ciudad de Río de Janeiro, el 21 de junio de 2012, con el objeto de conocer in situ todos los aspectos de la situación política del país.

Para ello, mantuvieron reuniones con el Presidente Fernando Lugo.

Adicionalmente, se reunieron con el Vicepresidente Federico Franco, con dirigentes políticos de diversos partidos y autoridades legislativas, de quienes lamentablemente no obtuvieron respuestas favorables a las garantías procesales y democráticas que se les solicitaron.

Los Cancilleres reafirman que es imprescindible el pleno respeto de las cláusulas democráticas del MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC.

Los Cancilleres consideran que las acciones en curso podrían ser comprendidas en los artículos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, configurando una amenaza de ruptura al orden democrático, al no respetar el debido proceso.

Los Gobiernos de UNASUR evaluarán en qué medida será posible continuar la cooperación en el marco de la integración suramericana.

La misión de Cancilleres reafirma su total solidaridad al pueblo paraguayo y el respaldo al Presidente constitucional Fernando Lugo.

**ANEXO C - Decisión n° 26/2012**

Decisión N° 26 /2012

**REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE UNASUR**

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, reunidos en la ciudad de Mendoza, República Argentina, en fecha 29 de junio de 2012, en sesión extraordinaria, en concordancia con la Decisión N° 25 de fecha 27 de junio del 2012, a los fines de considerar la situación política en la República del Paraguay, que condujo a la destitución de su Presidente Fernando Lugo.

Tomando en cuenta que el Tratado Constitutivo de UNASUR establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto a los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad, económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

Reafirmando su compromiso con el espíritu y los principios democráticos suscritos en UNASUR, MERCOSUR y la CELAC.

Recordando el papel crucial de UNASUR para contrarrestar los intentos contra la democracia; así como para promover la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional y la paz social de nuestros pueblos.

En conocimiento de los resultados de la Misión encomendada a los Cancilleres y al Secretario General de UNASUR, que concurrieron a la República de Paraguay los días 21 y 22 de junio de 2012 para conocer *in situ* la situación planteada respecto al juicio político anunciado contra el Presidente Fernando Lugo.

Reafirmando el Comunicado que emitieron con fecha 22 de este mes, luego de intensas gestiones, constatando el incumplimiento del derecho al debido proceso y el no haberse cumplido con las garantías suficientes para el derecho a la defensa del Presidente sometido a juicio político.

Considerando que el incumplimiento del derecho al debido proceso y de las garantías para la defensa implica una clara violación de los principios y valores que sostienen el proceso de integración de los Estados Miembros de UNASUR.

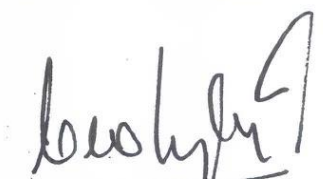
Atento que el Presidente Fernando Lugo venía ejerciendo la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

Convencido que es vital para UNASUR preservar la continuidad de su desarrollo institucional y el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore.

DECIDE:

1. Expresar su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay, ejecutado mediante un procedimiento sumarísimo que evidenció una clara violación del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de las mínimas garantías para su adecuada defensa.
2. Adoptar la decisión política basada en el tratado constitutivo de UNASUR, de suspender a la República del Paraguay de participar en los órganos e instancias de la Unión, hasta tanto este Consejo revoque la suspensión.
3. Dar por concluido el ejercicio de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR por la República del Paraguay, de acuerdo al consenso alcanzado por los Cancilleres en la Reunión que sostuvieron el 22 de junio de 2012 en Asunción.
4. Designar a la República del Perú para que asuma en la fecha la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, por un período de un año, brindándole todo su apoyo y firme voluntad de continuar afianzando juntos la consolidación de Suramérica como zona de paz, sustentada en valores y principios democráticos.
5. Promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos.
6. Conformar un grupo de alto nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay en particular dirigidas a la pronta normalización de su orden democrático institucional.
7. Reafirmar la solidaridad irrestricta con el pueblo paraguayo y velar para que los efectos de esta Decisión no causen perjuicios al pueblo paraguayo.

  
Por la República Argentina

  
Por el Estado Plurinacional de  
Bolivia



Por la República Federativa del Brasil

Por la República de Chile

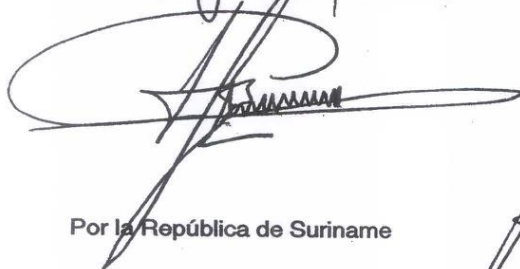


  
Por la República de Colombia

  
Por la República del Ecuador

  
Por la República Cooperativa de Guyana

  
Por la República del Perú

  
Por la República de Suriname

  
Por la República Oriental del Uruguay

  
Por la República Bolivariana de Venezuela



Mendoza, 29 de junio de 2012

**ANEXO D - Acta de la Sesión de Instalación y Primera Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur sobre la situación en Paraguay**

**ACTA DE LA SESION DE INSTALACION Y PRIMERA REUNION DE TRABAJO DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR SOBRE LA SITUACION EN PARAGUAY**

**Lima, 23 de julio de 2012**

En la ciudad de Lima, República del Perú, se realizó el 23 de julio de 2012, la instalación y primera reunión del Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la evaluación y seguimiento de la situación en Paraguay, conformado en cumplimiento del mandato establecido por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR mediante la Decisión Nº 26/2012.

La reunión fue presidida por el Ing. Salomón Lerner, representante del Perú, en su calidad de presidente del Grupo de Alto Nivel, y conformada por representantes de la República Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República del Ecuador, República de Surinam (representando asimismo a la República Cooperativa de Guyana), República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. La reunión fue acompañada por representantes de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La nómina de los representantes figura como ANEXO I de la presente Acta.

