

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

KARINE MONTEIRO LISBOA

**A ATUAÇÃO E A EFICÁCIA DA OEA NAS CRISES
DEMOCRÁTICAS DA AMÉRICA LATINA PÓS-
GUERRA FRIA**

Porto Alegre
Novembro de 2011

KARINE MONTEIRO LISBOA

**A ATUAÇÃO E A EFICÁCIA DA OEA NAS CRISES
DEMOCRÁTICAS DA AMÉRICA LATINA PÓS-
GUERRA FRIA**

Monografia de graduação apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva.

Porto Alegre

Novembro de 2011

KARINE MONTEIRO LISBOA

**A ATUAÇÃO E A EFICÁCIA DA OEA NAS CRISES
DEMOCRÁTICAS DA AMÉRICA LATINA PÓS-
GUERRA FRIA**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva (orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre
Novembro de 2011

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por ter me proporcionado estes quatro anos de curso de Relações Internacionais, e aos professores que me auxiliaram e fizeram parte desta trajetória.

Ao meu professor e orientador, Dr. André Luís Reis da Silva, por sua disponibilidade, auxílio e apoio concedidos não somente na realização deste trabalho, mas também durante todo o curso.

Aos grandes amigos que fiz ao longo desses 5 anos, e que me ajudaram na realização desse trabalho, seja com sugestões, críticas, ou mesmo apoio moral, especialmente a Sílvia, Filipe, Renan, Felipe, Helena, Laura, Emiliano e Jeferson.

A todos os outros grandes amigos que durante estes anos tornaram esta trajetória tão prazerosa e agradável.

E principalmente a meus pais, pelo amor incondicional, pelo apoio em todos os níveis e a quem devo tudo.

The ballot is stronger than the bullet.

ABRAHAM LINCOLN, discurso, 19 de maio de 1856

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria, iniciou-se um processo de globalização e especialização na política internacional e, concomitantemente, um processo de regionalização da política. Nesse contexto, as organizações internacionais ganharam nova importância, e seus papéis se tornaram mais definidos. A OEA é um exemplo emblemático de organização que, inicialmente, servia apenas aos propósitos da potência Ocidental no embate ideológico, mas que pode se remodelar a partir da década de 1990 para defender questões consideradas importantes pelos membros menos poderosos da região. A Organização tornou-se um dos principais canais para defesa da democracia no continente, criando e aperfeiçoando diversas ferramentas para solucionar crises institucionais e promover o fortalecimento dos regimes democráticos. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, houve diversas oportunidades para colocar-se em prática os mecanismos criados, e testar os limites de sua atuação. O trabalho analisa alguns casos desse período e procura fornecer uma visão geral da atuação da OEA, avaliando sua eficácia e expondo algumas de suas deficiências no âmbito da defesa da democracia.

Palavras-chave: democracia, OEA, América Latina, pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

With the end of the Cold War started a process of globalization and specialization in international politics and, concomitantly, a process of regionalization of politics. In this context, international organizations have grown in significance, and their roles became more defined. The OAS is an emblematic example of an organization that initially served only to the purposes of the Western power in the ideological battle, but that could remodel itself from the 1990s to defend issues considered important to the less powerful members of the region. The organization has become one of the main channels for the defense of democracy in the continent, creating and refining a variety of tools to deal with crises and promote institutional strengthening of democratic regimes. Over the decades of 1990 and 2000, there were several opportunities to put those mechanisms into practice and test the limits of their action. This paper analyzes some cases during this period and seeks to provide an overview of the OAS action, evaluating their effectiveness and exposing some of their deficiencies in the defense of democracy.

Keywords: democracy, OAS, Latin America, post-Cold War.

Sumário

Sumário	8
Introdução	9
1. Os instrumentos e a atuação da OEA nas crises democráticas na década de 1990...	13
1.1. Os instrumentos institucionais de defesa da democracia na OEA	13
1.2. A atuação da OEA nas crises democráticas na década de 1990	19
1.2.1. Haiti (1991).....	19
1.2.2. Peru (1992)	22
1.2.3. Guatemala (1993)	23
1.2.4. Paraguai (1996).....	24
1.2.5. Casos em que não foi invocada a resolução 1080: Venezuela (1992) e Equador (1997)	25
2. A OEA e as crises democráticas da década de 2000	26
2.1. Venezuela (2002)	26
2.2. Haiti (2004)	30
2.3. Honduras (2009).....	33
2.4. Casos em que não foi invocada a Carta Democrática Interamericana: Equador (2005) e Bolívia (2003 e 2005).....	35
3. A atuação da OEA sob uma perspectiva teórica e suas limitações.....	39
3.1. Perspectiva teórica	40
3.2. Limitações da OEA	48
3.3. A qualidade das democracias na América Latina	52
Conclusão	55
Bibliografia.....	58

Introdução

No dia 24 de julho de 2011, comemorou-se o nascimento de Simón Bolívar, há 228 anos. A data é celebrada em vários países da América Latina, que o consideram o herói e mártir da sua independência. De certa forma, Simón Bolívar pode também ser considerado um dos precursores da Organização dos Estados Americanos (OEA), pois vem dele a idéia de criar um Sistema Interamericano que integrasse os países do continente, bem como a iniciativa de convocar o Congresso do Panamá, primeiro de muitos encontros entre líderes do continente, para discutir tais objetivos.

Nesse dia, reuniram-se, na sede da OEA, em Washington, representantes dos 35 países membros, para uma sessão protocolar do seu Conselho Permanente. Os discursos dos chanceleres foram repletos de referências e exaltações aos ideais libertários de Bolívar. O presidente do Conselho e representante guatemalteco, embaixador Jorge Skinner-Klee, lembrou que os valores democráticos defendidos pelo líder independentista, de união das nações e de liberdade aos indivíduos, são valores presentes na Carta constitutiva da Organização. Muitos de seus colegas clamaram pela continuação dos esforços da OEA em superar o desafio de fortalecer as instituições democráticas da região e coibir suas ameaças, propósito expresso não apenas em sua Carta constitutiva como também em várias de suas emendas e declarações.

No entanto, cabe perguntar se a OEA tem agido conforme seu discurso, e tomado medidas decisivas na solução de crises e no fortalecimento da democracia. Quais são as ferramentas disponíveis para a execução desses objetivos? E de que forma elas vêm sendo usadas nas muitas ocasiões em que as frágeis democracias da América Latina se vêm ameaçadas? Para muitos, a Organização segue, ainda hoje, representando os interesses de seu membro hegemônico, os Estados Unidos, como muito se viu durante a Guerra Fria. Sua atuação se daria apenas no campo das palavras, com reprimendas poucas vezes eloquentes àqueles que procuram desestabilizar regimes constitucionais em prol de seu próprio ganho de poder.

Assim, pretendo analisar de que forma a OEA vem atuando na defesa daquele que é um de seus mais fortes princípios: o exercício da democracia representativa em todos os Estados-membros do continente. Sua atuação nesse sentido é sabidamente repleta de limitações, como, por exemplo, o aparente antagonismo entre defesa da democracia por uma organização internacional controlada por Estados, e o respeito ao princípio da não-intervenção. É importante, portanto, compreender até que ponto os mecanismos utilizados

pela OEA auxiliam de forma efetiva na resolução de crises institucionais dentro da América Latina. Meu interesse principal é trabalhar com questões políticas da América Latina, e acredito que fazê-lo no âmbito das ações da OEA seja uma boa forma de abranger os fatores comuns aos Estados da região. A delimitação de tempo busca incluir as crises mais recentes e avaliar a evolução da organização na resolução de conflitos.

O objetivo geral é analisar quais as ações tomadas pela OEA quando confrontada com uma ameaça à democracia institucional em qualquer de seus países membros, a eficácia de tais ações e suas limitações. Como objetivos específicos, pretendo descrever os princípios de defesa e promoção da democracia presentes na Carta da OEA e posteriores resoluções; avaliar os instrumentos usados pela Organização para a defesa e promoção da democracia; verificar quais as limitações enfrentadas pela Organização na busca por esse objetivo; analisar sua atuação nas crises democráticas que ocorreram na América Latina nos últimos vinte anos e seus resultados; e debater sobre a qualidade das democracias no continente.

Como dito anteriormente, as origens da organização remontam aos tempos de Simón Bolívar e ao Congresso do Panamá, que representou a semente do desejo de maior entendimento e cooperação entre os Estados da região. Desde então, houve diversos encontros esporádicos, mas sem grande êxito: adotou-se uma série de tratados comerciais, de navegação e de defesa, que nunca entraram em vigor. Foi apenas a partir de 1889, quando a Primeira Conferência Internacional Americana se realizou em Washington D.C., que esses encontros se tornaram periódicos.

O convite dos Estados Unidos para a realização dessa Primeira Conferência decorreu de um reavivamento do interesse norte-americano pela América Latina. Após passar a maior parte do século XIX com sua economia voltada para o mercado interno, os EUA encontravam-se saturados de manufaturas, e com capitais de sobra para dar vazão. A fim de formar sua esfera de influência, a exemplo das potências imperialistas européias, os EUA formularam uma política exterior pan-americana com objetivos nitidamente econômicos. (BUENO, 1997).

Nesse encontro e nos que se seguiram, foram firmados vários acordos que estabeleceram as bases do que depois se tornaria a Organização dos Estados Americanos, como a obrigação dos Estados de resolver divergências por meios pacíficos e a proibição da intervenção nos assuntos internos ou externos de outro. Foi na Nona Conferência Internacional Americana de 1948, em Bogotá, que se redigiu a Carta da Organização dos Estados Americanos, assinada por 21 países do continente.

A Carta consagrada em Bogotá foi marcada por quatro modificações, ocorridas em reformas posteriores. A primeira delas foi adotada em Buenos Aires, em 1967, e alterou profundamente a estrutura da Organização. A segunda, aprovada em 1985 em Cartagena de Índias, ampliou a competência do Conselho Permanente e do Secretário-Geral. O Protocolo de Washington de 1992 foi a terceira modificação, que introduziu na Carta normas destinadas a proteger o regime democrático. Finalmente, a reforma adotada em Manágua, em 1993, modificou parte da estrutura orgânica da Organização para fortalecer a aplicação de políticas tendentes ao desenvolvimento integral (ARRIGHI, 2004). Assim, a instituição evoluiu em relação a várias matérias ao longo de sua existência, adaptando-se aos contextos e às necessidades de seus membros sem, no entanto, romper com o Sistema ou afastar os países da Organização.

É importante notar que, desde o fim da Guerra Fria, as organizações internacionais vêm crescendo em importância e especialização. O fenômeno da globalização conduziu a uma maior interdependência dos Estados e à necessidade de cooperação. É perceptível que, cada vez mais, os atores estatais se unem em instituições internacionais com os mais variados objetivos e em diferentes áreas: econômica, político-diplomática, de segurança.

Dessa forma, é de grande relevância o estudo desses atores, que vêm ocupando um espaço cada vez maior na arena internacional. É importante poder avaliar até que ponto uma organização internacional formada por Estados soberanos possui uma identidade própria e atua em favor do interesse de todos os envolvidos, e não apenas de um ator hegemônico dentro dela. Ou mesmo, até que ponto ela é capaz de interferir nos assuntos internos de seus países membros.

As democracias da América Latina são, de modo geral, recentes, e possuem instituições muito frágeis. Crises políticas que ameaçam sua continuidade são relativamente frequentes no continente, e são consideradas também uma ameaça à paz regional. Por conta disso, a defesa da democracia tornou-se um princípio-chave da OEA. Mas será que suas ações realmente influenciaram na resolução das crises?

Existem ainda poucas pesquisas sobre o tema e há muito a ser aprofundado. Além disso, há poucos estudos de casos recentes de crises institucionais na América Latina, o que tornará o trabalho um desafio. Porém, é um assunto que merece maior atenção, pois afeta as relações regionais de forma contundente.

A análise será feita sob a ótica das mais importantes teorias de relações internacionais, levando em conta principalmente aspectos da visão realista e da visão liberal. Para os

realistas, a princípio pode parecer que a cooperação que existe em torno da defesa da democracia no âmbito da OEA contraria as premissas mais básicas da teoria, na qual os atores estão sempre buscando ganhos de poder relativos. Porém, veremos que a promoção coletiva da democracia pode ser um instrumento de empoderamento e de consolidação da influência da maior potência sobre a região.

A teoria liberal vê a cooperação entre os países como mutuamente benéfica, e aceita diversas variáveis para explicar os prós e contras em se participar da promoção e defesa da democracia, de acordo com os interesses de cada ator. Os teóricos liberais e neoliberais também dão grande importância às instituições e sua influência nas tomadas de decisões. Para eles, são elas que moldam os custos e benefícios da cooperação.

Os tipos de pesquisa a serem abordados serão, principalmente, bibliográficos, com o confronto das idéias de diferentes autores; e documental, com a descrição e análise dos tratados e resoluções no âmbito da OEA. Já num segundo momento, haverá o estudo de casos de crises institucionais desde a década de 1990 até o presente, com a avaliação da atuação da OEA e seus resultados.

Existem alguns trabalhos que tratam da OEA de uma perspectiva histórica ou apenas de alguns de seus aspectos. Porém, são poucos os que lidam especificamente com a questão da defesa e promoção da democracia pela organização. Um exemplo do último é o artigo de Rubén Perina (2001), que avalia qual o novo papel da OEA no pós-Guerra Fria e, principalmente, na defesa da democracia. O autor é um acadêmico que trabalha como coordenador da área de fortalecimento institucional da UPD (Unidade para a Promoção da Democracia), órgão no âmbito da OEA. Defende, portanto, que as ações da organização têm sido extremamente eficazes na resolução de crises institucionais na América Latina. Apesar de apontar muitas limitações, sua visão é pouco crítica e levanta muitos questionamentos. Por outro lado, o artigo de Rafael Villa (2003) busca uma discussão maior em torno das atuações da OEA nos casos de risco à democracia. Ele questiona a legitimidade de algumas de suas ações, bem como o uso da organização pelo ator hegemônico do continente, e a dicotomia entre a realização da agenda da organização e o princípio da não-intervenção.

Alguns outros autores pesquisados, como Craig Arceneaux e David Pion-Berlin (2007), Dexter Boniface (2004) e Helena Massote de Moura e Sousa (2007), também procuram respostas a perguntas específicas fazendo estudos de casos em que a organização atuou. Andrew F. Cooper e Thomas Legler (2001) focam mais detidamente nas fragilidades da instituição, em especial a carência de um líder no fortalecimento do paradigma

democrático na região. Em casos mais recentes, especialmente o de Honduras, em 2009, as fontes jornalísticas serão mais amplamente utilizadas, uma vez que não há uma grande gama de estudos acadêmicos acerca do assunto.

Quanto à estrutura do trabalho, num primeiro momento discorrerei brevemente sobre o histórico de defesa da democracia no seio da Organização, que evoluiu de discursos puramente retóricos para mecanismos de reação rápida e vigorosa. Em seguida, passo ao estudo de casos de crises democráticas na América Latina na década de 1990. Foram muitos os momentos em que a democracia em países do continente esteve ameaçada nas últimas décadas, portanto foram escolhidos apenas alguns casos considerados de maior relevância para o trabalho. Durante a década de 1990, quando esteve em vigor a Resolução 1080 como mecanismo de defesa da democracia, veremos os casos de Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993), Paraguai (1996), e também os casos em que a resolução não foi invocada, de Venezuela (1992) e Equador (1997).

No segundo capítulo, passo ao estudo dos casos de crises democráticas que ocorreram após a assinatura da Carta Democrática Interamericana, em 2001. Sob seu vigor, temos: Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e aqueles em que não houve invocação da Carta: Equador (2005) e Bolívia (2003, 2005). Veremos como ocorreu, na prática, essa evolução de um instrumento simples, pouco abrangente, para a atual ferramenta, inovadora em termos de conceitos e muito mais ágil.

Finalmente, farei uma análise baseada na observação dos dados e nas questões levantadas por alguns dos autores estudados. Isso se dá, primeiramente, à luz das principais teorias de relações internacionais. Veremos quais melhor explicam as reações da organização diante de diferentes ameaças. Então discorrerei sobre as maiores fragilidades da OEA, que precisam ser sanadas caso se espere uma atuação mais forte e eficaz de sua parte. Por último, falarei sobre a qualidade das democracias na região, e de que forma a instituição tem contribuído no seu desenvolvimento.

1. Os instrumentos e a atuação da OEA nas crises democráticas na década de 1990

1.1. Os instrumentos institucionais de defesa da democracia na OEA

O tema da democracia esteve presente desde as origens da Organização. Diversas conferências pré-OEA ergueram preceitos e assentaram as bases dos instrumentos mais tarde

estabelecidos pela instituição para a defesa e o fortalecimento da democracia. Um exemplo está no TIAR, assinado em 1947, que reconhece o sistema democrático de governo como um dos alicerces para a manutenção da paz ao afirmar, em um de seus parágrafos, que: “[...] a paz se funda na justiça e na ordem moral e, portanto, no reconhecimento e na proteção internacionais dos direitos e liberdades da pessoa humana, no bem-estar indispensável dos povos e na efetividade da democracia, para a realização internacional da justiça e da segurança” (ALICE, 2002, p. 42). Em todas essas declarações, a defesa da democracia aparece intimamente ligada ao princípio da não-intervenção.

