

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

**MARIANA DA SILVA**

**PAPEL DO MERCOSUL NA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA DO PARAGUAI  
(1989-2000)**

**Porto Alegre**

**2011**

**MARIANA DA SILVA**

**PAPEL DO MERCOSUL NA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA DO PARAGUAI  
(1989-2000)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

**Porto Alegre**

**2011**

**MARIANA DA SILVA**

**PAPEL DO MERCOSUL NA CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA DO PARAGUAI  
(1989-2000)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2011.

---

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva - orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Durante a realização desse trabalho de conclusão, eu pude contar com o apoio de pessoas que foram de inestimável importância: meus pais, Cláudio Cardoso da Silva e Maria Aparecida da Silva, pelo carinho e pela compreensão nesses meses de intenso estudo; minhas amigas e colegas de graduação Ariane Bayer de Oliveira, Juliana Reckziegel e Kamila Dalbem Rodrigues, com as quais pude compartilhar minhas dúvidas, tornando mais fácil a realização desse trabalho; e meu professor orientador André Luiz Reis da Silva pela sua disposição em me ajudar nessa tarefa.

What would you think if I sang out of tune?  
Would you stand up and walk out on me?  
Lend me your ears and I'll sing you a song,  
And I'll try not to sing out of key.

I get by with a little help from my friends,  
I get high with a little help from my friends,  
Gonna try with a little help from my friends.

(John Lennon e Paul McCartney, 1967)

## RESUMO

A transição para a democracia é um fenômeno amplamente estudado na política comparada. Entretanto, os estudos desse fenômeno concentraram-se nos fatores domésticos desse processo, negligenciando os fatores internacionais. A partir da década de 1990, o papel da dimensão internacional da democratização começa ser reconsiderado, devido a atuação de algumas organizações internacionais na defesa da democracia. O Paraguai começa a ser constrangido internacionalmente pela política de direitos humanos dos EUA, a partir da década de 1970, dando início a um processo de isolamento internacional do país que apenas se aprofundaria com os processos de redemocratização do seu entorno, até que iniciasse o período de transição para a democracia. A importância do contexto internacional para o Paraguai se torna mais evidente na medida em que o novo regime de transição busca legitimar-se tanto doméstica quanto internacionalmente como democrático, para que assim pudesse finalmente se reintegrar a região e ao mundo. Desde sua origem, o processo de integração entre Argentina e Brasil, que daria origem ao Mercosul, exigiu o funcionamento do regime democrático para participação. Inicialmente, a condicionalidade democrática estava relacionada com a necessidade de legitimação interna, frente à sociedade civil e às forças autoritárias, e externa nesses dois países, que também estavam em período de democratização. Em 1991, o Mercosul é firmado em Assunção no Paraguai. Com as ameaças à ordem democrática que o país sofre em 1996 e 1999, os países do bloco desempenham um papel fundamental, constrangendo as forças golpistas e na busca por apoio internacional às forças constitucionais. Entretanto, a democracia paraguaia ainda sofre com a manutenção da vinculação entre as Forças Armadas e o Partido Colorado, a principal consequência política da transição para a democracia desde cima. Por outro lado, com a permanente importância do Mercosul para o país e a diminuição da participação do Partido Colorado na política paraguaia, uma ruptura na ordem democrática parece uma possibilidade cada vez mais distante.

**Palavras-chave:** organizações internacionais, democratização, Mercosul, Paraguai, condicionalidade democrática.

## ABSTRACT

Democratic transition is a phenomenon widely studied in comparative politics. However, studies of this phenomenon have focused on domestic factors of this process, the international factors are overlooked. From the 1990s, the role of the international dimension of democratization begins to be reconsidered, because the activities of some international organizations in the defense of democracy. Paraguay begins to be constrained by international human rights policy of the United States from the 1970s, initiating a process of international isolation that only deepens with the processes of re-democratization with its surroundings, until begin the period of democratic transition. The importance of the international context for Paraguay becomes increasingly evident that the new transitional regime seeks to legitimize itself domestically and internationally as democratic, so that we could finally rejoin the region and the world. Since its beginning, the integration process between Argentina and Brazil, which would lead to Mercosur, set democratic system condition on membership. Initially, the democratic conditionality was related to the need for domestic, to civil society and authoritarian forces, and international legitimacy in both countries, who were also in a period of democratization. In 1991, Mercosur is signed in Asuncion in Paraguay. The threats to democracy that the country suffers in 1996 and 1999, led MERCOSUR countries play a key role in constraining the coup forces and searching for international support to the constitutional forces. However, Paraguayan democracy is still suffer with maintaining the link between the military and the Colorado Party, the main consequence of the political transition to democracy from above. On the other hand, the ongoing importance of Mercosur for the country and reduced participation in the policy of the Colorado Party in Paraguay, a break in democratic order seems increasingly a remote possibility.

**Keywords:** international organizations, democratization, Mercosur, Paraguay, democratic clause.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E DEMOCRATIZAÇÃO.....</b>	<b>12</b>
2.1 Contexto internacional como dimensão do processo de democratização.....	12
2.2 Organizações internacionais regionais como uma dimensão internacional da democratização.....	22
<b>3 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA PARAGUAIA.....</b>	<b>31</b>
3.1 Regime autoritário paraguaio.....	31
3.2 Processo de transição paraguaio para o regime democrático.....	40
<b>4 PAPEL DO MERCOSUL NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA PARAGUAIA .....</b>	<b>51</b>
4.1 Mercosul, a cláusula democrática e a consolidação da democracia.....	51
4.2 Crises de 1996 e 1999 e a institucionalização da cláusula democrática.....	60
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>70</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A transição democrática tornou-se um fenômeno amplamente estudado na política comparada. Uma grande quantidade de estudos, que examinam as origens e as consequências dessas transições, foram realizados para entender a “terceira onda<sup>1</sup>”. Tradicionalmente os analistas de política comparada ressaltam a importância de fatores domésticos na transição e na consolidação de regimes democráticos, de modo que as influências internacionais foram negligenciadas. Entretanto, a partir da década de 1990, observou-se que várias instituições têm tornado explícita a importância do respeito, por parte dos Estados membros, ao Estado de Direito, direitos humanos e democracia, e, por isso, criado mecanismos de controle, supervisão e promoção destes princípios (HOFFMAN; SOUZA NETO, 2007). Esse fenômeno levou a um novo interesse dos pesquisadores sobre a relevância dos fatores internacionais no processo de democratização e consolidação democrática (WHITEHEAD, 1996c; PEVEHOUSE, 2002).

O presente trabalho se propõe a realizar um estudo da transição democrática ocorrida no Paraguai a partir de 1989, com o golpe sofrido pelo ditador Alfredo Stroessner, que mantivera-se no poder por 34 anos e do papel do processo de integração ao bloco econômico Mercado Comum do Sul (Mercosul), que é oficializado com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, no processo de consolidação da sua democracia. Nesse sentido, foi realizada uma análise do regime de Stroessner, e do legado que este deixou para a política paraguaia; das características do golpe militar que levou ao fim do regime stroessnerista, implicando numa transição para democracia “desde cima” no Paraguai, que influenciou o desenvolvimento da sua democracia, relacionando-a com o início do processo de integração do Cone Sul, presente como um constrangimento às decisões do novo regime; também foi analisado o processo integracionista entre Argentina e Brasil que daria origem ao Mercosul; e por fim as crises que a ordem constitucional democrática paraguaia vivenciou nos anos 1996 e 1999. Neste trabalho, também foi realizada uma revisão da bibliografia concernente ao papel das organizações internacionais regionais nos processos de democratização.

---

1 Ver Huntington (1991).

O Paraguai sofre com a debilidade do seu sistema político e com o desprestígio que sofrem suas instituições, resultantes de uma “cultura política de baixa institucionalidade”. No Mercosul, é considerado um “Estado problema”, dado seu déficit de legalidade, de estabilidade política e autogestão (RODRIGUEZ, 2001 apud SOARES, 2007, p. 75). Sua transição democrática tem enfrentado dois grandes desafios: a implantação de um regime democrático num país sem experiência democrática, pelas mesmas forças políticas que ocupavam posições de destaque no governo deposto; e o desafio de desvincular o aparelho estatal do Partido Colorado (SOARES, 2007, p. 74). O Paraguai pode ser classificado formalmente como um país democrático, só que as dimensões qualitativas da sua democracia ainda são baixas. A transparência legislativa é baixa e existe grande desconfiança do processo eleitoral, o que torna a democracia pouco valorizada. A influência da sociedade civil continua relativamente débil, enquanto a influência dos poderosos tem aumentado. Por sua vez, a população é cética frente ao poder da economia ilícita e informal, à tradição de patrimonialismo estatal, à presença de grupos amigos do poder e à falta de instituições e normas impessoais (SOARES, 2007, p. 75).

Com o objetivo analisar o papel do Mercosul na consolidação da democracia paraguaia, realizou-se uma análise dos processos de transição e consolidação da democracia no país, levando em consideração os fatores internos e externos, em relação a estes últimos, com destaque para o Mercosul. Especificamente, este estudo pretendeu atingir os seguintes objetivos: analisar o sistema de governo paraguaio anterior ao processo de transição democrática, o próprio processo de transição democrática e os principais fatores envolvidos, internos e externos, as características da democracia paraguaia, e o papel do Mercosul no processo de consolidação democrática.

Justifica-se o trabalho a ser desenvolvido sobre o processo de democratização paraguaia, pelo fato de existirem poucos estudos no Brasil sobre o Paraguai, assim como entre os próprios pesquisadores paraguaios. Em grande parte isso decorre do fato dos estudos realizados sobre a região normalmente enfocarem a Argentina e o Brasil que são considerados os principais atores na região. Por outro lado, a questão da transição democrática assume especial importância quando se observa que ela se insere num contexto regional que resultaria na formação do bloco regional e para o qual esta parece ter especial importância. Ainda que a democratização no Paraguai tenha um significado diferente daquele que possui para os outros países, como Argentina e Brasil, em que esta representou uma reconstrução da democracia, já

que no Paraguai esta assume a forma de uma conquista da democracia. A escolha da análise dos fatores internacionais no processo de consolidação da democracia paraguaia se justifica pelas ameaças que o regime democrático sofreu nos anos de 1996 e 1999, quando as pressões externas tiveram grande importância para a manutenção do regime democrático.

Neste trabalho se partirá da pergunta: Qual a relação entre o processo de transição e consolidação para a democracia no Paraguai, enquanto um fenômeno político doméstico, e o de integração ao Mercosul? A hipótese inicial é a de que existe uma relação estreita entre ambos. Essa formulação é a hipótese geral deste trabalho. A partir da hipótese geral de que existe uma relação estreita entre o processo de consolidação democrática paraguaio e a integração ao Mercosul partem as seguintes hipóteses secundárias: os processos políticos internos são influenciados pela política e instituições internacionais; o processo de democratização paraguaio influenciou a adesão do país ao Mercosul; o Mercosul tem sido um fator para a consolidação da democracia no Paraguai.

Desde os anos 1990, a influência da dimensão internacional nos processo de democratização tem chamado a atenção de alguns autores (PEVEHOUSE, 2005; SCHMITTER, 1996; WHITEHEAD, 1996c). Além desses autores, outros tem se preocupado em entender como instituições e organizações internacionais têm influenciado os desenvolvimentos políticos internos (PUTNAM, 1988; GOLDSTEIN, 1996; SOLIGEN, 1994; FINNEMORE; SILLINK, 1998). De modo que o início do processo de integração de Argentina, Brasil e Uruguai, com sua condicionalidade democrática, pode ser considerado um fator em favor da posição democrática assumida pelos militares paraguaios que perpetraram o golpe que pôs fim ao regime de Stroessner. Depois de ter se associado ao Mercosul, o Paraguai ficou condicionado a democracia, e, quando esta foi ameaçada, houve uma importante movimentação dos países do bloco na sua manutenção, o que, junto com fatores internos que não podem ser desprezados, auxiliou a manter a ordem democrática no país.

O marco teórico de referência que foi utilizado nesse trabalho foram os estudos que buscam compreender como fatores internacionais influenciam a transição de regime doméstico (PEVEHOUSE, 2005; SCHMITTER, 1996; WHITEHEAD, 1996c). Além destes, estudos que se inserem na corrente institucionalista das Relações Internacionais (neo-institucionalismo e institucionalismo sociológico), têm por objetivo compreender a relação entre as instituições internacionais e o processo político doméstico (PUTNAM, 1988; GOLDSTEIN, 1996; SOLIGEN, 1994; FINNEMORE; SILLINK, 1998). Esse referencial

teórico foi escolhido devido ao fato deste trabalho buscar demonstrar que o Mercosul é um importante fator no processo de consolidação democrática que ocorre no Paraguai.

A estratégia de pesquisa que foi adotada nesse trabalho foi a de estudo de caso através de uma abordagem qualitativa. O processo de democratização do Paraguai é relativamente recente e se insere no processo de (re)democratização do Cone Sul, de forma que o fenômeno ocorrido no Paraguai foi concomitante aqueles que aconteceram em Argentina, Brasil e Uruguai. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica referente a dois pontos principais: (i) o caso paraguaio propriamente dito, ou seja, o processo de transição democrática no Paraguai, seus atores e suas características; e (ii) o quadro teórico no qual o caso paraguaio será tratado neste trabalho, a saber, os trabalhos que buscam compreender como fatores internacionais influenciam a transição de regime doméstico. Desse modo, realizou-se uma análise qualitativa da relação entre a adesão do Paraguai ao Mercosul e ao processo de consolidação da democracia do país.

No primeiro capítulo, são analisados trabalhos que tratam o contexto internacional como variável da política doméstica, com destaque para aqueles que discutem a relação causal entre as organizações internacionais regionais e o processo de democratização. Nesse sentido, busca-se compreender a relação entre o contexto internacional e a política doméstica. Esse relacionamento ocorre na forma como o ambiente internacional molda regras e estruturas que não podem ser ignoradas pelos agentes domesticamente. Por sua vez, os atores domésticos buscam se apoiar nas regras internacionais para fortalecer suas posições internamente. Dessa forma, na medida em que uma organização internacional condiciona a democracia, mais provável é que atores domésticos democráticos procurem associar seus país a elas como forma de fortalecer a ordem constitucional.

No segundo capítulo, é analisada a transição do regime autoritário paraguaio para o regime democrático. Num primeiro momento, trata-se a ditadura de Stroessner e suas características principais, o processo de desintegração do regime autoritário pelo qual se deu a transição para o regime democrático que passou a existir a partir de então. Destaca-se, desse modo, o legado que o regime autoritário e a transição democrática realizada “desde cima” teve para a democracia paraguaia. Por fim, no terceiro capítulo, é analisado o processo de formação do Mercosul, buscando entender os desenvolvimentos que levaram a condicionalidade democrática por Argentina e Brasil no início do processo de integração e que seria reforçado na formação do Mercosul com a formalização da condição do regime

político democrático. Também, nesse capítulo, observa-se as características da democracia instituída no Paraguai, e como estas permitiram que a ordem constitucional democrática fosse ameaçada, principalmente nas crises de 1996 e 1999. Nesses episódios, os países do Mercosul tiveram um importante papel ao pressionar as autoridades paraguaias para que a ordem democrática fosse mantida, assim como em mobilizar a comunidade internacional a apoiar a manutenção da democracia e a rejeitar as tentativas golpistas. Dessa forma, procura-se demonstrar como o Mercosul é um fator importante para a consolidação da democracia no Paraguai.

## 2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E DEMOCRATIZAÇÃO

### 2.1 Contexto internacional como dimensão do processo de democratização

Como tradicionalmente os analistas de política comparada ressaltam a importância de fatores domésticos na transição e na consolidação de regimes democráticos<sup>2</sup>, as influências internacionais acabaram negligenciadas. Entretanto, a partir da década de 1990, observou-se que várias instituições têm tornado explícita a importância do respeito, por parte dos Estados-membros, ao Estado de Direito, direitos humanos e democracia, e, por isso, criado mecanismos de controle, supervisão e promoção destes princípios (HOFFMAN; SOUZA NETO, 2007). Esse fenômeno levou a um novo interesse dos pesquisadores sobre a relevância dos fatores internacionais no processo de democratização e consolidação democrática (WHITEHEAD, 1996c; PEVEHOUSE, 2005).

Um excelente ponto de partida para examinar a relação entre contexto internacional e democratização é fornecido pela literatura da “segunda imagem invertida” (GOUREVITCH, 1978). O trabalho de Gourevitch (1978) abrange teorias segundo as quais os fatores internacionais influenciam respostas políticas domésticas. Peter Gourevitch, em sua pesquisa inicial, considera fatores tais como intervenção militar, tendências do comércio internacional, e a natureza anárquica do sistema internacional. Entretanto, dois aspectos do sistema internacional têm efeitos mais poderosos sobre o caráter do regime doméstico: a distribuição de poder entre os Estados, ou sistema internacional de Estados; e a distribuição da atividade econômica e da riqueza, ou economia internacional. Ou mais simplesmente, o desenvolvimento político é determinado pela guerra e pelo comércio (GOUREVITCH, 1978, p. 882-883). Ainda, é claro, que outras forças externas existam, tais como ideias e ideologias,

---

2 A noção de consolidação da democracia neste trabalho está associada à uma concepção mínima de democracia. Existe considerável consenso sobre o que a constitui: voto secreto, sufrágio adulto universal, eleições regulares, competição partidária, reconhecimento de e acesso a associação, e responsabilidade do executivo (VALENZUELA, 1992, p. 60).

por exemplo. A economia internacional pode afetar o regime político, devido à época em que o país se industrializa, a posição que o país ocupa na economia internacional (centro ou periferia), vantagens comparativas e pela interdependência da economia internacional (GOUREVITCH, 1978). Tais constrangimentos determinariam sistemas políticos que possam alcançar os melhores resultados econômicos possíveis.

A anarquia do sistema internacional deixa os Estados sob constante ameaça. Esse estado de guerra induz os Estados a organizarem-se internamente para enfrentar esses desafios. Nas palavras de Gourevitch (1978, p. 896):

War is like the market: it punishes some forms of organization and rewards others. The vulnerability of states to such pressures is not uniform since some occupy a more exposed position than others. Hence, the pressure for certain organizational forms differs. The explanation for differential political development in this line of reasoning is found by pointing to differing external environments concerning national security.<sup>3</sup>

Além da questão da segurança, as relações externas teriam uma natureza especial que fortalece os governantes, ou seja, os problemas nas relações exteriores teriam implicações para a organização dos Estados (GOUREVITCH, 1978, p. 899). Ainda o desenvolvimento político de um Estado pode ser afetado deliberadamente por outro, como no caso das compensações territoriais. Seria esse o da Alemanha dividida após a Segunda Guerra Mundial. E, finalmente, existem as pressões que o sistema internacional impõe às sociedades como um todo, levando a mudanças internas, como as consequências da Primeira Guerra Mundial na Rússia (GOUREVITCH, 1978, p. 899-900). Entretanto, Gourevitch (1978, p. 900) pondera que ao comparar-se países com posições similares no sistema internacional – como a Prússia e a Polônia, que desenvolveram-se de formas distintas, a primeira conquistou seus vizinhos e formou a Alemanha, enquanto que a segunda foi dividida – pode-se perceber que na formação do tipo de regime e do padrão de coalizão também exige referência à política interna.

---

3 A guerra é como o mercado: pune algumas formas de organização e recompensa outras. A vulnerabilidade dos Estados a essa pressão não é uniforme uma vez que alguns ocupam uma posição mais exposta do que outros. Assim, a pressão para certas formas organizacionais difere. A explicação para desenvolvimentos políticos diferenciados nessa linha de raciocínio encontra-se nas diferenças de ambientes externos em relação a segurança nacional. (Tradução nossa)

Quando se trata da influência das instituições internacionais sobre os processos políticos domésticos, a mais bem desenvolvida literatura de instituições internacionais – o neoliberalismo institucionalista – em raras ocasiões foca a política doméstica. Por outro lado, muito da literatura sobre a interação entre forças internacionais e domésticas é encontrada em trabalhos sobre economia política internacional e política externa comparada (PEVEHOUSE, 2005, p. 6). No trabalho de Putnam (1988), no qual ele analisa o ponto alto da conferência de Bonn em 1978 para iluminar o modo como a política doméstica e a diplomacia estão associadas, ele sugere que “Domestic politics and international relations are often somehow entangled<sup>4</sup>” (PUTNAM, 1988, p. 427). Putnam (1988, p. 428) afirma que os governos que participaram da conferência puderam adotar políticas diferentes daquelas que seguiriam na ausência de negociações internacionais, e que o acordo só foi possível porque uma poderosa minoria em cada governo, sendo demandada internacionalmente, foi favorecida no campo da política doméstica. Dessa forma, seu trabalho sugere que constrangimentos externos podem limitar as possibilidades políticas domésticas. Para explicar como isso ocorre, faz uso da metáfora do jogo de dois níveis que ele considera mais apropriada para entender a dinâmica das negociações internacionais. Nas palavras de Putnam (1988, p. 434):

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among these groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.<sup>5</sup>

Outras teorias sobre instituições internacionais também discutem a política doméstica. A literatura do neo-institucionalismo e o institucionalismo sociológico fornecem pontos de

---

4 Política doméstica e relações internacionais estão de alguma forma emaranhadas. (Tradução nossa)

5 A política de muitas negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, grupos doméstico perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e políticos buscam poder através da construção de coalizões entre esses grupos. No nível internacional, governos nacionais buscam maximizar sua habilidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas dos desenvolvimento externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais, uma vez que seus países permanecem interdependentes, ainda que soberanos. (Tradução nossa)



partida para a influência específica das organizações internacionais nos processos do Estado-nação. Teorias dentro do novo quadro institucionalista relacionam organizações internacionais (ou instituições internacionais mais amplamente) à política doméstica através do mecanismo causal de reforço de compromisso, devido tanto a problemas de preferências inconsistentes ou para limitar as pressões decorrentes de uma sociedade pluralista (PEVEHOUSE, 2002a, p. 518).

