MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA PELA OEA: PERSPECTIVA SOBRE OS ENVOLVIMENTOS DA ORGANIZAÇÃO NAS CRISES NAS DEMOCRACIAS DO PÓS-GUERRA FRIA

ALAN GABRIEL CAMARGO
Mestrando em Política Internacional e Comparada pelo IREL/UNB.
E-mail: camargo.irel@gmail.com

RESUMO: Em termos gerais, o artigo em pauta analisa como se deu a operacionalização dos principais instrumentos de promoção de democracia da Organização dos Estados Americanos (OEA) na amostra de 23 casos de crises nas democracias do Pós-Guerra Fria e quais as conclusões gerais acerca deste processo específico de democratização. Para isso, empregou-se o método *indutivo* por meio do qual se percorreu o procedimento discriminado: levantamento, classificação e observação das crises; análise do envolvimento da OEA em cada inflexão política selecionada e, por fim, cruzamento dos dados para a formulação das hipóteses conclusivas. A partir dos resultados empíricos, duas hipóteses são traçadas para a investigação conduzida: 1) A OEA não atua igualmente em todas as ocorrências de inflexões democráticas e 2) a natureza das crises é uma variável interveniente na promoção de democracia pela entidade regional.

Palavras–chave: Organização dos Estados Americanos (OEA); Promoção de democracia; Crises nas democracias.

ABSTRACT: The objective of the present article is to analyze how the Organization of American States (OAS) carried their main instruments for promoting democracy in 23 cases of crises in Latin-American democracies in post-Cold War and, then, find the general conclusions about this specific way of democratization. For this purpose, the study applied the *inductive method* through the following proceedings: identification, classification and observation of crises in Latin-American democracies; analysis of OAS involvement in each crisis and, lastly, interpretation of the data for formulating the conclusive hypotheses. From the empirical results, two hypotheses were found in this inquiry: 1) the OAS does not act similarly in all of the crises in democracy and 2) the nature of crisis is an intervening variable in promotion of democracy for OAS.

Keywords: Organization of American States (OAS); Promotion of democracy; Crises in democracy.

INTRODUÇÃO

Uma das transformações mais significativas do sistema internacional nas últimas décadas foi o aumento quantitativo dos regimes democráticos. De acordo com a classificação da Freedom House (2013), 31% dos países investigados eram considerados "livres" no ano de 1980, ao passo que 37% deles ainda permaneciam na qualidade de "não livres". No seu último relatório (FREEDOM HOUSE, 2013), a instituição apresentou um panorama evidentemente adverso, ao demonstrar o avanço significativo dos Estados "livres" para 46% e a diminuição dos "não livres" à marca de 24%.

Para Samuel Huntington (1996: 3-25), tal reconfiguração conforma o que denomina de "Terceira Onda" ou, em outras palavras, o conjunto de transições para a democracia que, quantitativamente, foram superiores às Ondas precedentes[1]. No raciocínio que traça, o fenômeno seria consequência da desvalidação autoritária; mudança no dogma da Igreja Católica; desenvolvimento econômico e educacional dos países; reforma das políticas externas – como a dos Estados Unidos, por exemplo – e contágio internacional pelos efeitos de *snowballing*.

Por isso é que Francis Fukuyama (1991: 659-664) assinalou a "democracia como um fenômeno global" não em decorrência simplesmente do crescimento numérico, mas, sobretudo, do caráter ideológico. Como resultado da razão, os homens teriam reconhecido o valor e modelo por excelência na democracia, conferindo a tal bastião tamanha licitude e desejabilidade a ponto de conformá-lo como momento elevado da evolução humana – ou, nos termos do próprio autor, o "Fim da História".

1 A proposta de Huntington (1996: 3-25) identifica três Ondas de Democratizações ao longo da história. A primeira contextualiza-se entre 1828 e 1926, a segunda compreende o período entre 1943 e 1961, e a terceira, originada em 1974, permanece até a contemporaneidade. É interessante notar que, ao passo em que as duas primeiras seguiram-se pelas "Ondas Reversas" – ou, melhor dizendo, de retorno ao autoritarismo –, o último movimento não teria demonstrado este aspecto até o presente para o autor.

Num ângulo contraposto, Ken Jwitt (1996: 26-35) nos demonstra que, diferentemente do esperado, o fim da União Soviética não teria vinculado os países do Terceiro Mundo automaticamente aos padrões ocidentais; longe de únicos, estes foram entendidos como uma das formas possíveis (*ways of life)* para o enquadramento na nova ordem. Por isso, reconhecendo o vácuo, desafios e instabilidades que permaneceram mesmo com a opção pela Democracia Liberal, o autor propõe a ideia da "longa marcha para a democracia" em contraponto à convicção otimista de Huntington e Fukuyama.

E é com o foco nos descompassos acima que Larry Diamond (1999: 3-19) nos indica o enfraquecimento do "boom" da Terceira Onda em decorrência dos problemas que foram de encontro às expectativas da época. Sua perspectiva contesta a premissa de que as transições teriam encaminhado necessariamente governos democráticos, já que as Pseudodemocracias e Não-democracias também seriam resultantes do mesmo processo em questão. A ênfase, como se nota, não reside no salto quantitativo, mas, precisamente, na qualidade dos regimes emergentes, o que demonstra, desde então, o esforço teórico de questionar a democratização como processo assertivo ou automático.

Por isso é que a América Latina, nesses termos, passou a ser objeto de inquirições corriqueiras em decorrência dos desafios para instalar ou desenvolver seus regimes. Desde os processos de transição lançados ao longo das décadas de 1980 e 1990, tais países tiveram suas instituições abaladas em inúmeras vezes por *crises nas democracias*. Debilidades como corrupção, queda de presidentes, usurpação dos altos cargos, golpes de Estado e revoltas sociais tornaram-se ocorrências crônicas no hemisfério e colocaram à prova o funcionamento e a consolidação, nos termos liberais, das democracias emergentes.