Em sua Carta constitutiva, a democracia representou um dos propósitos essenciais da entidade. O artigo 3 do documento, que enumera os princípios da Organização, estipula que “a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa¹”. Apesar disso, quando o documento foi assinado em 1948, conviviam no continente regimes ditatoriais, militares, autoritários, semi-democráticos e democráticos. No contexto da Guerra Fria, a organização era vista meramente como uma ferramenta dos Estados Unidos, já que a possibilidade de usar o Conselho de Segurança da ONU como instância punitiva para combater o comunismo era limitada pelo poder de veto da União Soviética.

Dessa forma, a potência capitalista reordenou sua estratégia para aproveitar as brechas deixadas pela existência de algumas organizações multilaterais regionais. A OEA serviu bem a esse propósito, pois em várias oportunidades agiu como instância de legitimação dos embates ideológicos, das invasões e da capacidade punitiva (militar ou econômica) dirigidas a alguns países da região (VILLA, 2003, p. 56). Além disso, a ameaça comunista era maior nas democracias dos países em desenvolvimento, com suas instituições políticas frágeis e profundas desigualdades sociais. Isso justificou uma política agressiva dos Estados Unidos no sentido de oprimir os movimentos populares – que acabou se convertendo em apoio às ditaduras militares ligadas às elites (SOUSA, 2007, p. 41).

Durante suas primeiras décadas de existência, houve diversos gestos retóricos por parte da Organização em favor da democracia representativa. O Protocolo de Buenos Aires, por exemplo, primeira modificação da Carta constitutiva, incorporou ao texto o princípio da autodeterminação. Porém, o primeiro sinal de um compromisso substancial com a doutrina pró-democrática ocorreu em 1979, com uma resolução que condenava os desrespeitos aos

¹ CP/INF.3964/96 rev. 1 de 6 de outubro de 1997.

direitos humanos pelo regime de Somoza, na Nicarágua². Com exceção do Paraguai e, é claro, da própria Nicarágua, a Assembléia Geral da OEA se mobilizou pela substituição da ditadura de Somoza por um regime democraticamente eleito, muito embora vários dos países-membros se encontrassem, eles mesmos, sob regimes ditatoriais também violadores dos direitos humanos. Entretanto, isso demonstrava que a Organização estava preparada para denunciar governos antidemocráticos, mesmo que de forma seletiva, e outorgava a ela a função de legitimizar ou deslegitimizar governos da região (COOPER e LEGLER, 2001, p. 105).

Em 1985, foi aprovado na Colômbia o Protocolo de Cartagena de Índias, que tornou explícito o propósito da Organização de fomentar a democracia no continente. O documento reformou a Carta constitutiva, adicionando um novo item ao Artigo 2 do Capítulo 1, “Natureza e Propósitos”. A partir de então, a Carta passou a exprimir o compromisso dos Estados-membros de “promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção”³.

Mas foi apenas na década de 1990, com o término da Guerra Fria, que as mudanças normativas passaram a ser acompanhadas de mudanças institucionais. O fim do conflito bipolar permitiu à OEA um replanejamento de sua estrutura, funções e metas. A década de 1990 marcou seu renascimento sob um novo marco e com perspectiva renovada. A organização tinha, agora, maior autonomia para decidir seus rumos, uma vez que a ideologia política a ser seguida já estava decidida pelo contexto internacional.

Porém, não foi apenas o fim do embate entre capitalismo ocidental e socialismo oriental que definiu essa transição. Outras mudanças de conjuntura também foram decisivas, em especial o surgimento dos governos democráticos que sucederam os regimes ditatoriais predominantes na América Latina na década de 1980, bem como a resolução das guerras civis que assolaram a América Central no final do século XX.

Em 1990, por decisão da Assembléia Geral de Assunção, no Paraguai, foi criada a Unidade para a Promoção da Democracia (UPD)⁴, um instrumento executivo para colocar em prática políticas de promoção e consolidação das instituições democráticas. Seu objetivo principal é “responder com prontidão e eficiência aos Estados-membros que o solicitem, prestando assessoramento ou assistência para preservar ou fortalecer suas instituições políticas e procedimentos democráticos” (OEA, 1990, s/p.).

² Res/2, Ser/F II.17, Doc 49/79, Rev. 2 (23 Junho). Washington, DC: OEA.

³ Protocolo de Cartagena de Índias. OEA/Ser.P AG/doc.16 (XIV-E/85) Rev. 2. 26 de Fevereiro.

⁴ AG/RES.1063 (XX/90).

A UPD estabelece relações diretas com os governos, as universidades, a ONU e outras organizações regionais e sub-regionais. Suas ações se concentram em medidas de caráter preventivo com perspectivas de médio e longo prazo, como cooperações inter-parlamentares, formação de jovens líderes, descentralização e participação cidadã a nível local, entre outros. Porém, onde sua atuação merece maior destaque é na organização de Missões de Observação Eleitoral, as quais procuram garantir que os pleitos ocorram de forma limpa e transparente, e que já acompanharam dezenas de votações pelo continente.

Herz (2008, p. 20) lembra, ainda, do Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, que promove o debate e a pesquisa sobre assuntos relacionados aos sistemas políticos dos Estados, como financiamento de campanhas e confiança no sistema político. A OEA também promoveu o diálogo em países onde as instituições políticas se deparavam com crises – como Guatemala, Haiti, Nicarágua, Peru, Suriname e Bolívia – e gerou programas de treinamento e educacionais voltados para a formação de uma cultura democrática. Tais mecanismos são descritos pela autora como ferramentas de prevenção de conflitos, e têm contribuído fundamentalmente na prevenção de disputas violentas.

O passo mais importante dessa mudança frente à questão democrática se deu com a criação de um mecanismo específico para a sua defesa: a Resolução 1080⁵, adotada na Assembléia Geral de 1991, em Santiago. Afinal, o Protocolo de Cartagena de Indias definiu o sistema democrático como um dos propósitos da Organização, mas não especificou que tipos de ações seriam tomadas para alcançar esse objetivo. Essa deficiência ficou clara durante a crise no Panamá em 1989. Na ocasião, o ditador Manuel Noriega anulou as eleições presidenciais, e a OEA passou uma resolução defendendo o direito do povo panamenho de escolher seus líderes de forma democrática, mas não foi capaz de adotar qualquer tipo de ação contra o governo ilegal. Isso contribuiu para que os Estados Unidos decidissem invadir o Panamá em 20 de dezembro de 1989, entregando o poder ao presidente eleito Guillermo Endara (ACEVEDO E GROSSMAN, 1996, p. 134). A possibilidade de intervenção direta dos Estados Unidos em outros países da região tornou imperativa a necessidade de se criar alguma espécie de regulação.

A resolução 1080 determina procedimentos de ação coletiva a serem adotados no caso de “interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados-membros da Organização” (OEA, 1991, s/p). O Secretário-Geral fica encarregado de

⁵ AG/RES. 1080 (XXI-O/91) de 5 de junho de 1991.

observar os indícios dessa ruptura e convocar imediatamente o Conselho Permanente. Este, por sua vez, examina a situação e decide sobre a convocação de dois outros órgãos: a reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores ou uma sessão extraordinária da Assembléia Geral. Tudo isso deve acontecer em um intervalo de no máximo 10 dias após a derrocada da crise. O órgão convocado é, então, encarregado de “analisar coletivamente os ocorridos e adotar as decisões que se estime apropriadas”⁶. Embora possa parecer que o termo “decisões apropriadas” abre espaço para uma enorme gama de possibilidades, é importante lembrar que a atuação da OEA é limitada pela escassez de recursos, pela vontade de seus membros e pelo princípio da não- intervenção. Além disso, as decisões não têm caráter vinculante, mas apenas recomendatório (SOUSA, 2007, p. 48-49).

Em seguida à resolução, outro instrumento, também de grande importância, porém de caráter mais complementar, veio com a terceira modificação da Carta constitutiva, o Protocolo de Washington de 1992⁷, que instituiu um castigo real para os casos em que o governo democraticamente estabelecido de um Estado-membro fosse derrocado pela força. O Protocolo, que constitui agora o artigo 9 da Carta, contempla a possibilidade de suspensão ou exclusão de governos que não tenham surgido de processos democráticos, ou que se tenham constituído através do uso da força, das atividades da Organização.

No ano seguinte, a Assembléia Geral assinou a Declaração de Manágua⁸, que expressa, como missão da Organização, não apenas a resolução de conflitos e rupturas com os valores e princípios fundamentais da democracia, mas também um trabalho permanente de fortalecimento e consolidação da mesma, bem como a prevenção das causas dos problemas que afetam as instituições democráticas das Américas. Essa declaração está em consonância com o trabalho desenvolvido pela UPD, pois, ao contrário dos demais instrumentos jurídicos e diplomáticos – cuja função é responder automática e imediatamente a crises que ameacem a ordem democrática –, ela foca no objetivo de longo prazo de promoção e consolidação das instituições democráticas.

Ao final do milênio, ficou claro que os desafios à democracia que se apresentavam no continente já não eram, muitas vezes, previstos pelos instrumentos existentes. Além disso, o crescente consenso entre os membros da OEA sobre a importância da democracia implicou em uma revisão da noção de soberania, e expandiu as possibilidades de atuação da

⁶ Artigo 2 da resolução 1080.

⁷ Protocolo de reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos (A-56), “Protocolo de Washington”. 14 de dezembro de 1992.

⁸ AG/DEC.4 (XXIII-0/93), de 8 de junho de 1993.

organização. Dessa forma, a resolução 1080 foi substituída, em setembro de 2001, pelo último instrumento relacionado à democracia adotado no seio da OEA: a Carta Democrática Interamericana⁹. O texto da Carta reitera os mecanismos que já estavam à disposição do sistema interamericano, mas inova também em diversos aspectos. Um deles é a inovação conceitual. Logo no artigo 1, descreve-se a democracia como um *direito* dos povos americanos, e sua promoção e defesa como *obrigações* de seus respectivos governos (SOUSA, 2007, p. 46).

Em seguida, há uma caracterização legal do que se espera de um regime democrático, o que implica indiretamente que não apenas no caso de interrupção abrupta do exercício legítimo do poder a Organização pode ser chamada a atuar, mas também em casos de não observância ou não cumprimento dos elementos essenciais da democracia descritos no artigo 3:

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, s/p.).

O capítulo 4 da Carta, “Fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática”, constitui, sem dúvida, a coluna vertebral do documento. Ele ressalta incentivos, sanções e sistemas de advertência prévia para a defesa da democracia, e procura cobrir situações de ameaça a um regime democrático, tanto em sua forma tradicional quanto nas suas formas mais modernas. Além disso, a Carta estende a qualquer Estado-membro, além do Secretário-Geral, o direito de pedir a convocação do Conselho Permanente para deliberar sobre casos de ruptura da ordem democrática em outro Estado, sejam eles afetados ou não. Isso torna o mecanismo de ação coletiva mais acessível a todos os Estados-membros. (ARCENEUX E PION-BERLIN, 2007, p. 4)

Com uma força legal maior do que uma declaração ou resolução, a Carta Democrática Interamericana também estipulou ações e penalidades a serem adotadas por seus signatários em caso de alterações do regime democrático. O artigo 20 define que perturbações à ordem constitucional podem desencadear um encontro do Conselho Permanente, seguido de iniciativas diplomáticas voltadas à restauração da legalidade. Caso a diplomacia falhe, é

⁹ AG/RES.1838(XXXI-O/01), de 11 de setembro de 2001.

possível que seja solicitada uma sessão especial da Assembléia Geral, a qual pode decidir pela suspensão de um Estado-membro onde haja ocorrido uma interrupção da ordem democrática.

A Carta foi acessada pela primeira vez na ocasião do golpe que afastou temporariamente do poder o presidente venezuelano democraticamente eleito Hugo Chávez, em 2002. Desde então, ela foi invocada diversas vezes em casos de crise ou ameaça à democracia. Veremos mais detidamente, a seguir, alguns casos de crises institucionais na América Latina a partir do fim da Guerra Fria, e de que forma a OEA utilizou as ferramentas criadas na resolução dos problemas.

1.2. A atuação da OEA nas crises democráticas na década de 1990

A resolução 1080 foi invocada em quatro casos: a deposição do presidente Aristide do Haiti, em 1991, por um golpe militar; a dissolução do Poder Legislativo e intervenção no Poder Judiciário do governo peruano, em 1992; a suspensão da constituição e dissolução de diversas instituições democráticas pelo presidente José Luis Serrano, da Guatemala, em 1993; E a ameaça de golpe contra o presidente Juan Carlos Wasmosy, do Paraguai, em 1996. No entanto, as intervenções foram tímidas, e houve casos nos quais a ameaça foi ainda mais aberta e violenta à democracia do que em alguns dos supracitados, mas nos quais a resolução não foi aplicada, como a tentativa de golpe de Estado na Venezuela em 1992, ou a destituição irregular do presidente Abdalá Bucarám, do Equador, em 1997.

1.2.1. Haiti (1991)

A crise no Haiti, em 1991, começou com um golpe militar que depôs o presidente democraticamente eleito Jean-Bertrand Aristide, e pegou a comunidade interamericana de surpresa. Em seu lugar, assumiu o poder o general Raul Cédras.

Esse caso constituiu o primeiro desafio à OEA após a aprovação da resolução 1080, apenas três meses antes. Imediatamente após o golpe, o Secretário Geral, Baena Soares, convocou o Conselho Permanente da Organização, que condenou os acontecimentos e, por sua vez, convocou uma reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores para dois dias depois, com a participação do próprio Aristide. Os chanceleres dos Estados-membros decidiram, *inter alia*, não reconhecer o governo imposto pela força de Cédras; recomendar a suspensão de relações financeiras, comerciais e diplomáticas com o governo militar;

suspender a cooperação e assistência militar ao mesmo; e enviar uma missão, liderada pelo Secretário- Geral, para expressar aos membros do governo de exceção o rechaço da OEA aos atos cometidos contra o governo constitucional¹⁰.

A partir de então, e durante três anos, os Ministros das Relações Exteriores se reuniram outras cinco vezes, no âmbito da OEA, para discutir a situação do Haiti e ratificar a condenação do golpe, enviar uma missão de observadores dos direitos humanos ao país, recomendar novas sanções e reforçar a pressão sobre o governo *de facto*. O Conselho Permanente da organização também seguiu reunindo-se periodicamente e acompanhando, junto ao Secretário-Geral, o desenrolar da crise.

Em um desses encontros, os Ministros solicitaram ao Secretário-Geral que organizasse e enviasse uma missão civil ao Haiti, a qual foi denominada OEA-DEMOC. Sugeriram, também, que se expandisse a cooperação entre OEA e ONU na resolução do problema haitiano. A organização mundial, então, aderiu a algumas das sanções e enviou um contingente de observadores para acompanhar a missão civil da OEA, formando a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH), em fevereiro de 1993, para monitoramento das atividades do governo *de facto* e apoio às vítimas de opressão política naquele país. Pela primeira vez, a ONU concerta sua atuação com a de uma organização regional. A atuação da missão civil era relativamente independente de ambas as organizações no que diz respeito à sua atuação em campo e aos relatórios que produziu. O resultado foi uma significativa pressão política contra a força militar que ilegalmente governava aquele país, sendo por isso chamada de “observação ativa” (SOUSA, 2007, p. 54).

Em julho de 1993, o presidente deposto Aristide e o líder do governo *de facto*, Raul Cédras, firmaram o Acordo de Governors Island, que estipulava uma série de etapas para o retorno pacífico de Aristide ao poder antes de 30 de outubro daquele ano. O acordo previa a normalização do parlamento, a ratificação parlamentar de um primeiro-ministro designado por Aristide, e a realização de reformas jurídicas, administrativas e nas Forças Armadas.

Não obstante, o governo de exceção essencialmente obstruiu o cumprimento do dito acordo. Um novo primeiro-ministro foi nomeado em agosto, conforme previa o compromisso, e, em troca, os embargos impostos pela OEA e pela ONU foram retirados. Porém, a perseguição e a violência contra os aliados de Aristide se intensificaram e, em outubro, os observadores da MICIVIH foram obrigados a deixar o país em função dos riscos à sua segurança.

¹⁰MRE/RES. 1/91 “Apoio ao Governo Democrático do Haiti.” 3 de outubro de 1991.

Nesse contexto de recrudescimento das forças armadas no poder e de exaustão dos esforços conjuntos para uma restauração pacífica da ordem, a questão haitiana passou à esfera do Conselho de Segurança da ONU. Através da resolução 940¹¹, de 31 de julho de 1994, o Conselho autorizou que os Estados-membros integrassem uma força multilateral e que recorressem a todas as medidas necessárias para facilitar a partida do Haiti dos dirigentes militares, o imediato regresso do presidente legitimamente eleito e o restabelecimento das autoridades legítimas do governo daquele país, conforme o Acordo de Governors Island.