Da mesma forma, os estudos de Judith Goldstein (1996; 1998) ligando instituições multilaterais de comércio a influências na política doméstica são especialmente importantes para fazer a ponte entre as instituições internacionais e domésticas (por exemplo, NAFTA ou a Organização Mundial do Comércio) como uma ferramenta através da qual os agentes políticos domésticos buscam atingir seus objetivos. A autora demonstra como um acordo comercial (o Acordo de Livre Comércio entre Canadá e Estados Unidos) pôde ser usado por um ator doméstico para constranger o comportamento de outro ator doméstico. De forma que um organismo internacional com pouca ou nenhuma capacidade de coação pode alterar os resultados a favor de um ator no comércio internacional (GOLDSTEIN, 1996). Finalmente, o estudo de Etel Solingen (1994) sobre acordos de segurança regional afirma que as coligações nacionais se empenham para a adesão a essas organizações. Uma vez que essas coalizões se utilizariam das instituições de segurança regional por motivos de liberalização da política doméstica. Esse estudos mostram como instituições externas ao Estado podem interferir nas escolhas feitas pelos atores domésticos (PEVEHOUSE, 2002a, p. 519).

O segundo corpo de literatura que fornece mecanismos causais plausíveis ligando a respostas domésticas é o institucionalismo sociológico. Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (1998) mostram como preferências domésticas podem realmente surgir de dentro de instituições internacionais. Na sua passagem para o âmbito doméstico, as normas internacionais devem sempre exercer sua influência através do filtro das estruturas e normas domésticas, o que pode produzir variações na aquiescência e na interpretação dessas normas, assim “[...] what we often see is a process by which domestic 'norm entrepreneurs' advocating a minority position use international norms to strengthen their position in domestic debates<sup>6</sup>” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 893). Parte de sua pesquisa, contudo, centra-se nas normas internacionais mais do que nas instituições finais. Ainda muitos exemplos de trabalhos

---

6 [...] o que nós frequentemente vemos é um processo pelo qual 'empreendedores da norma' domésticos defendem uma posição minoritária utilizando as normas internacionais para fortalecer sua posição no debate doméstico. (Tradução nossa)

empíricos focam em organizações internacionais (OIs) formais. Nesses trabalhos, as OIs efetivamente servem como a condução da difusão e promoção de normas focadas nos atores domésticos. Assim, políticas domésticas podem mudar, não por uma restrição imposta pela instituição, mas sim por uma mudança fundamental nas preferências dos atores domésticos (PEVEHOUSE, 2002a, p. 519).

Por seu turno, ainda que a transição democrática tenha se tornado um fenômeno amplamente estudado na política comparada, devido à “terceira onda” de democratizações que levou a uma grande quantidade de pesquisa que examinam as origens e consequências dessas transições, houve um tópico que recebeu pouca atenção nessa literatura: as influências internacionais na transição do regime doméstico (PEVEHOUSE, 2002a, p. 515). Philippe Schmitter (1988, p. 19) adequadamente resume o peso dado aos fatores internacionais no processo de democratização na maior parte da literatura:

[...] uma das conclusões mais firmes que emergiram do nosso Grupo de Trabalho foi que as transições do regime autoritário e as perspectivas imediatas da democracia política deveriam ser explicadas, em grande parte em termos de forças e cálculos nacionais. Os fatores externos apresentaram tendência a desempenhar um papel indireto e, via de regra, marginal, com a evidente exceção daqueles exemplos em que uma potência estrangeira ocupava o país.

A democracia, assim, é vista como um resultado do processo político doméstico que não é influenciado por atores de fora do Estado-nação (PEVEHOUSE, 2002a, p. 515). A literatura sobre democratização tem largamente refletido essa tendência nativista (SCHMITTER, 1996, p. 27). Uma das mais seguras declarações na conclusão do volume de O'Donnell e Schmitter (1988) de “Transições do Regime Autoritário” é de que “os fatores domésticos possuem um papel predominante na transição”.

Dessa forma, a democratização é considerada um questão doméstica por excelência, uma vez que a mudança de regime é interpretada como uma questão doméstica. Isso apenas deixaria de lado aqueles casos (não insignificantes) em que os governos são derrotados num conflito armado por estrangeiros que subsequentemente impõem seu tipo de regime preferido sobre o vencido. Alemanha (Ocidental e Oriental), Japão, Hungria, Bulgária, Checoslováquia, Polônia e Romênia foram obrigados a seguir esse caminho em consequência da Segunda

Guerra Mundial. Os resultados em Itália, Áustria e Coreia (do Norte e do Sul) foram similares, embora menos diretamente impostos. Contudo, esses casos seriam tipicamente aberrações. Mesmo onde há um óbvio elemento internacional envolvido na retirada do poder autoritário anterior por estrangeiros (por exemplo, China, Iugoslávia, Portugal, Grécia e Argentina), é quase sempre presumido que a escolha subsequente das instituições e políticas é um produto autóctone das forças políticas domésticas. Só que isso parece se chocar com alguns fatos óbvios que cercam as mais recentes transições ocorridas na Europa Oriental (SCHMITTER, 1996, p. 27). Não seria possível explicar as surpreendentemente rápidas mudanças em Polônia, Hungria, Alemanha Oriental, Checoslováquia, Romênia e Bulgária em 1989-1990 sem considerar a mudança nas pretensões hegemônicas da União Soviética.

Whitehead (1996d) considera os efeitos do contexto internacional sobre o regime político doméstico afirmando que embora o estabelecimento e a consolidação de regimes democráticos requeira um forte compromisso de ampla extensão das forças políticas internas, não deve-se desconsiderar os contextos internacionais claramente restritivos sobre os quais a grande maioria das democracias realmente existentes estabeleceram-se, ou foram restabelecidas. Como um indicador rude, o autor considera os 61 países classificados como independentes pela Freedom House como “livres” em janeiro de 1990. Trinta desses – começando com os Estados Unidos da América – podem traçar suas instituições democráticas a partir do processo de descolonização do Império Britânico. Para outros doze sua liberdade política teve início com a vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial. Mais treze Estados tiveram as suas experiências de transição originadas dos governos conservadores autoritários desde 1973. Esses eram aliados dos Estados Unidos na Guerra Fria, que legitimaram suas práticas não democráticas. Das seis nações restantes, apenas três – Suíça, Suécia e Reino Unido – todos geograficamente insulados e por isso não conquistados militarmente – parecem originados de forma inteiramente independente dos processos internacionais mencionados (descolonização, Segunda Guerra Mundial e enfraquecimento da Guerra Fria). Os outros três países seguiram trajetórias distintas, mas suas instituições políticas foram fortemente afetadas pela Segunda Guerra Mundial e pela Guerra Fria (Costa Rica, Israel e Venezuela) (WHITEHEAD, 1996d, p. 3).

Ao analisar-se os processos recentes perceber-se-á um peso considerável do contexto internacional no qual eles estão ocorrendo, tanto quanto das forças mais estritamente domésticas em jogo. De fato, em muito desses casos seria artificial insistir em classificar os

atores estratégicos em “doméstico” ou “internacional” (por exemplo, partidos comunistas, a Igreja, UNITA, etc) (WHITEHEAD, 1996d, p. 4). Whitehead (1996d) sugere três conjuntos principais nos quais os fatores internacionais podem ser agrupados e analisados, contágio (*contagion*), controle (*control*) e consentimento (*consent*):

- i. o contágio, ou a difusão de experiência através de canais neutros de um país para outro, que estaria presente na maior parte da história da democratização;
- ii. controle, ou a promoção da democracia por um país através de políticas explícitas apoiadas por sanções positivas ou negativas, estima-se que está presente em cerca de dois terços dos 61 casos considerados atualmente democráticos;
- iii. consentimento emerge como uma categoria mais recente envolvendo um complexo conjunto de interações entre processos internacionais e grupos domésticos que gera novas normas democráticas e expectativas.

O terceiro conjunto, o consentimento, é o que Whitehead (1996d) considera o mais adequado para entender as nuances do processo de democratização. Neste, as ações e as motivações dos atores domésticos relevantes e as interações entre os processos interno e internacional são consideradas. A implantação de um regime democrático genuíno e seguro requer o apoio e o envolvimento real de uma ampla parcela da sociedade e de grupos políticos, esse apoio deve ser sustentado por um período considerável devido às diversas incertezas. Esse apoio deve ser mais ou menos livre para aplicar-se o termo “democracia”. Assim sendo, é claramente uma atribuição errada de responsabilidade supor que qualquer democracia real possa ter suas origens principalmente de alguma imposição ou coerção externa (WHITEHEAD, 1996d, p. 15-16). A principal estrutura de consentimento internacional seriam os blocos regionais formados pelos Estados com maior sucesso na sua democratização. Estes podem oferecer apoio ou mesmo, em casos extremos, incorporar os Estados vizinhos recentemente democráticos (WHITEHEAD, 1996d, p. 18).

Schmitter (1996) adiciona uma quarta categoria àquelas propostas por Whitehead (1996d). Além de contágio, controle e consentimento, ele acrescenta a condicionalidade

(*conditionality*). Schmitter analisa esses quatro “sub-contextos” (*sub-context*) internacionais através de um quadro (ilustração 1.1). No eixo vertical, a distinção-chave é entre os processos unilaterais de influência ou poder internacional na qual um ator intencionalmente ou sem intenção afeta outro, e os multilaterais que envolvem algumas fontes de poder e influência, frequentemente em competição, e tipicamente trabalhando através de organizações internacionais mais do que em canais puramente nacionais. O eixo horizontal distingue entre contextos envolvendo ao menos a ameaça, senão o exercício da autoridade coerciva – que é usualmente de domínio exclusivo dos Estados-nação, embora algumas organizações internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional, o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento também adquiriram um pouco dessa capacidade – e aqueles cujos efeitos dependem de trocas voluntárias. Colocando essas duas dimensões numa tabela, produz-se o modelo de quatro sub-contextos (SCHMITTER, 1996, p. 29-30).

**Ilustração 1.1** - Os “sub-contextos” do contexto internacional.

Base de ação			
		Coerção: apoiada por Estados	Voluntário: apoiado por agentes privados
Número de atores	Unilateral	Controle	Contágio
	Multilateral	Condicionalidade	Consentimento

Fonte: SCHMITTER, 1996, p. 29.

A condicionalidade deve ser adicionada aos outros três como o mais recente sub-contexto, em expansão, para exercício da influência internacional. Sua indicação de legitimidade é o uso deliberado da coerção – através da definição de condições específicas para a distribuição dos benefícios para os países destinatários – por parte da instituição multilateral. O lugar comum desse tipo de comportamento no passado era, e ainda é, o FMI (Fundo Monetário Internacional), embora democracia seja raramente uma das condições estipuladas, e aquelas que foram impostas eram usualmente confidenciais para não ofender a soberania ou a dignidade nacional. Mais recentemente foi a Comunidade Europeia (e, com menor importância, o Conselho da Europa) que insistiram sobre um determinado padrão de comportamento político como condição de participação. Seu braço financeiro, o Banco

Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), tem sido especialmente direto na imposição de critérios políticos bastante específicos antes dos empréstimos serem garantidos. Enquanto que a prática da condicionalidade parece confinada à Europa, há alguns sinais que outras organizações internacionais, tais como a Organização dos Estados Americanos, a Commonwealth e mesmo a Organização da Unidade Africana, começaram a discutir a questão da segurança coletiva para prevenir mudanças inconstitucionais de regime (SCHMITTER, 1996, p. 30-31). Na América Latina, a integração entre Argentina e Brasil que daria origem ao Mercosul já iniciou-se condicionando o funcionamento do regime democrático para admissão (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 331).

Schmitter (1996) faz uso da noção de fases da mudança de regime como uma das mais importantes hipóteses gerais às quais pode-se ligar o contexto internacional a respostas na política doméstica: indiferente da forma (controle, contágio, consentimento ou condicionalidade) através do qual ocorre a intervenção externa, ela terá um maior e mais duradouro efeito sobre a consolidação da democracia do que sobre a transição. Parte da explicação reside na provável estrutura de oportunidades. Durante a primeira fase, a probabilidade de exercer uma influência marginal sobre o resultado pode ser maior do que depois, quando a situação se acomoda, mas o simples ritmo da mudança – unido em alguns casos com sua imprevisão – deixa os de fora sem informações cruciais que eles necessitariam para intervir efetivamente e sem os canais regulares de influência através dos quais operar. O rápido ritmo da mudança interna tende a exceder a capacidade de decisão da maioria dos atores externos. Além disso, alguns governos estrangeiros seriam desacreditados pelas políticas realistas realizadas em relação a autocracia precedente; outros cujas ações mostraram-se mais aceitáveis no país podem ter dificuldade em decidir qual lado apoiar num contexto de divisão dos grupos sociais e efemeridade das alianças políticas. Nos casos em que a transição está relacionada com processo de libertação nacional, estrangeiros podem não ser especialmente bem-vindos (SCHMITTER, 1996, p. 40-41).

A situação muda uma vez que a consolidação começa. Os atores domésticos relevantes foram reduzidos em número e variedade, e suas posições e recursos são melhor conhecidas. Os limites e identidades nacionais foram afirmadas, senão definitivamente estabelecidas. Aqueles estrangeiros que considerarem que é do seu interesse intervir poderão fazer isso com maior deliberação e seletividade. O potencial do impacto marginal pode ter diminuído, mas também o risco de apoiar as forças erradas. Além disso, é provável que o *modus operandi*

mude de ações secretas de governos estrangeiros que intencionavam apoderar-se de um conjunto de oportunidades para influenciar um evento particular através de estímulos e sanções específicos – por exemplo, encorajando um autocrata a abdicar pacificamente, ou mudando o resultado das eleições de fundação – para esforços mais abertos e de longo prazo, frequentemente realizados por atores não governamentais, visando apoiar conjuntos de instituições – encorajando partidos de oposição, uniões comerciais independentes da autoridade estatal, ou organizações legais assegurando o acesso à justiça e à proteção da sociedade civil (SCHMITTER, 1996, p. 41).

O novo desenvolvimento nessa área é a condicionalidade, especialmente quando praticada através de diplomacia multilateral e organizações internacionais. Nesses casos, a ideia é utilizar o cumprimento de obrigações políticas estipuladas como um pré-requisito para obter ajuda econômica, alívio da dívida, tratamento de nação mais favorecida, acesso a crédito subsidiado, ou participação na organizacional global ou regional desejada. Os condicionadores estrangeiros deveriam manipular esses incentivos – ao menos em teoria – de modo que encorajasse os agentes locais a manter o processo de transformação política e ajudá-los com os patamares especificamente críticos: aceitação da existência de soberanias; supervisão de eleições livres; anistia dos oponentes políticos; adoção de instituições específicas; recusa de juntar-se a partidos não democráticos nas alianças governamentais; resistência a pressões militares; e tolerância com a rotatividade partidária no poder (SCHMITTER, 1996, p. 42).

Não apenas algumas ou todas essas questões podem ser condicionadas, mas essa interferência nos assuntos internos pode ser considerada bem-vinda por políticos domésticos para que possam utilizá-las como uma desculpa para argumentar que suas mãos estão atadas e que devem seguir adiante com medidas que podem parecer impopulares. Além disso, uma sensata aplicação da condicionalidade pode ser útil em contextos especialmente difíceis nos quais várias transformações institucionais estão simultaneamente reclamando por atenção. Fornecendo incentivos para resolver alguns problemas primeiro, os condicionadores externos podem ajudar a garantir uma transição mais ordenada. Isso assume que eles tenham o conhecimento teórico adequado da situação para capacitá-los a determinar o que deve ser feito primeiro; e que instituições externas de diferentes níveis não estão empurrando diferentes prioridades e emitindo sinais contraditórios (SCHMITTER, 1996, p. 42).

A condicionalidade em assuntos econômicos e monetários tem sido uma característica do contexto internacional do pós-guerra, o FMI sendo seu mais ativo praticante. O que é novo é a associação de respostas políticas a objetivos políticos domésticos. Além disso, precisamente por causa de sua novidade e sua ostensiva negligência pelas noções tradicionais de soberania nacional, parece haver a propensão por esconder suas manifestações por trás da fachada das organizações multilaterais. Parece mais fácil justificar a conformidade a requerimentos explícitos para estabelecer uma instituição política específica ou realizar atos políticos específicos quando eles são reclamados por uma organização internacional, especialmente uma convenientemente regional, do que quando são demandados por um governo em particular. Esses esforços em relação a condicionalidade multilateral começaram com as primeiras transições da onda atual, mas eles foram reunidos quando o foco da mudança de regime mudou-se do sul da Europa e do sul da América para a Ásia e para o leste europeu e, agora, para a África. Em parte isso pode ser um reflexo de que as mais recentes novas democracias (*neo-democracies*) são mais vulneráveis em relação ao seu comércio, investimento e padrão da dívida; em parte, parece ter emergido de um processo de independência de acumulação de precedentes e capacidades organizacional nos níveis global e regional do sistema mundial (SCHMITTER, 1996, p. 42-43).

## **2.2 Organizações internacionais regionais como uma dimensão internacional da democratização**

Autores que tratam da dimensão internacional da democratização, concordam que esta parece ser mais efetiva no âmbito regional, “[...] the really effective international context that can influence the course of democratization has increasingly become regional, and not binational or global. Both lessons of contagion and the mechanisms of consent seem to function better at that level<sup>7</sup>” (SCHMITTER, 1996, p. 40). Whitehead também salienta (1996b, p. 395) que “[...] the importance of such international dimensions of democratization

---

7 [...] o realmente efetivo contexto internacional que influencia o curso da democratização tem crescentemente tornado-se regional, e não binacional ou global. Ambas as lições de contágio e os mecanismos de consenso parecem funcionar melhor nesse nível. (Tradução nossa)



seems much clearer at this regional level than at the world-wide level of analysis<sup>8</sup>”. Esses fatores podem ajudar a compreender porque as organizações internacionais (OI) regionais<sup>9</sup> parecem estar mais ligadas ao processo de democratização. Isso se justifica em grande medida pelo fato das organizações internacionais regionais tenderem a operar com um pequeno número e com mais alto nível de interação que organizações globais. Desse modo, processos tais como condicionalidade política com monitoramento e imposição são muito mais prováveis em organizações regionais (NYE, 1987).

Pevehouse (2005) desenvolveu um trabalho buscando demonstrar a influência das organizações regionais no processo de democratização. Seu argumento é de que essas organizações com alta densidade democrática são mais prováveis de estarem associadas tanto com a transição quanto com a consolidação democrática. A densidade democrática se refere a percentagem de membros permanentes da organização que sejam democráticos (PEVEHOUSE, 2005, p. 46). Ou seja, tomando os Estados-membros como a unidade de análise, o mais alto nível da média de democracia numa OI regional, é mais provável que a organização exercerá o papel de garantidor externo. É importante notar que esta medida não se refere ao nível de democracia na estrutura ou procedimentos da organização. Em outras palavras, quanto maior o grau de democracia em cada Estado, maior em média na organização, mais provável será que a organização defina e imponha condições (PEVEHOUSE, 2002b, p. 616). Isso vai ao encontro da observação de Whitehead (1996d, p. 18) de que a principal estrutura de consentimento internacional, com objetivo de democratização, seriam os blocos regionais formados pelos Estados com maior sucesso na sua democratização que podem oferecer apoio ou mesmo, em casos extremos, incorporar os Estados vizinhos recentemente democráticos.

Existem várias razões porque OI altamente democráticas são mais prováveis de definir e impor condições de assistir a consolidação da democracia. Primeiro, a densidade democrática funciona como uma preocupação em comum na organização. Igualmente, é mais provável que essas OIs mais homoganeamente democráticas possuam vontade política de colocar condições para a participação num primeiro momento. Uma vez que as condições para a participação e assistência da OI são importantes para sinalizar um compromisso verossímil com a democracia, os membros da OI devem concordar para implementar as

---

8 [...] a importância de tal dimensão internacional da democratização parece muito mais claramente no nível regional do que no nível mundial de análise. (Tradução nossa)

9 A definição de organização regional utilizada é organizações formadas por Estados geograficamente próximos (NYE, 1987, p. 8).

condições. Isso requer um entendimento substancial entre os membros o que pode não existir em todas as organizações. Isso não significa dizer que OIs compostas apenas por democracias sejam completamente harmoniosas, mas comparada com aquelas formadas por países com diferentes regimes, a amplitude de interesses compartilhados será maior (PEVEHOUSE, 2005, p. 47).