O fato é que, mesmo com as forças que perturbam a estabilidade, certas iniciativas são destinadas à reversão desses quadros, tanto nos planos domésticos quanto transnacionais e hemisféricos. Dentre elas, optamos pela análise da

Organização dos Estados Americanos (OEA) por três motivos em especial: 1) baixa produção acadêmica sobre a entidade; 2) consonância do seu propósito aos padrões da Democracia Liberal, reconhecido e ensejado pela hegemonia norte-americana, o vetor desta agenda no Pós-Guerra Fria; 3) ser referência, ainda que indireta, às demais iniciativas que se esforçam para consolidar os regimes da região.

Partindo do pressuposto de que as democracias são factíveis de promoção e consolidação por vias externas aos Estados (CASTRO SANTOS 2010: 15-18; FARER 1996: 1-25; PEVEHOUSE 2002: 515-549), este artigo objetiva investigar a operacionalização dos principais instrumentos da OEA para impedir as instabilidades políticas ou reverter as crises latino-americanas. Ao tomarmos a Organização enquanto *variável independente* de pesquisa e a Democracia Liberal como *variável dependente*, analisaremos a amostra de 23 episódios que, de alguma forma, sensibilizaram a instituição e receberam medidas para remediar a instabilidade naquele padrão de governo. Para isso, cursaremos o *método indutivo* através do qual observaremos e classificaremos estas crises de acordo com os indicadores do Observatório Político Sul-Americano (OPSA, 2010); analisaremos os envolvimentos da OEA em cada ocorrência para, então, articular os resultados e formular as hipóteses conclusivas acerca desta forma específica de promoção de democracia.

O REFERENCIAL TEÓRICO DA DEMOCRACIA LIBERAL E SUA PROMOÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA

Embora controversa, a democracia moderna é tomada por parte da literatura ocidental como tradição de Joseph Schumpeter (1961: 300-360). De acordo com a abordagem *procedimentalista* que propõe, o autor delineia o regime democrático como um "[...] sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor" (Schumpeter 1961: 321). Para esta fórmula teórica, os procedimentos de tomada de decisão são transformados em método para constituir os governos. A preocupação de Schumpeter com a formulação de um sistema coerente faz o autor

depositar ao cargo das elites todas as prerrogativas para competir e conduzir os negócios públicos, deixando aos cidadãos apenas a liberdade para escolher os candidatos que tomarão as decisões em seu nome. Por isso é que Guillermo O'Donnell (1999: 525) atribui o caráter "elitista" ao modelo de democracia schumpeteriano.

Robert Dahl (2005: 25-50), pressupondo que nesta lógica deveria operar a contínua responsividade entre governantes e governados, prefere acurar a democracia como um protótipo não executável na realidade. Sendo, portanto, um modelo normativo, o autor reconhece nos exemplos empíricos um conceito mais factível, a *Poliarquia,* que, para maximizar suas formas na direção de uma democracia "de fato", duas premissas seriam fundamentais: a contestação pública e o direito de participação política. E é dessa forma que Dahl consegue êxito em relação a Schumpeter ao colocar a participação como possibilidade para além das elites. De acordo com o autor, o processo democrático se concretiza na medida em que os indivíduos exercem um gral relativamente alto no controle dos líderes, em função das garantias conferidas pelo próprio sistema democrático, traduzido empiricamente na Poliarquia. Tem-se, portanto, que, para além da competição eleitoral, as prerrogativas de liberdades civis e direitos políticos a todos os cidadãos para participarem e influírem na dinâmica política são elementos fundamentais para a democracia em Dahl.

Nesta altura, chega-se à noção mais elementar que se tem na literatura: um regime político constituído a partir de eleições – livres, regulares e justas – fundamentadas na estrutura de direitos e liberdades garantidas a todos os indivíduos que pertencem a este sistema. Para alguns autores, esta fórmula alude a um *modelo procedural mínimo de democracia* (CASTRO SANTOS, 2001: 734). Para outros, o conceito schumpeter-dahlsiano define o prospecto de uma *Democracia Eleitoral* (DIAMOND, 1999: 10) por assinalar a centralidade dos pleitos na definição dessa forma de governar.

Mas a crítica feita por O'Donnell (1999: 537) prefere conceber este modelo como *Democracia Realista*, não pela sua restrição aos elementos das eleições, liberdades e garantias, mas, principalmente, por delimitar um espaço peculiar de análise. Em outros termos, Guillermo O'Donnell identifica aqui um espectro que contextualiza a democracia nos padrões dos países do Norte, especialmente Estados Unidos e Europa Ocidental. E é assim também que abordamos tal conceito, ao distinguir nele uma carga epistemológica não necessariamente condizente com as realidades de outros contextos geográficos, como a América Latina, por exemplo. Isso não significa discutir as chances de sua conveniência para a região – já que, concordando-se ou não, este molde ainda é hegemônico na Ciência Política para se identificar as democracias modernas –, mas de reconhecer nele uma proposta típica de uma visão de mundo que atravessou processos históricos e realidades diferentes. Fazemos a mesma noção com o modelo da Democracia Liberal.

Em grande âmbito, esta compreende uma "proposta expandida" (CASTRO SANTOS, 2001: 741), ou, por assim dizer, um esforço para acrescentar novos atributos ao protótipo mínimo – eleitoral ou realista, como quiserem. Para Larry Diamond (1999: 10-11), seu autor por excelência, a *Democracia Liberal* se distingue na medida em que se amplia o suficiente para incorporar as questões de contrapesos constitucionais, transparência, *accountability*, liberdade, pluralismo e supremacia civil que, em certos aspectos, são descuradas pela geração de Schumpeter e Dahl. Nesse sentido é que, em suas palavras, a Democracia Liberal conforma

> [...] first, the absence of reserved domains of Power for the military or other actors not accountable to electorate, directly or indirectly. Second, in addition to the vertical accountability of rulers to the ruled (secured mainly by through elections), it requires the horizontal accountability of officeholders to one another; this constrains executive power and so helps protect constitutionalism, legality, and the deliberative process. Third, it encompasses extensive provisions for political and civic pluralism as well as for individual and group freedoms [...] (DIAMOND, 1999: 10-11).