Com o intuito de evitar uma invasão iminente dos Estados Unidos (que compunham a essência da força multilateral), o governo *de facto* haitiano assinou um acordo com a potência norte-americana no qual se comprometia a “colaborar” com a sua missão militar para “promover a paz” no país. Dessa forma, a prevista invasão militar acabou vestindo a roupagem de missão militar para fins pacíficos, e garantiu o retorno do presidente Aristide ao poder em outubro de 1994, e o conseqüente restabelecimento do processo democrático no Haiti. (CÂMARA, 1998, p. 11).

Só então a MICIHV pode, de fato, iniciar seus trabalhos. A Missão foi a maior experiência de cooperação entre a ONU e a OEA até hoje, e se deu nas áreas de observação eleitoral, ajuda humanitária, monitoramento dos direitos humanos, negociações políticas, refugiados, abastecimento de combustíveis e um programa de recuperação econômica. Para garantir a ordem, tropas da ONU permaneceram no país até as eleições presidenciais de 1996, que ocorreram sem maiores abalos.

O resultado final da crise haitiana representou uma importante vitória da nova linha de atuação da OEA, pois se chegou a uma solução do conflito interno com o retorno à democracia. Porém, conforme Levitt (2006, p. 103), o teste inicial dos mecanismos de defesa coletiva da democracia produziu resultados ambíguos. Pode-se dizer que a resposta da Organização foi firme, com medidas de isolamento diplomático, pressão política e embargos. Mas tais medidas não foram suficientes para resolver a crise. Mesmo o processo de negociação diplomática fugiu ao controle da OEA, sendo assumido pelos Estados Unidos e pela ONU. Em última análise, foi a ameaça de invasão dos dois últimos que derrubou o governo de Cédras.

É relevante também a observação de Arceneaux e Pion-Berlin (2007, p. 13), de que o Haiti representou um grande desafio, pois não tinha um passado realmente democrático, nem instituições democráticas viáveis ou uma sociedade civil forte. Assim, era impossível que os

¹¹ S/RES/940 de 31 de julho de 1994.

embargos da OEA gerassem o tipo de reação de raiz democrática que poderia ter tirado a junta militar do poder. Além disso, os militares encontraram formas de se manter com rendas do tráfico de drogas, as quais não eram afetadas pelo embargo. Ou seja, a OEA não triunfou em retirar os generais do comando do país – isso ocorreu apenas com a participação da ONU na questão; mas ela foi bem sucedida ao manter-se fiel aos seus princípios e tomar medidas muito mais severas do que havia feito até então, em favor dos interesses de seus membros.

1.2.2. Peru (1992)

O caso do Peru tratou-se de um autogolpe dado pelo presidente Alberto Fujimori, democraticamente eleito em 1990. No dia 5 de abril de 1992, Fujimori dissolveu o Congresso, suspendeu a constituição e fechou vários tribunais, incluindo a Suprema Corte, com o apoio das forças armadas. A ação provocou diversas manifestações unilaterais de países vizinhos. Pela segunda vez, o Secretário Geral da OEA, Baena Soares, invoca a Resolução 1080 e solicita a deliberação do Conselho Permanente da Organização, que ocorre no dia seguinte.

O órgão deplora os acontecimentos e pede às autoridades peruanas que a ordem democrática seja restaurada imediatamente. Uma reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores é convocada, diante da gravidade dos fatos. Os chanceleres reiteram a reprovação do Conselho, convidam os demais Estados-membros a reavaliar suas relações com o Peru, e solicitam o envio de uma missão ao país com o objetivo de promover o diálogo.

A missão visitou o país por três vezes. Assim, pode perceber que, internamente, Fujimori enfrentava uma oposição descentralizada e contava com o apoio das classes populares e empresariais, graças às reformas econômicas e ao clima de estabilidade política que ele havia instaurado no país em seus dois anos de governo legítimo. Apesar dos protestos da comunidade internacional, o cenário político era favorável ao presidente (SOUSA, 2007, p. 57).

Após uma série de deliberações da OEA com o governo e a oposição, Fujimori propõe que o autogolpe seja ratificado por um referendo, proposta essa que foi rejeitada. Na segunda reunião *ad-hoc* de ministros, em novembro de 1992, Fujimori se compromete a convocar eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte, a qual se encarregaria de reformar a constituição e deliberar com o órgão legislativo. A nova constituição seria, então, ratificada por um referendo. Tais eleições seriam monitoradas pela OEA.

O resultado disso, conforme afirmam Coopler e Legler (2006, p. 54), é que o governo conseguiu, através de eleições questionáveis para a Assembleia Constituinte, garantir a

maioria no Congresso, a aprovação da emenda que permitia a reeleição do presidente, e a exclusão de artigos que expressavam o compromisso do Estado com a educação elementar, a segurança social e os direitos trabalhistas. Para os autores, com sua decisão de enviar observadores para monitorar a votação, a OEA inadvertidamente compactuou com o que, na verdade, era uma manobra de exclusão das oposições políticas.

Ao fim de tudo, Fujimori foi capaz de ditar a solução de uma crise que ele mesmo gerou, em parte porque seu golpe foi amplamente apoiado pela opinião pública nacional. Mesmo havendo cortes de crédito e empréstimos ao Peru por parte de várias instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, em nenhum momento a OEA tentou impor sanções econômicas ao país (LEVITT, 2006, p. 104).

Uma nova Missão de Observação Eleitoral da OEA foi convidada a monitorar as eleições presidenciais e legislativas de 1995. Mesmo com graves irregularidades no processo de contagem dos votos, não houve questionamento dos resultados por parte da Organização (SOUSA, 2007, p. 57). Fujimori foi reeleito, e ficou no poder até novembro de 2000, quando se viu obrigado a renunciar e se exilar no Japão, após revelações de ampla corrupção e suborno dentro de seu círculo político mais íntimo. Novas eleições ocorreram em abril e junho de 2001.

1.2.3. Guatemala (1993)

Na esteira de crescentes protestos civis sobre suas políticas econômicas neoliberais, o presidente Jorge Serrano Elías suspendeu a constituição, dissolveu o Congresso e os órgãos do judiciário, e anulou leis eleitorais e de partidos políticos. Apesar de ter havido, inicialmente, apoio das forças armadas, esse se tratou de mais um autogolpe, planejado e colocado em prática pelo presidente. Mais uma vez, a OEA invocou prontamente a Resolução 1080, e seu Conselho Permanente deplorou o ocorrido, reivindicando o imediato retorno às normas democráticas. A Reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores usou de forte linguagem para rechaçar os atos cometidos pelo presidente Serrano, e convidou os Estados-membros a rever suas relações de cooperação com a Guatemala, ao mesmo tempo em que enviava uma missão de averiguação dos fatos ao país.

A constatação de que diversos setores da sociedade civil eram fortemente contra o autogolpe reforçou a determinação da OEA em dar fim à tomada ilegal do poder. Os grandes empresários, em especial, temiam que sanções por parte da Organização e, principalmente, dos Estados Unidos, pudessem prejudicar fortemente as exportações, das quais dependia a

economia do país. Eles contavam, ainda, com o apoio de sindicatos, partidos políticos, Igreja, líderes indígenas e estudantes. Logo Serrano perderia também o apoio das forças armadas (ARCENEUX e PION-BERLIN, 2007, p. 15).

Pressões externas unilaterais também contribuíram para o rápido fim da crise, que durou apenas duas semanas. A Argentina retirou seu embaixador do país. O Chile retirou sua cooperação militar. Os Estados Unidos anunciaram a suspensão das preferências comerciais com a Guatemala. E países da América Central e México também fizeram advertências ao político guatemalteco.

Após várias rodadas de negociações informais, que incluíram uma proposta, rejeitada tanto pelo Supremo Tribunal Eleitoral como pela OEA, de que se convocassem eleições para uma Assembléia Nacional Constituinte (como fez Fujimori no Peru), finalmente Serrano renunciou e deixou o país. Uma tentativa de empossar o vice-presidente eleito foi rechaçada, por ele ser considerado participante no golpe, e os membros do Congresso nomearam, em votação interna, o ex-promotor de direitos humanos, Ramiro de León Carpio, a presidente interino. Novas eleições democráticas ocorreram em novembro de 1995.

1.2.4. Paraguai (1996)

No Paraguai, a crise teve início em 22 de abril de 1996, quando o presidente democraticamente eleito, Juan Carlos Wasmosy, solicitou, sem sucesso, a renúncia do dirigente das forças armadas, general Lino Oviedo. O general vinha intervindo repetidamente na política partidária e nos assuntos de Estado, e quando Wasmosy pediu sua resignação, ele ameaçou tomar o poder abertamente.

Além do ato de insubordinação, o general ensaiou um golpe, insurgindo as forças armadas a favor da renúncia do presidente. Mesmo sem haver se concretizado um golpe de Estado, a situação representava uma ameaça iminente de interrupção do “legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito...”, conforme estipulava a Resolução 1080 (PERINA, 2001). A OEA manifestou apoio ao governo de Wasmosy através da resolução 681, e ativou os mecanismos da resolução 1080. O Secretário-Geral da Organização e os ministros das relações exteriores dos países membros do Mercosul viajaram no mesmo dia a Assunção. Porém, com os baixos níveis de apoio popular e militar a Oviedo, os momentos críticos do levante paraguaio já haviam passado.

Apesar da renúncia formal do General Oviedo ao posto de Chefe do Exército, em abril de 1996, a insegurança no Paraguai se estendeu ainda por alguns anos, uma vez que as Cortes

paraguaias fracassaram em condenar Oviedo e ele se manteve como “um ator importante na política paraguaia, ainda que por trás da cena” (SANTISO, 2002, p. 412). No entanto, a crise institucional parecia, por ora, resolvida, e não havia mais necessidade de atuação da OEA.

Vale destacar que, também nesse caso, houve forte pressão popular interna para a restauração da ordem democrática no país. Tanto partidos políticos, como a imprensa paraguaia e representantes da marinha e da aeronáutica manifestaram-se a favor do governo democraticamente eleito. Em última instância, foram as próprias forças internas que encontraram a saída institucional mais adequada para a preservação da ordem democrática.

1.2.5. Casos em que não foi invocada a resolução 1080: Venezuela (1992) e Equador (1997)

É importante salientar, no entanto, que houve casos que, embora tenham sido mais abertos e violentos que os acima citados, não provocaram a invocação da Resolução 1080. O primeiro deles foi o golpe de Estado na Venezuela, em 1992. O evento consistiu, na verdade, de duas tentativas de golpe contra o presidente democraticamente eleito Carlos Andrés Pérez. A primeira ocorreu em fevereiro, e foi liderada por Hugo Chávez; a segunda, em novembro, com lideranças das Forças Aéreas venezuelanas.

A respeito do ocorrido, foi feita uma reunião do Conselho Permanente, que condenou energicamente o levante armado que tentou levar ao rompimento com a ordem democrática. Para expressar seu repúdio e o apoio ao presidente Pérez, o Secretário-Geral e o presidente do Conselho Permanente viajaram a Caracas, e lhe entregaram em mãos a resolução de “Apoio ao Governo Democrático da República da Venezuela”¹² (PERINA, 2001). A Resolução 1080 não foi invocada por entender-se que a tentativa de golpe não constituiu, de fato, uma interrupção do exercício legítimo de poder do presidente venezuelano.

Como resultado dessa investida, Chávez foi catapultado para a atenção nacional e se tornou o herói de muitos venezuelanos pobres, que passaram a reconhecê-lo como a figura que se levantou contra a corrupção do governo. Chávez foi preso e Pérez recebeu o *impeachment* um ano mais tarde.

O segundo caso tratou-se da destituição irregular, embora extremamente popular, do presidente do Equador Abdalá Bucarám, em fevereiro de 1997. Após uma desastrosa gestão econômica, freqüentes escândalos de corrupção, protestos populares massivos e uma greve generalizada, o Congresso decidiu depor o presidente sob alegação de “incapacidade mental”,

¹² CP/RES. 576 (887/92) e AG/RES. 1189 (XXII-O/92).

e nomeou como presidente interino Fabián Alarcón, presidente do Congresso. Nesta ocasião, o Conselho Permanente se reuniu, mas não chegou a qualquer resolução, e a “cláusula democrática” novamente não foi invocada. Conforme Sousa (2007),

(...). A rápida resolução da crise pela via institucional, com a liderança do Congresso, impediu o rompimento da ordem constitucional no Equador. Pode-se questionar neste caso se o desequilíbrio entre os poderes não bastaria para constituir uma ruptura constitucional, mas o alto índice de rejeição popular do presidente Bucarám legitimou de certa forma essa ingerência do legislativo. (p. 67).

Ainda assim, vários dos Estados-membros da Organização manifestaram, unilateralmente, sua preocupação com relação à situação instável no Equador. Entretanto, a observação dos casos acima comprova um padrão de atuação seletiva da OEA em crises democráticas na década de 1990.

2. A OEA e as crises democráticas da década de 2000

2.1. Venezuela (2002)

Hugo Chávez havia se tornado popular na Venezuela após sua tentativa fracassada de golpe em 1992. O presidente Pérez, na ocasião, tinha pouca popularidade, e seu ato foi visto como o enfrentamento heróico de um governo corrupto. Popular especialmente entre as classes mais desfavorecidas, Chávez foi democraticamente eleito presidente em 1998, com 56% dos votos. Em 2000, após mudar a Constituição e, dessa forma, permitir novas eleições, foi novamente eleito com maioria esmagadora.

Em 12 de abril de 2002, apenas sete meses após a assinatura da Carta Democrática Interamericana, uma facção das forças armadas sequestrou e depôs Hugo Chávez, ferindo profundamente o documento assinado. Para a nação e o mundo foi comunicado que Chávez havia renunciado, e em seu lugar foi nomeado o empresário Pedro Carmona, presidente da organização empresarial venezuelana Fedecámaras, o qual imediatamente dissolveu o Congresso e a Suprema Corte, e suspendeu a constituição de 1999.

O golpe de 2002, entretanto, começa a desenrolar-se muito antes, já na primeira eleição de Chávez. Aparentemente, após tornar-se chefe de Estado em 1998, Chávez começa a desestabilizar um amplo arranjo de poder vigente no país entre empresários profundamente vinculados aos EUA e às riquezas produzidas pelo petróleo, a mídia privada, a Igreja católica,

a oligarquia agrária e os interesses corporativos da empresa estatal de petróleo. Politicamente, predominava o bipartidarismo em torno do COPEI, social-democrata, e da Ación Democrática, conservadora, porém ambos os partidos beneficiavam-se da corrupção e da alienação política (SILVA, 2009).

Em 1999, Chávez promove um referendo popular e adota uma nova constituição, com forte teor nacionalista e reformador. Os instrumentos de promoção social são reforçados após sua reeleição em 2000, sob os termos da nova constituição, atingindo profundamente os interesses de grande parte da elite nacional. Eram particularmente ameaçadoras as novas políticas de subsídio de alimentos, de redistribuição da renda originária do petróleo e de reforma agrária. Ademais, Chávez tinha o irritante hábito de nomear pessoas de sua confiança para o alto escalão, além de um estilo autoritário e uma retórica “comunista”, o que enfurecia ainda mais seus opositores (BRANDFORD, 2004).

Sim, a nova constituição resultou na perda de privilégios de vários grupos que vinham se beneficiando das deficiências do sistema, especialmente os partidos COPEI e AD, que vinham se revezando no poder. No entanto, ela também trouxe profundas alterações para a democracia venezuelana. Ela admitiu a possibilidade de reeleição presidencial e redefiniu o tempo de mandato para seis anos. Após sua ratificação, em 1999, ela destituiu os representantes eleitos em 1998, e novas eleições diretas foram convocadas para o ano seguinte. A assembléia constituinte renomeou representantes do conselho eleitoral, secretários e chefes de ministérios, de forma que não restasse um cargo de chefia sequer ocupado por membros da oposição. O novo pleito, além de dar a Chávez a reeleição, deu a seu partido a maioria no Congresso. A concentração de poder nas mãos do presidente levou a sérios questionamentos sobre a qualidade da democracia venezuelana (SOUSA, 2007).