Além disso, quanto mais democrática uma organização internacional, menor a probabilidade dos Estados-membros evitarem abertamente as condições obrigatórias. Um importante argumento destacado na literatura sobre paz democrática, é que democracias são mais transparentes, especialmente umas com as outras (SCHULTZ, 1999). Essa transparência significa que os Estados terão mais dificuldades para fraudar as regras. O que determina uma diminuição do risco de fraudes entre democracias e aumenta a probabilidade da imposição (PEVEHOUSE, 2002b, p. 616). Outro argumento seria o de que quanto mais democrática uma OI, maior é a probabilidade que as condições sejam impostas (PEVEHOUSE, 2005, p. 47). Essa é uma parte fundamental na promoção da democracia. Membros encaram um problema potencial uma vez que forçar o membro que não está cumprindo as condições pode ter um alto custo. Esses custos podem ser especialmente altos no caso de imposição e monitoramento por uma terceira parte (NORTH, 1990, p. 58). Se os membros da organização julgarem os custos tão altos ou se outras considerações estratégicas diminuïrem a probabilidade de constrangimento, OIs podem fazer pouco para promover ou proteger a democracia (WHITEHEAD, 1986, p. 13).

A probabilidade das democracias cumprirem seus compromissos também é aumentada pelo fato de que tal como as democracias nascentes encaram altos custos de audiência ao voltar atrás num acordo internacional (PEVEHOUSE, 2002b, p. 616). Brett Leeds (1999, p. 998) mostrou que democracias são mais prováveis de manter seus acordos por causa dos custos de audiência assim como a baixa flexibilidade da estratégia política. Uma vez que líderes, em países democráticos, encaram incentivos eleitorais para manter seus acordos, OI mais homogêneas democráticas serão mais prováveis de impor condicionalidade. Segundo Keck e Sikkink (1998 apud VAN DER VLEUTEN; HOFFMAN, 2010, p. 740), identidades, normas e interesses são mutuamente constitutivos. Se uma organização internacional internalizou valores democráticos e adquiriu uma identidade democrática, não intervenção no caso de violação dos princípios democráticos por um Estado-membro não constituiriam um curso apropriado de ação, uma vez que atores domésticos e externos poderiam culpar a

organização. Além disso tem-se argumentado e demonstrado empiricamente que por causa da separação de poderes e outros fatores institucionais, democracias podem realizar acordos internacionais com maior credibilidade (MARTIN, 2000).

Empiricamente, OI realmente infligem punições àqueles que rompem com as condições dos acordos. Por exemplo, a UE suspendeu a associação da Grécia ao acordo em 1967 depois de um golpe militar (WHITEHEAD, 1993, p. 154). A Turquia frustrou-se continuamente com a recusa a sua admissão a UE, devido ao estado questionável da democracia (WHITEHEAD, 1993, p. 159-161). A OEA ameaçou a Guatemala com punição depois de um golpe que ameaçava o presidente guatemalteco (PEVEHOUSE, 2002b, p. 616). Também o Mercosul demonstrou a intenção de expulsar o Paraguai diante da ameaça de rompimento da ordem democrática nas crises de 1996 e 1999 (VALENZUELA, 1999). De acordo com Van Der Vleuten e Hoffman (2010), as organizações internacionais regionais seriam compelidas a intervir para defender os princípios democráticos quando isso fosse do interesse do poder regional principal, ou devido a pressões externas, que criariam custos de audiência para a organização. Também em relação aos meios, OI altamente democráticas são mais prováveis de possuir recursos para compensar atores domésticos e pagar os custos de impor as regras. Embora a ligação entre desenvolvimento e democracia ainda seja controversa, o fato empírico é que democracias são mais ricas que suas não democráticas contrapartes. Além disso, por causa da sua maior riqueza agregada, elas podem absorver mais rapidamente os custos de oportunidade de punir o infrator (PEVEHOUSE, 2002b, p. 616).

Existe um lado de demanda que precisa ser considerado também. Estas organizações altamente democráticas são mais prováveis de serem aproveitadas por Estados em processo de democratização, uma vez que essas organizações regionais provêm o mais claro sinal das suas intenções. Juntar-se a uma OI composta por semidemocracias e autocracias pouco faz para acalmar as forças políticas e econômicas de que existe pouco risco de um revês futuro (PEVEHOUSE, 2002b, p. 616). Os atores e instituições encarregados do processo de democratização necessitam de um considerável apoio e proteção internacional para realizar o seu papel na estabilização da democracia (WHITEHEAD, 1996a, p. 274). As OIs regionais são usadas por jovens democracias para consolidar reformas através de múltiplos mecanismos. Organizações internacionais servem como um dispositivo de compromisso para unir as elites (tanto aquelas em favor como as contrárias às novas instituições) nas reformas. Esse compromisso surge dos custos políticos e econômicos devidos por juntar-se à OI e falhar

em manter-se fiel a esses acordos. Além disso, OIs podem ser utilizadas pelas elites para compensar (*bribe*) grupos que podem voltar-se contra o regime, oferecendo a transferência direta de recursos ou expandindo a extensão dos recursos que podem ser usados como pagamento para as partes do acordo para seus oponentes (PEVEHOUSE, 2002b, p. 611).

Para que democracias se consolidem, elas devem superar os desafios de curto prazo, frequentemente rotulada como consolidação negativa (PRIDHAM, 1995, p. 169). Empiricamente, a taxa de sobrevivência de democracias em sua infância é bastante baixa: um terço de todas as novas democracias definham em cinco anos (POWER; GASIOROWSKI, 1997). Um fator-chave para explicar essa vulnerabilidade política é a mudança na estrutura das instituições domésticas. Por sua própria natureza, instituições possuem consequências distributivas, e como antigas instituições são abandonadas e novas instituições são formadas, surgem novos “ganhadores” e novos “perdedores” (VALENZUELA, 1992, p. 70).

Thus, while democratic consolidation is basically about the elimination of formal and informal institutions that are inimical to democracy, it takes the form of a struggle between actors who benefit – or think they can benefit at a certain point – from those institutions' existence, and those who not<sup>10</sup> (VALENZUELA, 1992, p. 71).

Os perdedores na nova distribuição frequentemente colocam a mais visível ameaça às democracias nascentes. Qualquer grupo pode pertencer a esta categoria, mas os militares e os empresários geralmente salientam-se como potenciais opositoristas do esforço de consolidação. Os militares podem apresentar-se como a maior barreira para a consolidação democrática, especialmente se eles forem uma parte integrante do governo autoritário anterior (AGUERO, 1995). Há duas dinâmicas que geralmente levam os militares a se moverem contra a democracia nascente. Primeiro, se os militares sentem que seus interesses estão sendo ameaçados durante o período em que as instituições estão sendo contestadas, é provável que ajam contra seus oponentes domésticos. A segunda dinâmica que leva os militares a se oporem ao novo regime democrático surge quando o regime tenta estabelecer a supremacia civil sobre os militares. Os militares, contudo, não agem normalmente sozinhos. Outros

---

<sup>10</sup> Assim, enquanto a consolidação democrática se trata da eliminação das instituições formais e informais que são inimigas da democracia, tomando a forma de uma batalha entre os atores que se beneficiam – ou pensam que podem se beneficiar em certo ponto – da existência dessas instituições, e aqueles que não. (Tradução nossa)

grupos sociais podem conluiar-se com ou mesmo pressionar os militares para agir contra o regime democrático (PEVEHOUSE, 2002b, p. 612). Como as instituições políticas da transição são novas e frágeis, os custos de alterá-las são mais baixos que se as instituições já estivessem altamente consolidadas (NORTH, 1990).

Existem duas principais fontes de problemas de credibilidade política para Estados recentemente democráticos. A primeira dificuldade está relacionada a informação. Dado que o regime é novo, atores externos e internos têm pouca informação sobre o verdadeiro tipo de governo no poder. Essa incerteza sobre as intenções do novo governo podem limitar os benefícios da reforma para aqueles que são sinceros. Reformistas sinceros se beneficiarão enviando um sinal crível que possa distingui-los dos reformistas fraudulentos (PEVEHOUSE, 2002b, p. 613). A segunda fonte de problemas de credibilidade reside na falta de reputação do novo regime de autocontenção e compromissos honrados. Agrava-se o problema ao abandonar as instituições existentes durante o processo de transição, dando uma reputação negativa para aqueles que estão no poder (WHITEHEAD, 1989, p. 78). Uma vez que o comportamento passado dos ganhadores consiste em esvaziar as instituições domésticas, sua habilidade de demonstrar compromisso será limitada. Um meio de aumentar a credibilidade de tais compromissos seria elevar os custos de voltar a trás nas reformas e ter o compromisso monitorado por um agente externo (PEVEHOUSE, 2002b, p. 613).

Se as elites não acreditarem que a reforma é sincera, é improvável que elas deem apoio ao novo governo. A falta de apoio pode levar a reações por parte do regime que enfraquecem a nova democracia: “If each political sector concludes that the democratic commitment of the other is lukewarm, this will reduce the motivation of all, and so perpetuate the condition of fragility<sup>11</sup>” (WHITEHAED, 1989, p. 94). Os ganhadores percebem que as novas instituições estão sobre ataque, e essa falta de respeito pelas autoridades de elite do governo pode levar os ganhadores a reverter o processo de democratização, levantando a necessidade adotar uma nova reforma. Líderes se beneficiariam de um meio de garantir seu compromisso com reforma e/ou sinal crível de que eles estão falando sério sobre a reforma. Organizações internacionais podem exercer esse papel (PEVEHOUSE, 2002b, p. 613).

Organizações internacionais regionais podem auxiliar reformistas a fazer um compromisso crível sobre a reforma política quando suas opções domésticas para realizá-lo são limitadas. Pevehouse (2002b, p. 613) explica por que é mais provável que se acreditem

---

11 Se cada setor político concluí que o compromisso democrático do outro é morno, isso reduzirá a motivação de todos, e perpetuará a condição de fragilidade. (Tradução nossa)

nesses compromissos externos que nos atos domésticos. Primeiro, a OI sinaliza um compromisso com a reforma, colocando em prática mecanismos para aumentar os custos de um comportamento antirregime. Esse aumento dos custos provém da condicionalidade imposta pela organização aos membros. Qualquer inversão na reforma pode levar a sanções, mesmo expulsão, da organização. Essa condicionalidade é um sinal crível para atores internos e externos de que o regime está levando a reforma a sério, uma vez que uma terceira parte a controla, monitorando-a e impondo regras. Além disso, os custos para tornar-se membro (cumprindo as condições iniciais, assim como os custos tradicionais de ser membro) dão credibilidade ao compromisso. Finalmente, a participação numa OI regional pode criar custos de audiência sem paralelos para as democracias nascentes.

A participação em algumas organizações internacionais é às vezes condicionada à liberalização doméstica. A União Europeia requer de todos os membros serem democracias liberais de livre mercado (WHITEHEAD, 1993). Mas esse fenômeno não é limitado à Europa: o Mercosul também contém uma cláusula no seu tratado constitutivo que requer que os membros tenham democracia política (DOMINGUEZ, 1998). Além disso, a Organização dos Estados Americanos, agora condiciona a participação à democracia (PEVEHOUSE, 2002b, p. 613). As organizações internacionais são notáveis pela sua habilidade de constranger as ações dos Estados-membros. Especificamente, argumenta-se que juntar-se a OIs é um meio digno de confiança para manter políticas e reformas a salvo de futuros reveses políticos (GOLDSTEIN, 1998, p. 143-144). Esses mesmos princípios e mecanismos estão trabalhando nesse caso porque OIs servem como um agente externo de coerção, a credibilidade do compromisso aumenta. Além disso, os altos custos impostos por essas organizações (sanções ou expulsões) criam um incentivo claro para o funcionamento das regras do sistema. Esses custos servem como um impedimento potencial aos ganhadores que minariam a reforma liberal e assim é uma fonte-chave de credibilidade para os reformistas domésticos (PEVEHOUSE, 2002b, p. 614).

Juntar-se a uma organização internacional pode acarretar medidas caras financeiramente que aumentam a credibilidade da ação. Cumprir as condições iniciais para se tornar membro pode requerer mudanças políticas consideráveis e desembolso financeiro. Dessa perspectiva, a participação em muitas OIs requer a criação de burocracia adicional, dívida de participação (para cumprir com todas as obrigações orçamentárias da OI), mesmo reforma econômica e monetária. Além disso, condições impostas por OI frequentemente

requerem políticas específicas que podem aliviar as tensões entre grupos competidores. Mesmo se a condicionalidade da OI não é clara ou se não existe a possibilidade de constrangimento por parte da própria organização, voltar atrás num tratado internacional pode levar a custos de reputação e audiência para o regime (PEVEHOUSE, 2002b, p. 614). Esses custos de audiência são ainda mais altos nos cenários e cursos de pós-transição pelo fato que essas jovens democracias estarem tentando estabelecer uma reputação como um membro honrado da comunidade internacional. Nesses cenários, a audiência política doméstica é mais provável de corresponder a essas questões uma vez que a associação com uma OI altamente democrática é uma oportunidade próxima de romper com os vestígios do regime autoritário do passado (PRIDHAM, 1994, p. 26-27). Pridham (1995, p. 177) afirma que existe um elemento simbólico entre o transição de regime e a participação numa organização internacional: “There is an evident link [...] between recasting the national self-image and opening the way for consolidating democracy<sup>12</sup>”.

As mesmas estruturas de incentivos podem deter os perdedores na nova distribuição igualmente. Qualquer junta militar ou grupo da elite econômica iria pensar duas vezes antes de adotar uma política que custaria a sua economia ligações internacionais valiosas. Como as condições são monitoradas e impostas por uma terceira parte, a ameaça de punição ganha credibilidade e torna-se uma âncora externa contra o retrocesso ao autoritarismo (HUNTINGTON, 1991, p. 92-93). A organização internacional também fornece incentivos positivos para apoiar jovens instituições e governos democráticos. Elas podem fornecer recursos materiais diretos ou ajudar a criar compensações para as partes (*side-payments*) verossímeis na forma de novas políticas que de outra forma seriam difíceis de aplicar ou garantir. Quando novas democracias frequentemente empregam essas compensações para as partes depois de uma transição democrática, existem dois problemas potenciais com essas políticas. Primeiro, um regime pode não possuir os recursos necessários para compensar os grupos em questão. Regimes que estão saindo de uma transição normalmente não tem recursos sobrando para distribuir para esses grupos (HAGGARD; KAUFMAN, 1995). Segundo, por causa da capacidade diminuída das novas democracias para realizar compromissos acreditáveis, é difícil para aqueles no poder comprometerem-se com qualquer curso político como compensar as partes. Os problemas de compromisso previamente discutidos que infestam as reformas de um novo regime liberal podem obstruir sua habilidade

---

12 Existe uma ligação evidente [...] entre a reforma da autoimagem nacional e a abertura do caminho para a consolidação da democracia. (Tradução nossa)

para realizar compensações para as partes internamente também (PEVEHOUSE, 2002b, p. 615).

Parecem existir diversos mecanismos que conectam os desenvolvimento da política doméstica com o contexto internacional. Mesmo quando não há uma ação direta aos agentes domésticos, estes podem ser influenciados por ou fazerem uso da estrutura internacional. É dessa forma que o contexto internacional surge como uma variável importante para compreender o processo de democratização que ocorreu e ainda ocorre em muitos países. Dentre os fatores internacionais, as organizações regionais parecem se destacar por suas características. As OIs geram uma elaborada estrutura de incentivos econômicos e sociais que levam a mudanças no comportamento dos grupos nacionais. Dessa forma, “although the key actors involved in regime change and democratization may be overwhelmingly internal, their strategies and calculations have been strongly shaped by pressure of externally design rules and structures<sup>13</sup>” (WHITEHEAD, 1996a, p. 261).

---

13 [...] embora os atores-chave envolvidos na mudança de regime e na democratização possam ser predominantemente internos, suas estratégias e cálculos foram fortemente moldadas pela pressão das regras e estruturas desenhadas externamente. (Tradução nossa)



### 3 TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA PARAGUAIA

#### 3.1 Regime autoritário paraguaio

Assim que a Guerra do Chaco contra a Bolívia (1932-1935) terminou, ocorreu um golpe de Estado, em 17 de fevereiro de 1936, que assinalou o súbito surgimento das Forças Armadas, como instituição, no centro do sistema político do Paraguai (MARTINI, 2000, p. 158). Ou seja, a partir desse episódio, as Forças Armadas passam a fazer parte da política paraguaia. O Paraguai entrou em crise política. Como resultado da crise do pós-guerra do Chaco, o Paraguai tem o seu primeiro ditador militar, general Higinio Morínigo. Ele toma o poder através de um golpe em 1940. Em 1947, entretanto, depois de quase sete anos da ditadura, a derrubada do general Higinio Morínigo deflagrou uma guerra civil de sete meses de duração. No fim desta, o Partido Colorado emergiu como a principal força política, só que dividido pela intolerância, pelo fanatismo e pelas perseguições violentas aos opositores em seu conjunto: liberais, feveneristas, militares institucionalistas e comunistas (GONZÁLEZ DEL VALLE, 1987 apud SIMÓN, 1998, p. 356). Assim, se, em 1936, o ator militar se tornou central no sistema político, a vitória colorada em 1947, delineou o início da partidarização militar no esquema denominado pacto civil-militar, ou mais apropriadamente, colorado-militar (MARTINI, 2000, p. 160). De acordo com Martini (2000, p. 160):

Essa aliança entre o Partido Colorado e as Forças Armadas constituiu-se, a partir de então, em eixo fundamental para se entender a evolução política paraguaia até o presente. No Paraguai de Stroessner não houve uma ditadura militar tradicional. O poder autoritário fundamentado nas Forças Armadas obteve legitimação social através de um partido de patronagem que administrou o sistema de benefícios e privilégios e assumiu a forma de um regime patrimonialista sultanista.

Entre 1947 e 1954, a política paraguaia viveu um período de instabilidade política, devido a concorrência entre os caudilhos colorados para chegar ao poder. Nesse intervalo, sete presidentes se sucederam, até que o golpe de 4 de maio de 1954 levasse ao poder o general Alfredo Stroessner. Este, consciente do peso do Partido Colorado na vida nacional, pactuou com a cúpula golpista para ser nomeado candidato do partido às “eleições” daquele ano. A oposição havia sido proscriba em 1947, de forma que Stroessner não enfrentou nenhuma dificuldade para ser eleito. Desse modo, Stroessner capitaliza a herança do período 1947-54, acrescentando à relação entre as Forças Armadas e o Partido Colorado, o Estado centralizado, o nacionalismo retórico do Partido Colorado e seu controle sobre a vida nacional (LAMBERT; NICKSON, 1997, p. 5 apud MARTINI, 2000, p. 160). De forma que o anarquizado Partido Colorado aceitou a deposição do seu presidente, Frederico Chaves, em troca de manter-se como o partido do governo (CABALLERO CARRIZOSA, 1986b, p. 137-166, apud SIMÓN, 1998, p. 356). Assim a entrada em cena do general Stroessner também significou inicialmente a consolidação da presença militar na vida política do país, iniciada com o fim da Guerra do Chaco (ROLON, 2010a, p. 66).

Para Abente (1989, p. 6-7), o regime de Stroessner não poderia ser descrito como uma ditadura militar, ditadura de partido único ou ditadura personalista, uma vez que ele combinava todas as três formas de dominação, mesclando-as de um modo bastante peculiar. Se por um lado, o componente militar provinha a força e a coerção, ainda assim eles não governavam como instituição. Por seu turno, o partido estava no poder apenas como um membro da troica. O Partido Colorado fornecia suporte político e a mobilização de massa necessária. O líder do sistema, o general Stroessner era o grande mediador das relações entre o Partido Colorado e os militares. No início dos anos 1960, com a eliminação de todos os seus rivais militares, assegurou-se de que não haveria contato entre o partido e as Forças Armadas que não fosse através do próprio general Stroessner.

O golpe militar que abriu as portas do Palácio de López a Stroessner se produziu num contexto internacional caracterizado pela Guerra Fria. Em tais circunstâncias, a América Latina não pôde se distanciar do enfrentamento mundial entre as superpotências, Estados Unidos da América e União Soviética. Isso explica o apoio econômico, financeiro, político-diplomático e de segurança por parte de sucessivas administrações estadunidenses (republicanas e democratas, indistintamente) ao regime de Stroessner no Paraguai, um país,

que ao menos em relação aos outros países da região, nunca teve uma importância estratégica nem para segurança nacional, nem para os investimentos diretos estadunidenses. O governo Stroessner, nos anos 60, utilizou a ajuda dos EUA para implementar um projeto mais coerente de desenvolvimento. A conjuntura continental de implementação de novas estratégias desenvolvimentistas em função da política exterior estadunidense constitui um marco fundamental no qual se dá esse processo. No caso específico do Paraguai, o custo da ajuda externa dos EUA era inaugurar um processo de democratização que garantisse as formalidades democráticas da estrutura de poder (SIMÓN, 1998, p. 356).

Para Simón (1998, p. 357) a longa duração do regime de Stroessner só pode ser compreendida se levarmos em consideração o respaldo externo estadunidense, em troca do qual o Paraguai se identificava simbioticamente com os interesses dos Estados Unidos no mundo. Nos fóruns internacionais, o voto de Assunção era seguro, de fiel aliado subordinado “anticomunista”, para Washington, como foi demonstrado quando Stroessner enviou tropas paraguaias para a República Dominicana durante a crise de 1965. Washington, de sua parte, esperou até que Jimmy Carter chegasse ao poder, para que a Casa Branca reconhecesse oficialmente que no Paraguai imperava uma ditadura militar personalista e direitista. Dessa forma, Stroessner podia fazer uso do que Rolon (2010a, p. 67; 2010b, p. 54-55) denomina de estratégia da “cenoura e do porrete”: se, por um lado, buscava legitimar seu poder interno, alinhando-se a setores que tinham algo a ganhar, por outro, combinava forte repressão a possíveis opositores, aproveitando-se da conjuntura internacional marcadamente anticomunista. Por isso, alinou-se de forma incondicional aos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria.