El señor Canciller del Perú, Rafael Roncagliolo, inició la reunión recordando el mandato contenido en la Decisión Nº 26/2012 de Mendoza. Informó asimismo sobre el proceso de consultas que llevaron a la conformación del Grupo de Alto Nivel y agradeció la unánime designación del ingeniero Lerner como Presidente de este Grupo. Recordó que el criterio original propuesto por la PPT Perú de representación por subconjuntos geográficos había quedado superado, destacando la participación de representantes de la totalidad de países de la UNASUR. Saludó igualmente la presencia de representantes de la Secretaría General. De otro lado, contextualizó las reacciones y desarrollos en otros ámbitos y foros regionales respecto a la situación en Paraguay y exhortó al Grupo de Alto Nivel a la permanente búsqueda del consenso y a la preservación de la unidad de la UNASUR. Anunció finalmente el próximo lanzamiento en Lima del Centro de Estudios sobre la Democracia (CEDEM).

El Ingeniero Salomón Lerner agradeció la presencia en Lima de los participantes y expresó su determinación de trabajar en el mantenimiento de la unidad de UNASUR, en torno a la tarea encomendada por mandato del Consejo de Jefas y Jefes de estado y de Gobierno y orientar las labores del Grupo de Alto Nivel para la promoción y vigencia de los estándares democráticos que deben prevalecer en nuestra región. Esbozó asimismo algunos criterios generales para la organización de los trabajos que permitan la efectiva evaluación y seguimiento de la situación en Paraguay, incluyendo la necesidad de contar con información adecuada y actualizada sobre los desarrollos de la situación en Paraguay sobre la base, entre otros elementos, del trabajo coordinado que puedan efectuar los representantes de los países miembros en Asunción.

En cuanto al seguimiento y evaluación de la situación política en la República del Paraguay, y al aporte sustantivo del Grupo de Alto Nivel y la UNASUR, con miras a la normalización del orden democrático que lleve al levantamiento de la suspensión de la participación de dicho país al seno de UNASUR, ofreció circular entre los participantes algunos elementos específicos vinculados a estándares democráticos y referencias de orientación para la adecuada realización de procesos electorales, documento que será circulado posteriormente y que podría ser discutido en la próxima reunión. Acto seguido, solicitó a los participantes sus opiniones sobre el cronograma y modalidades de trabajo que tendría el Grupo de Alto Nivel.

Todos los participantes expusieron sus puntos de vista, destacando la actitud constructiva orientada al consenso. Es de resaltar que todos hicieron referencia a la necesidad de mantener la unidad de UNASUR, enfatizando que lo decidido por los Jefes de Estado, el 29 de junio en la ciudad de Mendoza, es el marco en el que se debe circunscribir las funciones del Grupo de Alto Nivel, sin necesidad de una mayor interpretación, estableciéndose primero el seguimiento y evaluación de la situación de Paraguay y posteriormente, las acciones dirigidas a la pronta normalización del orden democrático en ese país hermano. En tal sentido, se expresó que la labor del Grupo de Alto Nivel debía traducirse en una "presencia amiga", que antes que trabajar "por" Paraguay, trabaje "con" Paraguay con plena autonomía para su retorno a la institucionalidad democrática. De allí que sea importante dar claras señales del inicio de las labores del Grupo, en cumplimiento del mandato establecido en la Decisión N° 26/2012.

Se resaltó también la naturaleza eminentemente política de UNASUR, por lo que su trabajo debía tener un impacto y alcance mayor que el que pudieran tener otros bloques extra-regionales u otras instancias regionales.

Se mencionó la conveniencia de disponer de referencias acerca de las circunstancias que dieron lugar a los sucesos en Paraguay, incluyendo consideraciones políticas, históricas e institucionales, como un precedente que ha generado consecuencias para la región en su conjunto. Sin embargo, existió consenso en que lo anterior no debe suponer que el Grupo de Alto Nivel se constituya en una instancia investigadora o en una comisión de la verdad, sino que debe orientar sus trabajos de manera proactiva hacia adelante, en procura de la normalización de la situación del orden democrático en Paraguay.

Luego de varias rondas de intervenciones y recogiendo el sentir de las diversas consideraciones expuestas por los asistentes, el Ing. Lerner resumió los consensos sobre las acciones inmediatas respecto a los trabajos del Grupo de Alto Nivel bajo los siguientes términos:

La labor del Grupo de Alto Nivel se organizará en tres etapas:

1. **Primera etapa:** Acción coordinada de las Cancillerías de los Estados miembros de UNASUR, por intermedio de sus Embajadas en la República del Paraguay para que se constituyan en fuente primaria de información confiable que permita, entre otros elementos, orientar las labores y decisiones del grupo. En ese sentido, se solicitará a las Embajadas que elaboren un Informe inicial antes del jueves 9 de

agosto, labor cuya coordinación recaerá en la Embajada del Perú en Paraguay, en calidad de Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

En la elaboración del informe, las Embajadas tendrán en cuenta los criterios consensuados por los miembros del Grupo de Alto Nivel junto a los aportes de la Secretaría General que son, entre otros aspectos de la situación política actual en Paraguay, las libertades públicas, la libertad de expresión, las condiciones del proceso político, respeto de los derechos políticos del Presidente Fernando Lugo y de las fuerzas políticas que lo acompañaron y las condiciones para la realización de elecciones limpias y transparentes. Complementariamente, las Embajadas deberán referir como antecedente, los elementos políticos que condujeron a la ruptura del orden constitucional y determinaron la decisión de suspender al Paraguay de UNASUR.

2. **Segunda etapa:** Buscar aproximaciones sobre la situación en Paraguay con otros organismos y mecanismos políticos de integración regional, manteniendo la autonomía en el rol que corresponde a UNASUR, en el marco de sus normas vigentes respecto al relacionamiento externo (artículo 15 del Tratado Constitutivo).
3. **Tercera etapa:** Acordar propuestas que aporten al fortalecimiento de diversos aspectos institucionales de la República del Paraguay, particularmente en el marco legislativo y electoral.