Além dos empresários e oligarcas venezuelanos, Chávez também começa a conturbar as relações externas com a potência norte-americana. Desde o ano 2000, ele busca uma valorização dos preços do petróleo, processo que denominou de “renascimento” da OPEP. Através de intensa diplomacia, ele conseguiu que um próximo seu, Ali Rodríguez, fosse eleito presidente da OPEP, e passou a implantar a “linha Chávez” no organismo mundial, que conseguiu uma elevação significativa dos preços entre 2000 e 2002. Ao mesmo tempo em que se aprofundava a crise energética nos EUA, Chávez visitava os líderes do Iraque, Líbia e Irã, alcunhados por Bush como o “eixo do mal”. Sua estratégia era a de diminuir a produção de forma coordenada, para aumentar os preços e, conseqüentemente, as rendas advindas do petróleo. Para isso, era necessário diminuir a participação estrangeira no setor, e aumentar o

controle estatal. A atividade do presidente venezuelano na OPEP atrasava os planos de Bush de invasão do Iraque, uma vez que o fluxo de petróleo do Golfo Pérsico poderia ser interrompido por várias semanas, e era necessário que as reservas estratégicas do Ocidente estivessem operando em sua plenitude, e que houvesse fluidez no mercado fornecedor (SILVA, 2009).

Mas não era apenas na questão do petróleo que Chávez incomodava. Sua estreita relação com Fidel Castro, de Cuba, a quem fornece petróleo a preços especiais, tornando quase inútil o bloqueio americano; sua recusa em aceitar os termos norte-americanos do Plano Colômbia; sua crítica ferrenha, ao lado do Brasil, do projeto da ALCA; entre outras questões, tornavam desejável, para muitos, sua saída do poder.

Em 13 de novembro de 2001, Chávez aprovou um pacote de 49 leis. Duas delas, particularmente, provocaram maior protesto da elite: uma visava reforçar o controle do governo sobre a estatal petrolífera PDVSA, a qual Chávez argumentou que havia se tornado um “Estado dentro do Estado”; e a segunda, uma lei de reforma agrária, determinava a expropriação de terras improdutivas em grandes latifúndios com compensação a taxas de mercado, além da expropriação de terras para exploração de petróleo.

Este pareceu o momento propício para que os opositores de Chávez unissem forças e preparassem o caminho para sua saída. Os empresários se aliaram à mídia, que passou a bombardear o governo de críticas e a desqualificar a figura de Chávez. É sabido que a Venevisión, uma rede televisiva presidida por Gustavo Cisneros, aliado de Bush e possuidor de grandes negócios com empresas estadunidenses, teve participação chave no desenrolar do golpe, editando informações e omitindo outras (SILVA, 2009). Paulatinamente, eram feitos diversos pronunciamentos de militares contra as práticas ditas autoritárias e anti-democráticas do presidente, e muitos oficiais clamavam por sua renúncia.

Várias ondas de greves foram organizadas no segundo semestre de 2001. Em 9 de abril de 2002, a oposição, em especial a Fedecámaras e a Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), organizou uma greve geral de um dia, que teve forte adesão de praticamente todos os setores. A produção de petróleo diminuiu, jornais não foram publicados, e redes televisivas abandonaram a programação normal para cobrir exclusivamente a greve. Esta foi estendida por outras 24 horas, porém perdendo força no segundo dia. Por fim, a Fedecámaras e a CTV anunciaram a prorrogação indefinida da greve geral (JONES, 2008).

A informação advinda de diversas fontes é a de que o golpe, finalmente efetuado em 11 de abril, vinha sendo planejado há vários meses. O pretexto final para a prisão de Chávez foram tiros disparados contra uma multidão que incluía tanto opositores como apoiadores do presidente. Os protestantes marchavam em direção à sede da PDVSA, quando decidiram modificar a rota e seguir em direção ao Palácio Miraflores, onde reivindicariam a renúncia do presidente. O palácio já estava cercado por chavistas e alguns poucos integrantes da Guarda Nacional, já que maior parte da polícia e do exército apoiava os golpistas.

Houve confusão no encontro de manifestantes pró e contra Chávez. Em meio aos distúrbios, pistoleiros até hoje não identificados atiraram contra a população, atingindo integrantes de ambos os grupos e causando 17 mortes. O assunto ainda é extremamente controverso. Os opositores culpam Chávez e seus apoiadores, e divulgaram um vídeo que mostra chavistas atirando, porém, a autenticidade das imagens é contestada. Há relatos de várias testemunhas que afirmam que tudo não passa de uma montagem. De qualquer forma, o massacre justificou a prisão de Chávez nas primeiras horas do dia 12 de abril de 2002, e sua deposição foi noticiada como uma renúncia espontânea.

O golpe foi rapidamente condenado pelos representantes dos países americanos, alguns dos quais encontravam-se reunidos para uma Cúpula do Grupo do Rio em San José, na Costa Rica. O Conselho Permanente da OEA foi imediatamente convocado, com base no Artigo 20 da Carta Democrática. Ele condenou a alteração da ordem constitucional, marcou uma reunião da Assembléia Geral para o dia 18, e enviou uma missão de averiguação dos fatos a Caracas, sob a liderança do Secretário-geral César Gaviria.

Vários chefes de Estado fizeram também declarações individuais sobre os acontecimentos naquele dia. As mais incisivas vieram do Brasil, Chile, Argentina, México e Canadá. Já George W. Bush há muito não se esforçava para esconder sua insatisfação com o governo Chávez, e os Estados Unidos não desaprovaram a tomada ilegal do poder, sendo apoiados por El Salvador e Colômbia, no continente, e também pela Espanha e pelo Vaticano. O FMI se ofereceu de imediato para assessorar o novo regime (SILVA, 2009).

As primeiras medidas de Carmona como presidente interino foram uma série de nomeações ao alto-escalão militar, sem respeitar suas regras de hierarquia, e a emanção de decretos que anulavam a constituição e dissolviam a Suprema Corte e a Assembléia Nacional. Tais ações alienaram muitos de seus apoiadores, tanto civis como militares (LEVVIT, 2006).

Enquanto estive preso, acredita-se que Chávez conseguiu tornar pública uma nota em que explica que não renunciou ao cargo, e que foi vítima de um golpe de Estado. No sábado,

13 de abril, um grande número de chavistas já se mobilizavam em todo o país. Mais e mais oficiais das forças armadas passaram a reivindicar o retorno de Chávez, e Carmona tentava reconquistar apoiadores voltando atrás na maior parte de seus decretos. Naquela tarde, após reaberta, a assembleia nacional nomeou o vice-presidente de Chávez, Dionesio Cabello, como presidente interino. Carmona renunciou às 22 horas e, horas depois, Chávez retornou triunfante ao palácio presidencial (LEVVIT, 2006). O golpe de Estado da Venezuela de 2002 durou menos de 48 horas. Quando o Conselho Permanente finalmente concluiu sua reunião deliberativa, Hugo Chávez já estava retornando ao poder.

2.2. Haiti (2004)

Após a resolução do golpe de 1991 e o retorno de Aristide ao poder em 1994, novas eleições presidenciais se realizaram em 1995, com a vitória de um ex-ministro de Aristide: René Préval. Esse período também assistiu aos antecedentes imediatos do conflito que atingirá seu ápice quase uma década mais tarde, com a divisão do movimento político conhecido como “Movimento Lavalás”, integrado por uma grande variedade de organizações e atores e precursor dos primeiros ímpetus democráticos no Haiti.

Portanto, entre os anos 1994 e 1997, houve uma redefinição da relação entre Aristide e o Movimento Lavalás, que até então estava unificado ao redor da figura carismática do presidente. Conforme afirma Pierre-Charles (2004), ao retomar o poder, Aristide retomou também sua linha de conduta “demagógica e populista, recorrendo cada vez mais à força” (p. 32, tradução nossa). Nas eleições de 1995, uma corrente organizada dentro do movimento e denominada Organização Política Lavalás, passou a defender uma proposta de estrutura partidária e a questionar a supremacia do Executivo sobre o Legislativo.

A sucessão de René garantiu a continuidade da política de violação dos direitos humanos, nepotismo e corrupção. As diferenças se agravaram quando Aristide iniciou uma campanha para convencer as massas e algumas organizações a permitir que ele recuperasse os três anos de governo perdidos durante o período do golpe militar, no qual ele esteve exilado. Para dar cabo a esse projeto, o presidente criou a Família Lavalás (FL), que apoiava a continuidade do poder unipessoal e autoritário (MARTÍNEZ, 2009, p. 8-11).

As eleições parciais para o Senado, em 1997, transcorreram em clima de tensão e trocas de acusações. Concorreram aos assentos apenas os seguidores da Família Lavalás e da Organização Política Lavalás, já que os partidos de oposição foram sumariamente excluídos do processo. A OPL denunciou atos de fraude e violência política, e exigiu a anulação dos

resultados, favoráveis à FL. A Missão de Observação da OEA, presente na ocasião, também apresentou um relatório negativo do pleito. O resultado foi a dissolução do Parlamento por Préval, em dezembro de 1998.

Da mesma forma ocorreram as eleições de 2000, na qual Aristide aparece novamente como candidato à presidência. Os partidos de oposição se uniram em uma aliança denominada Convergência Democrática, que acabou boicotando as eleições devido às alegadas fraudes e violência política. Aristide, então, venceu com mais de 90% dos votos, e a Convergência Democrática se recusou a aceitar os resultados ou a reconhecê-lo como presidente. Houve críticas da comunidade internacional e ameaças de cortes nas ajudas humanitárias.

A OEA também questionou o processo eleitoral, apontando irregularidades na contagem dos votos e apoiando a anulação do pleito e a convocação de novas eleições legislativas e presidenciais. Nos anos que se seguiram, a Organização promoveu exaustivas negociações entre o governo e a oposição, com mais de vinte visitas por parte do Secretário-Geral e do Secretário-Geral Adjunto. Ao mesmo tempo, o Conselho Permanente e a Assembléia Geral da instituição adotaram importantes resoluções, que foram assinadas pelo governo haitiano, mas que, no entanto, não saíram do papel (PIERRE-CHARLES, 2004, p. 35).

Portanto, durante o segundo mandato presidencial de Aristide, a oposição se consolidou e foi reforçada por membros da sociedade civil – estudantes, pequenos empresários, Igreja, etc. Ela se distinguiu em dois grupos: o primeiro, civilista e pacífico, questionava a autoridade de Aristide e sua legitimidade institucional, e clamava pela mobilização e organização para lutar pela democracia; o segundo era o grupo paramilitar Frente de Resistência Nacional (FRN), que incorporou grande parte do exército dissolvido por Aristide em 1995, e que encabeçou a insurreição armada. Ambos os grupos concordavam, entretanto, em que a solução do conflito só se daria pela renúncia do presidente.

Inicialmente, a comunidade internacional – representada principalmente pelos Estados Unidos, a OEA, a ONU, a CARICOM (Comunidade do Caribe), e os países amigos do Haiti (em especial França e Canadá) – se manifestou a favor do governo democraticamente eleito, e deixou claro que não reconheceria um governo golpista na nação caribenha, ao mesmo tempo em que pediam o endereçamento de certas práticas políticas ilegais e o respeito aos direitos humanos.

Porém, no início de 2004, quando se comemoraram os 200 anos da independência do Haiti, fortes manifestações tomaram conta do país, algumas reunindo mais de 100 mil

pessoas. Tais manifestações acabaram se transformando em confrontos violentos entre representantes da oposição pacífica – em especial grupos civis –, polícia, representantes da oposição armada e grupos armados simpáticos a Aristide, resultando em dezenas de mortos. Conforme Martinez (2009, p.15), o avanço territorial da oposição armada foi o principal fator para que a comunidade internacional reconsiderasse sua posição e aceitasse a renúncia de Aristide como meio para resolver a problemática situação interna. Em fevereiro de 2004, importantes atores dessa comunidade apontaram a incapacidade do chefe de Estado garantir a segurança da população e dos bens no Haiti, assim como na região do Caribe.

Em 29 de fevereiro, o Conselho Permanente da OEA se reuniu e aprovou uma resolução na qual pedia ao Conselho de Segurança da ONU que tomasse as “medidas urgentes necessárias e apropriadas, tal e como estabelecido na Carta das Nações Unidas, para abordar a crise no Haiti”.¹³ Isso e a retirada da ajuda diplomática dos Estados Unidos foram decisivos para a decisão de Aristide de deixar o país, naquele mesmo dia, para asilar-se na África do Sul.

O presidente da Suprema Corte, Bonifácio Alexandre, assumiu a presidência interina e pediu a assistência das Nações Unidas para manter a ordem constitucional e a segurança interna do país. Para tanto, foi enviada uma Força Multinacional Interina (MIF), sob a liderança dos Estados Unidos. A OEA, por sua vez, aprovou a Resolução 2058, em junho de 2004, que pedia à Missão Especial para o Fortalecimento da Democracia no Haiti que agisse conjuntamente com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) na preparação, organização e fiscalização das eleições naquele país, e instruía o Conselho Permanente a tomar as iniciativas diplomáticas necessárias para a restauração da ordem democrática, conforme o artigo 20 da Carta Democrática Interamericana (SOUSA, 2007). Ainda assim, as eleições foram atrasadas em distintas ocasiões, mas finalmente puderam ser realizadas em 7 de fevereiro de 2006. As votações não se deram sem tumultos e incidentes violentos, bem como acusações de fraudes e críticas à desorganização dos centros eleitorais. O resultado foi a vitória de René Préval, candidato do partido “Esperança”, e de outros 129 membros do legislativo. Préval tomou posse em 14 de maio de 2006.

O Conselho de Segurança da ONU reconheceu que o Haiti necessita da ajuda da comunidade internacional para conseguir sua estabilidade, reconstrução e desenvolvimento. Os maiores problemas do país seguem sendo a pobreza extrema e a violência política, e a democracia no país ainda é muito frágil. A missão conjunta da ONU e da OEA segue presente

¹³ CP/RES. 862 (1401/04), de 29 de fevereiro de 2004.

no país. Recentemente, em 2010, o país ainda foi assolado por uma epidemia de cólera e um forte terremoto, deixando milhares de vítimas fatais.

2.3. Honduras (2009)

Na manhã de 28 de junho, integrantes das forças armadas, munidos de um mandato judicial da Corte de Justiça, invadiram o Palácio Presidencial e prenderam o presidente democraticamente eleito Manuel Zelaya, que ainda vestia pijamas. Então, excedendo o mandato judicial e violando a Constituição hondurenha, colocaram-no em um avião para a Costa Rica.

Zelaya foi eleito presidente de Honduras em 2005, para um mandato não-renovável de quatro anos. Apesar de fazer parte da elite empresarial de Honduras, ele vinha adotando uma postura mais próxima à perspectiva da esquerda, trazendo para o debate questões importantes para a realidade hondurenha, como a pobreza generalizada e sua dependência econômica.

Até então, o país mantinha laços estreitos com os Estados Unidos, inclusive militares. Nos anos 1970, vários países da América Central, em especial Nicarágua e El Salvador, passaram por agitações políticas. Honduras passou a figurar como base de apoio do exército norte-americano, que se preocupava em deter focos esquerdistas na região. Mesmo com o fim da Guerra Fria, a presença dos Estados Unidos se manteve. No entanto, agora Zelaya tornava-se um dos críticos mais ferrenhos à potência do norte, o que desagradou não apenas o poderoso vizinho, mas também a elite e a classe média locais, que temiam que Zelaya pretendesse introduzir no país um “socialismo populista” nos moldes de Hugo Chávez, da Venezuela (VADELL, 2009).

A ordem de prisão foi emitida após uma crise política entre os poderes da república, cujo estopim foi uma consulta que seria realizada, naquele mesmo dia, sobre a possibilidade de uma reforma constitucional. A intenção de Zelaya era organizar uma consulta popular, sem caráter vinculativo e de participação opcional, na qual se perguntaria aos eleitores se eles eram a favor ou contra a instalação de uma quarta urna nas eleições gerais, programadas para realizar-se em novembro, na qual eles poderiam decidir sobre a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte para reformar o texto constitucional.

Essa atitude levou membros do próprio partido do presidente, com o apoio do poder Judiciário e do exército, a decretar, no início do mês, que a consulta era ilegal, pois não respeitava as normas constitucionais para sua realização. A alegação é de que a Constituição hondurenha determina que uma consulta eleitoral deve ser aprovada por 2/3 do parlamento e

organizada pelo poder Judiciário. Zelaya estaria, então, incorrendo o crime de “traição à pátria”, e também o de usurpar atributos de outros poderes do Estado. Os opositores à consulta temiam que na nova Constituição fosse inserida a possibilidade de reeleição do atual presidente, assim “deturpando a democracia”. (JULIÃO, 2009, s/p).

Na mesma tarde do dia 28, o Congresso hondurenho aceitou prontamente uma suposta carta de renúncia de Zelaya (denunciada com falsa pelo mesmo), e nomeou o presidente do Congresso, Roberto Micheletti, à presidência da República. A comunidade internacional prontamente condenou a deposição de Zelaya e a classificou como um golpe de Estado. A Assembléia Geral da OEA invocou a Carta Democrática Interamericana, deu ao governo *de facto* um ultimato para a reinstauração do presidente democraticamente eleito, e suspendeu a participação de Honduras na Organização.