Mas a atenção que chamamos novamente aqui é a natureza do conceito da Democracia Liberal como parte das experiências e expectativas norte-americanas desde o Pós-Guerra Fria. Isso porque, ao se encerrar o conflito entre as superpotências, os Estados Unidos se depararam com uma nova realidade que, isenta das supostas ameaças comunistas, propiciou a Washington difundir amplamente os valores da tradição liberal. Por isso é que, como parte da sua consolidação hegemônica, os Estados Unidos passaram a conformar uma nova ordem internacional e pressionar os países para se adequarem ao exercício da democracia em questão. E, nesse sentido, a própria OEA, embora marcada por uma nova dinâmica desde os anos 1990, ainda demonstra seu viés ao *hegemon* quando apresenta sua compreensão de democracia, muito semelhante à proposta liberal:

> São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos (OEA 2001).

Tem-se, portanto, um formato de democracia para a região conformado aos padrões estadunidenses e que não corresponde, obrigatoriamente, à realidade da América Latina. Como aponta O'Donnell (1996a: 5-6), esses países simbolizam um ponto de inflexão às tradições democráticas, uma vez que suas dinâmicas políticas se mostram operar também sob a lógica de instituições informais, como o *particularismo*, por exemplo. Para o autor, o que está em jogo não é o pressuposto de adequação aos moldes norte-americanos, mas, sim, reconhecer novas formas igualmente democráticas que se isentam daqueles padrões altamente formais.

A preocupação de O'Donnell é reconhecer os países da região como exemplares que combinam instituições formais – neste caso, as próprias eleições regulares –, particularismo e distanciamento entre ambos. Dessa simbiose, deriva a proposta de *Democracias Delegativas* para designar os exemplares latino-

americanos, em que há pouca transparência no exercício das regras do jogo; ausência de mecanismos expressivos para *accountability* vertical e horizontal; constantes acusações e disputas entre o Executivo e o Legislativo; personificação política na figura do Presidente da República, e isolamento deste no poder (O'DONNELL, 1996b: 94-108).

Todavia, mesmo em face das críticas e desconfianças que se tenha, o modelo da Democracia Liberal ainda é parâmetro para avaliar ou consolidar as democracias que emergiram da Terceira Onda. Concordemos ou não com seu modelo, embasamento ou proposta, reconhecer a Democracia Liberal torna-se fundamental para a compreensão dos esforços contemporâneos de promover e exportar esse regime internacionalmente.

Dessa forma é que, para a nova geração de autores, diferentemente do que concebe a literatura política, as democracias do Pós-Guerra Fria podem ser consolidáveis não somente por conta doméstica, mas também a partir dos incentivos e forças externas. Como sintetiza Castro Santos (2010: 15), esta corrente conforma o que chama de "literatura da exportação de democracia" que, ao tomar o modelo liberal como parâmetro, busca reconhecer os fatores internacionais que possam facilitar, veicular ou promover tais regimes no contexto nacional.

E nessa geração é que destacamos, sobretudo, Jon Pevehouse (2002: 515-549), autor que enfatiza as organizações internacionais como elemento externo primordial para o estudo da democratização. Em sua obra, o autor opta pelas entidades regionais que, na função de variáveis importantes, demonstrariam três "mecanismos causais" (PEVEHOUSE, 2002: 519) para o fim democrático: pressão externa, somada às forças domésticas para conduzir à liberalização do autoritarismo; demonstração às elites nacionais dos baixos custos possíveis à democratização e, finalmente, socialização desses grupos, tanto interna quanto externamente.

A partir das ideias acima, e com o suporte na geração mais recente da literatura – mesmo reconhecendo o viés norte-americano que a marca –, parece-nos

coerente pressupor que os atores externos influem de alguma forma na consolidação das democracias e não podem, por consequência, serem negligenciados nas análises. Por ocasião das restrições unilaterais, pressões multilaterais, condicionalidades ou intervenções armadas, os regimes políticos demonstram cada vez mais a participação do externo na (re)configuração democrática. E é por isso que a agenda da promoção de democracia, desde então, não pode desprezar as forças que partem do exterior, principalmente das organizações internacionais. Por tal razão, e baseados na perspectiva de Pevehouse, tomamos a OEA enquanto ator com incisões significativas à promoção democrática por dois elementos típicos da sua ordem: corpo de normas e instrumentos políticos para a gerência das crises contemporâneas. Analisaremos no próximo tópico o conjunto de ambos os atributos desta organização no Pós-Guerra Fria.

A OEA: ESFORÇOS REGIONAIS PARA A PROMOÇÃO DE DEMOCRACIA

Formatada em 1948 sob os auspícios estadunidenses, a OEA emerge num contexto árduo da política internacional, marcada pela bipolaridade entre as superpotências e afirmação da Guerra Fria. Apesar dos esforços para institucionalizar cada vez mais o processo de integração regional, a OEA evidenciou grandes contradições de interesse entre os Estados Unidos e os países do sul desde os primeiros anos da sua existência. Enquanto os norte-americanos defendiam criar uma zona de segurança no continente para rebater as ameaças soviéticas, os demais Estados focalizavam suas expectativas na promoção do desenvolvimento econômico e social (RIBEIRO, 2006: 21).

Não seria indubitável que, em face dessas divergências, os propósitos estadunidenses levaram vantagem aos demais em decorrência da sua capacidade hegemônica na região. Ao longo das décadas que compuseram a Guerra Fria, o que observamos na dinâmica hemisférica foram empenhos para estabelecer uma noção

comum de segurança, deixando para segundo plano a agenda de democracia. Por isso Farer (1996: 9-10) nos lembra que, pelo objetivo de manter a região segura da ameaça comunista, a OEA demonstrou um caráter "ambíguo" no que tange ao suporte à democracia, já que comportou em seu multilateralismo tanto países democráticos quanto ditatoriais. Como se percebe, a Organização indispunha de uma estrutura favorável à criação de consensos e esforços para viabilizar os regimes democráticos.