Finalmente, se acordó que la próxima reunión del Grupo de Alto Nivel se efectuará en Lima, el lunes 13 de agosto.

**ANEXO E - Acta de la II Reunión de Trabajo del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay**

**ACTA DE LA II REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la Evaluación y Seguimiento de la Situación en Paraguay, sostuvo su Segunda Reunión de Trabajo el 13 de agosto de 2012 en la ciudad de Lima, Perú, con el propósito de proseguir con la implementación del mandato contenido en la Decisión N° 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR en la que se expresa "su más enérgica condena a la ruptura del orden democrático en la República del Paraguay". En la Reunión además de los miembros del Grupo de Alto Nivel, participaron el Secretario General de UNASUR, señor Alí Rodríguez, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, señor Rafael Roncagliolo, en representación de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel dio la bienvenida a los participantes en la Reunión, cuya relación figura en el Anexo 1. Seguidamente puso a consideración el Proyecto de Agenda de la reunión el cual, con los comentarios de las delegaciones, fue aprobado y cuya copia se adjunta como Anexo 2.

Luego de varias rondas de intervenciones y debate, el Ingeniero Salomón Lerner Ghitis, en su calidad de Presidente del Grupo de Alto Nivel de UNASUR, sintetizó los siguientes puntos de consenso:

- 1) Como paso previo, se acordó que, en aplicación del mandato de la Decisión N°26/2012 y de lo establecido en el artículo 5 de Tratado Constitutivo de UNASUR, las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel se harán llegar a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores para la consideración y decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR de conformidad con su Tratado Constitutivo y reunidos en una próxima Cumbre.
- 2) En la formación de un juicio sobre los acontecimientos y la situación política en Paraguay, el Grupo observará criterios de objetividad sobre los hechos y privilegiará los elementos fácticos, sustentados en fuentes confiables, aunque sin descartar las necesarias apreciaciones que orienten el consenso de UNASUR.
- 3) Se tomó nota y se agradeció el trabajo efectuado por las Embajadas de los países miembros de UNASUR representados en Asunción, el mismo que constituye un insumo importante para contar con una fuente de información directa y confiable en Asunción para que el Grupo de Alto Nivel pueda formarse un criterio sobre la situación política en Paraguay y elevarlo a las instancias pertinentes de la organización. A ese fin, el Grupo procurará contar con otras fuentes adicionales de información, de preferencia de origen regional, tales como el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, pudiendo discutirse en la próxima reunión la posibilidad de considerar información por parte de actores relevantes dentro de Paraguay.

Considerando que el ordenamiento y sistematización de la información de carácter público proveniente de fuentes confiables es un requisito para que el Grupo de Alto Nivel pueda cumplir con su mandato de seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay, se estimó que la Secretaría General de UNASUR podría elaborar y difundir por medios electrónicos, un Boletín de Monitoreo con información de prensa acerca de las principales noticias vinculadas a la evolución y pronunciamiento internos y externos acerca de la situación política y proceso eleccionario en el Paraguay, el cual será de uso exclusivo de los miembros del Grupo de Alto Nivel de UNASUR, sin perjuicio de acudir a otros medios de comunicación.

Al mismo tiempo y de acuerdo con la joven pero bien definida tradición de UNASUR en su contribución a la superación de situaciones críticas en nuestra región, se planteó la necesidad de examinar formas y métodos de acompañamiento al país hermano, con un mínimo aparato burocrático, que puedan facilitar los contactos directos necesarios para el seguimiento y la evaluación de la situación. No obstante sus diferencias se citó, entre otros, el antecedente del establecimiento de la Secretaría Técnica de UNASUR en Haití y el papel activo que podrían desempeñar en misión tanto el Secretario General de UNASUR como el Presidente del Grupo de Alto Nivel.

- 4) El Grupo de Alto Nivel consideró dos Proyectos de Informe preparados por las Embajadas de los países de UNASUR en Asunción. Luego de escuchar una breve presentación sobre los mismos, los Representantes expresaron sus opiniones al respecto y se llegó al consenso de tomar como base inicial para el seguimiento y evaluación de la situación en Paraguay el documento en cuya elaboración participaron las Embajadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Surinam y Uruguay, al cual se incorporaron las conclusiones del proyecto presentado por Colombia. El Grupo avanzó en la revisión de dicho proyecto y en particular, el representante de Chile planteó siete pasajes que a su juicio debieran ser corregidos en ese texto, produciéndose consensos parciales. El Presidente invitó a los representantes de los Estados miembros a presentar a la Presidencia las precisiones u observaciones que consideran deberían incorporarse en el texto, para lo cual se acordó otorgar un plazo de 72 horas. Se decidió denominar al nuevo texto "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel" (Anexo 3).
- 5) El Grupo coincidió en afirmar que los informes tienen un valor preliminar y no definitivo habida cuenta del carácter evolutivo y dinámico de la situación política del Paraguay. En ese sentido, el Informe que elabore el Grupo será ajustado progresivamente en función de nuevas variables en el curso del seguimiento y evaluación de los acontecimientos en Paraguay sin menoscabo de la realización de nuevos Informes que el proceso de seguimiento y evaluación así lo exija. Recordaron que los Jefes de Estado establecieron la caracterización de los acontecimientos ocurridos en Paraguay en la Decisión Nº 26/2012 de Mendoza y señalaron la necesidad de trabajar sobre dicha base.
- 6) La Secretaría General de UNASUR aportó con algunas sugerencias de aspectos orientadores y metodológicos para la elaboración del Informe del Grupo de Alto Nivel los cuales fueron expuestos durante el debate y recogidos en parte en el Documento de Trabajo.
- 7) Teniendo presente que el calendario electoral en Paraguay se iniciará el 21 de agosto con la Convocatoria Oficial y culminará con las Elecciones Generales de 21 de abril de 2013, el Grupo inició la consideración de futuros escenarios sobre la posibilidad de privilegiar la participación de UNASUR en eventuales actividades de observación o acompañamiento electoral en Paraguay que contribuyan al objetivo de procurar amplias garantías de transparencia e imparcialidad en dicho proceso, al tiempo que pudieran servir de base para la futura evaluación de la normalización de su orden democrático institucional.
- 8) Los integrantes del Grupo de Alto Nivel coincidieron en la necesidad de verificar que las condiciones y reglas para el proceso electoral en Paraguay sean claras y confiables, asegurando que su resultado goce de plena legitimidad. Asimismo, consideraron de especial importancia el apoyo que la comunidad internacional brinde al Paraguay, el mismo que debe estar orientado al fortalecimiento de sus instituciones democráticas. Añadieron que deben evaluarse las condiciones que hagan viable la presencia de una misión del Consejo Electoral de la UNASUR como garantía de un

seguimiento directo de la normalización del orden democrático institucional paraguayo.