Mesmo sob os protestos internacionais e as pressões de diversas organizações para que Roberto Micheletti renunciasse ao cargo e concedesse a anistia a Manuel Zelaya, o governo *de facto* seguiu argumentando que Zelaya representava uma ameaça à frágil democracia do país, pois os opositores à consulta popular acreditavam que o projeto de Zelaya era reformar a Constituição no que diz respeito à possibilidade de reeleição do chefe de Estado, na tentativa de prolongar o seu mandato. Micheletti e seus apoiadores iniciaram uma campanha de *lobby* em Washington, em defesa de seu caso.

No entanto, hoje não resta qualquer dúvida sobre a invalidade legal dos argumentos do governo interino. Lacerda (2009) explica os pormenores de como a Constituição hondurenha foi usada para tentar legitimar o golpe. Ele explica que “não cabe ao Congresso Nacional de Honduras examinar se há motivo para a instauração de processo contra o Presidente da República”. Cumpriria ao Poder Judiciário processar e julgar o presidente. Além disso, Zelaya não teve seu direito à ampla defesa perante a Casa Legislativa respeitado. O processo tramitou sigilosamente até aquele momento. (LACERDA, 2009, p. 1-2).

Em 21 de setembro de 2009, o Brasil se viu diretamente envolvido na crise, quando Zelaya retornou a Honduras de forma clandestina e, sem nenhuma combinação prévia com o Planalto ou com o Itamaraty, solicitou abrigo na embaixada brasileira, onde ficaria protegido pelo princípio da inviolabilidade. Zelaya diz ter escolhido a embaixada brasileira “por causa da vocação democrática do Brasil, do presidente Lula e de Marco Aurélio Garcia [assessor internacional da presidência]. E também pelo peso internacional que eles têm”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 2009).

No dia 29 de novembro, apesar da resistência de aliados do líder deposto, o governo interino realizou as eleições presidenciais que já estavam previstas, nas quais foi eleito o candidato da oposição, Porfírio Lobo. O resultado foi reconhecido pela maioria dos países da América Central, além de Estados Unidos, México e Chile, que normalizaram as relações bilaterais com Honduras. De outro lado, um grupo liderado por Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia e Equador, defende que o reconhecimento do novo governo legitimaria um golpe de Estado.

Mesmo assim, a diplomacia brasileira deu um ultimato para que Zelaya deixasse a embaixada até o dia 27 de janeiro de 2010, dia em que seu mandato terminaria e o novo presidente tomaria posse. Deste modo, depois de mais de quatro meses refugiado no prédio da missão diplomática brasileira, Zelaya embarcou para o exílio em Santo Domingo, na República Dominicana.

Recentemente, em maio de 2011, os processos de corrupção e a ordem de prisão contra Zelaya foram anulados, e o ex-presidente retornou a Honduras. Seu discurso defendia a volta do país à OEA e o reconhecimento da comunidade internacional do governo de Porfírio Lobo. O país foi reincorporado à OEA em 1º de junho de 2011.

2.4. Casos em que não foi invocada a Carta Democrática Interamericana: Equador (2005) e Bolívia (2003 e 2005)

Nos casos do Equador e da Bolívia, a serem descritos a seguir, houve apenas uma reação tímida da OEA, que no mais das vezes se resumiu a declarações de apoio à democracia sem, no entanto, tomar uma posição firme em favor ou contra um dos lados da disputa. Nos dois casos, a Carta Democrática Interamericana foi proclamada diversas vezes para reforçar o compromisso da organização com a ordem democrática, mas em nenhum momento foi convocada uma reunião especial da Assembléia Geral ou do Conselho Permanente afim de solucionar as crises.

No Equador, a crise começou em dezembro de 2004, quando o presidente democraticamente eleito em 2002, Lucio Gutiérrez, promoveu uma reestruturação da Suprema Corte, demitindo 27 dos seus 31 juízes sob justificativas legais bastante duvidosas. Como o público acreditava que a Suprema Corte tinha se tornado perigosamente partidária, não houve grandes manifestações contrárias à medida (ARCENEUX e PION-BERLIN, 2007).

Isso mudou em março de 2005, quando a nova Corte decidiu anular processos de corrupção e desvio de dinheiro público contra dois ex-presidentes, Abdalá Bucarám e Gustavo Noboa, e do ex-vice-presidente Alberto Dahik. Era sabido que o novo presidente da Suprema Corte, Guillermo Castro, era amigo de longa data de Bucarám e membro do seu partido. Tal atitude ridicularizou a idéia de que a nova Corte agiria de forma independente, como havia prometido Gutiérrez.

Manifestantes tomaram as ruas de Quito, pedindo a renúncia do presidente e dos juízes nomeados por ele. Em resposta, Gutiérrez dissolveu a Suprema Corte e declarou estado de emergência, assumindo poderes emergenciais e suspendendo alguns direitos constitucionais, como os direitos à livre associação e à liberdade de expressão. Isso apenas reforçou a reprovação popular, engordou as fileiras de manifestantes e abasteceu sua revolta diante das medidas quase ditatoriais adotadas pelo chefe do Executivo.

Os militares retiraram seu apoio ao presidente, a polícia se recusou a reprimir os protestos e, em 20 de abril, o Congresso votou a favor da destituição de Gutiérrez do cargo, sob a justificativa de “abandono de poder”, e ele se exilou nos países vizinhos, enquanto o vice, Alfredo Palacio, assumia o poder. Até esse momento, não houve nenhuma reação da OEA, mas após a deposição do presidente em bases constitucionais duvidosas, a Organização passou uma resolução que encorajava o respeito à democracia, e enviou uma breve missão de averiguação dos fatos ao Equador, a pedido da delegação do país¹⁴. A missão nada concluiu sobre a constitucionalidade da sucessão, nem impôs qualquer sanção, demanda ou meta com prazos estabelecidos. Seu relatório apenas manifestou apoio à República do Equador, mas sem que um posicionamento a favor de Gutiérrez ou de Palacio fosse mencionado. (ARCENEUX e PION-BERLIN, 2007; SOUSA, 2007).

Sousa (2007) afirma que não houve um posicionamento claro porque a questão gerou polarização na OEA. Enquanto a Venezuela observou as credenciais democráticas do novo governo e do movimento que o apoiou, por exemplo, o Equador criticou a inação da organização já no início da crise que levou à deposição do presidente. Arceneux e Pion-Berlin (2007) acreditam que o que conteve uma ação mais incisiva da OEA foi a resistência dos legisladores equatorianos à interferência estrangeira. Eles insistiam que a deposição se deu totalmente de acordo com a carta constitucional do país, e diante de alguma ambigüidade e da revolta popular interna com relação aos acontecimentos na Corte de Justiça, a OEA preferiu se ater aos princípios da não-intervenção e da soberania.

¹⁴ CP/Res. 880 (1478/05), de 22 de abril de 2005.

Na Bolívia, iniciou em 2003 o que ficou conhecido como a “Guerra do Gás”. O país já vinha sofrendo fortes manifestações contra uma tentativa do presidente Gonzalo Sánchez Lozada, de criar um novo imposto sobre a renda, afim de diminuir o déficit do Estado e, assim, ter melhores condições de negociar novos empréstimos com o Fundo Monetário Internacional. Mas o principal estopim foi a proposta de exportar o gás boliviano para os Estados Unidos, através do território chileno.

Conforme Hague , essa última ação

deu a impressão de que Lozada não tinha memória política, nem sensibilidade social. Aprovando a exportação via Chile o governo se esquecia da Guerra do Pacífico, de 1879, em que a Bolívia perdeu seu litoral para Santiago. De outra forma, também o governo deixara de perceber que o gás natural talvez fosse a última riqueza nacional em grande escala. Negociando sob bases contra o interesse nacional, Lozada continuaria a clássica transferência de riqueza de um país pobre ao hemisfério norte. (2008, p. 104)

A partir do início de setembro, houve forte reação popular, que envolveu principalmente estudantes, policiais em greve, representantes dos movimentos operários e dos movimentos indígenas. Diversos grupos de oposição incendiaram prédios do governo, saquearam estabelecimentos comerciais e bloquearam uma das mais importantes rodovias do país. Entre marchas, protestos, greves e bloqueios, a crise se estendeu até o mês de outubro, deixando um saldo de sete vítimas e aumentando as tensões entre governo e oposição

Durante o desenrolar da crise, o Conselho Permanente da OEA se reuniu e aprovou uma resolução que reiterava seu inteiro apoio ao governo democraticamente eleito de Lozada e condenava os atos de violência que ameaçavam a ordem democrática da Bolívia¹⁵. No entanto, como não houve interrupção do exercício legítimo de poder no país, nenhum dos mecanismos da Carta foi acionado. (SOUSA, 2007).

Diante da escalada de violência, o presidente Lozada decide renunciar ao cargo, e seu vice, Carlos Mesa Gisbert, assume em seu lugar. O Conselho Permanente encontra-se novamente para “manifestar seu pleno apoio à sucessão constitucional e democrática” no país e “reafirmar seu compromisso com a defesa e promoção dos valores e das instituições democráticas, previstos na Carta da Organização dos Estados Americanos e na Carta Democrática Interamericana”¹⁶.

¹⁵ CP/Res. 849 (1384/03) de 15 de outubro de 2003.

¹⁶ CP/Res. 852 (1387/03) de 22 de outubro de 2003.

Em dezembro de 2004, entra em vigor um decreto que determina o corte de subsídios dos combustíveis, que levaria a um aumento de preços da gasolina e do óleo diesel para os consumidores. Isso gerou uma série de protestos e bloqueios semelhantes aos que marcaram a crise do ano anterior. Paralelamente, ocorriam tensões a respeito da exigência de autonomia pela província de Santa Cruz, que se arrastaram pelos meses de janeiro e fevereiro de 2005.

Em face dos acontecimentos, no dia 7 de março Mesa anunciou sua renúncia pela primeira vez, a qual foi recusada pelo Congresso por grande maioria de votos, o que aplacou as manifestações momentaneamente. O Congresso, então, aprovou um acordo entre os partidos que previa a revisão da Lei de Hidrocarbonetos (que regula a exploração de petróleo e gás natural), a convocação de uma Assembléia Constituinte, a realização de referendos sobre a concessão de autonomias regionais e a suspensão de greves, bloqueios de estradas e protestos até agosto de 2007.

Porém, a oposição, liderada pelo partido Movimiento Al Socialismo (MAS), de Evo Morales, rejeitou o acordo e continuou os protestos. Carlos Mesa, então, anunciou sua renúncia pela segunda vez, em 8 de junho de 2005, e declarou que a única forma de resolver o conflito seria a convocação de eleições antecipadas. Mesa pediu aos seus sucessores legais, o presidente do Senado e o presidente da Câmara dos Deputados, não assumissem o cargo, pois assim o próximo sucessor, o presidente da Suprema Corte Eduardo Rodríguez, seria obrigado a convocar eleições. Não apenas ele, mas também Evo Morales, já com os olhos na presidência, ameaçaram iniciar uma guerra civil caso um dos dois assumisse (ARCENEUX e PION-BERLIN, 2007; SOUSA, 2007). Diante da pressão, ambos os líderes do Congresso recusaram a faixa presidencial, e diante da convocação de novas eleições para dali a seis meses, as manifestações cessaram.

No decorrer da crise, a OEA teve sua sessão regular de 2005 da Assembléia Geral. O representante da Bolívia, Juan Ignacio Siles, rejeitou veementemente a proposta da Organização para mediar a crise, alegando que os bolivianos eram capazes de resolver seus problemas internos através dos canais constitucionais. A instituição, então, cumpriu seu desejo, e apenas emitiu uma declaração na qual lamentava a crise política e oferecia sua mediação, caso solicitado¹⁷.

Em julho de 2005, o Conselho Permanente aprovou a transição do governo e reconheceu os resultados alcançados pelo governo do presidente Eduardo Rodríguez, no “cumprimento do dever de promover e defender a democracia”, além de reiterar a disposição

¹⁷ AG/DEC. 42 (XXXV-O/05) de 7 de junho de 2005.

da organização em assistir o processo eleitoral no país¹⁸. Novas eleições ocorreram em 18 de dezembro do mesmo ano, com a vitória de Evo Morales, e contando com o apoio de 166 observadores da OEA, além de representantes da ONU, da Comunidade Andina de Nações, do Mercosul e de outros organismos internacionais.

3. A atuação da OEA sob uma perspectiva teórica e suas limitações

Analisando os casos aqui apresentados, podemos tentar responder à questão da eficácia da atuação da OEA como defensora dos regimes democráticos nas Américas. Se olharmos apenas para os resultados das ingerências da instituição em casos de crises democráticas, a resposta parece simples: em todos houve a restauração da ordem democrática e, portanto, a atuação da OEA foi amplamente eficaz.

Entretanto, há ainda outros fatores a serem avaliados. Em primeiro lugar, na maior parte dos casos o retorno à democracia não foi decorrente da ação da OEA diretamente. Devemos reconhecer sua importância e influência no processo, uma vez que expressa a reprovação e descontentamento dos países da região, e busca uma saída reconciliatória para as crises institucionais que por vezes assolam algum de seus países-membros. Porém, não podemos afirmar que a participação da OEA foi imprescindível para o desfecho esperado.

Em segundo lugar, os resultados podem ter sido satisfatórios nos casos em que a OEA esteve ativamente envolvida. Todavia, como vimos, houve casos de “interrupção abrupta ou irregular” do processo democrático em que a OEA teve pouca ou nenhuma participação. É perceptível que, mesmo depois da assinatura da Carta Democrática Interamericana, que ampliou bastante o escopo de atuação da organização, ela ainda atua, assim como na década de 1990, de forma seletiva.

Também é preciso avaliar se a OEA, como organização internacional, teria condições de agir de forma mais eficaz e de causar um maior impacto. Afinal, existe uma grande preocupação em respeitar o princípio da não-intervenção, e suas decisões não têm caráter vinculatório, a não ser no que diz respeito à participação ou não do país na organização. Portanto, é necessário levar em conta as limitações da instituição para saber se mais poderia ser feito.

Finalmente, resta a questão de saber se a eficácia das ações tomadas pela OEA se resume a resolver crises pontuais, quando elas ocorrem, ou se ela produz impacto também na

¹⁸ CP/Res. 885 (1499/05), de 26 de julho de 2005.

qualidade das democracias e na prevenção de novas alterações da ordem constitucional. Como vimos, alguns países tiveram mais de uma crise, às vezes com a participação dos mesmos atores, nas últimas duas décadas.

Arceneaux e Pion-Berlin (2007) analisam alguns casos à luz das principais teorias de relações internacionais para tentar entender os critérios de tal seletividade. Boniface (2004) não menciona as teorias explicitamente, mas também procura, observando as práticas da OEA, avaliar que tipos de crises desencadeiam prioritariamente uma reação da organização, e quais são consideradas secundárias. Levitt (2006) também recorre ao realismo e ao liberalismo para explicar como os Estados-membros vêem os custos e benefícios de participar significativamente na proteção e fortalecimento de um regime interamericano de defesa da democracia.

Perina (2001), Villa (2003), Arceneaux e Pion-Berlin (2007), Cooper e Legler (2001) procuram as principais deficiências da organização para explicar por que sua atuação não é mais eficaz. A seguir veremos mais detalhadamente alguns desses fatores. Muitos deles questionam, ainda, a qualidade das democracias defendidas pela organização.

3.1. Perspectiva teórica

Existe uma grande variedade de literatura e pesquisa que procura explicar a defesa coletiva da democracia (ou falta dela). Alguns autores recorrem às principais teorias de relações internacionais para analisar, especificamente, o caso da OEA.

Arceneaux e Pion-Berlin (2007) começam a partir da perspectiva realista. Apesar de parecer que o realismo é totalmente inadequado para explicar uma situação de cooperação, os autores afirmam que a promoção da democracia pode ser uma ferramenta usada para o auto-empoderamento. Assim como qualquer grande potência, os Estados Unidos também procuram disseminar seus valores nacionais para manter sua influência sobre uma determinada área. Uma das formas de fazê-lo é através das organizações internacionais, onde é possível solidificar esferas de influência.

Existem ainda alguns realistas que vêem a promoção democrática como uma divergência do interesse racional, e a classificam como um comportamento negligente promovido pelo declínio da política de equilíbrio de poder. Para eles, disseminar a democracia é auto-destrutivo no longo prazo. Barreiras intransponíveis, como os limites geográficos em expressões de poder militar (MEARSHEIMER, 2001, p. 20) ou valores culturais em regiões

distantes do globo que colidem com os princípios liberais (HUNTINGTON, 1998) acabam resultando em altos custos e definitivo fracasso para a promoção da democracia.

Alguns casos podem ser facilmente explicados pela primeira vertente da visão realista. O caso do Haiti é consistente com os preceitos de que os Estados usam as organizações internacionais para defender seus interesses vitais – no caso, a sobrevivência do regime. O caso do golpe na Venezuela, em 2002, é um exemplo em que o hegêmona pressiona por um regime mais aquiescente.