Nesse sentido é que o papel da OEA nas democratizações regionais deve ser entendido na lógica do Pós-Guerra Fria. Fatores como a concepção da democracia como "fenômeno global" (FUKUYAMA, 1991: 659-664), redemocratização dos países latino-americanos e menor intervenção direta dos Estados Unidos permitiram aos membros cooperar de forma mais articulada para criar uma percepção comum quanto à democracia e fixar este arquétipo como princípio da convivência regional. Para Rubén Perina (2001: 312), inicia-se, desde então, o que denomina de "Novo Rol da OEA".

Desse modo, já no *Compromisso de Santiago com a Democracia Representativa e Renovação do Sistema Interamericano* de 1991, a OEA expressou ser a democracia "o regime de governo do continente", e seu exercício, promoção, consolidação e desenvolvimento seriam tomados como ações necessariamente compartilhadas. Por isso, mediante as alterações em curso na política regional da época, a Organização clamou a cooperação entre os Estados para delinear uma agenda unificada de respostas coletivas aos casos de abalos políticos (ACEVEDO & GROSSMAN, 1996: 137-140).

O instrumento que emergiu do propósito, no mesmo ano, foi a *Resolução 1080*. Em suas disposições, o documento conferiu ao Secretário Geral a incumbência de convocar extraordinariamente o Conselho Permanente, bem como a Assembleia Geral e a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, mediante a interrupção súbita da ordem democrática, ou do exercício de poder de quaisquer

governos constitucionais. Segundo as regras desta Resolução, as instâncias deveriam examinar os casos em pauta a fim de adotar medidas pertinentes e instruir alternativas para restaurar o regime ora em crise (ACEVEDO & GROSSMAN, 1996: 137-140).

Um novo mecanismo veio alterar as formas de ação conjunta ao inserir uma medida mais severa e punitiva ao rol. O chamado *Protocolo de Washington* de 1992, ao mesmo tempo em que alterou a Carta da OEA, dispôs que, mediante a queda pela força de um governo constitucional, os países deliberariam a possibilidade de suspensão como último recurso após a ineficácia de investiduras anteriores (ACEVEDO & GROSSMAN, 1996: 137-140). O que notamos, a partir daqui, é a alocação da democracia como critério de legitimidade à participação na OEA (COOPER & LEGLER, 2001: 106).

Parece indubitável ser este o dispositivo mais intransigente arquitetado pela entidade. Sua essência foi preservada até meados de 2001, quando os líderes adotaram a *Carta Democrática Interamericana*, que veio compilar e substituir os acordos anteriores numa única concordata.

O novo documento, além de expressar, pela primeira vez, a compreensão da OEA sobre o conceito de democracia[2], lançou proposições ainda mais abrangentes para, não somente reverter, como também evitar as crises. Em ocasiões que pudessem afetar a ordem legítima do poder, tanto o Secretário Geral quanto o Conselho Permanente teriam a prerrogativa de realizar visitas ao país a fim de avaliar o caso para remediar possíveis abalos. Já as ocorrências de rupturas democráticas ou de alteração da ordem constitucional, concebidas como "obstáculos à participação do Estado na OEA" (OEA, 2001), despertariam reuniões extraordinárias do Conselho Permanente para a adoção de instrumentos, como medidas diplomáticas, ou convocação extraordinária da Assembleia Geral. Se esta constatasse a permanência da crise e o insucesso das gestões diplomáticas, o governo deixaria de participar da

[2] Cf. citação (OEA, 2001) apresentada na introdução deste trabalho.

OEA e se manteria em tal condição até que a crise fosse revertida (Bueno & Mello 2001: 221-245).

Instrumentos da OEA e seus indicadores analíticos

Traçado o rol de normas para a ação regional, resta-nos, neste tópico, identificar os instrumentos políticos que capacitam a OEA para gerenciar as crises nas democracias desde 1990. O levantamento e a observação deste estudo revelaram a quantidade variada de instrumentos que, para os fins do trabalho, foram selecionados de acordo com a recorrência das suas aplicações. Para que conseguíssemos identificar e analisar tais ferramentas da Organização na amostra, optamos por condensá-las em indicadores analíticos que apresentamos a seguir:

- Apoio Moral/Retórico;
- Condenação Moral/Retórica;
- Encaminhamento do caso ao Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- Expulsão da Organização;
- Mediações (mediação técnica ou mediação do Secretário Geral);
- Missão Civil (missão de caráter não militar e de proteção aos civis);
- Missão Técnica (observações especializadas, auxílio técnico, investigações ou avaliações do caso);
- MOE (Missão de Observação Eleitoral);
- Pressões Internacionais (recomendação a outros países e instituições não regionais para que reavaliassem suas relações com o país em crise e adotassem alguma medida restritiva);

- Pressões Regionais (recomendação de embargos regionais, pressões diplomáticas, solicitação de restituição imediata dos antigos governantes ou respeito à ordem constitucional);

A "LONGA MARCHA PARA A DEMOCRACIA" NA AMÉRICA LATINA

Christopher Thomas (1998: 5-6) entende que, desde os movimentos emancipatórios, as antigas colônias espanholas pautaram suas instituições no perfil anteriormente criado pelos Estados Unidos. A potência hemisférica, que se investia da característica republicana, firmou-se como modelo para as nações que se formavam no continente o que, na opinião do autor, marcou os primeiros esforços de construir regimes democráticos a partir deste formato específico. No entanto, os processos cursados pela região ao longo do século XX evidenciaram as enormes dificuldades de colocar em prática o exercício democrático (PERINA, 2000: 201-239).