Entretanto, não apenas o Departamento do Estado estadunidense deu um importante respaldo diplomático ao regime de Stroessner, também fizeram o mesmo as democracias europeias, as potências comerciais emergentes da Ásia, a racista República da África do Sul e os países do contexto contíguo sul-americano. Estes últimos, sobre tudo (mas não exclusivamente, porque Stroessner também se beneficiou da tradicional rivalidade geopolítica entre Argentina e Brasil durante a etapa anterior aos governos civis na Casa Rosada e no Planalto) na época em que os regimes inspirados na Doutrina de Segurança Nacional imperavam no Cone Sul (SIMÓN, 1998, p. 358). Os fatores externos tiveram um papel amplo na emergência e especialmente na consolidação do regime de Stroessner, também na opinião de Abente (1989, p. 10). Desde o início, o Brasil entusiasticamente apoiou Stroessner. Este

havia sido treinado no Brasil, e, depois de um levante abortado, procurou refúgio na embaixada brasileira. A inclinação pró-argentina do governo de Frederico Chaves e a assinatura de um acordo de cooperação econômica em 1953 não foi bem aceito por alguns grupos militares e tiveram um importante papel na crise de 1954. Por sua vez, Stroessner tornou o Paraguai firmemente integrado ao Brasil nas esferas econômica e militar.

Com o passar dos anos, numa situação que se manteve até bem avançada a transição brasileira, inclusive depois de 3 de fevereiro de 1989, quando começou a liberalização política paraguaia, as relações entre Brasil e Paraguai se fortaleceram. O Brasil passaria a ocupar o tradicional papel dos EUA enquanto o principal respaldo externo, abarcando aspectos muito importantes: político-diplomático, financeiro, investimentos, comércio e inclusive cooperação militar. Este último se tornou muito importante, principalmente a partir da administração Carter, porque, desde então, Washington decidiu limitar ao mínimo a assistência militar ao Paraguai, acusando o seu governo de violações sistemáticas dos direitos humanos (SIMÓN, 1998, p. 358). De modo que a perda de respaldo externo dos Estados Unidos foi substituída pelo brasileiro durante o período autoritário nos dois países, e esse apoio brasileiro se manteve com os seus processos de democratização.

Outros fatores também ajudam explicar a longevidade do regime de Stroessner. Como o estabelecimento da filiação obrigatória dos oficiais militares ao Partido Colorado em 1955. A partir de então foi realizado um expurgo gradual dos militares que poderiam impor alguma resistência ao novo regime. Foi dessa forma que Stroessner conseguiu formar uma cúpula militar leal, que seria de base ao que foi denominado “unidade granítica” entre militares e colorados. Assim, além do férreo anticomunismo e o apoio constante e crescente dos Estados Unidos durante o auge da Guerra Fria, o regime autoritário assistencialista consolidou-se com o auxílio da Doutrina de Segurança Nacional, uma sociedade civil fraca e partidos de oposição inicialmente proscritos e depois tolerados, mas sem margem de liberdades civis, o regime stroessnerista governou quase todo seu período sob Estado de sítio (MARTINI, 2000, p. 160). Dessa forma, a longevidade do regime autoritário de deveu a uma combinação de fusão das Forças Armadas com o Partido Colorado, controle da sociedade civil com desarticulação da sociedade política e regime patrimonialista com partido de patronagem que compõem as características centrais que permitiram a durabilidade do regime (LEZCANO, 1989; RIQUELME, 1992 apud MARTINI, 2000, p. 161).

A lealdade militar, que foi obtida através da cristalização de um grupo de oficiais que obtinham oportunidades de negócios lícitos e ilícitos (principalmente contrabando em grande escala), dos quais também participavam alguns membros dos escalões inferiores, era chamado o “preço da paz” (MARTINI, 2000, p. 161). Segundo Stroessner e seus ideólogos, dessa maneira, os militares e altos funcionários públicos, ocupados em enriquecer-se aceleradamente e a qualquer preço, não tinham tempo nem desejo de conspirar (SIMÓN, 1998, p. 360). Assim, eram concedidas grandes extensões de terra, como o acesso a altos cargos dos monopólios públicos. Normalmente os militares se posicionavam em zonas de fronteira propícias a todo o tipo de contrabando, inclusive o de drogas (MARTINI, 2000, p. 161). De modo que, nesse período, acentuam-se a corrupção e a usurpação do poder por parte da burocracia instalada nos postos-chave da administração que manipulava licitações, detinha o controle das terras públicas, além de proceder à evasão dos impostos, ou seja, com completo domínio do Estado, associado a repressão a qualquer tipo de denúncia das irregularidades (BORDA, 1993 apud ROLON, 2010a, p. 69). Nesse momento, o Estado possuía o papel de grande empregador, como meio de cooptação das classes médias e pobres, e distribuidor de oportunidades de negócios para uma ampla gama de caudilhos (REHREN, 1994).

Em relação aos militares, como as promoções na carreira militar dependiam da absoluta lealdade ao presidente, de acordo com Martini (2000, p. 161), isso produziu um fechamento da carreira militar. Alguns generais de divisão chegaram a ficar 15 anos no cargo. O alto grau de autonomia militar, sem nenhum tipo de controle civil, foi um dos pilares de sustentação do chamado “Estado Onívoro” (ARDITI, 1992 apud MARTINI, 2000, p. 161). Mas, não só a corrupção pública, mas também a privada, adquiriu proporções nunca antes conhecidas no Paraguai. O país pode muito bem ser considerado um caso nacional do que alguns denominam de “Estado de corrupção”, e que outros preferem chamar, mais tradicionalmente de “cleptocracia” (SIMÓN, 1994). Este último principalmente desde a construção da monumental represa hidrelétrica de Itaipu (1973), ainda que a corrupção já houvesse se intensificado a partir dos intensos fluxos financeiros de ajuda internacional, que beneficiaram Stroessner desde seus anos iniciais no poder, e que em sua porcentagem não desviada, o menor, foi destinado a obras básicas de infraestrutura social, de transporte e comunicações (SIMÓN, 1998, p. 361).

Em 1973, Paraguai e Brasil firmaram um acordo para a construção da hidrelétrica binacional de Itaipu. Esse acordo associado ao posterior auge da agricultura de exportação

(baseada em investimentos estrangeiros, principalmente brasileiros), estava vinculado ao prévio desenvolvimento estrutural possibilitado pelo financiamento externo de organizações internacionais governamentais das décadas de 1960 e 1970, gerando repercussões socioeconômicas e políticas no país. Entre 1973 e 1982, a economia paraguaia atravessou a etapa de maior dinamismo em toda a sua história, com taxas de crescimento anual do PIB de 11,5% (SIMÓN, 1998, p. 364). Entretanto, esse crescimento econômico não se refletiu em desenvolvimento, como uma distribuição mais equitativa da renda, por exemplo. Ao mesmo tempo em que foi produzido um crescente estrangeiramento da economia paraguaia, que teve como uma das suas manifestações a quase total satelitização do Paraguai em torno de seu poderoso vizinho, o Brasil (RODRÍGUEZ SILVERO, 1987). Também demograficamente a presença brasileira foi sentida no Paraguai, primeiro com dezenas de milhares, depois com centenas de milhares de agricultores do país vizinho em solo paraguaio, enquanto os camponeses nativos, já sem o recurso de expansão da fronteira agrícola sobre as terras públicas, e também sem tantas facilidades como antes para migrar ao exterior em busca de trabalho, começaram a se desarraigar, convertendo-se rapidamente numa grande massa humana sem inserção permanente no sistema produtivo (SIMÓN, 1998, p. 364).

Além dos problemas citados anteriormente, vários outros sinais da modernização abrupta, desigual e dependente que ocorreu no Paraguai, que seguia submetido ao regime autoritário, começaram a ser percebidos. Por exemplo, o Tratado de Itaipu começou a ser criticado abertamente por uma opinião pública nascente que iniciava seu desenvolvimento, alimentada por meios modernos de comunicação, particularmente pelas páginas do *ABC Color*. Assim, pela primeira vez foi posta a questão, fora da oposição política, parlamentar e extraparlamentar, a administração sem controle e autoritária que exercia o stroessnerismo sobre os interesses do Estado e da nação paraguaia. Por outro lado, a tradicionalmente influente Igreja Católica aprofundou os seus enfrentamentos com o regime autoritário. Em grande medida esses conflitos se deviam a problemas com a violação generalizada e sistemática dos direitos humanos e das liberdades básicas, o já desenvolvido estado de corrupção, a justiça subordinada ao Poder Executivo, associado a um Congresso complacente e as perseguições violentas contra as Ligas Agrárias, que começaram com uma marcada inclinação católica (SIMÓN, 1998, p. 364-365).

No plano internacional, pela primeira vez o Palácio de López conheceu um período de sérias divergências públicas com a Casa Branca: a política de direitos humanos da

administração Carter com respaldo não só dos democratas como dos republicanos. Pela primeira vez as relações fluidas entre Assunção e Washington, sofreram com o distanciamento político-diplomático e público da superpotência em relação à ditadura paraguaia (SIMÓN, 1998, p. 365-366). A política de direitos humanos de Carter pressionava o regime de Stroessner energicamente por mudanças. A ajuda econômica estadunidense praticamente parou, a assistência militar foi bastante reduzida e o embaixador americano George Landau passou a pressionar o governo em relação aos direitos humanos. Como resultado, o regime foi forçado a libertar milhares de presos políticos entre 1977 e 1978. Essas medidas tornaram a oposição paraguaia mais amistosa em relação aos Estados Unidos (ABENTE, 1989, p. 41). Entretanto, esses acontecimentos não chegaram a preocupar o regime do general Stroessner, pois ele estava rodeado pelos regimes militares de segurança nacional que imperavam no Cone Sul. Além disso, Stroessner também confiava que os quatro anos da administração democrata chegariam ao fim, e as relações bilaterais entre os dois países voltariam ao normal (SIMÓN, 1998, p. 365-366).

Nos anos 1980, o regime de Stroessner começa a sentir os efeitos de uma sociedade civil cada vez mais consciente dos problemas nacionais, assim como as consequências do fim do *boom* de crescimento econômico. Desse modo, apesar da ampla vitória colorada nas eleições gerais de 1983, o cenário já não se apresentava como favorável. Os participacionistas radicais e liberais, a “oposição parlamentar” perdiam legitimidade dia após dia. Enquanto isso, a coalizão extraparlamentar Acordo Nacional (AC), fundada de 1979 pelos partidos Liberal Radical Autêntico (PLRA, a nova denominação dos radicais participacionistas de 1967), Revolucionário Fevereista (PRF) e Democrata Cristão (PDC), e pelo dissidente Movimento Popular Colorado (Mopoco, uma divisão contestadora do oficialismo colorado, que se originou dos expurgos stroessneristas dos anos finais da década de 1950), não se quebrava apesar dos esforços do regime autoritário, e seus integrantes seguiam sem aceitar integrar-se a farsa do “processo de democratização” iniciado entre 1962 e 1963 pelos jovens e ambiciosos liberais conhecidos como *levirales* (SIMÓN, 1998, p. 366).

Por outro lado, também em 1983, o *boom* econômico ligado à Itaipu, à agricultura de exportação e aos investimentos estrangeiros dava seus primeiros sinais de esgotamento. Nesse ano o PIB registou uma queda marcadamente recessiva que duraria vários anos e nunca voltaria aos níveis dos dez anos antecedentes. Nesse momento constatou-se que a bonança econômica não havia desembocado no desenvolvimento nacional: cresceram o desemprego e

o subemprego; aumentou a dívida externa e a inflação também (ainda que nunca tenha chegado aos níveis dos países vizinhos); o salário real começou a decrescer drasticamente; assim como os investimentos e as exportações, mas não as importações, que acentuaram o tradicional déficit da balança comercial; este ainda se agravou quando os capitais e financiamentos estrangeiros também diminuíram colocando a balança de pagamentos numa situação crítica. Além disso, a estabilidade monetária do *Guaraní* pregada por Stroessner demonstrou que era um mito (a moeda precisou ser desvalorizada), enquanto baixaram drasticamente as reservas internacionais (SIMÓN, 1998, p. 367).

Nos anos 1980, também ocorreu o surgimento de diversos movimentos sociais no Paraguai. Estes emergiram de maneira generalizada como novos atores coletivos na realidade paraguaia (FOGEL, 2006). Em Assunção e também em alguns pontos do interior urbano do país, trabalhadores, profissionais, empregados e estudantes demonstraram nas ruas que o regime havia começado a perder a sua hegemonia político-cultural em relação a sociedade, colocando em perigo sua tradicional dominação sobre esta (SIMÓN, 1998, p. 368). Nas palavras de Simón (1998, p. 369):

La sociedad civil adquirió vitalidad en Paraguay sobre la base de este despertar de los movimientos sociales, que involucró también a religiosos, sacerdotes y monjas con sus organizaciones confesionales. Y aunque controlados férreamente por el régimen, la actitud audazmente contestataria de algunos medios de comunicación [...] contribuyó al fortalecimiento de la todavía débil e incipiente sociedad civil paraguaya que había empezado a dejar atrás los efectos paralizantes de la 'pedagogía do medo'<sup>14</sup>.

No meio da década de 1980, Argentina e Brasil passaram a ser governados por regimes democráticos, depois de décadas de governos militares. Abente (1989, p. 39) destaca que a conquista da democracia nesses países teve um custo muito alto e foi diretamente de encontro aos seus regimes militares prévios, que fez com que as elites políticas estivessem mais ansiosas que nunca para promover e apoiar regimes democráticos na região. O cálculo desses países era de que o fortalecimento da democracia no exterior ajudaria a fortalecê-las

---

14 A sociedade civil adquiriu vitalidade no Paraguai sobre a base do despertar dos movimentos sociais, que incluiu também religiosos, sacerdotes e monges com suas organizações religiosas. E ainda que controlados ferreamente pelo regime, a atitude audazmente contestatária de alguns meios de comunicação [...] contribuiu para o fortalecimento da ainda débil e incipiente sociedade civil paraguaia que havia começado a deixar para trás os efeitos paralisantes da “pedagogia do medo”. (Tradução nossa)



domesticamente, aumentando a dificuldade de uma intervenção militar. Dessa forma, o início da democratização do contexto contíguo paraguaio teve como consequência o congelamento das relações de Assunção com Buenos Aires, Montevideu e Brasília em inevitáveis vínculos formais entre países limítrofes. A tal ponto que inclusive a renovada intenção integracionista da sub-região do Prata, confrontada sucessivamente desde 1983, ostensivamente teve início e começou sem incorporar o Paraguai de Stroessner (SIMÓN, 1998, p. 369; ABENTE, 1989, p. 39-40). Dessa forma, a margem que o governo paraguaio tinha para realizar a sua política pendular em relação a Argentina e Brasil acabara. Os interesses desses dois países coincidiam, desejavam a democratização do Paraguai (ABENTE, 1989, p. 39).

O processo de isolamento político internacional se tornou mais difícil de esconder depois que Washington mudou a sua orientação em relação aos seus tradicionais aliados na América Latina, as ditaduras e regimes autoritários direitistas, militares e civis (SIMON, 1987, p. 147-148). Apesar de, na administração Reagan, ter havido uma reaproximação dos Estados Unidos com o Paraguai, estas não voltaram a ser as mesmas de antes do governo Carter, deixando claro que no futuro dificilmente as relações Paraguai-EUA voltariam a ser tão boas quanto no período entre 1954-1976. Esse desenvolvimento é importante porque além de isolar e enfraquecer o regime de Stroessner, também alterava a perspectiva ideológica da oposição e sua influência (ABENTE, 1989, p. 42-43). Nos últimos anos da ditadura, esse panorama de acentuada insularidade político-diplomática do Palácio de López se manifestou em sucessivas crises de suas relações com muitos países de valor estratégico para o Paraguai: Estados Unidos, Argentina, Uruguai e Alemanha Ocidental (SIMON, 1987, p. 147-148). A partir de então, nas palavras de Abente (1989, p. 43) “[...] whereas in the past international factors had consistently been obstacles to overcome in the struggle for democratization, they are now favoring it and opening up new and unheard of possibilities for political reform<sup>15</sup>.”

O isolamento paraguaio também afetou a capacidade de financiamento externo do país, num momento de crise econômica mundial. Assim no curto prazo o isolamento internacional começou a interferir na esfera do, já menos fácil de ser obtido e sempre imprescindível, financiamento externo originado de organizações internacionais governamentais, afetados pelo novo quadro da crise financeira mundial. Nos últimos anos de Stroessner no poder, o Paraguai acentuou a tendência de recorrer quase que exclusivamente

---

15 [...] enquanto, no passado, os fatores internacionais colocaram consistentes obstáculos a superar na luta pela democratização, eles agora estão favorecendo-a e abrindo novos e inéditas possibilidades para a reforma política. (Tradução nossa)

aos mais onerosos financiamentos da banca comercial internacional (SIMÓN, 1998, p. 370). Em grande medida, isso demonstra como o isolamento internacional que o país vinha sofrendo estava levando o regime a tomar decisões que prejudicavam a sociedade como um todo a fim de manter-se no poder.

### **3.2 Processo de transição paraguaio para o regime democrático**

Devido a pressão internacional, em 1987, o regime de Stroessner pôs fim ao estado de sítio e permitiu o regresso dos líderes exilados da oposição, tornando sua situação ainda mais complexa com o ressurgimento dos partidos de oposição. As atividades e mobilizações antiditatoriais aumentaram e foram duramente reprimidas pelas forças de segurança, acompanhada pelos elementos parapoliciais dos setores fascistas, em auge novamente no oficialismo. Este último se debatia em meio a um processo de divisão protagonizado pelos “militantes” (o entorno palaciano de Stroessner) de um lado, e de outro, ainda que sem nenhuma coordenação estratégica ou tática entre seus elementos, os novos setores dissidentes de diversas orientações e estratos do oficialismo (SIMÓN, 1998, p. 370). Neste mesmo ano, o entorno palaciano de Stroessner executa um autogolpe. Só que essa tentativa do grupo stroessnerista de tentar dominar o Partido Colorado apenas prejudicou ainda mais a estabilidade do regime. Assim, em 1º e 2 de agosto de 1987, mediante o recurso hábil da força, mas sem derrubar uma gota de sangue, o entorno palaciano executou um autogolpe. Com o respaldo da cúpula militar fiel a Stroessner, e estando os principais recursos do governo nas mãos dos militantes, a Convenção Ordinária do Partido Colorado oficialista em crise foi capturado pelas forças policiais, a Junta de Governo (órgão diretivo do partido) caiu abertamente nas mãos dos militantes (SIMÓN, 1998, p. 371-372).

Com o autogolpe palaciano, o oficialismo se dividiu irremediavelmente. Os “tradicionalistas”, com Chaves na liderança, não reconheceram a legitimidade da nova Junta de Governo, assim como os dissidentes do MIC (Movimento de Integração Colorada), liderados pelo temido ex-ministro do Interior do início do stroessnerismo, Edgar L. Ynsfrán. Passando abertamente para a oposição, o Movimento Ético e Doutrinário, encabeçado pelo

também ex-stroessnerista, Carlos Romero Pereira, decidiu incorporar-se à Comissão Central do Partido Colorado, que pretendia nuclear algumas das cisões coloradas dos finais dos anos 1950 e início da década seguinte, como o Movimiento Popular Colorado (Mopoco), linha Convergência e Unidade; e a Associação Nacional Republicana de Exílio e Resistência (Anrer).

Nessa complexa conjuntura de divisão do partido oficialista, crescimento da oposição ao regime e fim do período de crescimento econômico, Abente (1989, p. 75) identifica três acontecimentos principais e inter-relacionados que se combinaram para a deposição de Stroessner: (i) os efeitos da divisão partidária entre tradicionalistas e militantes de agosto de 1987; (ii) a crescente radicalização e táticas violentas da facção militar dominante; e (iii) a tentativa pelos militantes e Stroessner de expurgar as Forças Armadas e seus efeitos, exacerbando as tensões institucionais existentes.

Tendo capturado todo o controle do partido em 1987, a facção militante stroessnerista se engajou numa estratégia de duas frentes. De um lado, a oposição política foi infligida por crescentes níveis de assédio e violência. A repressão se intensificou e se ampliou nos últimos meses do regime, e a Igreja Católica como um todo, assim como alguns bispos em particular, tornaram-se alvos de uma crescente série de ataques. A medida que essa era uma estratégia deliberada, isso significava uma tentativa de exterminar qualquer possível fonte de distúrbio que pudesse interferir nos planos de sucessão dos militantes. Embora a direção desses planos de stroessnerismo sem Stroessner fossem bastante claros, a fórmula de personalidades específicas pode ter se sustentado sobre bases muito instáveis. Alguns agiram para ver o Coronel da Força Aérea Gustavo Stroessner – aposentado depois do golpe de 1989 – sucedendo seu pai. Outros militantes, ainda que dividindo os mesmos interesses táticos na consolidação da facção militante, estavam menos claramente comprometidos com essa fórmula (ABENTE, 1989, p. 76).