Entretanto, Arceneaux e Pion-Berlin (2007) concluem que a teoria realista não é capaz de explicar a seletividade da ação da OEA em alguns dos casos vistos anteriormente. Em primeiro lugar, a seletividade das grandes potências em suas intervenções nos países subdesenvolvidos é baseada em fatores como: suas localizações geopolíticas (DESCH, 1993), seus recursos relacionados com segurança, principalmente petróleo (KRASNER, 2004), ou sua importância em lutas ideológicas mais abrangentes (OWEN, 2002). Nenhum desses fatores explica, então, a intervenção em países periféricos como o Paraguai, em 1996, ou a Guatemala, em 1993. Nenhum dos dois possui valor estratégico ou recursos valiosos para outros Estados no hemisfério.

Um segundo dilema para o realismo está no fato de que os membros da organização escolheram, seletivamente, não usar a instituição para pressionar por reformas (exemplos no Equador e na Bolívia), mesmo que isso fosse trazer benefícios para suas próprias democracias e segurança. Portanto, há algo além do interesse próprio e da segurança em jogo.

Já a perspectiva liberal vê o compromisso democrático como essencial para a habilidade não-coerciva e persuasiva do hegêmona, ou *soft-power* (NYE JR., 2004). Os neoliberais também mostram como as instituições podem convencer Estados egoístas a cooperar, expondo ou sancionando aqueles que trapaceam, bem como provendo foruns estáveis de negociação e permitindo a solução de problemas com pessoal de apoio e comitês especializados. Dessa forma, a hesitação individual em intervir transforma-se em convicção multilateral. Isso pode ser verificado nas ocasiões em que respostas significativas foram dadas pela organização, seja no Haiti (1991), na Guatemala (1993) ou na Venezuela (2002). Ainda, no caso da OEA, vários estudos mostram que os Estados latino-americanos, no decorrer das últimas décadas, muitas vezes se uniram para limitar a hegemonia norte-americana, e alcançaram mais comprometimento e consenso do que pode parecer à primeira vista.

A visão dos neoliberais institucionalistas e construtivistas, por sua vez, é de que uma vez que uma norma é amplamente reconhecida, como é o caso do direito à democracia no

hemisfério ocidental, torna-se difícil para os Estados não aderir à ela. Dessa forma, as mudanças normativas podem complementar, fortalecer e promover mudanças institucionais para o apoio à democracia.

Porém, os autores acreditam que os neoliberais institucionalistas e construtivistas superestimam a defesa coletiva da democracia. Se formos pensar conforme a teoria, a assinatura da Carta Democrática Interamericana seria o ápice do comprometimento para o fortalecimento democrático e, portanto, deveria redundar em maior colaboração regional na defesa desse objetivo. No entanto, a atuação da OEA após a assinatura da carta é notavelmente similar àquela dos anos 1990.

Além disso, o neoliberalismo não explica, por exemplo, por que a organização não foi capaz de fazer com que Alberto Fujimori se comprometesse com a completa restauração da democracia após o autogolpe de 1992. Da mesma forma, o construtivismo demonstra como, com a evolução dos compromissos normativos com a democracia desde 1990, a OEA tem atuado mais do que nunca em sua história, porém falha em explicar porque as respostas regionais às crises variaram tão fortemente de caso para caso, e porque a organização não foi capaz de lutar com mais vigor pelos direitos democráticos após a assinatura da Carta Democrática.

Arceneux e Pion-Berlin (2007) analisam, então, quais os fatores que determinam que a atuação da OEA seja contundente em alguns casos, e fraca ou nula em outros. Para eles, o que predomina é a natureza do problema. Se nos perguntarmos por que um país se envolveria nos assuntos internos de outro país, vemos que há uma maior propensão a fazê-lo quando eles sentem que os problemas internos de outra nação interferem nos seus interesses econômicos, políticos e de segurança, incluindo a sobrevivência de seu regime. A natureza do caso também ajuda a perceber as possíveis soluções e estratégias e, portanto, ajuda a responder à pergunta de como os Estados podem intervir de forma produtiva, com custos mínimos.

Dessa forma, quando a ameaça à democracia é clara e grave, como nos casos de golpes ou tentativas de golpes, os membros da OEA imediatamente reconhecem o que está em jogo para eles e para o país atingido (FOURNIER, 1999). Nesses casos, o consenso em torno dos acontecimentos e da ação a ser tomada é mais facilmente atingido, e a crise normalmente tem um início claramente deflagrado, e um desfecho também claro. Portanto, os Estados entendem melhor como agir e quando encerrar sua participação.

Já nos casos em que a ameaça é menor, mais ambígua ou contestada, é mais difícil alcançar um comprometimento para agir, pois os Estados podem não associar os problemas

domésticos de outros com suas próprias prioridades. E mesmo quando há noção do risco que uma crise possa representar para os demais Estados da região, às vezes os países não sabem como proceder. Isso é frequente em crises institucionais, como nos casos de Equador (2004) e Bolívia (2003, 2005), nas quais frequentemente não há um sinal claro do governo ou da oposição de que ajuda internacional é necessária e bem-vinda.

As ameaças são ainda mais ambíguas quando se tratam de dilemas de aprofundamento da democracia, como problemas de separação de poderes, representação, prestação de contas, eficiência e justiça, que podem enfraquecer o regime democrático e deixá-lo vulnerável quando defrontado com insurgentes civis ou com militares com inclinações golpistas. Porém, esses casos demandam mais tempo para construir e fortalecer instituições, e governantes não costumam ver além do período de seus mandatos. Também é mais difícil saber quando agir, pois problemas dessa natureza são traiçoeiros, se infiltram nos sistemas políticos dos países e se manifestam de repente, sem avisar. Além disso, o desejo de consolidar as democracias deve partir dos atores internos, e não dos vizinhos (MILLET, 1994, p. 14). Outro tipo de ameaça são as crises eleitorais. Fraudes eleitorais, quando disseminadas, representam um risco para a continuidade da democracia. Nesses casos, no entanto, não fica claramente sinalizada a necessidade de interferência externa, e os Estados-membros recuam frente à possibilidade de desrespeito aos princípios de não-intervenção.

Nos casos em que as ameaças parecem fracas ou ambíguas, existem outros fatores que influenciam as decisões dos membros. Eles avaliam se a balança de poder e a opinião pública, tanto internas quanto externas ao país, são favoráveis ou não a uma pressão regional pela promoção democrática (ARCENEUX E PION-BERLIN, 2007). A hesitação em agir pode ser resolvida quando atores-chave de grupos de interesses domésticos, partidos ou instituições, estão fortemente alinhados em favor do fortalecimento democrático; quando aqueles contrários às reformas estão divididos internamente; quando o hegemona apoia solidamente as reformas; ou quando eventos externos representam um incentivo a mais à ação coletiva. Inversamente, a OEA pode recuar quando os grupos domésticos são fortemente contrários à intervenção em favor da democracia; quando o balanço da opinião pública defende que as práticas correntes são legítimas e dentro da lei; ou quando os Estados Unidos ou circunstâncias regionais são dissuasivas.

Os fatores acima descritos também determinam a intensidade da ação da OEA, que podem ser divididas entre fortes, moderadas ou fracas. Nos casos de golpes, nos quais não há ambiguidade, como por exemplo no Haiti, em 1991, ou na Venezuela, em 2002, as medidas

tomadas pela organização costumam ser fortes e convictas. Em tais situações, é comum vermos ameaças de punições ou efetivação das mesmas, bem como prazos para o cumprimento de demandas impostas.

No Haiti, a resposta da OEA foi rápida e forte, mas ainda assim insuficiente para dar fim à crise. Foi apenas com o envio de uma força de paz da ONU que a ordem foi restabelecida. Já na Venezuela, apesar do claro apoio dos Estados Unidos ao golpe, a OEA se viu compelida a agir. A resolução da crise se deu graças às pressões internas, mas em décadas passadas a derrubada de um adversário dos Estados Unidos teria automaticamente dissuadido os demais membros de qualquer envolvimento.

Já os casos de autogolpes, como na Guatemala, em 1993, e no Peru, em 1992, são de certa forma menos ameaçadores do que golpes militares. Os governos dos países vizinhos não se sentem, necessariamente, em perigo, uma vez que é improvável uma provocação militar através de suas fronteiras. Nesses casos, a OEA usará os mecanismos de reação disponíveis (seja a resolução 1080 ou a Carta Democrática Interamericana), mas também irá observar o balanço da opinião pública e do poder político dentro do país. Dependendo dessa interação de fatores, sua ação será forte ou moderada, sendo a última frequentemente composta de críticas e recomendações, mediação de disputas e encontros de ministros das relações exteriores.

Na Guatemala, diversos grupos do espectro político interno, dentre eles empresários, partidos políticos, a Igreja, líderes indígenas, todos com variados interesses, se uniram na condenação do golpe. Os empresários, especialmente, temiam as sanções econômicas que poderiam ser impostas pela OEA. Essa forte aliança doméstica deu à organização o incentivo que faltava. A ameaça de fortes medidas diplomáticas e econômicas fez com que o ministro da defesa retirasse o seu apoio ao presidente Serrano, que então renunciou ao cargo e deixou o país.

No Peru, a resposta da OEA para um mesmo tipo de ameaça foi completamente distinta. No início foi invocada a resolução 1080, que se seguiu com enorme pressão para a reinstauração da democracia. Ao invés disso, Fujimori concordou apenas em instaurar uma assembléia constituinte e ofereceu prazos flexíveis para a restauração da ordem democrática. Os membros da organização se conformaram que não poderiam fazer mais do que isso, pois o autogolpe era popular dentro do Peru. O povo acreditava que medidas excepcionais eram necessárias em vista de ameaças excepcionais, como a guerrilha do Sendero Luminoso e a combalida economia.

Como mencionado anteriormente, os casos de crises constitucionais são considerados ameaças mais fracas e ambíguas e, portanto, provocam uma reação proporcional da organização. Nesses casos, as medidas podem variar entre missões de observadores ou missões de apuração dos fatos enviadas ao país, encontro do Conselho Permanente e declaração de preocupação, declaração de suporte a uma das partes, ou inação. Os casos mais emblemáticos são os do Equador (2005) e da Bolívia (2003 e 2005).

Nos dois Estados ocorreu uma enorme mobilização das massas, que aderiram a violentos protestos, desestabilizando os governos e provocando o que pode ser denominado “golpe de rua”. Em ambos os casos, atores domésticos insistiram que seus problemas democráticos estavam sendo resolvidos dentro da ordem constitucional, de forma legal. Mesmo que a OEA sinta se tratar de uma ameaça potencialmente contagiosa, uma vez que os grupos de interesse dos países vizinhos podem sentir-se estimulados a tomar as mesmas iniciativas, ela não sabe exatamente como agir frente aos vigorosos argumentos de soberania e constitucionalidade.

Dexter Boniface (2004) não faz uso das teorias de relações internacionais, ao menos de forma explícita, para determinar os critérios de atuação da organização. Mas ele também olha para os casos das últimas décadas afim de determinar quais são consideradas, pela organização, as maiores ameaças à democracia, e quais parecem preocupar menos seus membros, provocando reações fracas ou mesmo nulas.

A conclusão a que chega o autor é similar àquelas do estudo abordado acima: a maior ameaça às democracias no continente americano, na visão da OEA, são os golpes de Estado, incluindo-se aí os autogolpes. Tentativas fracassadas de golpe, por outro lado, não parecem constituir uma “interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático”, uma vez que não foram invocadas a resolução 1080 ou a Carta Democrática Interamericana nas tentativas de golpe na Venezuela (duas vezes em 1992), ou Equador (1997). Já os casos de grandes falhas eleitorais ou crises institucionais não aparecem contemplados na Declaração de Santiago de 1991, mas podem ser enquadrados na definição mais ampla de crise democrática da Carta Democrática Interamericana de 2001. Mesmo assim, sua atuação continua sendo administrada caso a caso para as ameaças consideradas secundárias.

Barry Levitt (2006), também busca nas teorias a explicação para a atuação do que ele denomina “regime interamericano de defesa da democracia”, usando a definição de Krasner para o termo regime internacional como “[...] conjuntos de princípios implícitos ou explícitos,

normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais” (1983, p. 2). Ele procura, portanto, determinar quais são os custos e os benefícios que os Estados encontram para participar de forma significativa, fortalecendo os princípios, regras e procedimentos desse regime.

Tanto as teorias realistas quanto as liberais podem concordar que políticas externas refletem motivações de interesse de cada Estado. No entanto, para os realistas, o Estado é um ator unitário, cujo comportamento é amplamente determinado pela sua posição no sistema internacional. Seu interesse é em ganhos relativos – sair-se melhor que outros Estados, enquanto para os liberais, o interesse maior é em ganhos absolutos – sair-se o melhor possível. A teoria liberal tem uma visão mais ampla de qual pode ser o interesse do Estado, e permite múltiplas variáveis para determinar suas preferências. Ela também dá maior valor às instituições, pois estas moldam os custos e benefícios da cooperação.

Para o realismo, os regimes podem ser uma ferramenta para os Estados mais poderosos, ou às vezes para aqueles que aspiram desafiar a dominação dos poderosos. Nesse caso, Levitt (2006) testa algumas hipóteses derivadas de teorias estruturais: a primeira prevê que os Estados Unidos, como hegêmona regional, impõe e faz cumprir o regime de defesa da democracia. Essa hipótese não é válida pois nem sempre os Estados Unidos conseguem o que desejam, como é possível perceber no caso da Venezuela, em 2002.

Hipóteses relacionadas à balança de poder e *bandwagoning* também são fracamente fundamentadas. A primeira delas sugere que uma potência regional irá tomar uma posição oposta aos Estados Unidos na imposição do regime, afim de frear seu poder na região. Considerando Brasil e México como duas das maiores potências regionais, é possível perceber que, mesmo que pelo menos uma dessas nações tenha tomado posições contrárias aos Estados Unidos em qualquer dos casos estudados, não há evidência convincente de bipolaridade estrutural nesse regime internacional. Tais posições de política externa são melhor explicadas por considerações sobre a política doméstica dos países.

A segunda, de *bandwagoning*, infere que os países-membros irão unir forças para censurar uma infração unanimemente e impor o regime sob a liderança dos Estados maiores e mais poderosos. Essa hipótese é corroborada apenas esporadicamente. Em algumas das primeiras situações em que a resolução 1080 foi invocada, houve grande adesão e pouca contestação com respeito às ações tomadas. Mas, de modo geral, os casos estudados não demonstram de forma robusta que exista uma tendência entre os países-membros de

bandwagon, ou seja, de unir-se em favor (ou contra) as medidas tomadas na defesa do regime democrático.

Levitt (2006) considera, também, hipóteses relacionadas às teorias da proximidade, que defendem que os Estados se preocupam mais com crises em países geograficamente próximos do que em países distantes (STARR E MOST, 1978; DIEHL, 1991; VÁSQUEZ, 1993). Os resultados, mais uma vez, são inconclusivos. No caso do Haiti, em 1991, o fato de estar no “quintal” dos Estados Unidos e estar produzindo uma massa de refugiados para aquele país influenciou a tomada de medidas duras para restabelecer a ordem. Já no caso da Venezuela, em 2002, por exemplo, os líderes da vizinha Colômbia provavelmente acreditaram que um governo golpista iria melhorar, ao invés de piorar, as tensões nas fronteiras.

Levitt acaba concluindo que as hipóteses derivadas de teorias doméstico-políticas caracterizam melhor a visão liberal. Os liberais e neoliberais se distinguem pela importância que eles prestam às instituições. Em especial, os neoliberais institucionalistas (ou contratualistas) apontam a importância dos regimes pois eles facilitam a cooperação, dando maior transparência às relações interestatais e diminuindo os custos da informação.

Na perspectiva liberal, as preferências dos Estados não são ditadas pela sua posição no sistema internacional, mas refletem os interesses dos atores de política externa jogando um “jogo de dois níveis”, ou seja, nas arenas doméstica e internacional (PUTNAM, 1988). Assim, o incentivo para os países em participar ativamente desse regime de defesa da democracia está ligado à natureza de suas práticas democráticas domésticas. A primeira hipótese testada sugere que os tomadores de decisão de um país podem ser cautelosos ao defender o cumprimento das regras caso o seu governo também esteja sujeito a críticas com respeito à democracia e ao constitucionalismo. Por outro lado, um governo que já tenha consolidado sua legitimidade como um governo democrático – e que teme interferências autoritárias ou golpes – defenderá o cumprimento das normas constitucionais.

Essa hipótese parece se adequar melhor ao estudo dos dados. Por exemplo, no início da década de 1990, os Estados recém democratizados do Cone-Sul foram os mais empenhados em fazer valer a Resolução 1080 e o Protocolo de Washington. Também é possível verificar a mesma tendência nas recentes mudanças de comportamentos das políticas externas de México e Venezuela. Nas últimas décadas do século XX, a Venezuela foi um dos defensores mais ferrenhos dos mecanismos pró-democracia. Porém, com a eleição de Hugo Chávez em 1998, tendo ele participado de uma tentativa de golpe anos antes, possuindo uma retórica autoritária e já tendo apelado para práticas políticas extra-constitucionais, a postura da

política externa do país nas ações da OEA voltou-se mais para a defesa da soberania e não-intervenção.