- 9) Los participantes en la reunión del Grupo de Alto Nivel reafirmaron la categórica voluntad de los Estados miembros de UNASUR de coordinar sus posiciones en todos los foros y organismos regionales y apoyan las gestiones de la Presidencia Pro Tempore en el sentido de ratificar frente a nuestros representantes permanentes ante la Organización de Estados Americanos (OEA) la posición adoptada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en su Decisión 26/2012 del pasado 29 de junio, con el fin de que prevalezca la unidad de UNASUR y la defensa de los principios democráticos en la Región y contribuir de manera efectiva, al restablecimiento del diálogo y la concordia entre los distintos sectores políticos y sociales del Paraguay, cuidando la plena observancia de los estándares democráticos, la vigencia irrestricta de los derechos humanos y la realización de elecciones limpias y transparentes en ese país. Condiciones indispensables para la normalización de la participación de la hermana República del Paraguay en UNASUR.
- 10) Se acordó que la vocería del Grupo de Alto Nivel recaerá exclusivamente en su Presidente, Ing. Salomón Lerner Ghitis. Las declaraciones que se realicen sobre el trabajo del Grupo deben enmarcarse en los parámetros de acción del Grupo de Alto Nivel establecidos en la Decisión N° 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y en lo establecido en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de UNASUR.
- 11) Se acordó organizar las labores del Grupo de Alto Nivel de UNASUR, teniendo en cuenta un cronograma operativo que se ajustará periódicamente.
- 12) Finalmente, se convino que la próxima reunión del Grupo de Alto Nivel consistirá en un día completo de trabajo, en la ciudad de Lima y se efectuará después de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, a realizarse en Porto Alegre del 3 al 6 de setiembre próximo.

Lima, 13 de agosto de 2012.

**ANEXO F - Acta de la III Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay**

**ACTA DE LA III REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para la Evaluación y Seguimiento de la Situación en Paraguay, sostuvo su tercera reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, el 7 de setiembre de 2012, con el propósito de proseguir las labores que le fueron encomendadas en la Decisión N° 26/2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El señor Viceministro de Relaciones Exteriores José Beraún Aranibar dio la bienvenida a los participantes en la Reunión, cuya relación figura en el Anexo 1. Seguidamente el Presidente del Grupo de Alto Nivel puso a consideración el Programa y Agenda Tentativa de la reunión, documentos que luego de algunas sugerencias, fueron aprobados y cuyas copias se adjunta como Anexo 2.

Dando inicio al desarrollo de la agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel se refirió a dos gestiones registradas en las últimas semanas. Al respecto el Ingeniero Lerner dio cuenta del paso por Lima del Embajador Hugo De Zela, Jefe de Gabinete del Secretario General de la OEA, camino a cumplir su visita a Asunción y de la información que le proporcionó vía telefónica al finalizar el encargo en Paraguay, sobre las reuniones que sostuvo con representantes de diversos sectores políticos en ese país. Asimismo, hizo mención a las gestiones emprendidas por iniciativa propia de la Cancillería peruana en procura de elementos adicionales de información sobre la situación en Paraguay. En ese sentido, informó sobre las entrevistas sostenidas a título informativo por el Embajador Julio Garro, en representación de Canciller del Perú Rafael Roncagliolo, con el ex mandatario paraguayo Fernando Lugo y con el Embajador José Félix Fernández Estigarribia, Canciller del régimen paraguayo. En ese sentido, el Ingeniero Lerner dio la palabra al Embajador Julio Garro quien hizo una síntesis de las referidas reuniones, la que obra como anexo 3 de la presente Acta.

Los representantes saludaron y agradecieron las gestiones del Perú para obtener información adicional y directa sobre la evolución de la situación en Paraguay y expresaron sus opiniones sobre las mismas.

Al abordar el siguiente punto de la agenda, "Formas y métodos posibles de acompañamiento al Paraguay", los representantes expresaron la conveniencia de que el Grupo de Alto Nivel supere la etapa del diagnóstico para tomar acciones que permitan a UNASUR posicionarse y desempeñar el rol que le corresponde en el proceso de recuperación del orden democrático en Paraguay, constatando que otras organizaciones están en proceso de concretar misiones de observación en el terreno. En ese marco, se coincidió en que cualquier gestión dirigida a tal fin tiene que considerar que el peso internacional de UNASUR hace que su presencia sea de interés para todas las partes. En ese mismo sentido, se recordaron recientes expresiones del ex Presidente Fernando Lugo respecto a la necesidad de facilitar el acceso de todas las misiones internacionales de observación, en particular de UNASUR.

El Grupo se refirió también a la necesidad de mantener vigilancia sobre la situación de los derechos humanos, en especial de los derechos laborales y de contar para ello con fuentes de información confiables. Al respecto, se hizo referencia a la disposición de Amnistía Internacional de compartir información sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Asimismo se hizo mención al comunicado que se emitió en la reciente reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, en Porto Alegre.



El Ingeniero Lerner acogió la propuesta de considerar las recomendaciones de la OEA como resultado de la misión de observación al proceso electoral de Paraguay del año 2008.