O segundo elemento da estratégia envolvia o controle das Forças Armadas, via o expurgo das suas lideranças, que eram normalmente suspeitas de cultivarem simpatia pela facção tradicionalistas removida do partido. A principal mudança, que não ocorreu, foi a tentativa de aposentar o Comandante do Primeiro Corpo do Exército, general Andrés Rodríguez, ou dar a ele o posto cerimonial de ministro da Defesa. Rodríguez resistiu a esse movimento e utilizou seu poder de base na Primeira Divisão de Cavalaria de Campo Grande para atacar o Regimento de Escolta Presidencial de Stroessner enquanto a Marinha

bombardeava as sedes da polícia (ABENTE, 1989, p. 76). Dessa forma, os planos dos militantes encontraram dois principais impedimentos, um militar e outro político. Um considerável segmento das lideranças militares compartilhava a preocupação de Rodríguez em impedir um expurgo e não sofrer o mesmo destino da facção tradicionalista na convenção partidária de 1987. Além disso, ainda havia a insatisfação dos jovens oficiais cujas promoções estavam sendo infinitamente adiadas, também gerando uma grande pressão (ABENTE, 1989, p. 77).

Assim, a transição paraguaia foi realizada “desde cima”, em função da decomposição interna do regime. A deposição de Stroessner através de um sangrento golpe em 2 e 3 de fevereiro de 1989 foi um exemplo típico desse tipo de transição. Ela foi provocada pela crise da decomposição interna do strossnerismo, que havia feito da corrupção generalizada e sistemática um mecanismo de ampliação da sua base de apoio social (REHREN, 1994). Há muito tempo, os cidadãos, junto com os bispos católicos, reclamavam pela democracia como um saneamento moral da nação. Por outro lado, é importante dizer que também houve esforços “desde baixo” para o desmantelamento do regime. As forças políticas opositoras contaram com a colaboração das organizações sociais que naquele momento iniciavam as suas atividades. Também é preciso considerar que a idade avançada do ditador representava um risco de acefalia para o regime (ABENTE, 1989, p. 53). No cenário internacional, o Palácio de López se encontrava cada vez mais isolado, inclusive pela exclusão manifesta do Paraguai de Stroessner do novo processo de integração latino-americano, principalmente regional (SIMÓN, 1998, p. 380).

Dessa forma, o golpe de Andrés Rodríguez foi beneficiado pela conjuntura de crises internacional e terminal do regime, além dos problemas econômicos, sociais e políticos da década de 1980. O triunfo de Rogríguez implicou a retirada da cúpula do poder ligada a Stroessner e ao mesmo tempo desligava os militares do desgaste que o regime de Stroessner lhe impingia (RIQUELME, 1994, p. 132). Assim, as forças armadas se retiravam da situação difícil da qual o país se encontrava. O apoio civil também teve um papel importante, tais como a oposição política, as mobilizações sociais, tal como o poder moral da Igreja Católica, que respaldou o processo de transição democrática. A crise interna do autoritarismo strossnerista também se manifestou através da divisão da sua base política, o Partido Colorado (SIMÓN, 1998, p. 380-381).

Entretanto, o golpe militar não alterou a vinculação entre o Partido Colorado e as Forças Armadas que sustentou o regime de Stroessner. O que ocorria era que um setor das Forças Armadas deslocava o outro e permitia que uma linha colorada, mais afinada com a direção tradicional, voltasse ao governo, substituindo a linha mais dura do stroessnerismo. Assim o golpe não alterava a articulação militar-colorada (MARTINI, 2000, p. 162-163). Além disso, a nova agenda internacional que estabelecia a cartilha democrática, o combate ao narcotráfico e a abertura econômica foram fatores importantes para que o golpe se convertesse num processo de transição sem a ruptura do eixo de poder do regime derrotado. No plano interno, deve-se também considerar o fato de que nenhuma pessoa ou grupo era capaz de concentrar um grau considerável de coerção para impor um regime tal como o de Alfredo Stroessner (MARTINI, 2000, p. 163). Como observado por Abente (1989, p. 79), ainda em 1989,

[...] the essential structure of the politico-military pact that led Stroessner to power in 1954 has apparently survived. The Colorado Party, although now under the control of the traditionalists in alliance with former anti-stroenista *contestatarios*, remains in power, and the military continues as a partner.<sup>16</sup>

As primeiras eleições depois da derrocada do regime autoritário, em 1º de maio de 1989, tiveram como principal finalidade a legitimação nacional e internacional do novo poder. A oposição concorreu nessas eleições, aceitando regras que a tornavam pouco competitiva (MARTINI, 2000, p. 163). Rogríguez e os candidatos colorados venceram, num processo que Charles Gillespie (apud POWERS, 1992, p. 7) descreve como relativamente livre, mas não justo. Era livre porque todos os partidos, com exceção do Partido Comunista foram legalizados e a censura da mídia foi suspensa, mas injusto, devido ao pouco tempo programado, registros de votos incorretos, e inúmeras irregularidades nas seções de votação. Além disso,

---

16 [...] a estrutura essencial do pacto político-militar que colocou Stroessner no poder em 1954 aparentemente sobreviveu. O Partido Colorado, embora agora sobre o controle dos tradicionalistas em aliança com a formação anti-stroessnerista *contestatarios*, permanece no poder, e os militares continuam como parceiro. (Tradução nossa)

Um exame atento do rumo tomado pelo país desde fevereiro de 1989 sugere que o processo apresentou a tendência de se voltar mais para a conservação da parte essencial do que se poderia caracterizar como ‘velhas estruturas e práticas’ do que para o estabelecimento de uma linha de ruptura (...) Sobre tal situação, são duas as explicações possíveis. Por um lado, a de que não existe uma real vontade de mudança e, por outro, de que a opção por uma estratégia gradualista constitui um erro de juízo, porque, para assegurar a efetiva demolição da rígida estrutura que o autoritarismo implantou de um lado a outro do país, seriam necessárias ações muito mais contundentes e constantes que as empreendidas até agora pelos novos centros de poder (RIVAROLA, 1991, p. 35-36 apud MARTINI, 2000, p. 167).

Uma das limitações mais sérias dos movimentos de abertura iniciados pela via do golpe de Estado é o subsequente protagonismo militar no cenário político pós-autoritário. No caso paraguaio, o protagonismo militar moldou-se por meio de “tentativa e erro”, num conjunto de papéis contrários aos estabelecidos na doutrina militar e na nova Constituição de 1992. Para Riquelme (1994, p. 131), os membros da cúpula militar, amparados na autonomia irrestrita que herdaram do stroessnerismo, desempenhavam ativamente os papéis políticos que compunham o tipo de “transição tutelar”. A tutela militar, rotulada de co-governo (Forças Armadas e Partido Colorado), foi apresentada com estridência pelo general Lino Oviedo, na campanha eleitoral de 1993 e devidamente acatado por um presidente cuja candidatura pelo partido oficial havia sido imposta pela cúpula militar nas eleições internas do mesmo (RIQUELME, 1994, p. 131). Descritas por Martini (2000, p. 169) como “uma das fraudes mais escandalosas da transição, em 27 de dezembro de 1992, nas eleições internas coloradas, sai vitorioso Luís María Argaña, mas dois meses depois, mediante adulteração de atas e mudança do tribunal eleitoral, 'proclama-se' a vitória de Juan Carlos Wasmosy”.

Em seu trabalho, Riquelme (1994) cita alguns fatores que podem explicar o protagonismo das Forças Armadas no processo político pós-autoritário paraguaio em comparação com as transições ocorridas em outros países do Cone Sul. Em primeiro lugar, enquanto que nos processos de transição de outros países da região, ocorreram negociações entre os representantes do governo autoritário e da sociedade política, com os militares retornando aos quartéis, no Paraguai, a estratégia golpista que iniciou o processo de abertura deu nova legitimidade às Forças Armadas, colocando-as numa posição de prestígio e privilégio. Como os militares iniciaram a mudança, eles não enfrentaram constrangimentos e/ou pressões para retornar aos quartéis como nos países nos quais as transições ocorreram através de reformas.

Em segundo lugar, na maioria dos outros países da região, as Forças Armadas eram mais institucionais, o que não significa que as mesmas não estivessem politizadas. Sua politização era muito comum no período da Guerra Fria, devido à Doutrina da Segurança Nacional. Entretanto, nesses casos, a instituição militar se dedicava a defesa do status quo, sem estar filiada a um partido determinado, como no caso paraguaio. Segundo Riquelme (1994), isso explicaria em grande medida a “limpeza” dos processos eleitorais, nos quais foram possíveis as derrotas políticas dos militares nos referendos de Uruguai e Chile, e a vitória do Partido Radical na Argentina, onde não existia um compromisso direto ou de afiliação das Forças Armadas com algum partido político. Por sua vez, no Paraguai, o golpe militar que iniciou o período de abertura no país tendeu a fortalecer a aliança entre as Forças Armadas e o partido oficial. Dessa forma, o governo que se estabelece com a abertura em 1989, se caracteriza por um marcado protagonismo militar, como no stroessnerismo, como também pela continuidade da aliança entre o Partido Colorado e as Forças Armadas.

A continuidade dessa aliança era a principal trava para a consolidação da democracia no Paraguai. Enquanto que nos outros países do Cone Sul, os partidos políticos buscaram assegurar o poder político através de meios que reduzissem o âmbito de atuação e as prerrogativas dos militares, no caso paraguaio, a continuidade da aliança colorado-militar tornou impossível o fortalecimento da sociedade civil. Através dessa aliança, os militares seguem atuando na política por meio do Partido Colorado, que garante os interesses da corporação e os interesses econômicos dos generais. Como contrapartida, aceitou-se não apenas o apoio, mas também a liderança militar em períodos eleitorais. Esse apoio implica em importantes vitórias para o Partido Colorado, tanto na Assembleia Nacional Constituinte de 1991, como nos comícios nacionais de maio de 1993 (RIQUELME, 1994).

O terceiro ponto, que ajuda a explicar a especificidade do processo de democratização paraguaio, onde houve um protagonismo militar, é o caráter mais personalista que militar do regime de Stroessner. Na Argentina, assim como no Brasil, a corporação militar havia assumido diretamente o poder, exercendo a repressão dos líderes e quadros das organizações políticas e sociais. Já no caso paraguaio, com a exceção dos generais que formavam a parte do entorno imediato do regime, a maioria dos oficiais não estava diretamente envolvida nas atividades repressivas. Como, no Paraguai, a maioria da população acreditava que o regime apenas teria fim com a desaparecimento física do ditador, ao retirá-lo do poder as Forças Armadas

adquiriram prestígio. Dessa forma, o golpe militar que derrubou Stroessner representou um enorme capital político que foi habilmente utilizado pelos militares (RIQUELME, 1994).

Sobre o papel do contexto internacional na transição paraguaia, Fernando Masi (apud POWERS, 1992, p. 17) argumenta que depois do isolamento internacional que o regime de Stroessner sofreu, a inserção internacional adquiriu importância durante o período de transição. O regime autoritário havia recebido críticas e algumas sanções do presidente Reagan e fortes recusas do presidente argentino Alfonsín, só que estes países não eram a sua maior fonte de comércio ou ajuda econômica; por isso, os danos causados foram pequenos. Por outro lado, o governo brasileiro de Sarney era cauteloso ao criticar o seu cliente econômico e continuava a fornecer apoio militar, econômico e diplomático. Entretanto, Masi argumenta que os fatores internacionais vão se tornar mais importantes para a política interna depois do golpe de fevereiro de 1989. Essa mudança é atribuída por Masi aos esforços deliberados que Rodríguez realiza para reintegrar o Paraguai, diplomática e economicamente, à região e ao mundo.

Além de Masi, Scott Mainwaring – nesse mesmo trabalho realizado por Nancy Powers (1992, p. 17) – enfatiza que o contexto internacional se tornou excepcionalmente favorável a democracia, beneficiando a transição paraguaia. De forma que Rodríguez cortejou ativamente a legitimação estrangeira através da sua promessa de liberalização política logo depois do golpe. Ele buscou seus vizinhos, tentando por um fim no isolamento do Paraguai na América Latina. A integração econômica regional nos anos 1990 influenciou a política doméstica paraguaia porque os outros países do Cone Sul requeriam democracia como uma pré-condição para a participação no mercado comum regional. Dessa forma, a condicionalidade do mercado comum agiu como um constrangimento às decisões tomadas pelo regime em transição (SCHMITTER, 1996, p. 30-31). De modo que “a mudança de regime político de 1989 atuou como condição 'necessária' para se obter a reinserção internacional do país” (SIMÓN, 2000, p. 55). Para Masi, na medida em que a democracia sobreviver na Argentina e no Brasil, a expectativa para a sobrevivência da democracia paraguaia melhora, uma vez que os elementos autoritários no Paraguai não iriam encontrar apoio externo. Por parte dos Estados Unidos, ainda que tenha apoiado Rodríguez a estabelecer democracia e a liberalizar a economia, pouco investimento e ajuda econômica foi fornecido (MASI apud POWERS, 1992, p. 17-18).



Assim que ocorreu a deposição do general Stroessner, Argentina e Brasil saudaram os esforços para a transição para a democracia no Paraguai. Raúl Quijano, embaixador argentino em Assunção, respondeu em 4 de fevereiro a uma nota prévia de Luis María Argaña, ministro das Relações Exteriores paraguaio, reconhecendo o governo do general Rodríguez. No mesmo dia, o embaixador brasileiro Orlando Soares Carbonar visitou Argaña em caráter de ministro das Relações Exteriores, reconhecendo-o como o interlocutor oficial paraguaio do regime que acabara de começar. Depois de obter o reconhecimento dos países do Cone Sul, a chancelaria paraguaia estreitou seus contatos com a Casa Rosada e o Palácio de San Martín de Buenos Aires após um período de cinco anos de relações meramente protocolares. Por sua vez, as relações com o governo brasileiro passaram por um período de acomodamento, devido as boas relações que Brasília mantinha com o regime de Stroessner (SIMÓN, 1993).

Para Simón (1998, p. 382), a integração do Cone Sul, que teve início com os acordos de complementação entre Argentina e Brasil, assinados pelos presidentes da transição Raúl Alfonsín e José Sarney, teve um importante papel durante o processo de transição para a democracia no Paraguai. Posteriormente, esses acordos incorporaram o Uruguai, mas excluíram o Paraguai, pois os países contratantes estabeleceram, como condição inevitável para incorporar-se aos benefícios esperados do esforço de cooperação, o pré-requisito da legitimidade democrática dos sistemas políticos nacionais interessados em experimentá-lo, que inicialmente se limitava aos atores da região do Prata. Em relação ao impacto político no Paraguai da estratégia integracionista que iniciaram os presidentes Alfonsín e Sarney, Simón (1998, p. 382) afirma que:

- (i) teve uma importante repercussão interna no Paraguai, uma vez que seu regime autoritário, no momento em que suportava uma crise tripla (política, econômica e social), agravada ainda por um processo de isolamento, ficou sem uma variável da sua tradicional e funcional política externa – o jogo pendular entre Buenos Aires e Brasília – debilitando assim uma área estratégica;
- (ii) já para as forças políticas, sociais e institucionais paraguaias, empanhadas em iniciar um processo pacífico de transição democrática, os acordos argentino-brasileiros significaram simultaneamente a ampliação de condições favoráveis no âmbito das relações internacionais, que foram utilizados internamente com a finalidade de

potencializar a vontade de mudança política, como demonstrado pela derrubada do regime de Stroessner em 1989;

(iii) a partir da nova situação política de transição democrática que se instala, o Paraguai se encontra em condições de incorporar-se ativamente ao novo projeto de concertação, cooperação e integração sub-regional, conseguindo, por esse caminho, sua reincorporação à sociedade internacional. Essa era a única opção no médio e longo prazo para reduzir gradualmente os aspectos mais nocivos das assimetrias derivadas do seu ponto de partida, de interdependência profundamente assimétrica em relação aos centros regionais e mundiais de poder, e dessa maneira ajudar os esforços para avançar em direção de um modelo de desenvolvimento mais justo, democrático e participativo em todas as dimensões e esferas da vida nacional.

A primeira fase da transição, que iniciou em 3 de fevereiro de 1989, chegou ao fim em 15 de agosto de 1993, quando o presidente Andrés Rodríguez passou a administração do Estado a seu sucessor, o presidente eleito do Partido Colorado, o engenheiro Juan Carlos Wasmosy. A mudança de regime ocorreu depois de jurada a Constituição democrática de 1992, um dos mais importantes feitos da administração Rodríguez. Assim, a transição desde cima fez uma ponte com a fase seguinte, teoricamente com uma consolidação democrática também “desde cima”, o que significava substancialmente a prolongação da transição incompleta (SIMÓN, 1998, p. 383). Ou seja, o regime democrático paraguaio era resultado de uma transição incompleta, e por isso, não poderia ser considerado consolidado (SIMÓN, 1994, p.180). Para Simón (1994, p. 180), o principal empecilho para a consolidação paraguaia era a herança de atores autoritários, no seu caso, os militares, que não foram privados de importantes quotas de poder. Assim, as forças militares requeriam um processo de modernização institucional, que incluiria a educação para a democracia .

A manutenção do poder dos militares num regime democrático poderia gerar dificuldades para o poder civil. No interior das Forças Armadas, alguns setores poderiam tentar uma regressão política por meio da desestabilização declarada do regime democrático, como ocorreu em outros países da América Latina, nos quais os governo enfrentaram a insurgência militar aberta. Outro problema poderia ser uma contínua insubordinação às autoridades constitucionais. Para Simón (1994, p. 180-181) esses são os desafios que as

autoridades civis enfrentam quando as instituições militares se negam a abrir mão da autonomia de fato conquistada durante o período autoritário frente ao Estado democraticamente organizado. Esse autor ressalta ainda que é a partir das iniciativas civis para retomar o controle legal, que se manifesta as intenções, por parte dos militares, de manter seus privilégios anticonstitucionais.

Outro problema da consolidação democrática paraguaia, destacado por Rivarola (1994, p. 158), é de que apesar da retórica reformista e democratizante, e ainda com alguns avanços de uma efetiva democratização do sistema político, cujos traços mais chamativos foram a manutenção de uma intensa agenda eleitoral e o surgimento de novas forças eleitorais como o Encontro Nacional, pouco foi feito no que diz respeito a uma democratização do Estado. O Estado paternalista vigente no período stroessnerista não foi substituído por políticas sociais mais includentes, ao contrário, o Estado paraguaio seguiu o caminho mais excludente, o mecanismo prebendatário, como meio de ligação do governo com uma parte do sistema partidário, conformando uma estrutura totalitária que permitiu a construção de um sistema excludente de hegemonia política. Em relação à reestruturação institucional, o governo do período de transição não realizou esforços significativos para realizar a transformação da institucionalidade do Estado. Por fim, ainda que a redução do tamanho do Estado seja consenso entre os políticos paraguaios, este só vem sendo aplicado como sinônimo de privatizações, sem resultar em nenhuma diminuição da burocracia estatal.

O Paraguai, durante o regime de Stroessner, passou a utilizar a sua política externa como meio para legitimação interna do regime. Através do apoio – militar, econômico e financeiro – recebido dos Estados Unidos durante a Guerra Fria para que o Paraguai mantivesse uma postura anticomunista interna e internacionalmente, mas também do entorno regional. As ditaduras militares do Cone Sul, sob a Doutrina da Segurança Nacional, também auxiliaram o regime stroessnerista, principalmente o Brasil. Entretanto, a medida que o contexto internacional se altera, com a mudança de posição dos Estados Unidos em relação às ditaduras militares direitistas e o entorno inicia um processo de liberalização e democratização, o regime de Stroessner perde legitimidade externa, num momento de recessão econômica mundial e de crise econômica interna, minando a sua capacidade de manutenção do regime. De maneira oposta, a oposição passa a encontrar apoio no contexto internacional. Na medida que o problema da sucessão se apresenta e a política se radicaliza, um golpe de dentro do próprio regime inicia uma transição desde cima, que mantém o pacto

colorado-militar na política, só que nesse momento com uma retórica democratizante e medidas de liberalização eleitoral. Por meio dessa retórica, o novo regime, inaugurado em 1989, busca uma aproximação dos regimes vizinhos, tentando superar as dificuldades geradas pelo isolamento internacional. Dessa forma, através da observação da política doméstica paraguaia pode-se atentar para como a dimensão internacional tem se demonstrado como um constrangimento às opções da política interna.

## **4 PAPEL DO MERCOSUL NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA PARAGUAIA**

### **4.1 Mercosul, a cláusula democrática e a consolidação da democracia**

Os passos iniciais para formar o bloco que viria a ser o Mercosul foram dados pelos dois principais países da região, a Argentina e o Brasil. As tentativas de uma maior aproximação argentino-brasileira ocorreram durante os anos 1950, passando por turbulências durante as ditaduras militares argentina e brasileira. Com a redemocratização, esse processo se intensificou, na medida em que os governos de transição democrática adquiriam legitimidade e buscavam sanar os problemas econômicos, político e estratégico que Argentina e Brasil então enfrentavam. O Paraguai, que tornara-se cada vez mais isolado em seu entorno, procura aproximar-se desses países quando sua transição para democracia começa, não apenas como forma de romper com o seu isolamento da comunidade internacional, mas também como forma de legitimar o seu discurso democrático.

As primeiras iniciativas para a integração econômica entre a Argentina e o Brasil datam da década de 1950, entre os governos de Juan Domingo Péron e Getúlio Vargas. Péron propunha uma integração entre Argentina, Brasil e Chile – que tinha um general eleito como presidente da república. A ideia era de que esses países formassem uma união aduaneira, a qual os demais países da América Latina deveriam aderir (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 315). A questão da integração econômica continuou na pauta das relações bilaterais entre Argentina e Brasil no período das respectivas ditaduras militares. Entretanto não seguiu adiante devido a diversas divergências entre os dois países (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 316-318).