No plano regional, em tempos da Guerra Fria, é importante relembrarmos o caráter ambíguo das forças que animavam o hemisfério, a exemplo dos Estados Unidos e da própria OEA. A instituição não possuía mecanismos e espaço suficientes para exigir dos seus membros o comprometimento com a ordem democrática e, por tal razão, alocou-se como força periférica na mediação das crises ou promoção das democracias.

O fato é que, mesmo com as reinstalações democráticas nas últimas três décadas, quando boa parte dos acadêmicos apostava no sucesso dessas reformas, os governos emergentes conviveram com dificuldades que puseram à prova as novas instituições. Enquanto Rubén Perina (2000: 201-239) nos lembra dos atentados aos direitos humanos e das ocorrências frequentes de escândalos eleitorais e de corrupção como marcas da dificuldade apontada, Guillermo O'Donnell (1996b: 94-108), mais uma vez, resgata suas argumentações sobre o modelo delegativo dessas democracias. Diamond (1999: 1-19) entende que, embora a ameaça de reversão à

ditadura esteja afastada nesses contextos, os empecilhos seriam fatores que, em vez de impedir o exercício democrático, tornariam custosas e árduas as tentativas de consolidação. Por isso, parece-nos razoável, novamente, contextualizar a América Latina nos termos da "longa marcha para a democracia" expressa por Jowitt (1996: 34-35), como região com entraves significativos à construção do protótipo liberal nas últimas décadas, como quer a OEA.

Crises democráticas, Instabilidades Políticas e seus indicadores

Das fragilidades apontadas, decorreram inúmeras situações no Pós-Guerra Fria que tornaram crítica – ou até mesmo decisiva – a continuidade da consolidação democrática, inclusive a ensejada pela OEA. Analisadas no presente artigo enquanto "crises nas democracias", estas são respaldadas nos indicadores do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) que, embora restringido ao subcontinente aludido, fornece um instrumento pertinente também à aplicação na América Latina em contexto amplo por conta do seu foco institucional.

Na publicação "Mapa da Estabilidade" (OPSA, 2010), o Observatório investiga as *crises institucionais* e *violências políticas* que ocorrem nos países da América do Sul. Para significar uma "instabilidade" – ou "crise na democracia" de acordo com a nossa abordagem –, as ocorrências devem apresentar pelo menos um dos indicadores que sintetizam as seguintes definições:

TABELA 1: Indicadores de Instabilidade Política

INDICADOR	DEFINIÇÃO
Golpe	Golpe, Atentado de Golpe, Contragolpe
Guerra Civil	Avanço de guerrilhas, ataques maciços, violação de acordos, choque de tropas, assassinato de autoridades
Estado de Emergência	Declaração ou extensão de Estado de Emergência em escala nacional, departamento província ou estado com mais de 100.000 habitantes
Interrupção do Mandato Presidencial	*Impeachment*, resignação, antecipação de eleições
Revolta Social	Violência contra o governo central e implicação de 100 feridos ao mínimo.

Fonte: OPSA, 2010

Ao fazer o levantamento documental do Conselho Permanente e da Assembleia Geral que apontam as reações da OEA ante os descompassos da América Latina desde 1990, selecionamos os 23 crises – sendo estas nos termos dos indicadores de instabilidade – mais relevantes para os propósitos desta análise. A amostra se baseou na verificação dos seguintes critérios: 1) ser alvo de, pelo menos, um dos indicadores de instrumentos da OEA – estabelecidos e apresentados por nós anteriormente nesta comunicação; 2) contemplar regiões variadas da América Latina, de modo a abarcar os diferentes contextos sociais, políticos e econômicos do hemisfério; 3) distribuir-se de modo mais ou menos uniforme ao longo do período histórico compreendido entre o primeiro semestre de 1990 e o último semestre de 2012. A seguir, elencamos os casos da amostra e os respectivos indicadores de instabilidade política que os marcam:

TABELA 2: Naturezas das crises nas democracias do Pós-Guerra Fria (1990-2012)

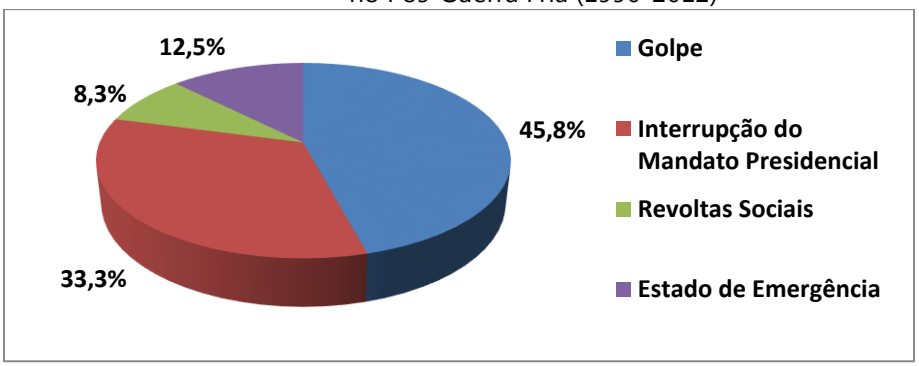
Ano	País	Evento(s)	Natureza(s) da crise
1990-91	Suriname	Golpe de Estado	Golpe
1991-94	Haiti	Golpe de Estado	Golpe
1992	Venezuela	Golpe de Estado	Golpe
1992	Peru	Auto-Golpe	Golpe
1993	Guatemala	Auto-Golpe	Golpe
1996	Paraguai	Golpe de Estado	Golpe
1997-98	Equador	*Impeachment*	Interrupção do Mandato Presidencial
1998-99	Paraguai	Ameaça de Golpe	Golpe
2000	Equador	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2000	Paraguai	Ameaça de Golpe	Golpe
2001-06	Haiti	Renúncia do Cargo e Revoltas Sociais	Interrupção do Mandato Presidencial e Revoltas Sociais
2002	Venezuela	Golpe de Estado	Golpe
2003	Bolívia	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2003-06	Peru	Estado de Emergência	Estado de Emergência
2005	Equador	Estado de Emergência e *Impeachment*	Estado de Emergência e Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Bolívia	Renúncia do Cargo	Interrupção do Mandato Presidencial
2005	Nicarágua	Ameaça de Golpe	Golpe
2008-09	Bolívia	Revoltas Sociais e Estado de Emergência	Revoltas Sociais e Estado de Emergência
2009-11	Honduras	Golpe de Estado	Golpe
2012	Paraguai	*Impeachment*	Interrupção do Mandato Presidencial