Inversamente, o México tradicionalmente defendia a soberania e a não-intervenção, e apenas assinou a resolução 1080 sob enorme pressão internacional. Entretanto, com a eleição de Vicente Fox em 2000, assinalando a conclusão de uma longa transição para a democracia e o fim de um sistema unipartidário, o México passou a advogar o uso dos mecanismos de defesa da democracia. Portanto, parece que a percepção dos atores a respeito da democracia e do autoritarismo em seus sistemas políticos internos é bastante eficaz para explicar a participação dos diferentes Estados-membros nesse regime interamericano de defesa da democracia que compõe a OEA.

Mas há, ainda, uma segunda hipótese relacionada às teorias liberais, que também se apresenta bastante forte, embora com menos frequência que a última. Esta prevê que se há um grande apoio popular interno à alteração da democracia, é menos provável que outros governos da região censurem tal mudança. A reação doméstica foi um fator relevante, por exemplo, nas ações divergentes tomadas pela OEA no autogolpe do Peru, em 1992, que teve amplo apoio da opinião pública, e no autogolpe da Guatemala, em 1993, que não contou com o mesmo suporte.

Levitt (2006) conclui, portanto, que a política doméstica, principalmente a preocupação dos governos pela percepção internacional de suas próprias práticas democráticas, parece ter maior impacto sobre as decisões tomadas e a participação no regime. Já fatores estruturais, como a proximidade geográfica ou rivalidades geopolíticas, têm pouca influência sobre as formas de participação de um Estado nesse regime.

3.2. Limitações da OEA

Após analisar os dados e os diferentes casos de crises democráticas nas Américas, restam ainda algumas questões a responder: poderia a OEA ter um maior papel na promoção da democracia? Quais são os fatores que impedem uma atuação mais forte e incisiva, não apenas na resolução de crises, mas também na sua prevenção? Enfim, quais são as limitações da organização?

A primeira e talvez mais evidente limitação diz respeito à natureza das organizações internacionais. Por não estar hierarquicamente acima dos Estados, num sistema de anarquia internacional (WALTZ, 1959), as decisões da OEA não podem ser impostas, a não ser quando dizem respeito às normas internas da própria organização como, por exemplo, a suspensão de

um membro. No caso de sanções, como congelamento de contas bancárias, suspensão de empréstimos ou doações, ruptura de relações diplomáticas ou estabelecimento de embargos, as decisões têm caráter apenas recomendatório, e sua aplicação é sempre voluntária.

Mesmo assim, conforme o pressuposto da democracia como um direito dos povos se consolida, fica cada vez mais difícil para os Estados absterem-se de aderir a tais decisões. E não se pode negar que medidas dessa natureza repercutem de forma significativa no desenrolar das crises, pois tendem a isolar internacionalmente os governos que tenham alcançado o poder por vias anti-constitucionais (PERINA, 2001).

Essa questão está diretamente relacionada à dicotomia entre a defesa da democracia e os princípios de soberania e não-intervenção nos assuntos internos dos Estados. A América Latina é especialmente sensível no que diz respeito a esses princípios, pois no passado vários países sofreram intervenções, essencialmente dos Estados Unidos, sob o pretexto de proteger a região da ameaça comunista ou das ameaças contra a paz e a segurança. Sucessivos governos norte-americanos tomaram medidas coercitivas unilaterais contra Fidel Castro, em Cuba (bloqueio naval, apoio a grupos anti-castristas e embargos); contra os grupos revolucionários pró-castristas que pretendiam tomar o poder na República Dominicana, em 1965; ou, mais recentemente, contra a ditadura do General Noriega, através de uma intervenção militar no Panamá, em 1989, que se baseou em acusações de violação dos direitos humanos, do não-exercício da democracia e da ameaça à paz e à segurança na região. Medidas coercitivas também foram tomadas no caso do Haiti, em 1994, porém com autorização da ONU (PERINA, 2001).

Isso nos remete a ainda outro ponto frágil na organização: a assimetria nas relações interamericanas. A simples participação dos Estados Unidos limita a disposição dos demais países-membros a conceder-lhe maiores poderes e possibilidades de atuação. Villa (2003) explica que, sendo a OEA uma organização de constituição predominantemente estatal, seu funcionamento “apresenta a dupla característica de representante de interesses estatais e de organismo que procura agir com um mínimo de identidade própria” (p. 59). A tensão em torno de ambas as funções acaba resolvendo-se em favor da primeira. Isso significa que temos países com as mais variadas dimensões de poderes, com objetivos de política internacional marginais (maioria dos Estados-membros), de alcance médio (potências regionais principais, como o Brasil, ou secundárias, como México e Argentina) e aqueles com objetivos estruturais – neste caso, a superpotência norte-americana.

Para o autor, os conflitos mais sérios evidentemente se dão entre a superpotência e a potência regional, que tenta afirmar sua autonomia local. A afirmação da liderança da potência regional, por exemplo o Brasil, é percebida tanto pela superpotência como pela potência regional secundária (Argentina) como um desequilíbrio da balança regional de poder. Nesse caso, a Argentina tenderia a seguir os movimentos da superpotência e contrapor-se ao Brasil, o que é observado empiricamente na maioria dos casos. Disso decorre que a eficácia dos instrumentos de defesa da democracia utilizados pela OEA estariam limitados pelo interesse nacional dos principais Estados da Organização.

Outra questão controversa no seio da organização é a relutância em se adotar medidas militares na resolução de crises. Alguns autores (COOPER E LEGLER, 2001; HERZ, 2008) apontam isso como uma deficiência a ser superada. Notavelmente, o Brasil se absteve de votar na resolução 940¹⁹ do Conselho de Segurança da ONU, a qual dava o aval da organização para que uma força multinacional usasse de todos os meios necessários para o restabelecimento da ordem no Haiti. Similarmente, Chile, Colômbia, Equador, Peru e México se recusaram a participar dessa força multinacional, criada para restabelecer Aristide no poder. O Grupo do Rio, cujos membros incluem a maioria dos Estados latino-americanos, é contra o uso de força militar para resguardar a democracia.

Conforme Herz (2008):

A organização não desenvolveu uma capacidade militar, apesar de sua experiência em operações de paz na América Central; e o processo de tomada de decisões, baseado na construção do consenso, num contexto no qual existe uma ampla divisão em assuntos de segurança na região, não permite um maior ativismo. (p. 24, tradução nossa)

A autora explica que o receio dos países latino-americanos é, mais uma vez, de permitir o uso da força possa acarretar num controle maior dos Estados Unidos sobre diferentes aspectos das políticas doméstica e internacional da região. Além disso, sucessivos governos norte-americanos já afirmaram que se reservam o direito de agir unilateralmente, o que também dificulta o fortalecimento de instituições multilaterais.

Cooper e Legler (2001) vêem a falta de uma liderança decisiva e sustentada, tanto no nível nacional quanto coletivo, como um problema central para a organização. Dentre as razões apontadas, estão: uma doutrina de solidariedade democrática imperfeita e incompleta,

¹⁹ De 31 de julho de 1991.

em razão de algumas das fragilidades que já vimos anteriormente; uma fraca e indefinida divisão de trabalho, pois há muitas organizações regionais – Mercosul, CARICOM, Grupo Andino – procurando defender a democracia em diferentes níveis e variados foruns; escassos recursos financeiros; e problemas internos debilitantes nos países com potencial para se tornarem lideranças regionais.

Os Estados Unidos, que seriam talvez o líder mais óbvio na construção de uma autêntica comunidade democrática latino-americana, marginalizou a região no período pós-Guerra Fria. Ele voltou sua atenção para outras áreas do globo, como as crises econômicas na Ásia e na Rússia, ou os conflitos no Oriente Médio e na ex-Iugoslávia. Isso abriu espaço para potências médias ou intermediárias: Canadá, Argentina, Chile, Brasil e México. Por não possuir grandes recursos e poder estrutural, eles basearam seu potencial de liderança em formas de influência não-estruturais, como o intenso uso de suas habilidades diplomáticas. Porém, cada um dos possíveis candidatos são limitados por fatores sistêmicos e domésticos variados, e o regime interamericano de defesa da democracia segue aguardando o surgimento de uma liderança forte e coerente.

É necessário desenvolver mais profundamente uma importante fragilidade que até o momento foi apenas mencionada: a escassez de recursos da organização. O orçamento total projetado para o ano fiscal de 2011 foram modestos US\$ 90.062 milhões²⁰, o que não foge à média das quantias dos últimos anos. Além disso, as operações e programas promovidos pela instituição ainda sofrem com a inadimplência de um número significativo de países-membros. Assim, a instituição depende de contribuições específicas de doadores externos para financiar muitas de suas tarefas básicas, como observações eleitorais, por exemplo.

A perspectiva de resolução desse problema num futuro próximo não é boa: para o ano de 2012, os legisladores republicanos norte-americanos eliminaram o valor da contribuição anual dos Estados Unidos à OEA, US\$ 44,2 milhões – mais da metade do fundo ordinário da organização (descontando-se o fundo voluntário). A justificativa é que "a OEA, em vez de defender as democracias, está apoiando e mimando pessoas como Hugo Chávez", afirmou o republicano Connie Mack, da Flórida (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011, s/p).

Apesar de apresentar tantas fragilidades, a organização teve participação relevante em um número considerável de sucessos na proteção da democracia. No entanto, vemos que em muitos países as crises são recorrentes. Dentre os casos estudados nesse trabalho, Haiti,

²⁰ AG/RES. 1 (XL-E/10) de 30 de setembro de 2010.

Venezuela e Equador aparecem duas vezes cada um. A realidade, caso consideremos todas as crises na América Latina desde o fim da Guerra Fria, é ainda mais amarga: Honduras, por exemplo, sofreu mais de cem golpes de Estado desde que se tornou independente da Espanha, em 1821; e no Equador, três presidentes foram destituídos nos últimos 10 anos.

Resta, portanto, a questão de se a ação da OEA tem sido apenas pontual, concentrando-se em reverter as crises momentaneamente e retornar ao status quo, ou se ela tem também influenciado uma melhora na qualidade das democracias no continente. Irei discorrer sobre o assunto a seguir.

3.3. A qualidade das democracias na América Latina

Apesar das muitas diferenças culturais, linguísticas e étnicas que compõem o que chamamos de América Latina, há algumas semelhanças indiscutíveis para que coloquemos todos aglomerados dentro do mesmo termo: todos são países em vias de desenvolvimento, com democracias emergentes, saídas de ditaduras militares ou caudilhescas, salvo poucas exceções. Porém, conforme Maria D'Araújo (2006), “A democratização da política ainda não se fez acompanhar pela necessária democratização das relações entre Estado, governo e sociedade” (D'ARAUJO, 2006, p. 3). Grande parte da população nesses países concordaria com um governo autoritário se ele fosse capaz de resolver problemas sociais e econômicos, especialmente o desemprego.

Mas mesmo com inúmeras tentativas de ganhar o poder passando por cima das regras constitucionais, a sucessão no poder tem sido feita pelas vias democráticas – através de eleições e respeitando-se as leis. Na maior parte dos casos, as eleições têm transcorrido sem maiores incidentes, o calendário eleitoral tem sido mantido e os mandatos cumpridos. Porém, um dos problemas que aflige nossa vida política está justamente em considerar que consistem em regimes democráticos aqueles nos quais os governantes são escolhidos através de um processo eleitoral, dando pouca importância aos demais fatores que caracterizam uma democracia, como respeito aos direitos humanos, liberdades civis, instituições fortes e controle da corrupção, por exemplo.

Villa (2003) discute exatamente a distância entre o modelo de democracia prevalecente na América Latina, e o tipo ideal de democracia euro-americano, que se caracteriza por uma

alta institucionalização de suas práticas democráticas, o respeito pela formação da vontade política por meio da regra da maioria, o funcionamento do mecanismo de accountability ou de prestação de contas (dos governantes para o demos ou dos principais poderes entre si), a incorporação dos grupos organizados e representativos de interesses sociais na definição e discussão da agenda política e a alta institucionalização dos mecanismos eleitorais que exprimem os desejos da maioria e da minoria na eleição de seus representantes. (p. 58).

O modelo latino-americano contrapõe-se quase que totalmente: sua institucionalização das práticas democráticas é baixa e pouco definida, e não há transparência no exercício das regras do jogo eleitoral. A figura do presidente parece deter o poder de fazer discricionariamente tudo, dado que foi eleito por uma maioria, e não há um mecanismo de accountability entre o governo e o povo e entre os poderes públicos. A agenda do Presidente da República e seus assessores é definida unilateralmente, sem levar em conta os interesses de outros grupos e segmentos públicos. Há uma constante troca de acusações entre presidente e Congresso Nacional. Villa (2003) explica que essa imensa solidão no poder do Presidente da República pode transformar-se em vazio de poder, resultando na perda de legitimidade do mandato popular algumas vezes ainda na metade do tempo transcorrido (VILLA, 2003, p. 58). Além de todos esses fatores, acrescente-se ainda a continuidade de certas estruturas vigilantistas (caso dos corpos de segurança ou de inteligência estatal) do período autoritário.

Para Arceneaux e Pion-Berlin (2007), o fato observado de que a OEA responde debilmente a crises que são ambíguas ou nas quais os envolvidos clamam vigorosamente pelo respeito à sua soberania acaba incentivando a perpetuação de regimes democráticos fracos. A reação da organização para esses casos é, geralmente, a emissão de declarações de encorajamento ou apoio às partes envolvidas e, para os autores, isso é o mesmo que conceder as bençãos a um processo democrático altamente falho ou, pior ainda, dar cobertura para estratégias anti-democráticas. Dessa forma, a OEA está apoiando democracias de baixa qualidade e com legitimidade declinante para suas próprias populações.

Essas democracias são caracterizadas por “governos impassíveis, instituições fracas e baixas capacidades de resolução de problemas” (ARCERNEAUX E PION-BERLIN, 2007, p. 24, tradução nossa). Percebe-se uma redução na eficácia dos governos da região, e a população está menos confiante nos partidos políticos, líderes, legislaturas e executivos, do que estave no início da transição democrática. Isso implica, também, em uma abertura para formas mais limitadas de influência militar. Se, por um lado, os golpes militares na região têm sido inibidos pela organização, por outro lado as democracias falhas têm permitido um maior envolvimento militar em operações de âmbito interno, que respondem a dilemas variados que

regimes fracos não conseguem resolver. Líderes civis têm convocado, cada vez mais, contingentes militares para suprimir protestos (Venezuela), patrulhar ruas juntamente à polícia (Guatemala), combater o narcotráfico (Brasil, Colômbia, Bolívia), prestar assistência em desastres naturais (América Central, vários países), trabalhar em programas de diminuição da pobreza (Venezuela, Argentina), entre outros.

Um bom índice para se avaliar a qualidade das democracias é o relatório anual da Freedom House, uma organização não-governamental que se dedica a pesquisar e defender a democracia, a liberdade política e os direitos humanos. Todos os anos, desde 1973, a organização publica o relatório no qual atribui uma pontuação a cada país, indicando seus níveis de liberdade civil e direitos políticos, sendo 1 para o mais livre, e 7 para o menos livre. Os países são, então, classificados entre “livre” (1.0-2.5), “parcialmente livre” (3.0-5.0) ou “não-livre” (5.5-7). É feita, ainda, outra classificação relevante para esse estudo, entre “democracias eleitorais” e “democracias liberais”. Todos os países considerados livres são qualificados tanto como democracias eleitorais quanto como democracias liberais. Já os parcialmente livres podem ser qualificados como democracias eleitorais, mas não liberais.

O uso desse índice para determinar a qualidade das democracias pode ser considerado razoavelmente confiável, pois as pontuações são feitas através da avaliação de duas amplas categorias que derivam da Declaração Universal dos Direitos Humanos: direitos políticos e liberdades civis. São feitas 25 perguntas: 10 relacionadas aos direitos políticos, que inclui processo eleitoral, pluralismo político e participação, e funcionamento do governo; e 15 relacionadas às liberdades civis, abrangendo liberdade de expressão e crença, direitos de associação e organização, estado de direito e direitos individuais e de autonomia pessoal. Uma boa pontuação em direitos políticos (ou seja, uma pontuação mais próxima de 1) implica na classificação do país como democracia eleitoral. Para ser considerado uma democracia liberal, o país deve alcançar também uma pontuação razoável em liberdades civis²¹.

No relatório de 2011, que considera eventos ocorridos em 2010, tivemos na América Latina apenas um país considerado não-livre, e que apresenta esse status desde o início da medição: Cuba. A grande maioria é, hoje, considerada livre, totalizando 22 países, ou 66% dos Estados latino-americanos. Entre os parcialmente livres – 10 países, 30% do total – estão Bolívia, Colômbia, Venezuela, Honduras e Haiti. Os três últimos não se classificam como democracias eleitorais nem liberais. Se comparado ao relatório de 1991, ano da assinatura da Resolução 1080, a mudança quantitativa foi pequena. Além de Cuba, Haiti também era

²¹ <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=277>, acesso em 29/10/11.

classificado como não-livre, e 11 países (33%) eram parcialmente livres. Os países considerados livres já representavam maioria, 60% do total.