Nos anos 1980, a relação econômica entre Argentina e Brasil havia passado por mudanças. O Brasil, antes deficitário, passa a ter grandes superávits no comércio com a Argentina. O aumento das suas vendas, para o qual decisivamente os manufaturados contribuíram, ampliou as assimetrias nas relações comerciais entre os dois países. A Argentina

não apenas passou a exportar menos para o Brasil como a pauta de seus produtos, mais de 50% de origem agropecuária, estreitou-se. As vendas de trigo, principal produto de exportação argentino, também decaíram, com a abolição do regime preferencial para a Argentina em 1974, ainda que o Brasil tivesse se tornado o terceiro maior importador do produto. O comércio brasileiro se voltava para o fornecimento de Estados Unidos, Canadá e França, ao mesmo tempo em que subsidiava a própria produção (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 321).

Um entendimento mais íntimo entre os governos da Argentina e do Brasil era necessário para corrigir as distorções no intercâmbio comercial e aprofundar a cooperação econômica. Nesse período, os dois países também sofrem com a crise financeira, agravada pela majoração da taxa de juros nos Estados Unidos, incidindo sobre as suas dívidas externas. Entretanto, em tais circunstâncias, os governos de Argentina e Brasil, ambos autoritários e sem legitimidade, não podiam avançar nos esforços de integração, uma vez que, interna e externamente, não inspiravam confiança de seus povos e sofriam crescente oposição da sociedade civil (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 321-322). A distância econômica entre Argentina e Brasil que já se delineava no início da década de 1980, se evidencia ainda mais em 1985, quando o Brasil, após anos de recessão, retomou o seu ritmo de crescimento sob o governo do presidente José Sarney. O PIB brasileiro aumentou para US\$ 249,1 bilhões, tornando-se cerca de quatro vezes maior do que o da Argentina, que regredira naquele anos para US\$ 62,2 bilhões (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 324). Nas palavras de Moniz Bandeira (1998, p. 324), “isto significava a definitiva ruptura do equilíbrio geopolítico, com o Brasil a restaurar a prominência, que tivera como Estado-Império, até o final da Guerra da Tríplice Aliança (Brasil, Argentina, Uruguai), contra o Paraguai, na metade do século XIX”.

Uma das primeiras medidas do governo Sarney, o primeiro governo da transição democrática brasileira, em 1985, foi ordenar a importação pelo Brasil de 1,3 milhão de toneladas de trigo, além de petróleo cru e derivados para aliviar o déficit comercial com a Argentina, que chegou, naquele ano, a US\$ 400 milhões (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 325). Em novembro de 1985, Sarney reuniu-se com o presidente argentino Alfonsín, durante a inauguração da ponte internacional Tancredo Neves, sobre o rio Iguaçu. Nesse encontro pela Declaração de Iguaçu, os presidentes de Argentina e Brasil expressaram sua vontade de acelerar o processo de integração bilateral, criando, com esse objetivo, uma Comissão Mista de Alto Nível, presidida pelos ministros de Relações Exteriores dos dois países (ALMEIDA, 1998, p. 12).

Muitos empresários argentinos reagiram a iniciativa de integração de Alfonsín e Sarney, por temerem que seus produtos viessem a sofrer com a competição com os produtos do Brasil, cujas as indústrias, além de terem custos de insumos e força de trabalho mais baixos, haviam se tornado mais eficientes ao produzirem com maior escala e para o mercado externo. Outros receavam que a abertura para o Brasil terminasse por acentuar o retorno da Argentina à condição de exportador de gêneros alimentícios e importador de manufaturados. Contudo, o país não tinha outra opção econômica nem política no sistema capitalista. Os Estados Unidos, com produção agropastoril similar a sua, não podiam oferecer-lhe um bom mercado para as suas exportações, como acontecera desde o final do século XIX. A Grã-Bretanha, por sua vez, integrou-se a Comunidade Econômica Europeia, que passara a competir no mercado mundial de carne e cereais, oferecendo esses produtos com preços subsidiados. Além disso, a Guerra das Malvinas provocara o dissenso político tanto com a Comunidade Econômica Europeia quanto com os Estados Unidos, em razão da solidariedade que deram à Grã-Bretanha. Só restava para a Argentina o caminho de associação com o Brasil. A economia brasileira estava crescendo, enquanto a argentina não parava de encolher. “Assim a integração seria um 'bom negócio' para o Brasil, que nada perderia. Mas seria um negócio fantástico para a Argentina” (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 328).

Do ponto de vista brasileiro, a integração com a Argentina significava o início da integração do mercado latino-americano sob bases mais realistas. Assim, o que interessava ao Brasil era associar o parque industrial argentino, e não aniquilá-lo, ao de São Paulo, como núcleo capaz de impulsionar o processo de integração na América do Sul. O modelo de integração iniciado por Alfonsín e Sarney apontava nessa direção desde o início, privilegiando bens de capital e a cooperação científica e tecnológica, e também ao estabelecer normas com o objetivo de resguardar o equilíbrio e a simetria no desenvolvimento das relações econômicas e comerciais entre os dois países, evitando a especialização setorial de seus sistemas produtivos, bem como os saldos negativos em suas contas de intercâmbio. O processo gradual e flexível pelo qual a Argentina e o Brasil decidiram abrir as suas economias reduzia os impactos internos e os custos integrados, possibilitando a correção dos rumos e efeitos negativos que pudessem ser provocados. Dessa forma, “o entendimento bilateral entre Argentina e Brasil, com a adesão imediata do Uruguai, colocou o projeto de mercado comum latino-americano em bases políticas e mais realistas do que a iniciativa multilateral da ALALC e da ALADI” (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 329). Nesses processos, os países

membros deram prioridade a negociação de acordos parciais de comércio. Ainda que estes tivessem levado a um incremento considerável do intercâmbio intrarregional, eles não avançaram no sentido de unificação do espaço econômico continental.

Entretanto, é necessário considerar as motivações de Argentina e Brasil para estreitar suas relações no âmbito da política doméstica de transição. Em seu artigo, Steves (2001) defende que a consolidação democrática e o aumento da integração regional, econômica e de segurança, são processos que se reforçam mutuamente. Dessa forma, segundo Steves (2001, p. 77), os regimes de transição do Cone Sul usaram a integração regional como meio de desviar as pressões negativas, endógenas e exógenas, que ameaçavam a democracia. A principal ameaça a esses regimes era o tamanho do poder dos militares que haviam dominado a política desses países e que permaneciam poderosos. A integração regional, assim como uma estratégia de consolidação democrática, exige a atenuação das tensões, por um lado deixando a discussão da transição de fora de concepções geopolíticas dos interesses nacionais e de preocupações sobre segurança na região, por outro por meio do desenvolvimento de interdependências interestatais através do aumento das ligações econômicas. Além disso, democratização funciona como um fator de facilitação para aumentar a segurança regional e a integração econômica, uma vez que as novas democracias enfrentam altos custos de audiência (LEEDS, 1999).

O governo militar argentino havia sido caracterizado por nacionalistas autoritários com uma visão estreita, paroquial e fortemente anticomunista das relações exteriores, orientada pela Guerra Fria. O governo de transição da União Cívica Nacional (UCR), ao contrário, possuía membros liberais com uma inclinação cosmopolita e integracionista propícia a soluções cooperativas no nível continental. Quando a Argentina se redemocratizou em 1983, a administração da UCR do período de transição temia que a percepção autoritária dominante na região pudessem atrair setores das Forças Armadas argentinas a fazerem uso dos regimes autoritários vizinhos para tentar relegitimar seus ideais e valores para, finalmente, retornar ao poder. Como resposta a esses medos a administração Alfonsín deu alta prioridade a integração regional, ativamente perseguindo estratégias para promover integração econômica e cooperação política, apoiando governos democráticos, reativando instituições regionais multilaterais, desencorajando corridas armamentistas e disputas regionais, e mantendo o Cone Sul distante das disputas entre o Leste e o Oeste (STEVES, 2001, p. 80).



As elites argentinas pró-democráticas reconheceram a necessidade de elaborar uma política externa compatível com os requerimentos da consolidação da democracia no país e que poderia neutralizar qualquer ameaça ao processo de democratização. A administração Alfonsín reestruturou a política externa com o objetivo expresso de promover e proteger as instituições da nascente democracia argentina. Essa política consistia na adoção de uma postura ativista pela Argentina, procurando alianças e cooperação com outros Estados para criar um “fronte democrático” no sistema internacional. Assim, a Argentina de Alfonsín seguiu políticas objetivando convencer seus vizinhos da América do Sul a iniciar, e, uma vez iniciada, aumentar a viabilidade dessas democracias. Além disso, Alfonsín frequentemente fez uso de justificativas democráticas para a sua atitude multilateral na política externa, em questões tais como a dívida externa e a América Central, assim como uma expressão externa da política interna (STEVES, 2001, p. 80-81).

No Brasil, a legitimidade do governo militar derivava, em parte, do imperativo de preservar uma ativa defesa contra a Argentina, seu antigo rival. Para deslegitimar o governo autoritário efetivamente no Brasil, era necessário solapar a lógica da “hipótese do conflito”. Não foi uma surpresa que o mais dramático impacto da democratização coletiva tenha sido nas relações Argentina-Brasil. A evolução das relações da rivalidade dos anos 1970 para a presente cooperação, por causa das mudanças de governos militares para civis em ambos os países, tem sido um dos mais positivos aspectos das relações internacionais recentes da América do Sul. Citando Fournier, Steves (2001, p. 81) afirma que

The most significant factor accounting for the change in Argentinian-Brazilian relations has been the fact that 'from March 1985, both countries were led by democratizing élites who shared a belief that they needed a foreign policy to strengthen and integrate their respective strategies of consolidation'<sup>17</sup>.

Em 1986, as relações entre Argentina e Brasil haviam sofrido transformações substanciais. Em julho daquele ano, Alfonsín e Sarney assinaram o Ata para Integração Argentino-brasileira. O objetivo político da Ata era ser um meio de reforçar a consolidação da

---

<sup>17</sup> O fator mais significante em relação à mudança nas relações argentino-brasileiras foi o fato que de março 'de 1985, os dois países eram liderados por elites democratizantes que compartilhavam a crença de que eles precisavam da política externa para fortalecer e integrar suas respectivas estratégias de consolidação'. (Tradução nossa)

democracia domesticamente, além de solapar a lógica militar para a intervenção na política doméstica. Alfonsín tomou a iniciativa de começar as conversações sobre a cooperação econômica, acreditando que o seu aumento terminaria com a rivalidade argentino-brasileira e levaria a um novo padrão de relações interestatais (STEVES, 2001, p. 84). Nessa Ata, encontra-se a origem da cláusula democrática do Mercosul. Argentina e Brasil decidiram que somente se integrariam a governos democráticos da região, isso implicava na condicionalidade da democracia para a futura integração latino-americana (DASSO JÚNIOR., 2000, p. 155).

Em relação ao Paraguai, como país menor, este perdeu o espaço de manobra no qual realizava uma política pendular, através da qual explorava a rivalidade entre Argentina e Brasil para obter vantagens econômicas e comerciais. Assim, no momento em que o Uruguai juntou-se a iniciativa de integração de Argentina e Brasil, houve uma mudança no equilíbrio geopolítico na América do Sul. Os arcos diplomáticos tradicionais (Brasil-Chile e Argentina-Peru) desfizeram-se. Ainda que Alfonsín e Sarney defendessem os princípios de autodeterminação dos povos e a não ingerência em seus assuntos internos, os acordos entre Argentina e Brasil tornaram inviável a continuidade do autoritarismo no Paraguai, uma vez que o funcionamento do regime democrático constituiu uma condição para a admissão ao futuro mercado comum latino-americano (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 330-331). Nesse sentido, ressaltam-se as razões pelas quais o governo de transição paraguaio se esforçou em estabelecer as melhores relações possíveis com os países que iniciavam o processo de integração, mas principalmente com a Argentina que havia assumido a defesa da democracia na sua política externa, como forma de também legitimar interna e externamente o regime democrático que se instaurava.

No reconhecimento argentino do novo governo paraguaio de 1989, o embaixador em Assunção, Raúl Quijano, já mencionava o processo de integração da América do Sul. O texto do diplomata argentino ratificava

[...] una vez más su convicción (la del gobierno del presidente Raúl Alfonsín) de que la coincidencia en la práctica democrática es la base para una efectiva integración latinoamericana y en tal sentido continuará, apoyando, dentro del respeto al principio de no intervención, el esfuerzo del hermano pueblo paraguayo para lograr su plena y libre autodeterminación, sumándose de tal

modo al conjunto de naciones democráticas y de vocación integracionista que hoy caracteriza a nuestra región<sup>18</sup> (SIMÓN, 1993, p. 67-68).

Da mesma forma o governo brasileiro, através de uma declaração do presidente José Sarney, em Brasília, ao referir-se a situação no Paraguai, saudou qualquer movimento em favor da consolidação da democracia no continente como um avanço que deveria ser exaltado (SIMÓN, 1993, p. 68).

Depois de obter o reconhecimento dos governos da bacia do prata, a Chancelaria paraguaia estreitou seus contatos com a Casa Rosada e o Palácio de San Martín de Buenos Aires, pondo fim a uma etapa de cinco anos de relações meramente protocolares. O desgelos argentino com o Paraguai ficou evidente quando, em meados de fevereiro de 1989, chegaram a Assunção o subsecretário de Assuntos Latino-americanos do Ministério das Relações Exteriores argentino, Alberto Ferrari Echeverry, e o ministro de Obras e Serviços Públicos da Argentina, Rodolfo Terragno (SIMÓN, 1993, p. 69). A partir de então Paraguai e Argentina realizaram uma intensa diplomacia bilateral cujo cume foi em 26 de abril quando na zona em que os dois países construía a represa hidrelétrica de Yacyretá, Alfonsín e Rodríguez concordaram num histórico encontro. A importância da diplomacia bilateral do Paraguai com a Argentina derivava das credenciais democráticas do governo argentino e de sua influência na concertação das políticas exterior de vários países da região (SIMÓN, 1993, p. 70).

Desde o início de seu mandato, Alfonsín e os membros mais destacados do seu gabinete haviam se recusado a pisar em terras paraguaias para marcar as diferenças com o ditador Stroessner. Depois do golpe de fevereiro de 1989, a medida que Rodríguez declarou reiteradamente que iniciava um processo político em direção a democracia, o que incluía não aceitar uma reeleição em 1993, a diplomacia bilateral entre Paraguai e Argentina passou por um processo de reaproximação assentados na vontade política de seus governos de fortalecer o processo de integração latino-americano, inspirados nos valores fundamentais da democracia, paz e segurança (SIMÓN, 1993, p. 70-71). O Brasil não foi tão ativo na defesa dos valores democráticos, uma vez que mantinha boas relações com o governo Stroessner, assim houve um acomodamento das relações bilaterais (SIMÓN, 1993, p. 72).

---

18 [...] uma vez mais sua convicção (a do governo do presidente Raúl Alfonsín) de que a coincidência da prática democrática é a base para uma efetiva integração latino-americana e nesse sentido continuará apoiando, dentro do respeito mútuo e da não intervenção, o esforço do irmão povo paraguaio para obter sua plena e livre autodeterminação, somando-se desse modo ao conjunto das nações democráticas e de vocação integracionista que hoje caracterizam a nossa região. (Tradução nossa)

Em 15 de maio de 1989, o general Andrés Rogríguez, já presidente de fato, assumiu a presidência constitucional do Paraguai depois das primeiras eleições paraguaias. A sua posse contou com a presença dos presidentes democráticos do Cone Sul (Raúl Alfonsín, José Sarney e Julio María Sanguinetti) e de seus respectivos chanceleres, sob o olhar atento dos ministros das Relações Exteriores da região e de outras partes, e de representantes de governos e organizações internacionais com as quais o Paraguai mantinha relações (SIMÓN, 1998, p. 417). Assim, oficialmente teve um fim o isolamento político internacional do Paraguai, que tantos inconvenientes havia causado ao regime de Stroessner em seus anos finais. Um periódico de Assunção, em função da presença na capital paraguaia dos mandatários democráticos do contexto contíguo, anunciava na primeira página: “Histórica minicumbre que respalda el proceso hacia la democracia en el Paraguay<sup>19</sup>” (apud SIMÓN, 1998, p. 417).

Segundo Simón (1998, p. 417-418), essa primeira visita dos presidentes democráticos foi interpretada, não como um “cheque em branco” para Rogríguez, mas como uma primeira aproximação conjunta do Paraguai por parte da diplomacia da integração sub-regional. Em outras palavras, a mensagem deixada em Assunção pelos mandatários constitucionais dos países vizinhos indicava que no exterior se observava com expectativa cautelosa a abertura política paraguaia. Na medida que este avançasse na transição para a democracia, o país poderia esperar um aprofundamento no relacionamento político que naquele momento havia sido recuperado. Era o primeiro passo para que o Paraguai pudesse seguir o caminho da integração sub-regional, que a partir de 1991 se resumiria ao processo do Mercosul.

O Paraguai não participou do processo inicial de formulação do Mercosul, mas depois que foi convidado a incorporar-se ao projeto integracionista, em agosto de 1990, quando a sua concretização já estava bem avançada em termos políticos e técnicos, principalmente por parte de Argentina e Brasil, a chancelaria paraguaia se entregou completamente a essa tarefa, no princípio com mais vontade política do que capacidade institucional, técnica e operacional, para adequar-se as exigências do processo de integração (SIMÓN, 1998, p. 418). A partir de então, a integração regional passou a ser um dos objetivos principais da política externa paraguaia, com o Mercosul em primeiro lugar (CABALLERO, 1995, p. 103). Posteriormente, com o avançar da democracia no Paraguai, o país foi escolhido para ser o anfitrião dos presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai, em 26 de março de 1991, para firmar o tratado que estabeleceu as bases institucionais do Mercosul, o Tratado de Assunção. Uns meses depois,

---

19 Minicúpula histórica que respalda o processo em direção a democracia no Paraguai. (Tradução nossa)

em agosto, o Paraguai ratificou o Tratado, e no fim do ano, o Poder Executivo promulgou a lei votada pelo Congresso, para criar o Ministério da Integração, sendo designado para o cargo Juan Carlos Wasmosy, que seria o próximo presidente constitucional do país (SIMÓN, 1998, p. 418).

É importante dizer que o Paraguai não teria participado da constituição do Mercosul, se não tivessem ocorrido mudanças na sua política interna, o início do processo de transição e o seu posterior desenvolvimento. O processo de integração ao Mercosul foi seguido muito de perto e respaldado imediatamente pelas principais forças políticas paraguaias, primeiro pelas organizações democráticas de oposição, e depois pelo próprio governante Partido Colorado, de tradição autoritária que estava conduzindo a transição democrática desde cima (SIMÓN, 1998, p. 419). Por outro lado, a participação do Paraguai no processo de integração que se iniciava também foi útil para o regime doméstico que também começava, na medida em que criava custos para um retorno do autoritarismo, uma vez que implicaria na saída do país do bloco; incentivava as forças de transição a adotar a via da democratização e a não tentar permanecer no poder indefinidamente; ao mesmo tempo que, tomando as medidas necessárias para o processo de democratização as elites no poder adquiriam legitimidade (PEVEHOUSE, 2005, p. 27-37).

Por parte dos países que viriam a formar o Mercosul, as razões para atuarem como promotores da democratização na sua região se devem a necessidade de legitimar seus próprios processos de democratização, uma vez que eram democracias recém constituídas (PEVEHOUSE, 2005, p. 18; STEVES, 2001, p. 77). Dessa posição dos países que iniciaram o processo de integração tem origem a condicionalidade democrática que o Mercosul impõem aos seus membros. Ainda que a principal motivação para o Paraguai associar-se ao bloco fosse tentar sair do isolamento internacional no qual se encontrava, não se pode deixar de considerar que a participação do país no Mercosul legitimava a democracia que se iniciava ao demonstrar o comprometimento do governo de transição com a continuidade da reforma democrática (PEVEHOUSE, 2005, p. 25).

#### 4.2 Crises de 1996 e 1999 e a institucionalização da cláusula democrática

As crises de 1996 e 1999 estão associadas com o problema da insurgência militar nos assuntos civis, encabeçada pelo general Lino Oviedo. Este começou a se destacar na arena política nas eleições internas do Partido Colorado de 1993. Com o alerta da derrota coloradas nas eleições municipais de maio de 1991 – realizadas em condições mais igualitárias, depois de dois anos de vigência das liberdades públicas (ARDITI, 1992, p. 48) –, nas eleições constituintes de dezembro desse mesmo ano, o Partido Colorado utilizou o apoio logístico militar às suas candidaturas numa dimensão que se revelaria uma constante. Assim a figura do general Oviedo como homem forte do Exército foi se consolidando, ao mesmo tempo em que o general Andrés Ródriguez perdia espaço político (MARTINI, 2000, p. 168). Com a manutenção do pacto colorado-militar, de acordo com Martini (2000, p. 164), o general Lino Oviedo se tornaria sua estrela ascendente e seu vértice de poder, com o projeto de manter o acordo civil-militar em condições de liberdades civis e de concorrência eleitoral.

Segundo este mesmo autor,

Três componentes básicos explicam a força adquirida por esse autêntico *outsider* da política paraguaia: a) a tradição autoritária militarista que durante décadas permeou o sistema político e as coordenadas sociopolíticas e socioculturais do país; b) a falta de uma estratégia real de poder por parte da oposição democrática; e c) o crescente descontentamento e desilusão com os maus resultados socioeconômicos da transição, a ponto de, em nenhuma das sondagens de opinião pública, ultrapassar os 10% aqueles que acreditam que a vida seja melhor durante a democratização do que na ditadura (MARTINI, 2000, p. 165-166).