Fonte: elaborada pelo autor

Como percebemos na tabela, as instabilidades levantadas se diversificam quanto ao país de ocorrência, duração e natureza dos abalos. Mesmo com as idiossincrasias, o recorte histórico demonstra a recorrência de certos eventos, como os Golpes de Estados, por exemplo, que se sobressaíram quantitativamente às demais instabilidades no período Pós-Guerra Fria. Para que tivéssemos uma perspectiva sobre as categorias das crises e suas proporções em relação à amostra, traçamos o gráfico que segue:

FIGURA 1: Proporção das naturezas de crises democráticas latino-americanas

no Pós-Guerra Fria (1990-2012)



Fonte: elaborada pelo autor

A imagem nos mostra que, dos casos investigados, a maior parte se enquadra nas tipologias de Golpe (45,8%) e Interrupção do Mandato Presidencial (33,3%), ao passo que as demais – Estado de Emergência e Revoltas Sociais – conformam, respectivamente, 12,5% e 8,3%. Depreende-se, portanto, que as instabilidades mais recorrentes dentro do período analisado são também as formas de abalo mais críticas que um regime em consolidação democrática pode enfrentar. O panorama obtido com estes dados pode nos sugerir, desde já, a veiculação de medidas mais incisivas por intermédio da OEA para a reversão destes descompassos agudos.

INTERVENÇÕES DA OEA

Os dados demonstram que, tanto os Golpes quanto as Interrupções do Mandato Presidencial são os principais dilemas enfrentados pela Organização em termos de consolidação democrática por conta, evidentemente, dos abalos significativos que provocam nas instituições e das ocorrências reiteradas que registraram. Desde o caso emblemático do Haiti em 1991, quando o presidente Aristide foi deposto pelo general Raul Cédras, passando pela suspensão da ordem democrática por Fujimori no Peru em 1992, ameaça de golpe do general Oviedo ao presidente interino do Paraguai em 1998, até os casos mais recentes da resignação

no Haiti em 2004 e a deposição do equatoriano Lucio Gutiérrez em 2005, a OEA empregou medidas variadas para resgatar a normalidade política.

Nas ocasiões em que os representantes do hemisfério decidiram aplicar a Resolução 1080 – Golpe do Haiti em 1991; Peru 1992; Guatemala 1993 e Paraguai 1996 –, notou-se maior consenso e objetividade em torno dos processos que encaminharam ações imediatas e forçosas à subversão das rupturas políticas (COOPER & LEGLER, 2001: 105-108). Nestas crises, houve a implantação de instrumentos como envio de operações civis e invocação das Nações Unidas – Haiti 1991; pressão para que os demais países reavaliassem suas relações com o governo interino e impusessem alguma forma de restrição bilateral; negociações com os líderes golpistas para a formulação de uma agenda que reencaminhasse a institucionalidade democrática; acompanhamento do Secretário Geral para a verificação da legitimidade do processo e envio de missões técnicas para o aprimoramento institucional e da cultura cívica – Paraguai 1996.

A mesma tendência revelou-se mantida a partir dos anos 2000, quando passou a vigorar a Carta Democrática Interamericana. Sua capacidade de mobilizar imediatamente a coletividade hemisférica tornou-se um recurso que conferiu ao Secretário Geral maior prerrogativa e abertura para intervir de forma diplomática entre as partes em conflito. Ademais, observou-se novamente a invocação das Nações Unidas e a decisão de respaldar a MINUSTAH (em francês: *Mission des Nations Unies puor la Stabilisation em Haiti)*, além da mobilização regional corriqueira para estimular os países a pressionar a volta da ordem política – Haiti 2001; Venezuela 2002 e Honduras 2009. O Golpe que derrubou Manuel Zelaya do governo hondurenho ganhou centralidade entre os demais por conta de ser o único caso, desde o fim da Guerra Fria, que implicou a suspensão do governo infrator.

Por outro lado, a análise das incidências de *impeachment,* renúncia presidencial ou resignação nos revela o emprego de recursos enfáticos, porém não imediatos, uma vez que não despertaram a Resolução 1080 ou a Carta Democrática

Interamericana – com exceção do Haiti em 2001, quando esta foi invocada. Casos como Equador em 1997, 2000 e 2005; Bolívia em 2003 e 2005 e Paraguai em 2012 apresentaram em comum a reação da OEA solicitando o respeito à ordem democrática. Em ocorrências mais específicas, houve também o monitoramento de eleições – Equador 1997; apelo a certas entidades financeiras internacionais para auxiliar na construção da governança democrática – Equador 2000; reconhecimento e apoio às lideranças comprometidas com o processo democrático – Bolívia 2003 e 2005; e mediação do Secretário Geral – Paraguai 2012.