Luego del receso, algunas delegaciones se refirieron a la conveniencia de emitir una declaración pública o comunicado escrito, que dé claras señales de la actividad del Grupo en el marco del mandato de la Decisión 26 de Mendoza. En ese sentido, la Presidencia propuso un texto de nota de prensa el mismo que, luego de su discusión, fue aprobado y figura como anexo 4.

Con relación al "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel", los representantes coincidieron que dicho informe es un importante insumo – aún sujeto a aprobación - que debe completarse con desarrollos recientes de la situación política del Paraguay y con otros elementos informativos (reportes de las gestiones efectuadas por la Cancillería peruana; insumos provenientes de organizaciones de derechos humanos, entre otros), con miras a ser presentado en la próxima Cumbre de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El Grupo de Alto Nivel efectuó una revisión del documento, avanzando en nuevos consensos sobre el texto, en la perspectiva de su permanente actualización, tratando de evitar en lo posible que esto signifique un retroceso a los debates respecto de los párrafos ya aprobados.

Luego de adoptar por consenso un texto de la primera parte del Documento, relativa a los antecedentes, dos delegaciones solicitaron mantenerla entre corchetes, a fin de contar con el tiempo suficiente para solicitar autorización a sus Cancillerías, ya que la posición de las mismas era que las informaciones sobre los antecedentes no eran necesarias en la medida en que la Decisión 26/2012 hace referencia y se basa en ellas, mientras que el encargo del Grupo de Alto Nivel es el de hacer el seguimiento y evaluación a partir de ese momento.

La nueva versión revisada del "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel" se adjunta como anexo 5. Sin embargo, en ella figuran observaciones en el sentido que algunas afirmaciones de determinados párrafos del documento requieren de una mención expresa a la fuente en la cual se sustentan. A fin de superar estas atingencias puntuales, se solicitó a la Presidencia obtener e incluir en el texto la información sobre las fuentes que sirvan de sustento a esas afirmaciones, o en su defecto, formular una redacción alternativa. Se encargo a la Secretaría General que colabore con la presidencia en la búsqueda de las fuentes documentales de sustento. Varias delegaciones insistieron en que en todo el documento debía evitarse juicios de valor y afirmaciones sin fundamento. Igualmente se hizo hincapié en los riesgos de incluir resultados de encuestas en el Documento.

Finalmente, se convino que la Presidencia del Grupo de alto Nivel tomará las acciones siguientes:

- 1.- Circulará el próximo 10 de setiembre un proyecto de Acta y del "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel" (anexo 5) resultados de esta reunión, acordándose que las observaciones de los miembros del Grupo podrán recibirse hasta el plazo máximo de 48 horas, después de lo cual la Presidencia circulará una nueva versión consolidada del Acta, que será finalmente aprobada en las próximas 48 horas.
- 2.- Asimismo, antes del viernes 14 de setiembre, la Presidencia circulará una versión actualizada del anexo 5, incluyendo los aportes recibidos y luego de cumplir con el encargo de obtener la información de las fuentes de sustento de las afirmaciones observadas, otorgando igualmente un plazo de 48 horas para recibir las

observaciones de los miembros del Grupo.

3.- Evaluará tomar acciones encaminadas a superar la negativa del actual régimen del Paraguay para recibir a una misión de UNASUR, sobre lo que informará oportunamente.

4.- Propondrá una reunión de la Presidencia con los Cancilleres de UNASUR al margen de la Asamblea General de la ONU en Nueva York, o de la próxima Cumbre del ASPA en Lima (1 y 2 de octubre)

5.- Elaborará un proyecto de Declaración de los Cancilleres de UNASUR, para que en caso éstos lo consideren conveniente, se mantenga presente el interés del organismo en la evolución de la situación en el Paraguay.

Lima, 07 de setiembre de 2012.

**ANEXO G - Acta de la IV Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay**

**ACTA DE LA IV REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay sostuvo su cuarta reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 31 de octubre de 2012, con el propósito de proseguir con la evaluación de la situación política en el Paraguay, así como la consideración del Documento de Trabajo con miras a su presentación en la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR que se realizará en la ciudad de Lima, el 30 de noviembre de 2012.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I y sometió a consideración el Programa y la Agenda Tentativa de la reunión, documentos que fueron aprobados y que se adjuntan como Anexo II. Seguidamente se inició el examen de los temas de la agenda.

**I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner sobre su viaje a las ciudades de Brasilia y Caracas**

Dando inicio al desarrollo de la agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel informó sobre los viajes que efectuó recientemente a las ciudades de Brasilia y Caracas y las entrevistas que sostuvo, en ese marco, con los Cancilleres Antonio Patriota y Nicolás Maduro, respectivamente. En ese sentido destacó la disposición favorable de ambas autoridades para que UNASUR desempeñe un rol y tenga presencia en el proceso de observación electoral en Paraguay. Asimismo el ingeniero Lerner informó sobre el interés de la presidencia del Grupo en continuar realizando visitas a las autoridades de los otros Estados miembros.

De la misma manera, informó sobre las gestiones efectuadas por la Presidencia Pro Tempore de UNASUR con la Secretaría General de la OEA ante las declaraciones de su representante en Asunción, y la subsecuente aclaración del Secretario General, José Miguel Insulza, que ratifica el respeto de la OEA a las decisiones de otros organismos regionales. Asimismo informó que la Unión Europea efectuará una misión de expertos a Asunción, entre el 12 y 22 de noviembre que determinará, a través de un informe, su participación como observadores en el proceso electoral de ese país.

El ingeniero Lerner hizo asimismo un recuento de recientes desarrollos acerca del estado de la situación política paraguaya que parecen configurar un ambiente más favorable a la posible participación de UNASUR en el proceso de observación electoral, mencionando las declaraciones efectuadas por diversas autoridades paraguayas. Entre ellas, destacó las expresiones de apertura del Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay, Ministro Alberto Ramírez Zambonini, quien señaló que no tenía inconveniente en la realización de una misión electoral de UNASUR. Igualmente se refirió a las declaraciones de un potencial candidato presidencial en el mismo sentido, así como las de un representante de la misión de avanzada de UNIORE sobre la necesidad de que UNASUR participe en el proceso.