E acrescenta, que a influência do general Oviedo pode ser entendida pela natureza de continuidade do golpe de 1989. Nas palavras de Martini

Na realidade, o fenômeno da emergência do general Oviedo como líder político-partidário é explicado pela própria natureza do golpe. Entre os protagonistas do golpe não figurava ninguém que representasse uma efetiva

ruptura do vínculo colorado-militar que sustentou o sistema político paraguaio na segunda metade do século XX (MARTINI, 2000, p. 166).

Em 1992, ao aproximarem-se as eleições internas do Partido Colorado para a escolha de seus candidatos às eleições gerais de 1993, evidencia-se a ruptura jurídica pós-autoritária e comportamento real dos poderes efetivos como poucas vezes durante a transição. Luis María Argaña, um dos poucos civis a participar da conspiração contra Stroessner, e primeiro chanceler da transição, despontava como forte candidato à presidência. Entretanto, tinha rompido com o general Rodríguez, que não o apoiava na luta pela nomeação colorada, mas o engenheiro Juan Carlos Wasmosy, diretamente relacionado com as obras de Itaipu e membro dos setores de maior poder econômico do país. O general Oviedo foi o chefe de campanha dessa candidatura, agindo para que apesar da vitória de Luis María Argaña nas eleições internas, Juan Carlos Wasmosy fosse declarado vitorioso, mediante adulteração das atas e mudança do tribunal eleitoral (MARTINI, 2000, p. 169). Por sua vez, uma das primeiras medidas de Wasmosy depois de tomar posse, foi nomear o general Oviedo comandante do Exército, em agosto de 1993. Formava-se assim, um poder bicéfalo, um formal constitucional e outro real.

Oviedo era um apoiador chave do golpe militar de 1989 e ajudou de perto o general Rodríguez. O general Oviedo considerava-se o homem mais poderoso do Paraguai, preservando os pré-requisitos de um oficial acostumado a favores especiais e a acesso privilegiado. Ele não fazia segredo do seu desejo de concorrer para a presidência em 1998. Oviedo repetidamente pressionou o presidente a seguir suas ordens, demandando que Wasmosy as seguisse não apenas em relação aos cargos militares, mas também sobre a indicação de cargos no governo e na Suprema Corte. Ele usou a sua influência no Partido Colorado e no Congresso para impedir as principais iniciativas governamentais. Além da interferência descarada no assuntos internos do Partido Colorado no processo de eleições internas de 1992 (VALENZUELA, 1997, p. 47).

A interferência de Oviedo nas decisões governamentais e na política partidária constituíram um desafio direto a autoridade presidencial e uma séria ameaça a frágil democracia paraguaia. Como a luta pelo poder entre Oviedo e Wasmosy se intensificou, o presidente paraguaio solicitou a renúncia do general em várias ocasiões, mas em todas as vezes foi forçado a desistir da sua exigência. Em 1996, a posição do presidente tornou-se

insustentável. As ações do general Oviedo reduziram a presidência a apenas um cargo nominal. Wasmosy passou a compreender que a sobrevivência da presidência dependia da sua habilidade de remover o general Oviedo do posto de comandante do Exército (VALENZUELA, 1997, p. 46).

Durante o governo Wasmosy, várias medidas foram tomadas para consolidar a presença dos militares na política paraguaia. Wasmosy – um homem de negócios com pouca experiência política – não possuía habilidade política para colocar de lado a amplamente difundida percepção de que o Estado continuava ser uma máquina de patronagem, oferecendo cargos para o Partido Colorado. A credibilidade de Wasmosy era solapada pelo fato de que sua própria fortuna originava-se da magnanimidade de Stroessner e dos poderosos líderes do partido que beneficiaram as companhias de Wasmosy em grandes projetos públicos, incluindo a barragem de Itaipu. O presidente bloqueou tentativas da oposição no Congresso de fortalecer o sistema judiciário e reformar as Forças Armadas. Comportamento que foi mantido até que eclodisse a crise civil-militar de 1996. Essa característica do governo Wasmosy levava ao problema mais imediato do presidente: o contínuo envolvimento dos militares na política, mais diretamente no Partido Colorado, o que minava a autoridade dos políticos e dos líderes eleitos (VALENZUELA, 1999). Em 22 de abril daquele ano, o presidente Wasmosy exigiu que o general Lino Oviedo renunciasse ao cargo de comandante do Exército. A recusa do general de cumprir com a ordem presidencial precipitou uma crise constitucional que ameaçava interromper a frágil transição democrática paraguaia.

O primeiro pronunciamento oficial de que algo não estava indo bem aconteceu às 18:35 daquele dia, quando a embaixada dos Estados Unidos em Assunção emitiu um comunicado com uma afirmação fortemente expressa de reconhecimento do direito do presidente Wasmosy de demitir seu comandante do Exército general Lino Oviedo, acrescentando que a recusa do general consistia num desafio direto a ordem constitucional no Paraguai e ia contra as normas democráticas aceitas pelos países desse hemisfério. O comunicado concluía que qualquer outro curso de ação que não a demissão do general era totalmente inaceitável e teria uma resposta apropriada da comunidade internacional. Às 19:00 horas, o embaixador brasileiro, falando pelo seu país e pelas nações do Mercosul, também rejeitava qualquer tentativa de subverter a ordem democrática no Paraguai. Mais tarde, outro comunicado brasileiro expressou o total apoio brasileiro ao presidente Juan Carlos Wasmosy, avisando que qualquer ruptura na ordem constitucional e democrática iria comprometer



gravemente a cooperação entre Brasil e Paraguai em todos os seus aspectos (VALENZUELA, 1997, p. 48).

A imprensa imediatamente ajudou a estimular apoio ao presidente entre os líderes políticos que estavam incertos sobre o que estava acontecendo. Mas o mais importante, a imprensa ajudou a levantar uma onda de apoio ao presidente de uma população ansiosa que estava igualmente às escuras. A medida que a noite começava, as ruas se enchiam de cidadãos afirmando seu apoio ao presidente e condenando o golpe militar. A ameaça de ações não especificadas pela comunidade internacional também estabeleceu um marcador que aumentou as dificuldades para Oviedo em sua confrontação com Wasmosy, colocando muitos paraguaios que desejavam segurança perceber que a sua melhor opção era apoiar o presidente (VALENZUELA, 1999).

Os embaixadores de Estados Unidos, Brasil e Argentina esforçavam-se para aumentar a pressão sob Lino Oviedo. Eles foram pessoalmente ao quartel-general de Oviedo para persuadi-lo a aceitar a decisão do presidente, demonstrando a seriedade do compromisso da comunidade internacional em manter a ordem constitucional. Entretanto, o general Oviedo se recusou a falar com eles. Por isso, os embaixadores estadunidense, argentino e brasileiro decidiram realizar um conferência de imprensa na rua, fora dos portões da sede da cavalaria. Eles falaram abertamente para a imprensa a mesma mensagem que eles pretendiam passar pessoalmente para Oviedo. Eles avisaram que qualquer interrupção da ordem democrática seria recebida com uma forte reação negativa por parte do hemisfério, incluindo os países da OEA e do Mercosul, que isolariam o Paraguai se necessário. Os embaixadores avisaram que não estavam falando em nome do presidente Wasmosy, mas em nome de seus próprios governos (VALENZUELA, 1999).

Na medida em que a noite decorria, a atmosfera de incerteza e de agravamento da crise se acentuava, o presidente Wasmosy aceitou a oferta do embaixador estadunidense Robert Service de permanecer na embaixada dos Estados Unidos por segurança. O presidente Wasmosy chegou a considerar a proposta de Oviedo (que prometera aceitar sua demissão se Wasmosy e seu vice também renunciassem, deixando a presidência para o presidente do Senado que era aliado de Oviedo) e renunciar. O embaixador brasileiro Márcio de Oliveira Dias, que tentava dissuadir Oviedo, ficou sabendo de sua proposta através de um amigo deste no Exército brasileiro, foi então atrás do presidente Wasmosy na embaixada estadunidense, chegando em tempo de tirar-lhe das mãos sua carta de renúncia e convencê-lo a uma solução

intermediária de afastamento temporário. Depois de rasgar a nota original, o embaixador brasileiro junto com um amigo íntimo do presidente Wasmosy levou a mensagem ao general Oviedo ainda naquela madrugada (VALENZUELA, 1999).

O general Oviedo, que esperava receber a carta de renúncia do presidente Wasmosy, não aceitou o afastamento temporário deste, afirmando que apenas aceitaria uma renúncia completa e nada menos. Por sua vez, enquanto Wasmosy estava na embaixada dos Estados Unidos recebeu grande apoio internacional, aumentando a sua confiança, o que acabou por levá-lo a decidir a permanecer no cargo. No dia em que ficou na embaixada estadunidense, Wasmosy recebeu mensagens do Mercosul, da União Europeia, dos presidentes Carlos Menen, Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton. O secretário geral da OEA, César Gaviria foi para Assunção, assim como os ministros das relações exteriores de Argentina e Uruguai, e o delegado do ministro das Relações Exteriores brasileiro anunciaram que chegariam no dia seguinte. Representantes dos países do Grupo do Rio e da Conferência Ibero-Americana de Presidentes também anunciaram viagens para Assunção (VALENZUELA, 1997, p. 50).

Numa tentativa de por fim a crise, Wasmosy ofereceu a Oviedo o cargo de Ministro da Defesa. Contudo, essa solução pacífica para crise encontrou desaprovação universal no Paraguai. Em questão de horas, Wasmosy foi transformado de defensor da democracia num vilão preparado para recompensar a insubordinação militar. Estudantes que mais cedo marcharam nas ruas para apoiá-lo passaram a execrá-lo por ter se rendido ao general Oviedo. Essa reação não estava limitada às ruas. Alguns oficiais de gabinete ameaçaram renunciar e líderes militares que se mantiveram ao lado de Wasmosy demonstraram consternação. O que havia sido visto em alguns círculos no Paraguai e no exterior como um passo lógico, tirando de Oviedo o controle das tropas, mas sem qualquer punição, foi amplamente considerado como uma traição ao processo democrático. De forma que o presidente percebeu que não poderia cumprir sua decisão. Quando o embaixador brasileiro Dias falhou em convencer Oviedo de declinar da oferta do cargo de Ministro da Defesa, Wasmosy foi obrigado a voltar atrás na sua oferta (VALENZUELA, 1997, p. 50).

No seu balanço da crise de 1996, Valenzuela (1999) considera que o crescimento dos laços econômicos com outros países e o medo do isolamento econômico tiveram um papel negligenciável em evitar o golpe. Interesses comerciais e grupos privados não foram particularmente atuantes durante o impasse entre Wasmosy e Oviedo. Muitos pareceram inclinados a esperar o fim da controvérsia e ver que lado iria prevalecer. A resolução dos

países do Mercosul em adicionar uma cláusula democrática para a participação no maior mercado regional aumenta o custo das ações inconstitucionais no futuro. Maior integração econômica ou expectativas de livre comércio, contudo não foram os principais fatores na resolução da crise política, principalmente a luta por poder e interesses no Partido Colorado, foram o combustível da crise. A correlação interna de forças no Paraguai, associada a uma forte resposta diplomática do exterior, foi o que ajudou a evitar o colapso constitucional.

Ainda que este não seja o foco dessa análise, é importante destacar que um fator-chave na determinação da resposta ao impasse foi a posição tomada pelos setores leais a Wasmosy nas Forças Armadas dispostos a enfrentar Oviedo apesar das difíceis possibilidades. O general não contava com o apoio de importantes comandos da Força Aérea, nem da Armada, nem de todo o Exército (MARTINI, 2000, p. 171). Também o forte apoio para a continuidade democrática em amplos setores da sociedade civil foi um importante ingrediente para dissuadir Oviedo de confrontar os militares do governo e fornecer às autoridades a determinação para manter sua posição. Entretanto, como destacado por Valenzuela (1999), é difícil determinar o peso relativo dos fatores internos e externos. Os primeiros foram críticos. Já os últimos foram cruciais, pois ajudaram a evitar uma confrontação mais direta e forneceram um apoio essencial para Wasmosy e para sua determinação.

Pevehouse (2005, p. 182) destaca a importância do apoio internacional dado a Wasmosy, na medida em que principalmente o Mercosul ajudou a encorajar sua posição. Os ministros das Relações Exteriores desses países foram para o Paraguai no momento da crise, e o presidente argentino Carlos Menem explicitamente ameaçou o Paraguai de expulsão do Mercosul. Além da afirmação do apoio brasileiro e do Mercosul pelo presidente Fernando Henrique Cardoso na visita secreta que Wasmosy fez ao Brasil, antes de exigir a renúncia do general Oviedo (SANTISO, 2002, p. 407). Também Domínguez (1998, p. 131) ressalta a eficiência dos esforços diplomáticos das instituições internacionais na defesa das instituições democráticas, no caso da crise paraguaia, em que seus parceiros do Mercosul tiveram um papel essencial em por um fim na tentativa de golpe.

Ainda que durante a crise paraguaia de 1996, o Mercosul não possuísse uma cláusula democrática formal, os presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai reagiram imediatamente, referindo-se abertamente a organização internacional regional (VAN DER VLEUTEN; HOFFMAN, 2010, p. 747-748). Nesse sentido, é importante dizer que ainda que não existisse uma condicionalidade formal, havia a vontade política de impor a democracia como condição

a participação no bloco (PEVEHOUSE, 2002b, p. 615). A força dessa reação internacional é explicada por Van Der Vleuten e Hoffman (2010, p. 748-749) pelo medo de desestabilização da região ao tolerar um golpe militar no Paraguai. Caso um golpe militar fosse tolerado, isso daria um sinal errado aos países vizinhos, assim como aos militares domesticamente. O governo brasileiro estava particularmente preocupado porque o Mercosul seria desacreditado como uma organização internacional de sucesso na promoção da estabilidade política e da democracia. Também era levado em conta que o sucesso do golpe militar no Paraguai colocaria em perigo a cooperação entre o Mercosul e a União Europeia, uma vez que esta exigia para a aprovação de um acordo comercial e de cooperação, a condicionalidade do respeito pelos direitos humanos e pelos princípios democráticos, e todos os acordos seriam suspensos uma vez que um desses princípios fossem comprometidos.

Como resposta aos eventos de 1996, o presidente paraguaio que também desempenhava a presidência temporária do Mercosul, impulsionou a aprovação da cláusula democrática na Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, celebrada em 25 de junho daquele mesmo ano (DASSO JÚNIOR, 2000, p. 156). Em 1998 foi aprovado o Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático. Este protocolo reafirma o exercício pleno e eficaz das instituições democráticas como uma condição necessária para o desenvolvimento do processo de integração e também institui que todos os relacionamentos que possam resultar dos acordos entre os Estados-partes estarão sujeitos às regras do protocolo no caso de uma ruptura com a ordem democrática (RAMIREZ, 2011).

Apesar do general Oviedo ter sido acusado de insubordinação e de ter enfrentado investigações do Congresso e do judiciário, as cortes falharam em condená-lo. Oviedo ainda era poderoso e também era difícil de acusá-lo, uma vez que ele concordou com a sua demissão pelo governo que nesse momento tentava prendê-lo. Depois de evitar sua condenação, Oviedo buscou a nomeação presidencial do Partido Colorado. As probabilidades contra ele eram significativas uma vez que o partido estava sendo controlado pelo seu inimigo de longa data, Luis María Argaña, e o general permanecia bastante impopular em vários setores da sociedade paraguaia. Por outro lado, Oviedo continuava ter um forte apelo principalmente entre os paraguaios da zona rural, nostálgicos da forte liderança personalista do passado (VALENZUELA, 1999).

Em 7 de setembro de 1997, Lino Oviedo venceu a acirrada disputa pela nomeação do Partido Colorado. O medo da vitória presidencial de Oviedo por parte de Wasmosy e Argaña,

além de outros inimigos de Oviedo nas Forças Armadas, levou a novas tentativas de colocá-lo atrás das grades. Em 8 de janeiro de 1998, o tribunal militar condenou Oviedo a dez anos de prisão por insubordinação. Condenação que seria mantida pela Suprema Corte em abril. Com a condenação de Oviedo, Raúl Cubas, seu vice-presidente na chapa do Partido Colorado, assumiu seu lugar, Argaña tornou-se o vice-presidente de Cubas, unindo o Partido Colorado e vencendo a disputa presidencial (ABENTE-BRUN, 2009, p.147).

O primeiro ato de Cubas ao assumir o cargo de presidente em agosto daquele ano foi a ordem de soltura de Oviedo. Líderes da oposição juntaram-se aos colorados argañistas para iniciar os procedimentos de *impeachment* e contestar a decisão presidencial judicialmente. Em dezembro, a Suprema Corte determinava que o presidente havia excedido sua autoridade ao libertar Oviedo. O presidente Cubas se nega a voltar atrás. Isso gera um conflito entre o executivo e a oposição no Congresso que tentava o seu *impeachment* (VALENZUELA, 1999). Essa crise constitucional se tornou violenta quando o vice-presidente Argaña foi assassinado em 23 março de 1999, enchendo as ruas paraguaias em demonstrações de apoio ao *impeachment* do presidente. No dia 25, com alguns membros oviedistas ausentes, a Câmara dos Deputados votou o *impeachment* do presidente sob rumores de que o assassinato de Argaña teria sido ordenado por Oviedo para assegurar que ele não assumiria a presidência, no caso da deposição do presidente Raúl Cubas.

A ação da Câmara dos Deputados detonou uma onda de demonstrações de apoio à remoção de Cubas do cargo. Simpatizantes de Oviedo refutaram essas demonstrações, abrindo fogo contra os manifestantes pró-democráticos, matando oito e ferindo 150 em 26 de março. Embora o presidente Cubas esperasse receber apoio de setores das Forças Armadas para dissolver o Congresso, essa ajuda nunca veio. Pois, assim como nos eventos de 1996, os embaixadores brasileiro e estadunidense, nesse momento auxiliados pelo núncio papal, tiveram papéis essenciais na resolução da crise, insistindo para que Cubas renunciasse, pois o Senado já se preparava para aceitar o *impeachment* no seu julgamento (VALENZUELA, 1999).

Na segunda crise paraguaia, o Mercosul já havia aprovado a cláusula democrática. O presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso e o ministro das Relações Exteriores uruguaio Didier Opertti consideraram a opção de aplicar o Protocolo de Ushuaia. Entretanto, o único país que o havia ratificado tinha sido o Paraguai, e o protocolo só entraria em vigor em 2002. Contudo, uma invocação formal do protocolo não foi necessária, uma vez que a

questão foi resolvida diplomaticamente (VAN DER VLEUTEN; HOFFMAN, 2010, p. 749). Novamente, o presidente Fernando Henrique Cardoso teve um papel decisivo no resultado final da crise (VALENZUELA, 1999). Ele teve sucesso em persuadir Cubas a deixar o cargo para a manutenção da paz interna do país. Da mesma forma que em 1996, o embaixador brasileiro desempenhou um participação importante, impelindo o presidente Cubas a renunciar, devido ao prosseguimento do processo de *impeachment* no Senado (SANTISO, 2002, p. 408). Assim em 29 de março, o presidente do Congresso Luis Gonzáles Macchi, primeiro na linha de sucessão, assumia a presidência. Nesse momento era constituído o primeiro governo genuinamente multipartidário da história paraguaia (VALENZUELA, 1999).

Por outro lado, é importante considerar que o Mercosul teve uma relevante participação na resolução da crise, uma vez que os países membros do bloco atuaram ativamente para manutenção da democracia no Paraguai. Ainda que a cláusula democrática não estivesse institucionalizada, os presidentes argentino e brasileiro ameaçaram o Paraguai publicamente com a expulsão do bloco durante a crise (PEVEHOUSE, 2005, p. 184). De forma que o Mercosul representou para o Paraguai, assim como havia feito na crise de 1996, uma garantia externa de continuidade do seu processo de abertura (MARTINI, 2000, p. 176).

Em relação à motivação que os países do bloco tiveram para intervir nas crises paraguaias, Van Der Vleuten e Hoffmann (2010, p. 750) afirmam que a não intervenção teria um custo, pois minariam a credibilidade democrática do Mercosul aos olhos de terceiros atores, como a Organização de Estados Americanos e a União Europeia, aos quais o Mercosul seria sensível. Além disso, os interesses do líder regional, o Brasil, possuem um importante papel. Além dos seus interesses materiais no Paraguai, a promoção e a defesa da democracia tornaram-se objetivos da política externa brasileira (SANTISO, 2002). Essa política também constituiria um custo de audiência doméstico para o país (LEEDS, 1999). Essa situação é bem exemplificada pelas discussões que ocorreram no Brasil em relação ao processo de associação da Venezuela ao Mercosul, no qual a oposição questionou o governo de priorizar outros interesses sobre a democracia.