Nas crises de Estado de Emergência ou Revoltas Sociais, claramente se nota uma reação menos direta ou objetiva da OEA. Tais crises foram conduzidas, em sua grande parte, de maneira discursiva e recomendatória, pouco capaz de atingir o consenso entre os representantes da região quanto a instrumentos para além da retórica. É o que se nota, por exemplo, com a expressão de solidariedade ao presidente Evo Morales – Bolívia 2008; solicitação da busca pelo consenso e respeito aos parâmetros constitucionais – Peru 2003-2006 e Bolívia 2008; além do envio de observadores para a avaliação do caso – Equador 2005 –, mesmo que, ao final, nenhuma conclusão tenha sido frisada em seus relatórios. A tabela a baixo sintetiza o registro das medidas analisadas:

TABELA 3: Instrumentos aplicados pela OEA às crises democráticas do Pós-Guerra Fria de acordo com a natureza destas instabilidades

CATEGORIA	PERÍODO	PAÍS	INSTRUMENTOS APLICADOS PELA OEA
Golpe	1990-91	Suriname	MOE
	1991-94	Haiti	1) R.1080; 2) Pressões Regionais; 3) Missão Técnica; 4) Missão Civil; 5) Encaminhamento do caso às Nações Unidas.
	1992	Venezuela	1) Pressões Regionais; 2) Missão Técnica.
	1992	Peru	1) R.1080; 2) Pressões Regionais; 3) Pressões Internacionais; 4) Mediação; 5) Missão Técnica.
	1993	Guatemala	1) R.1080; 2) Pressões Regionais; 3) Pressões Internacionais; 4) Mediação.
	1996	Paraguai	1) R. 1080; 2) Mediação; 3) Missão Técnica.
	1998-99	Paraguai	Condenação Moral/Retórica
	2000	Paraguai	1) Condenação Moral/Retórica; 2) Missão Técnica.
	2002	Venezuela	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Mediação.
	2005	Nicarágua	1) Missão Técnica; 2) Pressões Regionais.
	2009-11	Honduras	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Pressões Regionais; 3) Expulsão da Organização.
Interrupção do Mandato Presidencial	1997-98	Equador	1) Missão Técnica; 2) MOE.
	2000	Equador	1) Pressões Regionais; 2) Pressões Internacionais; 3) Missão Técnica.
	2001-06	Haiti	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Mediação; 3) Envio do caso às Nações Unidas; 4) Missão Civil.
	2003	Bolívia	1) Apoio Moral/Retórico.
	2004	Equador	1) Pressões Regionais; 2) Missão Técnica.
	2005	Bolívia	1) MOE.
	2012	Paraguai	1) Mediação; 2) Missão Técnica.
Estado de Emergência	2004	Equador	1) Pressões Regionais; 2) Missão Técnica.
	2004	Peru	1) Condenação Moral/Retórica; 2) Missão Técnica
	2008	Bolívia	1) Pressões Regionais; 2) Condenação Moral/Retórica; 3) Mediação
Revoltas Sociais	2001-06	Haiti	1) Carta Democrática Interamericana; 2) Mediação; 3) Envio do caso às Nações Unidas; 4) Missão Civil.
	2008	Bolívia	1) Pressões Regionais; 2) Condenação Moral/Retórica; 3) Mediação

Fonte: elaborada pelo autor

FATOS CONCRETOS; DIFERENTES ABORDAGENS

Embora sejam poucos os acadêmicos dedicados à investigação da OEA, conseguimos reconhecer perspectivas contrastantes acerca das intervenções em defesa da democracia. Craig Arcenaux e David Pio-Berlin (2007: 1-31) entendem que a promoção democrática da Organização é parcial e marcadamente seletiva por dois

motivos. O primeiro deve-se ao trato distinto conferido pela OEA às instabilidades que entram em sua pauta; já o segundo repousa sobre os interesses em jogo, uma vez que os governos da região atuariam vigorosamente apenas nos casos de ameaças aos seus interesses. Por isso, aqui, induz-se que a instituição atua decisivamente nos casos em que as ameaças são claras, o que não se verifica, por outro lado, nas ocorrências entendidas como ambíguas ou incertas.

Numa outra abordagem, Dexter Boniface (2002: 365-381) se vale de dois prismas teóricos para fundamentar sua hipótese. Para o autor, a partir de uma visão realista das Relações Internacionais, seríamos levados a crer que as intervenções da OEA carregam a essência da hegemonia norte-americana e só ganham aplicação aos casos específicos de violação dos interesses de Washington. Por outro lado, Boniface indica uma abordagem contrastante, o Normativismo, que pondera a natureza das ações da OEA enquanto expressão do consenso multilateral dos Estados, atores responsáveis por decidir a ocasião das intervenções, independentemente do país em crise, desde que reconhecida a gravidade do problema e sua ameaça à região.

Na tendência de se valer da perspectivas teóricas, Randall Parish e Mark Peceny (2002: 230-250) atribuem uma conotação construtivista – segundo as suas próprias palavras – para o que denominam "collective defense of democracy". Para os autores, o fortalecimento da governança democrática nas Américas seria reflexo do consenso intersubjetivo dos Estados segundo o qual as Democracias Liberais são os governos mais apropriados à região. Nesses termos é que a OEA, interpretada como instituição que socializa e legitima esses modelos políticos, cumpriria um papel de importância ao fortalecimento das ações coletivas para favorecer a condição de paz democrática no continente. Por isso, os autores se convencem de que a OEA, mesmo não dotada de *enforcement power*, possui um poder simbólico e reconhecido capaz de condenar os regimes não-democráticos e mobilizar a coletividade a agir mediante os atentados ou rupturas das democracias.

POSSÍVEIS CONCLUSÕES

Como discutimos anteriormente, a fragilidade e os descompassos que marcam a América Latina são condições que instigam a atuação recorrente de atores regionais para consolidar a Democracia Liberal. É entre tais que encontramos a centralidade da Organização dos Estados Americanos enquanto instituição comprometida com a promoção de democracia por dois aspectos em especial: existência de normas e valores democráticos (princípios) somados a instrumentos políticos que agem para resgatar a ordem democrática (recursos).

Este envolvimento regional, vale frisar, mostrou-se reentrante no Pós-Guerra Fria, especialmente a partir de 1991 com a celebração do Compromisso de Santiago, quando houve o reconhecimento dos dilemas e instabilidades que iriam de encontro à consolidação dos governos recém transitados. A amostra deste estudo demonstrou a existência de "crises nas democracias" com naturezas distintas, tais como Golpes, Interrupção do Mandato Presidencial, Estado de Emergência e Revoltas Sociais, sendo as duas primeiras categorias proporcionalmente superiores às demais.