## **II. Propuesta para la realización de una misión de seguimiento del Grupo de Alto Nivel al Paraguay**

Al abordar el siguiente punto de la agenda, se registró una significativa mayoría de opiniones de los representantes sobre la importancia de que UNASUR tenga una presencia *in situ* en Paraguay a través de una "Misión de seguimiento", la misma que permitiría recoger de manera directa las opiniones y posiciones de las principales autoridades y sectores políticos de dicho país así como de las organizaciones de la sociedad civil, tales como organizaciones de defensa de los derechos humanos, organizaciones campesinas, sindicatos de trabajadores y gremios empresariales, de manera que se pueda tener una visión más completa del escenario político actual del Paraguay.

Sobre este punto, la representante del Ecuador solicitó que se registre en actas la necesidad de efectuar consultas con las autoridades de su país a fin de acompañar el consenso, toda vez que hasta el momento la posición de Ecuador ha sido contraria a esta posibilidad, haciendo explícitos sus argumentos y advirtiendo de los riesgos que para el prestigio de UNASUR y el mantenimiento de la decisión de las Jefas y Jefes de Estado implicaría un manejo interesado en Paraguay sobre una misión de esta naturaleza, si no existe previamente una invitación explícita de Paraguay y una aceptación por parte de las máximas autoridades de UNASUR. En tal sentido, se acordó brindar un tiempo prudencial para que los representantes realicen las consultas correspondientes a sus respectivas Cancillerías y transmitan su posición definitiva a la Presidencia Pro

Tempore.

Asimismo, los representantes se pronunciaron en el sentido de que una eventual misión de seguimiento, encabezada por el Presidente del Grupo de Alto Nivel, pueda estar integrada por representantes de algunos Estados miembros, a fin de reflejar una posición institucional de la Unión, asegurando que la misma se realice con las debidas garantías. Del mismo modo, hubo consenso sobre la conveniencia de trabajar, previamente, en la identificación de los objetivos de la misión y la agenda de la misma.

Con relación a la posibilidad de concretar una Misión electoral de UNASUR en Paraguay, los representantes se mostraron favorables a esa posibilidad y se coincidió en que la misma debería definirse en una etapa posterior, luego de realizada la misión de seguimiento, decisión que corresponderá a las Jefas y Jefes de Estado en la reunión a celebrarse el 30 de noviembre. Se señaló igualmente la conveniencia de sugerir al Consejo Electoral de UNASUR algunos elementos para los criterios y lineamientos para la misión electoral, así como algunos insumos para el proyecto de Convenio de UNASUR con las autoridades electorales paraguayas. En este propósito la Secretaría General ofreció su colaboración.

Asimismo la presidencia del Grupo sugirió que la eventual Misión Electoral de UNASUR en Paraguay, pudiera trabajar y evaluar las siguientes áreas: (i) Confección del padrón electoral, (ii) Conocimiento de la planta tecnológica electoral, (iii) Confiabilidad de las encuestas electorales sin descartar la contratación de empresas especializadas y, (iv) Acceso equitativo a los medios de comunicación.

### **III. Acuerdos para la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR (Lima, 30 de noviembre de 2012)**

En ese punto, el Presidente del Grupo planteó la necesidad de que las Jefas y Jefes de Estado consideren y aprueben el documento de trabajo que será presentado en la Cumbre de UNASUR del 30 de noviembre a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Asimismo, señaló la importancia de que en dicha Cumbre las Jefas y Jefes de Estado decidan sobre la realización de una Misión electoral de UNASUR en Paraguay. En ese sentido, expresó la necesidad de acelerar el trabajo y las coordinaciones con miras a confirmar la realización de la misión

previa de seguimiento y adoptar el documento de trabajo con la anticipación debida antes de la Cumbre.

**IV. Discusión y aprobación del “Documento de trabajo del Grupo de Alto Nivel”**

Los representantes prosiguieron la consideración del proyecto de documento de trabajo y llegaron a un consenso en sus términos, el cual se adjunta como Anexo III. A solicitud de Colombia y Chile, el documento será validado por las respectivas Cancillerías.

Al final de la reunión, el Presidente del Grupo agradeció la participación de los representantes, sus valiosos aportes y disposición hacia la búsqueda de consensos.

Lima, 31 de octubre de 2012

**ANEXO H - Acta de la V Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay**

**ACTA DE LA V REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN PARAGUAY**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la situación en Paraguay sostuvo su V Reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 19 de diciembre de 2012, con el propósito de proseguir con sus labores y evaluar la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en la República del Paraguay, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión adoptada por las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, en el marco de la VI reunión ordinaria del pasado 30 de noviembre.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I y sometió a consideración el Programa y la Agenda Tentativa de la reunión, documentos que fueron aprobados y que se adjuntan como Anexo II. Seguidamente se inició el examen de los temas de la agenda.

**I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner sobre el reporte efectuado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR**

Dando inicio al desarrollo de la Agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel informó sobre el reporte efectuado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR en torno al viaje que realizó a Asunción entre el 21 y 23 de noviembre, en calidad de enviado especial de la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, detallando las entrevistas que efectuó con las fuerzas políticas y con el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay (en adelante TSJE), así como con las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, Sindicatos y Gremios empresariales de ese país, destacando la opinión generalizada de éstos en favor de la posibilidad que UNASUR participe con una Misión en el proceso electoral del próximo mes de abril. Posteriormente, la Presidencia Pro Tempore dio lectura de la Decisión Nº 16-2012 del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, así como el Comunicado que emitió posteriormente el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay.

Los representantes del Grupo de Alto Nivel concordaron en destacar la importancia y utilidad del viaje realizado por el ingeniero Lerner y de su informe, señalando que la misma contó con la participación de las principales fuerzas políticas y sectores económico y social del Paraguay, con la salvedad de altos funcionarios del poder Ejecutivo, reflejando la gravitación que tiene UNASUR en Paraguay.