De uma perspectiva histórica, podem-se observar alguns padrões nos dados sobre a democracia desde o fim da Guerra Fria até a atualidade. Cuba e Haiti continuam sendo os dois casos mais críticos: nenhum dos dois jamais foi classificado como livre pela Freedom House. Nessa estatística também entram alguns países da América Central, como Guatemala e Nicarágua, e outros da América do Sul, como Colômbia e Paraguai. Essas democracias cronicamente fracas seguem constituindo um desafio para a democratização do continente. Além disso, observa-se também que alguns países que foram considerados livres durante pelo menos a maior parte dos anos 1990, experimentaram, mais recentemente, problemas com a estabilidade e consolidação democráticas. A Bolívia vem sendo classificada como parcialmente livre desde o relatório de 2004. A Venezuela oscilou, mas teve mais classificações de parcialmente livre do que de livre nas últimas duas décadas, e esta continua sendo sua categoria atual. Da mesma forma encontram-se Equador e Honduras. Mas é claro que houve, também, casos de países que, por diversos anos, apareceram nos relatórios como parcialmente livres, e hoje apresentam o status de livres, como Brasil, El Salvador, Peru, República Dominicana e Trinidad e Tobago.

Conclusão

As Organizações Internacionais cresceram em importância e especialização no período pós-Guerra Fria. Com o fim da bipolaridade hegemônica e ideológica, vem se intensificando o processo de globalização e multipolarização da política mundial, ao mesmo tempo em que opera-se também uma regionalização e especialização crescente da política.

A OEA representa bem essa tendência. Ela nasceu no início do conflito Leste-Oeste, defendendo textualmente diversos valores que não praticava, mas que serviam principalmente ao propósito de definir o alinhamento da região às posições da potência ocidental. Por décadas a organização não passou de uma ferramenta nas mãos dos Estados Unidos, que a usou para consolidar sua esfera de influência na região e para legitimizar intervenções, sob o pretexto de conter o avanço da ameaça comunista. Isso manchou a credibilidade da organização, e criou um temor entre os países latino-americanos de conceder-lhe muitos poderes para interferir em casos de crises internas.

Entretanto, com o fim do embate ideológico e a definição do capitalismo como sistema predominante, foi possível repensar algumas funções da organização e suas possibilidades de atuação. Na América Latina, a maior parte dos países viveu anos de terror sob regimes autoritários, iniciando o processo de redemocratização apenas nas últimas décadas do século XX. Pareceu, então, necessário criar um sistema interamericano que reforçasse os princípios democráticos, e que criasse instrumentos institucionais para ajudar a consolidar essas novas democracias. A ocorrência de crises em regimes democráticos na região constitui uma ameaça aos regimes políticos dos países vizinhos, e portanto a preocupação em evitá-las deve ser de todos. Ao mesmo tempo, era preciso ter cuidado para que os instrumentos criados não fossem usados para justificar intervenções ou interferência nos assuntos internos dos países-membros, especialmente por parte dos Estados Unidos.

A primeira ferramenta trouxe conceitos muito vagos e possibilidades de atuação pouco definidas. Por vezes, é desejável que as regras desses regimes internacionais seja vaga, não apenas para criar um quadro geral que pode ser usado numa ampla gama de situações, mas também porque elas são produto de barganhas entre atores estatais, preocupados com a possibilidade de invasão de suas soberanias. Porém, a resolução 1080 começou a mostrar-se muito limitada para os problemas contemporâneos que atingem a democracia, com um escopo e possibilidade de atuação pouco abrangentes. A Carta Democrática Interamericana foi uma tentativa de contemplar as formas múltiplas que as ameaças à democracia podem assumir, tornando o tempo de resposta mais ágil e ampliando as possibilidades de sua aplicação. Porém, a Carta Democrática não muda os incentivos e desincentivos para a cooperação dos Estados-membros, e seu bom funcionamento depende do consenso entre os países da região no emprego de suas provisões.

É importante lembrar que a OEA é uma organização formada por Estados, e suas decisões dependem da vontade e dos interesses de seus membros. Para entender sua atuação, é necessário avaliar os prós e contras que determinada ação pode representar para cada membro. Dessa forma, sua reação não é homogênea em diferentes casos, mas podemos observar alguns padrões: uma reação mais forte em casos de golpes, mas ainda muito tímida nos casos mais ambíguos; hesitação frente a uma invocação mais contundente do princípio da não-intervenção e do respeito à soberania; influência ainda forte do poder dos Estados Unidos, embora este não tenha sempre conseguido o desfecho que desejava; e grande relevância da opinião pública interna na determinação da intensidade da reação.

É claro que a solução da maioria das crises não foi decorrente exclusivamente da ação da OEA – possivelmente de nenhuma delas. Afinal, por mais duras que sejam as decisões da Organização, ela não está hierarquicamente acima dos Estados e, portanto, não pode impor sua vontade aos Estados-membros. Essa é uma limitação de todas as organizações internacionais. No caso da OEA, em especial, há o pressuposto de que a resolução de problemas seja alcançada apenas pelas vias da negociação e da diplomacia, e não pelo uso da força – embora isso tenha sido possível no Haiti, quando se formou uma parceria com as Nações Unidas. Enquanto alguns podem ver isso como uma deficiência, não é difícil entender que, em uma entidade com desequilíbrio de poder tão grande – onde possuem iguais direitos de voto Estados Unidos e Guatemala, Brasil e Suriname – e numa região com histórico de intervenções indesejadas por parte dos mais poderosos, haja uma cautela redobrada em se conceder demasiados recursos e força à instituição.

Mesmo assim, não se pode negar que a organização tenha uma influência positiva na resolução das crises. É provável que golpistas planejando tomar o poder pelas vias não-constitucionais pensem duas vezes nas consequências que isso pode acarretar como, no mínimo, isolamento político e econômico. Além disso, o membro pode ainda ser suspenso da organização, deixando de participar em importantes processos decisórios sobre acordos regionais. Resta saber se essas restrições superam as vantagens de se deter o poder ditatorial de um país. Para Cuba, não poder atuar como país-membro da OEA por 47 anos não pareceu fazer diferença – o país recusou o convite de retornar à organização em 2009.

Mas será que a organização não poderia atuar de forma mais contundente e eficaz na resolução de crises? Como vimos, a força da atuação da OEA está relacionada à natureza das crises. Sua reação tem sido forte nos casos claros de golpes ou autogolpes, nos quais não há dúvidas sobre sua inconstitucionalidade. Ainda, nos casos em que existe certa ambiguidade, a atuação também tem sido eficaz, embora seja mais fraca e não tenha uma influência tão robusta no sucesso do desfecho. Porém, há também casos em que a reação da entidade é quase nula. Talvez fosse importante tornar os instrumentos institucionais criados para a defesa da democracia ainda mais abrangentes, para que nenhuma situação de real perigo aos regimes democráticos seja negligenciada. Porém, a opinião da maioria dos acadêmicos e estudiosos do assunto parece ser a de que a OEA deveria focar mais em mecanismos que consigam prever quando uma crise se aproxima, para combatê-la antes que se efetue o rompimento com a ordem democrática de fato, e em ações preventivas e de fortalecimento das instituições democráticas na região, que ainda encontram-se muito fracas.

A OEA possui, como vimos, alguns instrumentos voltados para a promoção da democracia no continente. O principal deles é a UPD, cuja atividade mais importante são as missões de observação eleitoral, mas que também se engaja em processos de internalização e fortalecimento de valores e práticas democráticas. O foco maior se dá na educação, financiando pesquisas, concedendo bolsas de estudos, promovendo cursos e fóruns de discussão. Entretanto, essas atividades já são sustentadas com enorme dificuldade pelos escassos recursos da organização. Para que houvesse uma construção significativa da cultura democrática, seria necessário um comprometimento financeiro bem maior por parte de seus membros. Mas, ao invés disso, a perspectiva é que esses recursos diminuam drasticamente, após a notícia de que os Estados Unidos, que contribuem com a maior parte da receita da organização, cortaram a verba que seria direcionada a ela em 2012. A não ser que os demais países-membros tomem a dianteira e discutam formas de garantir a continuidade das atividades da OEA, o temor é que a organização torne-se, novamente, fonte de meros discursos retóricos, direcionados aos interesses de uma única potência, da qual depende economicamente.

Enfim, se é para a Organização dos Estados Americanos continuar crescendo na sua função de defensora da democracia na região, é necessário que os países estejam dispostos a comprometer-se mais, não apenas financeiramente, mas também com os princípios da entidade. Que eles sejam proativos no fomento da cultura democrática, e que possam ceder um pouco mais na questão da soberania, cooperando para se fortalecer mutuamente. Os regimes democráticos da América Latina são jovens e seguem evoluindo, mesmo que de forma gradativa. Qualquer ação multilateral nesse sentido só tem a acrescentar, e a tendência é que a atuação da organização se torne cada vez mais eficaz e positiva.

Bibliografia

ACEVEDO, Domingo E. e GROSSMAN, Cláudio. The organization of American States and the Protection of Democracy. In.: FARER, Tom (ed.) *Beyond Sovereignty – Collectively Defending Democracy in the Americas*, 1996, pp.132-149.

ALICE, Mauricio, *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente. Las posiciones argentinas*, Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, 2002.

ARCENEUX, Craig e PION-BERLIN, David. Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America. *Latin American Politics and Society*, vol. 49, n° 2, 2007.

ARRIGHI, J. M. *OEA : Organização dos Estados Americanos*. Barueri, SP: Manole, 2004.

BONIFACE, D. S. *A Democratic Norm for the Western Hemisphere? An Analysis of the Organisation of American States, 1991-present*. Latin American Studies Association (LASA) Conference, Las Vegas, Nevada, outubro 7-9, 2004.

BRANFORD, B. *Analysis: Chavez at eye of storm*. BBC News Online. Disponível em <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3559668.stm>>. Acesso em 03 de novembro de 2007.

BUENO, Clodoaldo. Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). *Revista Estudos Históricos*, Vol. 10, n° 20, 1997.

CÂMARA, Irene Pessôa de Lima. *Em nome da democracia – a OEA e a crise haitiana 1991-1994*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, CEE, 1998.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

COOPER, Andrew Fenton e LEGLER, Thomas. The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership. *Latin American Politics and Society* vol. 43, n° 1, 2001, pp. 103-126.

_____. *Intervention without intervening?: the OAS defense and promotion of democracy in the Americas*, 1st ed.. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2006.

D'ARAÚJO, M. C. *Prospectos da democracia na América Latina em 2006*. CPDOC/Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2006.

DESCH, Michael. *When the Third World Matters: Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1993.

DIEHL, P. F. Geography and War: A Review and Reassessment of the Empirical Literature. *International Interactions*, v. 17, n. 1, 1991, p. 11-27.

FAGUNDES, P. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. *Boletim Meridiano* 47, América do Norte, nº 11, maio 2010.

FELISBINO, R. de A. Como está o regime democrático nos países da América do Sul? As opiniões dos parlamentares sul-americanos. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 88, setembro 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. “Brasil não sabia de meus planos”, diz Zelaya. Notícias. Mundo. 23 de set. de 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u627883.shtml>>. Acesso em: 20/06/2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. Republicanos cortam aportes dos EUA à OEA no orçamento de 2012. Notícias. Mundo. 20 de jul. de 2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/946286-republicanos-cortam-aportes-dos-eua-a-oea-no-orcamento-de-2012.shtml>>. Acesso em: 04 de novembro de 2011.

FOURNIER, D. The Alfonsín Administration and the Promotion of Democratic Values in the Southern Cone and the Andes. *Journal of Latin American Studies*, v. 31, n. 1, 1999, p. 39-74.

GÉRARD, Pierre-Charles. Crisis del Estado e intervención internacional en Haití. Bajo el Volcán, v. 4, n. 8, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México: 2004, p. 27-39.

GRATIUS, S. *Puede la OEA jugar un mayor papel en la promoción de la democracia?* Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, junho 2005. p. 503-520.

HAGE, José Alexandre A. Breves notas sobre a Guerra do Gás na Bolívia. *Polêmica* jul-set 7(3): 2008, pp. 32-43.

HERZ, M. Does the Organisation of American States Matter? *Crisis States Working Papers Series* nº 2, Working Paper 34, abril 2008.

HUNTINGTON, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster, 1998.

JACOME, C. M. B. (org.) *Cultura(s) política(s) e democracia no século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2011.

JONES, B. *Hugo! The Hugo Chávez Story: From Mud Hut to Perpetual Revolution*, London: The Bodley Head, 2008, p. 305-306.

JULIÃO, T. S. *Crise política e golpe de Estado em Honduras e o retrocesso democrático na América Latina*. Disponível em <<http://mundorama.net/2009/06/30/crise-politica-e-golpe-de-estado-em-honduras-e-o-retrocesso-democratico-na-america-latina-por-tais-sandrim-juliao/>>. Acesso em 03 de novembro de 2011.

KRASNER, S. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failed States. *International Security*, v. 29, n. 22004, p. 85-120.

LACERDA, Paulo C. N. de. Constituição foi usada para legitimar golpe. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2009-set-28/constituicao-honduras-foi-usada-legitimar-golpe-estado>>. Acesso em 03 de novembro de 2011.

LEVITT, B. S. A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. *Latin American Politics and Society*, v. 48, n° 3, setembro 2006, pp. 93-123.

MARTÍNEZ, A. A. La construcción democrática en Haití: ¿un problema de educación?. In: XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, jun 11-14, 2009.

MEARSHEIMER, J. J. *The tragedy of great power politics*. New York: W. W. Norton, 2001.

MILLET, Richard L. Beyond Sovereignty: International Efforts to Support Latin American Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 36, n. 3, 1994, p. 1-23.

NYE JR., J. S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

Organização dos Estados Americanos (OEA). Res/2, Ser/F II.17, Doc 49/79, Rev. 2. Washington, DC: OEA, 23 de junho de 1979.

_____. OEA/Ser.P AG/doc.16 (XIV-E/85) Rev. 2., 26 de fevereiro de 1985.

_____. AG/RES.1063 (XX/90), 8 de junho de 1990.

_____. AG/RES. 1080 (XXI-O/91), 5 de junho de 1991.

_____. MRE/RES. 1/91 “Apoio ao Governo Democrático do Haiti.”, 3 de outubro de 1991.

- _____. CP/RES. 576 (887/92), 4 de fevereiro de 1992.
- _____. AG/RES. 1189 (XXII-O/92), 23 de maio de 1992.
- _____. AG/DEC.4 (XXIII-0/93), 8 de junho de 1993.
- _____. S/RES/940 de 31 de julho de 1994.
- _____. CP/INF.3964/96 rev. 1, 6 de outubro de 1997.
- _____. AG/RES.1838 (XXXI-O/01), 11 de setembro de 2001.
- _____. CP/Res. 849 (1384/03), 15 de outubro de 2003.
- _____. CP/Res. 852 (1387/03), 22 de outubro de 2003.
- _____. CP/RES. 862 (1401/04), 29 de fevereiro de 2004.
- _____. CP/Res. 880 (1478/05), 22 de abril de 2005.
- _____. AG/DEC. 42 (XXXV-O/05), 7 de junho de 2005.
- _____. CP/Res. 885 (1499/05), 26 de julho de 2005.
- _____. AG/RES. 1 (XL-E/10), 30 de setembro de 2010.

OWEN, J. M. The Foreign Imposition of Domestic Institutions. *International Organization*, v. 56, n. 2, 2002, p. 375-409.

PERINA, R. M. El régimen democrático interamericano: El papel de la OEA. In: *Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras*. Bogotá, Colômbia: Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes maio 2001.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-60.

SANTISO, C. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 24, n 2, julho/dezembro 2002, p. 397-431.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Venezuela: o golpe de abril no contexto internacional*. Disponível em: <<http://www.esg.br/uploads/2009/03/fcarlos3.pdf>>. Acesso em: 22/08/11.

SOUSA, Helena Massote de Moura. *A organização dos Estados Americanos e o compromisso coletivo com a democracia representativa: do compromisso de Santiago à carta democrática interamericana*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

STARR, Harvey e MOST, Benjamin. A Return Journey: Richardson, “Frontiers”, and War in the 1946-1965 Era. *Journal of Conflict Resolution*, v. 22, 1978, p. 323-56.

TAMAYO, Juan. Venezuela’s Rebellion: a Bizarre Mix of Events. *Miami Herald*, 1A, 16 de abril, 2002.

VADELL, Javier A. O golpe na democracia de Honduras e o papel do Brasil. *Em Debate*, Belho Horizonte, v. 1, n. 2, out. 2009, p. 32-35.

VÁSQUEZ, John. *The War Puzzle*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

VILLA, R. A. D. A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 20, junho 2003.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press, 1959.