Ao investigar indutivamente os instrumentos que a OEA geriu em cada um dos episódios da amostra e buscar correlações destes com a categoria de crise, fomos capazes de delinear duas hipóteses conclusivas para o artigo:

a) A OEA não atua igualmente em todas as ocorrências de inflexões democráticas.

A análise permite-nos fazer uma distinção clara dos envolvimentos da Organização entre as crises. Nos casos de ruptura abrupta da institucionalidade democrática – Golpes e Interrupção do Mandato Presidencial –, a entidade é levada a atuar de forma intervencionista – seja através de missões ou acompanhamento presencial –, vigorosa – politicamente enfática e com medidas punitivas que levam à suspensão – e objetiva – isto é, categórica em seu envolvimento. Especialmente nos

contextos em que se aplicou a Resolução 1080 ou a Carta Democrática Interamericana, outro elemento é somado às diferentes atuações: a instantaneidade – ou seja, o trato emergencial do caso.

Por outro lado, nos casos em que os abalos não redundam interrupção das instituições democráticas, o envolvimento da Organização se dá através de recomendações, encorajamento ou condenação moral, dada as incertezas quanto à legalidade ou legitimidade dessas ocorrências – mesmo com os resultados das missões técnicas –, que desafiam um possível consenso regional quanto a medidas concretas para a intervenção da entidade.

b) A natureza das crises nas democracias é uma variável interveniente na promoção de democracia pela OEA.

Em decorrência da hipótese anterior, torna-se clara a decisão de agir acentuadamente nos contextos de ruptura política – embora com diferentes instrumentos entre Golpes e Interrupção do Mandato Presidencial –, o que não se nota nas demais inflexões democráticas, nas quais a OEA é relutante ou incapaz de intervir de forma mais categórica. Disso, parte a conclusão segundo a qual o tipo de crise na democracia é um elemento capaz de modificar o envolvimento e os instrumentos empreendidos pela Organização para restituir os padrões democráticos.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Domingo; GROSSMAN, Claudio. 1996. "The Organization of American States and the Protection of Democracy". In: FARER, Tom (Ed.). *Beyond Sovereignty:* collectively defending democracy in the Americas. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, pp. 132-149.

ARCENAUX, Craig; PION-BERLIN, David. 2007. "Issues, Threats, and Institutions: Explaning OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America". *Latin American Politics and Society*, 49 (2) : 1-31.

BONIFACE, Dexter. 2002. "Is there a democratic norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States". *Global Governance*, 8 (2) : 365-381.

BUENO, Antônio de P. F.; MELLO; Julius M. 2001. "A Carta Democrática Interamericana e a eterna novidade democrática". *Revista Cena Internacional*, 3 (2) : 221-245.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. 2001. "Que Democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento". *Dados*, 44 (4) : 729-771.

_____. 2010. "O Processo de Democratização da Terceira Onda de Democracia: quanto pesam as variáveis externas?". *Boletim Meridiano 47*, 115 : 15-18.

COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. 2001. "The OAS democratic solidarity paradigm: questions of collective and national leadership". *Latin American Politics and Society*, 43 issue 01 : 103-126.

DAHL, Robert. 2005. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornick. São Paulo, Ed. USP.

DIAMOND, Larry. 1996. "Is the third wave over?". *Journal of Democracy*, 7 (3) : 20-37.

_____.1999. *Developing Democracy: toward consolidation.* Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.

FARER, Tom. 1996. *Beyond Sovereignty: collectively defending democracy in the Americas*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

FREEDOM HOUSE. 2013. *Freedom in the world Country Ratings.* In: http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Country%20Status%20%26%20Ratings%20Overview%2C%201973-2013.pdf. (Acesso em 18 de abril de 2013).

FUKUYAMA, Francis. 1991. "Liberal Democracy as a Global Phenomena". *Political Science & Politics*, 25 (4) : 659-664.

HUNTINGTON, Samuel. 1996. "Democracy's Third Wave". In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Orgs.). *The Global Ressurgence of Democracy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, pp. 3-25.

JOWITT, Ken. 1996. "The new world disorder". In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Orgs.). *The Global Ressurgence of Democracy.* Baltimore and London: The Jonhs Hopkins University Press, pp. 26-35.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. 2010. *Mapa da Estabilidade*. In: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/11_mapaestabilidade_10_mapa_10_01.pdf. (Acesso em 18 de abril de 2013).

O'DONNELL, Guillermo. 1996a. "Uma outra institucionalização: América Latina e alhures". *Lua Nova*, 37: 5-32.

_____.1996b. "Delegative Democracy". In: DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc (Orgs.). *The Global Ressurgence of Democracy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, pp. 94-108.

_____.1999. "Teoría Democrática y Política Comparada. *Desarrollo Económico,* 156 (39): 519-570.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 2001. *Carta Democrática Interamericana*. In: http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic_Charter.htm. (Acesso em 10 de janeiro de 2013).

PECENY, Mark; RANDALL, Parish. 2002. "Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America". *Journal of Peace Research*, 39 (2) : 229-250.

PERINA, Rubén. 2000. "El régime democrático interamericano: el papel de la OEA". In: TICKNER, Arlene B. (Org.). *Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 201-239.

PEVEHOUSE, Jon. 2002. "Democracy from Outside-in? International Organizations and Democratizations". *Internacional Organization*, 56 Issue 03 : 515-549.

RIBEIRO, Eliane U. *Consolidando a democracia: a eficiência da observação eleitoral da OEA – Haiti e Nicarágua*. 2006. Monografia de Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista.

SCHUMPETER, Joseph. 1961. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

THOMAS, Christopher. 1998. *Medio Siglo de la Organización de los Estados Americanos: Panorama de un Compromiso Regional*. Washington: Ed. OEA.

Recebido em 24.06.2013
Aprovado em 26.08.2013