**II. Decisión N° 16/2012: Análisis sobre la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en la República del Paraguay.**

Al abordar el siguiente punto de la agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel de UNASUR señaló que ante la Decisión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que encomienda al Grupo de Alto Nivel evaluar y proponer la forma de participación de UNASUR en el proceso de seguimiento electoral en el Paraguay, planteó considerar tres escenarios: (i) Realizar una Misión electoral de UNASUR al Paraguay invitados por el Gobierno de ese país, (ii) Realizar una Misión electoral de UNASUR al Paraguay invitados por el TSJE y (iii) No realizar una Misión electoral de UNASUR al Paraguay.

Al respecto, los representantes concordaron descartar el tercer escenario y evaluar, en particular, la viabilidad del segundo escenario planteado por el Presidente del Grupo, coincidiendo en tener al TSJE como interlocutor válido en relación con la eventual participación de UNASUR en el proceso electoral.

En tal sentido, concordaron en encomendar al Presidente que continúe los contactos sostenidos con el TSJE a fin de analizar las condiciones bajo las que se recibiría una Misión en los términos discutidos en esta V Reunión del GAN.

**III. Discusión sobre el "Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel".**

Se encargó al Presidente del Grupo de Alto Nivel presentar una propuesta que supere puntualmente algunos aspectos desactualizados del documento trabajado durante la IV Reunión del GAN, que considere las observaciones formuladas.

Dicho "Documento de Trabajo" incluirá el Informe del ingeniero Lerner presentado en el marco de la VI Cumbre de UNASUR.

Lima, 19 de diciembre de 2012



## ***ANEXO I - Acta de la VI Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay***

### **ACTA DE LA VI REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay sostuvo su VI Reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 12 de marzo de 2013, con el propósito de proseguir con las labores encomendadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I, y sometió a consideración la Agenda Tentativa de la reunión, documento que fue aprobado y que se adjunta como Anexo II. Seguidamente se dio inicio al desarrollo de los temas de agenda:

#### **I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, sobre las gestiones relacionadas a la Misión de Seguimiento Electoral de UNASUR para las elecciones generales del 21 de abril en Paraguay**

Dando inicio al desarrollo de la Agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel informó sobre las gestiones realizadas con autoridades paraguayas para determinar la participación de UNASUR en el proceso del seguimiento de las elecciones del 21 de abril en Paraguay. En ese sentido, informó sobre el viaje de avanzada que realizó entre el 19 y el 22 de febrero pasado, precisando que en esa oportunidad suscribió el acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay previamente consensuado tanto por los miembros del GAN, el TSJE y por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Asimismo, informó sobre las reuniones sostenidas con fuerzas políticas paraguayas, autoridades políticas, con representantes de otras Misiones Electorales y con la prensa, destacando la opinión favorable generalizada respecto de la participación de la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR en el proceso electoral paraguayo.

Los representantes del Grupo de Alto Nivel concordaron en destacar la importancia del viaje realizado por el ingeniero Lerner y de su informe, señalando que se está cumpliendo con el mandato de los Jefes de Estado y de los Cancilleres de los países miembros de UNASUR.

#### **II. Ejecución de la Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR que aprueba el envío de una Misión de Seguimiento Electoral a la República del Paraguay y organización de la misma.**

Respecto de la organización de la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay, se acordó que la Misión deberá contar con dos representantes por cada Estado miembro. En caso un país quisiera enviar más de dos representantes, deberá correr con los gastos que dicha participación adicional irroque.

Asimismo, se acordó designar al doctor Alejandro Tuillo, Director Nacional Electoral de Argentina, como coordinador de la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay. Considerando que esta será una Misión relativamente pequeña, se acordó que los funcionarios de las Embajadas acreditadas en Asunción podrían participar como

funcionarios de apoyo a la Misión, hecho que está considerado en el Acuerdo GAN – TSJE.

Posteriormente, una representante de la Secretaría General de UNASUR hizo una exposición sobre la disponibilidad presupuestaria para la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay. Al respecto, el Coordinador designado ofreció enviar una versión revisada tanto del presupuesto presentado por la Secretaría General como de los perfiles sugeridos de los expertos electorales.

Con relación a los lineamientos de la Misión de Seguimiento Electoral, hubo consenso en que se trata de una Misión de naturaleza diferente a las anteriores en tanto tiene un fuerte componente político además del técnico electoral. En ese sentido, se enfatizó que el informe final debía ser el resultado de una evaluación consensuada de la información que se recoja a lo largo de toda la Misión, teniendo en cuenta que se trata no solo de hacer un seguimiento del proceso electoral sino, fundamentalmente, de analizar las condiciones democráticas que los Jefes de Estado deben tener presente para tomar una decisión sobre la reincorporación del Paraguay a UNASUR.

### **III. Reunión con el doctor Francisco Távara, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú y del Consejo Electoral de UNASUR.**

El doctor Francisco Távara, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y Presidente Pro Témpore del Consejo Electoral de UNASUR, fue informado de los acuerdos tomados en la reunión por los miembros del GAN e informó a los presentes sobre las gestiones que viene desarrollando como PPT del Consejo Electoral para la organización de la Misión de Seguimiento Electoral al Paraguay.

### **IV. Discusión sobre el “Documento de Trabajo del Grupo de Alto Nivel”.**

Luego de un fructífero intercambio de ideas se dio por aprobado el Documento de Trabajo con fecha de corte el 21 de enero de 2013, que se adjunta como anexo III, el cual será la primera parte ya consensuada del informe final del GAN.

Lima, 12 de marzo de 2012

## ***ANEXO J - Acta de la VII Reunión del Grupo de Alto Nivel de Unasur para el Seguimiento y Evaluación de la situación en la República del Paraguay***

### **ACTA DE LA VII REUNION DEL GRUPO DE ALTO NIVEL DE UNASUR PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN LA REPUBLICA DEL PARAGUAY**

El Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay sostuvo su VII Reunión en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, en Lima, el 22 de mayo de 2013, con el propósito de proseguir con las labores encomendadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR.

El Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, dio la bienvenida a los representantes, cuya relación figura en el Anexo I, y sometió a consideración la Agenda Tentativa de la reunión, documento que fue aprobado y que se adjunta como Anexo II. Seguidamente se dio inicio al desarrollo de los temas de agenda:

#### **I. Informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel, ingeniero Salomón Lerner, sobre la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR para las elecciones del 21 de abril de 2013.**

Dando inicio al desarrollo de la Agenda, el Presidente del Grupo de Alto Nivel dio lectura a su informe sobre la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR en Paraguay, el cual contenía una síntesis sobre los antecedentes de la Misión, sus tres etapas, una evaluación del contexto político y del orden democrático institucional paraguayo y un resumen de sus conclusiones y recomendaciones.

Seguidamente, el Coordinador General de la Misión y miembro del GAN, doctor Alejandro Tullio, expuso ante los presentes los alcances del Informe Final de la Misión de Seguimiento Electoral, el cual cuenta con el respaldo del Presidente Pro Tempore del Consejo Electoral de UNASUR. Al respecto, se acordó que los miembros del Grupo podían enviar algunas sugerencias de forma respecto del Informe Final de la Misión de Seguimiento Electora a más tardar el lunes 27 de mayo, luego de lo cual se debía entregar el citado informe al Presidente del TSJE, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR.

#### **II. Consideraciones sobre la normalización del orden democrático en Paraguay.**

Los miembros del Grupo de Alto Nivel consideraron que la Decisión 26/2012 de los Jefes de Estado de UNASUR había cumplido su cometido de defender la democracia y contribuir a la normalización del orden institucional en Paraguay. Asimismo, expresaron que se había cumplido exitosamente con el encargo que les dieron los Jefes de Estado con la Decisión 16/2012 del 30 de noviembre de 2012. En tal sentido, felicitaron al Presidente del Grupo, ingeniero Salomón Lerner, por la conducción del Grupo y por las gestiones que finalmente permitieron que UNASUR tenga presencia en el proceso electoral paraguayo mediante el envío de una Misión de Seguimiento Electoral a través del GAN.

Se resaltó que la presencia de UNASUR en Paraguay pudo comprobar, in situ, que el proceso electoral transcurrió con toda normalidad, con una amplia participación ciudadana, en estricto cumplimiento del calendario electoral y con apego al marco normativo que la regula.

En ese contexto, se indicó que las acciones políticas que tomará UNASUR y sus Estados miembros deberían facilitar la reincorporación de ese país hermano al

proceso de integración suramericano.

Finalmente concluyeron que, como resultado de las elecciones generales celebradas el 21 de abril de 2013, se había concretado la normalización del orden democrático en Paraguay, con lo cual, estarían dadas las condiciones para que el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno defina el retorno de Paraguay a UNASUR. Dicho retorno podría darse entre el 15 de agosto (fecha que asume el Presidente Electo) y el 30 de agosto (fecha en la que se celebrará la VII Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en Paramaribo).

### **III. Estructura del Informe Final que presentará el Grupo de Alto Nivel para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay.**

Con relación al Informe Final que presentará el GAN al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, se acordó que este debía incluir el Informe Final de la Misión de Seguimiento Electoral para las elecciones del 21 de abril de 2013 en la República del Paraguay, el Documento de Trabajo del Grupo, el Informe que presentó el Presidente del GAN en la VII Reunión con las sugerencias y recomendaciones acordadas y una breve presentación de estos documentos.

Lima, 22 de mayo de 2013

## ANEXO K - Participación de Paraguay en Unasur



UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 001 /2013

### PARTICIPACIÓN DE PARAGUAY EN UNASUR

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR:

Considerando que mediante la Decisión 26/2012, aprobada en la ciudad de Mendoza, Argentina, el 29 de junio de 2012, se adoptó la decisión política basada en el Tratado Constitutivo de UNASUR de suspender la participación de la República del Paraguay en los órganos e instancias de la Unión;

Considerando que el Grupo de Alto Nivel de UNASUR para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay (GAN) creado por la Decisión Nº 26/2012, en su Informe Final, ha concluido que luego de la realización de las elecciones generales celebradas el 21 de abril de 2013, la instalación de un nuevo Parlamento Nacional y la toma de mando del Presidente electo, Horacio Cartes Jara, el próximo 15 de agosto, culmina el proceso de normalización del orden democrático en Paraguay;

Subrayando que la Misión de Seguimiento Electoral del GAN de UNASUR pudo comprobar, in situ, que el proceso electoral del 21 de abril de 2013 en la República del Paraguay transcurrió en condiciones de libertad, normalidad, amplia participación ciudadana, transparencia y autenticidad de los resultados proclamados, en estricto cumplimiento del calendario electoral y con apego al marco normativo que lo regula;

Resaltando el significado de la asunción del nuevo gobierno constitucional surgido de dicho proceso electoral, prevista para el 15 de agosto del presente año, en el restablecimiento del orden democrático en la República del Paraguay;

#### DECIDE:

**Artículo 1.-** Dejar sin efecto la suspensión de la participación de la República del Paraguay en los órganos e instancias de UNASUR acordada mediante la Decisión 26/2012 del 29 de junio de 2012 en Mendoza Argentina, a partir de la toma de posesión del nuevo gobierno constitucional en la República del Paraguay programada para el próximo 15 de agosto. Asimismo, dejar sin efecto el artículo 5to de la mencionada Decisión.

**Artículo 2.-** Comunicar a la República de Paraguay que podrá participar plenamente a partir del 15 de agosto del presente año, en todos los órganos e instancias de la Unión de Naciones Suramericanas.

**Artículo 3.-** Expresar su reconocimiento al GAN, presidido por el ingeniero Salomón Lerner Ghitis, por cumplir de forma sobresaliente los mandatos emanados de este Consejo, así como por el Informe Final presentado a esta instancia.

9 de agosto de 2013.