Em relação a política paraguaia, os incidentes envolvendo o general Oviedo levaram a uma nova cisão do Partido Colorado. Essa divisão foi institucionalizada em 2002, quando Oviedo, que estava se escondendo na Argentina e no Brasil, fundou seu próprio partido, UNACE (União Nacional de Cidadãos Éticos). Apenas em 2003, Oviedo seria extraditado de

volta ao Paraguai para cumprir a sua pena. Neste mesmo ano, Nicanor Duarte do Partido Colorado sucedia González Macchi comprovando que a força do Partido se mantivera, ainda que a oposição ganhasse cada vez mais espaço nas eleições municipais desde 1991, de um quarto para um terço dos governos municipais, sendo eleita nas maiores cidades (ABENTE-BRUN, 2009, p. 149). O presidente Duarte aprofundou a divisão do Partido Colorado ao impor como candidata a presidência sua ministra da Educação, Blanca Ovelar Duarte, com pouco apoio do Partido. Ao mesmo tempo, Duarte se candidatava ao Senado (o que era proibido pela Constituição paraguaia), levando a especulações se não estaria tentando eleger presidente e vice-presidente fracos, este último era seu secretário, para que depois eles renunciassem e Duarte assumisse como presidente do Senado (ABENTE-BRUN, 2009).

Dessa forma, o partido de Lino Oviedo, assim como seu exílio do Partido Colorado, associadas às próprias divergências internas do Partido levaram a mudanças significativas no sistema partidário paraguaio. A principal oposição paraguaia, PLRA, se uniu a um candidato forte de um partido menor, Fernando Lugo do Partido Democrata Cristão, para as eleições presidenciais de 2008. Enquanto Oviedo concorria pela UNACE, e o Partido Colorado com Ovelar Duarte, que possuía pouco apoio no seu próprio partido. Essa conjuntura levou a uma divisão dos votos do Partido Colorado com a UNACE, ao mesmo tempo que os votos da oposição foram concentrados em Lugo, levando a sua vitória nas presidenciais de 2008, e pondo um fim a 61 anos de governo do Partido Colorado. De forma que a vitória de Lugo se deveu menos a melhora da performance eleitoral da oposição, mas foi consequência da mudança do padrão de votos que tirou apoio do Partido Colorado e favoreceu Oviedo (ABENTE-BRUN, 2009, p. 151).

Resumidamente, podemos afirmar que os países membros do Mercosul possuíram um papel bastante atuante na para evitar uma ruptura da constitucionalidade democrática no Paraguai, ainda que não se deva esquecer os fatores domésticos. A motivação desses países parece estar muito mais associada a sua vontade política de manter a democracia como um valor zelado pelo bloco, do que a institucionalidade da cláusula democrática no Mercosul. O Paraguai ainda sofre com a forte presença, na política, dos militares que fazem uso da máquina estatal para manter a sua influência. Por outro lado, o Mercosul, assim como a comunidade internacional de uma forma mais difusa, auxilia a manutenção das forças pró-democráticas no país. De forma que a participação do Paraguai no bloco aumenta as chances da continuidade da democracia no país.

## 5 CONCLUSÃO

A relação entre o contexto internacional e a democratização foi negligenciado pela maior parte da literatura de política comparada e de relações internacionais. Entretanto, a política doméstica e a diplomacia estão associadas, de modo que a compreensão da primeira passa pelo entendimento de como a segunda a influencia. Nesse sentido surge a importância do estudo da relação entre as organizações internacionais e os processos domésticos dos Estados. Essas organizações podem atuar mudando as preferências dos atores domésticos através das novas opções dadas pelas instituições internacionais, ou mesmo restringendo as opções dos atores domésticos. Isso sem contar os casos em que os governos são derrotados militarmente, e os novos regimes impostos pelos vencedores estrangeiros. De forma que a mudança de regime não pode ser considerada uma questão exclusivamente doméstica.

Ainda que o estabelecimento e a consolidação de um regime democrático requiera um forte compromisso de ampla extensão das forças políticas internas, até mesmo para que esse processo possa ser realmente considerado democrático, não pode-se desconsiderar os contextos internacionais restritivos sobre os quais as democracias se estabelecem. No caso da democratização do Paraguai, esta foi restringida internacionalmente pela política de direitos humanos dos Estados Unidos no governo Carter que começou o isolamento internacional que se aprofundaria a medida que as ditaduras dos países do seu entorno terminassem e tivessem início as redemocratizações. Esse processo excluiu o Paraguai do novo desenvolvimento integracionista latino-americano, deixando o país ainda mais isolado regionalmente, ao mesmo tempo que perdia uma das principais bases da sua política externa, o jogo pendular entre a Argentina e o Brasil que lideravam a integração.

Na medida que a transição avança, a importância do contexto internacional para o novo regime paraguaio se torna mais evidente uma vez que buscava legitimar-se tanto doméstica quanto internacionalmente como democrático, para que pudesse finalmente reintegrar-se diplomática e economicamente à região e ao mundo. De modo que a condicionalidade democrática imposta por Argentina e Brasil para a participação no processo



de integracionista se torna um constrangimento às decisões tomadas pelo novo regime. Quando o novo regime paraguaio se associa ao Mercosul, este contexto internacional se enquadra na categoria complexa de interações entre processos internacionais e grupos domésticos que gera novas normas democráticas, definido por Whitehead (1996d) como um mecanismo de consenso, ou mais mais especificamente o sub-contexto de condicionalidade de Schmitter (1996).

A condicionalidade está relacionada com a definição de condições específicas por uma organizações internacional para a distribuição de benefícios para os países. No caso do Mercosul, a condicionalidade democrática é condição para a participação no bloco. É importante notar que essa associação de respostas políticas à objetivos políticos domésticos por organizações multilaterais inova na medida em que negligencia a noção tradicional de soberania nacional. Através dessas organizações, a conformidade a requerimentos explícitos de estabelecer uma instituição política específica ou ter atitudes políticas específicas parecem ser mais facilmente justificadas do que quando demandados por um governo em particular. Cabe acrescentar que a condicionalidade parece ser mais efetiva no âmbito das organizações internacionais regionais. Isso se deve ao fato de que as OIs regionais tendem a operar com um pequeno número e com um nível de integração mais alto que as organizações globais.

Por parte das organizações internacionais, é mais provável que elas condicionem a participação quando seus membros são mais democráticos. Assim, as democracias do Mercosul, principalmente a Argentina e o Brasil, são inclinadas à condicionar a participação assim como a punir aqueles países que não honrarem a condicionalidade. A maior propensão das OIs altamente democrática a aplicar a condicionalidade ocorre pelo alto custo de audiência doméstico e externo dessas democracias. Se uma organização internaliza valores democráticos, a não intervenção num Estado-membro que violasse os princípios democráticos pode levar audiência internacional e dos demais países da organização a culpá-la. Esse tipo de constrangimento foi enfrentado pelos países-membros do Mercosul quando ameaçava-se uma ruptura na constitucionalidade democrática no Paraguai em 1996 e 1999.

Argentina e Brasil possuíam domesticamente uma audiência que rejeitava amplamente o autoritarismo devido ao seu passado recente de ditaduras militares e de restrições das liberdades civis. Ao mesmo tempo em que seus governos precisavam legitimar-se frente não somente em relação à sociedade civil, mas também na arena internacional e às forças autoritárias. Uma ruptura com a democracia no Mercosul poderia por fim à cooperação do

bloco com a União Europeia, já que esta condicionava os acordos comerciais ao respeito aos princípios democráticos e aos direitos humanos. Por esses fatores, o Mercosul estava mais inclinado a ter uma participação ativa na tentativa de evitar o rompimento da ordem democrática paraguaia. Os países membros do bloco inclusive deixaram claro que caso houvesse um golpe, o Paraguai seria expulso da organização. Ou seja, os países estavam realmente dispostos a punir em caso de rompimento do acordo.

Para que o Paraguai consolide a sua democracia é necessário que supere os desafios de uma transição desde cima. As Forças Armadas permaneceram como instituição no sistema político paraguaio, mantendo a tradicional presença militar que vinha desde 1936, papel que só foi reforçado durante a ditadura de Stroessner e que foi mantido durante o período democrático uma vez que a transição foi realizada pelos militares. A transição, que foi fruto da decomposição interna do regime, teve como consequência a manutenção da vinculação entre o Partido Colorado e as Forças Armadas. Como a população identificava o regime autoritário com o seu líder, quando Stroessner foi derrubado pelos militares, estes ganharam credibilidade para manterem-se no poder com um discurso democrático através do Partido Colorado. Do interior deste tiveram origem as principais crises que ameaçaram a ordem democrática no país em 1996 e 1999. Nessas duas ocasiões, o general Lino Oviedo tentou impor sua vontade às instituições paraguaias. Essas insubordinações à ordem civil foram possíveis porque Oviedo tinha influência na estrutura de poder que ligava o Partido Colorado às Forças Armadas, em que o primeiro utilizava as últimas no apoio logístico às suas candidaturas.

Cabe ressaltar que apesar das ameaças no caso de rompimento da ordem democrática no Paraguai, os outros países membros do Mercosul se esforçaram ao máximo para que as crises tivessem saídas diplomáticas. Nas duas ocasiões o governo brasileiro foi bastante ativo na resolução da questão seja através do presidente Fernando Henrique Cardoso, seja pelo embaixador brasileiro no Paraguai. Além do Brasil, as chancelarias dos países-membros do Mercosul tiveram uma atuação importante ao mobilizar outros atores internacionais, como a OEA por exemplo, a se posicionarem a favor da solução constitucional. Ainda que na crise de 1996, a condicionalidade democrática no Mercosul não fosse formal, os presidentes dos países-membros referiam-se claramente ao bloco na sua reação à crise paraguaia. Foi da reação a crise política paraguaia de 1996 que impulsionou a aprovação da cláusula

democrática pelo Mercosul naquele mesmo ano e que fortaleceu a posição deste durante os acontecimentos de 1999.

Diversos mecanismos conectam o desenvolvimento da política doméstica dos países com o contexto internacional. De modo que este último se torna uma dimensão importante para compreender os processos de democratização. No caso paraguaio, desde o início do regime de transição, o processo de integração da região e sua condicionalidade de democracia para a participação tiveram um papel importante no discurso adotado pelo governo de transição no Paraguai. Ainda é claro que não se deva esquecer dos fatores domésticos envolvidos no processo de democratização. Depois, quando o Mercosul já estava formado, a condicionalidade agiu criando compromissos de duas formas: em primeiro lugar, os países-membros ficaram comprometidos em manter suas instituições democráticas; mas não apenas isso, os países do bloco também ficaram comprometidos a ter uma atuação ativa para evitar que um membro rompesse com a ordem democrática. Os dois compromissos gerariam custos no caso de um rompimento. Para o primeiro caso, o país teria o custo de ser expulso do bloco. Já no segundo, haveria custos para as duas possíveis posições adotadas, o de expulsar o país que rompesse com o acordo, ou outro, se não o expulsasse. De modo que esses dois fatores incentivam os países-membros do Mercosul a fazerem todo o possível para não precisar seguir em nenhuma dessas duas direções.

Como já enfatizado anteriormente, esse compromisso dos países-membros do Mercosul está mais relacionado com a motivação política de manter a democracia como um valor zelado pelo bloco do que pela institucionalização da cláusula democrática. Em relação ao Paraguai, depois das crises da década de 1990, este ainda sofre com a presença dos militares na política, principalmente com a forte presença do Partido Colorado nos governos municipais. Por outro lado, a possibilidade de uma ruptura da ordem democrática no país parece cada vez mais distante, uma vez que o Partido Colorado vê a sua presença no Executivo paraguaio diminuída principalmente com a derrota nas eleições presidenciais de 2008 e o Mercosul se mantém diplomática e economicamente importante para o país.

## REFERÊNCIAS

- ABENTE, Diego. **Stronismo, post-stronismo, and the prospects for democratization in Paraguay**. Working Paper n. 119., Kellogg Institute, University of Notre Dame, Working Paper Series, March 1989, 56. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/119.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2011.
- AGUERO, Felipe. Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America. In: GUNTHER, Richard; DIAMANDOROUS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed.). **The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective**. Baltimore: John Hopkins Press, 1995.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **MERCOSUL: fundamentos e perspectivas**. Brasília: Grande Oriente do Brasil, 1998.
- ARDITI, Benjamín. Elecciones municipales y democratización en el Paraguay. **Nueva Sociedad**, n. 117, p. 48-57, jan.-fev. 1992. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2069\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2069_1.pdf)>. Acesso em: 08 out. 2011.
- CABALLERO, Hugo Saguier. El Paraguay frente a la integración subregional o Mercosur. In: SEMINARIO INTERNACIONAL – LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PARAGUAY, 1995, Asunción. **Política exterior y democracia en Paraguay y sus vecinos**. Asunción: Fundación Hans Sidel, 1995. p. 99-107.
- DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **Integração e Democracia no Cone Sul da América Latina: processos entrecruzados (1983-2000)**. 2000. 168 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. The Americas: Found, and Then Lost Again. **Foreign Policy**, v. 112, p. 125-137, 1998.
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
- FOGEL, Ramón. Movimientos campesino y su orientación democrática en el Paraguay. In: DE GRAMMONT, Hubert C. **La construcción de la democracia en el campo latinoamericano**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 95-106. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/gram/C03Fogel.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2011.

GOLDSTEIN, Judith. International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO, and the Liberalization of International Trade. In: KRUEGER, Anne O (ed.). **The WTO as an International Organization**. Chicago: University of Chicago Press, 1998. cap. 4, p. 133-160.

GOLDSTEIN, Judith. International law and domestic institutions: reconciling North American “unfair” trade laws. **International Organization**, v. 50, n. 4, p. 541-564, 1996.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. **International Organization**. v. 32, n. 4, p. 881-912, 1978. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706180>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. **The Political Economy of Democratic Transitions**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

HAKIN, Peter. The OAS: Putting Principles into Practice. **Journal of Democracy**, v. 4, p. 39-49, 1993.

HOFFMAN, Andrea Ribeiro; DE SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Processo de Institucionalização da Constitucionalidade Política na União Europeia e sua Eficácia como Instrumento de Promoção da Democracia. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 337-362, jul./dez., 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a03.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994.

LAMBERT, Peter; NICKSON, Andrew (ed.). **The transition to democracy in Paraguay**. Londo: McMillan, 1997.

LEEDS, Brett Ashley. Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation. **American Journal of Political Science**, v. 43, n. 4, p. 979-1002, out. 1999.

MARTIN, Lisa L. **Democratic Commitments: legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MARTINI, Carlos. Paraguai – O fim da era Stroessner: militares, partidos e a rota para a democracia. In: D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Org.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 158-178.

MONIZ BANDEIRA, L.A. As relações regionais do Cone Sul: iniciativas de integração. In: CERVO, Luiz Amado; RAPOPORT, Mario (Org.). **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 289-333.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NYE, Joseph S., Jr. **Peace in Parts: Integration and Conflict in International Organization**. Latham: University Press of America, 1987.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário: Primeiras conclusões acerca de democracias incertas**. São Paulo: Vértice, 1988.

PEVEHOUSE, Jon C. **Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization**. Cambridge University Press: New York, 2005.

]

\_\_\_\_\_. Democracy from the Outside-In? *International Organizations and Democratization*. **International Organization**, v. 56, n. 3, p. 515-549, 2002a. Disponível em: <<http://www.la.wayne.edu/polisci/kdk/easteurope/sources/pevehouse.pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. With a Little Help from My Friends? *Regional Organizations and the Consolidation of Democracy*. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, p. 611-626, jul. 2002b.

POWER, Timothy; GASIOROWSKI, Mark J. Institutional Design and Democratic Consolidation. **Comparative Political Studies**, v. 30, p. 123-155, 1997.

POWERS, Nancy R. **The transition to democracy in Paraguay: problems and prospects**. Working paper n. 171., Kellogg Institute, University of Notre Dame, Working Paper Series, January 1992. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/171.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

PRIDHAM, Geoffrey. The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective. In: GUNTHER, Richard; DIAMANDOROUS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed.). **The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. The International Dimension of Democratization: Theory, Practice, and Inter-regional Comparisons. In: PRIDHAM, Geoffrey; HERRING, Eric; SANFORD, George (ed.). **Building Democracy? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe**. New York: St. Martin's Press, 1994.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAMÍREZ, Lautaro M. Legal Instruments that Safeguard Democracy in the Americas. **Americas**, v. 63, n. 4, jul./ago. 2011. Disponível em: <[http://www.oas.org/en/americas/article.asp?df\\_sCodigo=5864](http://www.oas.org/en/americas/article.asp?df_sCodigo=5864)>. Acesso em: 24 out. 2011.

REHREN, Alfredo. Wasmosy frete el Estado prebendario-clientelista: desafíos del liderazgo presidencial democrático. In: SIMÓN G., José Luis (Org.). **La democracia en Paraguay: cinco años después**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1994. p. 93-127.

RIQUELME, Marcial Antonio. Bases para la discusión de las relaciones Fuerzas Armadas/Sociedad Civil en el Paraguay. In: SIMÓN G., José Luis (Org.). **La democracia en Paraguay: cinco años después**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1994. p. 129-148.

RIVAROLA, Domingo M. Estado y Sociedad en Paraguay desde 1989. In: SIMÓN G., José Luis (Org.). **La democracia en Paraguay: cinco años después**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1994. p. 149-167.

RODRÍGUEZ SILVERO, Ricardo. **La integración económica del Paraguay en el Brasil**. Asunción: Historica, 1987.

ROLON, José Aparecido. **Paraguai: Transição democrática e política externa**. 186f. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010a.

\_\_\_\_\_. Política e Poder no Paraguai. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 2, p. 49-68, 2010b.

SANTISO, Carlos. Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 2, p. 397-431, jul.-dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v24n2/v24n2a02.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2011.

SCHMITTER, Philippe C. Introdução às transições sul-europeias do regime autoritário: Itália, Grécia, Portugal e Espanha. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (ed.). **Transições do Regime Autoritário: Sul da Europa**. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1988. cap. 1, p. 17-27.

\_\_\_\_\_. The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies. In: WHITEHEAD, Laurence (ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and Americas**. New York: Oxford University Press, 1996. cap. 2, p. 26-54.

SCHULTZ, Kenneth A. Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War. **International Organization**, v. 53, n. 2, p. 233-266, 1999.

SIMÓN G., José Luis. Deuda externa, política exterior paraguaya y problemas actuales de América Latina. In: SIMÓN G., José Luis (Comp.). **El Paraguay y la deuda externa**. Asunción: El Lector, 1987. p. 147-178.

\_\_\_\_\_. El Paraguay de la consolidación democrática: sociedad sin ética, estado de corrupción, narcotráfico y los riesgos de una cleptocracia. In: SIMÓN G., José Luis (Org.). **La democracia en Paraguay: cinco años después**. Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1994. p. 169-222.

\_\_\_\_\_. O Paraguai da transição: democracia de baixa qualidade e política externa “de arrasto”. **Cadernos Adenauer: Política Externa na América do Sul**, São Paulo, n. 7, p. 45-85, 2000.

\_\_\_\_\_. **Política Internacional para la Democracia** (Propuestas para las relaciones exteriores del Paraguay y la consolidación democrática, y para las reformas da ley orgánica

del Ministerio de Relaciones Exteriores y su correspondiente reestructuración funcional). Asunción: Fundación Hanns Seidel, 1993.

\_\_\_\_\_. Sistema político, Estado y Sociedad en el Paraguay del autoritarismo contemporáneo y en la transición y la integración democrática. In: TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (Org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 349-432.

SOARES, Maria Susana Arroza. O Paraguai: um país desconhecido. In: **II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: O Brasil no mundo que vem aí – América do Sul**. Rio de Janeiro, março de 2007. Fundação Alexandre Gusmão.  
SOLINGEN, Etel. The Political Economy of Nuclear Restraint. **International Security**, v.19, n. 2, p. 126-159, 1994. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/threat/950213-nuke-usia.htm>>. Acesso em: 20 set. 2011.

STEVES, Franklin. Regional Integration and Democratic Consolidation in the Southern Cone of Latin America. **Democratization**, v. 8, n. 3, p. 75-100, 2001.

VALENZUELA, Arturo. **Lessons from the Paraguayan crisis of 1996**. Washington: Carnegie Commission Preventing Deadly Conflict, 1999. Disponível em: <[www.ccpdc.org](http://www.ccpdc.org)>. Acesso em: 19 ago. 2011.

VALENZUELA, J. Samuel. Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions. In: MAINWARING, Scott; O'DONNELL, Guillermo; VALENZUELA, J. Samuel (ed.). **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992. p. 57-104.

VAN DER VLEUTEN, Anna; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC. **Journal of Common Market Studies**, v. 48, n. 3, p. 737-758, 2010.

WHITEHEAD, Laurence. Democracy by Convergence: Southern Europe. In: **The International Dimensions of Democratization: Europe and Americas**. New York: Oxford University Press, 1996a. cap. 10, p. 261-284.

\_\_\_\_\_. Democratic Regions, Ostracism, and Pariahs. In.: **The International Dimensions of Democratization: Europe and Americas**. New York: Oxford University Press, 1996b. cap. 14, p. 395-412.

\_\_\_\_\_. International Aspects of Democratization. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence (ed.). **Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives**. Baltimore: John Hopkins University Press, 1986. p. 3-46.

\_\_\_\_\_. Requisites for Admission. In: SMITH, Peter H. **The Challenge of Integration: Europe and Americas**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1993.



\_\_\_\_\_. The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations. In: PASTOR, Robert. Democracy in the Americas. New York: Holmes and Meier, 1989.

\_\_\_\_\_ (ed.). **The International Dimensions of Democratization**: Europe and Americas. New York: Oxford University Press, 1996c.

\_\_\_\_\_. Three Dimensions of Democratization. In: **The International Dimensions of Democratization**: Europe and Americas. New York: Oxford University Press, 1996d. cap. 1, p. 3-25.