3. Sobre a Democracia

3.1. Sobre a democracia no globo

Os diferentes processos de democratização que marcaram o período final da guerra fria e a década de 1990 foram um desafio para as perspectivas teóricas dedicadas ao estudo da chamada democracia moderna.

Enquanto alguns acadêmicos[1] afirmavam que a transição para a democracia era um fenômeno global, outros argumentavam que os processos de transição observados em diferentes regiões do globo apresentavam características distintas o suficiente para serem tratados como eventos distintos. Especialistas na Europa Oriental, por exemplo, relutavam em inserir as transições nos Estados satélites da ex-União Soviética no contexto de uma onda democratizante global pós Guerra Fria[2]. Alegava-se, sobretudo, que a transição de um regime ditatorial para a democracia no governo de um Estado era diferente dos processos de democratização que seguiam a libertação de Estados do domínio de uma potência, como é o caso dos países do leste.

Apesar do debate sobre a natureza dos processos de (re)democratização, ao final da guerra fria diversos Estados passavam por algum tipo de transição de regimes autoritários para regimes liberais e democráticos. Esse fenômeno gerou a inevitável associação desses processos tanto entre si, quanto em relação a processos antecedentes (como a redemocratização de países como Grécia, Portugal e Espanha). Nesse sentido, além de levantar questões sobre a democratização como fenômeno global, o período também instigou o debate sobre a normatividade da democracia representativa enquanto instituição universal.

Sobre os resultados do debate entre "globalistas" e "regionalistas", pode-se dizer que, em função dele, grande parte das teorias existentes pode ser testada levando,

[1] Ver, por exemplo, Samuel Huntington (1993), Democracy's Third Wave.

[2] Ver Phillipe Schmitter e Terry Lynn Karl (2002), Concepts, Assumptions and Hypothesis about Democratization: Reflections on 'Stretching' from South to East.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

normalmente, à substituição de antigos pressupostos por critérios cada vez mais apurados para a medição do grau de democracia (ou *democraticness*) e sobre a efetividade dos processos de transição. Os pontos levantados por essas análises comparativas são essenciais para a consolidação de certos pressupostos, antes colocados amplamente como pressupostos de uma teoria geral, e que se provaram verdadeiros ou aplicáveis também na análise das transições no leste-europeu; bem como para a refutação de outros postulados, que se mostraram apenas variáveis acessórias para uma teoria geral devido a seu viés regional.

Dentre os resultados desse debate podemos citar a sistematização de metodologias para a medição da democracia no globo, como as elaboradas pela *Freedom House* e pelo *Regional Bureau for Latin America and Caribbean* do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e a criação de bancos de dados políticos como o *Political Database of the Americas*, organizado pela *Georgetown University*. Os estudos sobre as transições no leste-europeu, por exemplo, levaram em conta a base de dados sobre outras regiões do mundo, tanto em termos metodológicos, quanto no sentido de fazer análises comparativas, encontrando similaridades e diferenças entre eles.

A popularização desse tipo pesquisa deve-se principalmente à demanda por estudos empíricos sobre o tema e à busca pelo acompanhamento da situação da democracia em todo o mundo que, por conseguinte, levaram à mobilização de fundos para o financiamento de *think-thanks*, grupos de estudo e organizações não-governamentais[3] concentrados no assunto.

Sobre o questionamento da democracia enquanto instituição universal pode-se dizer que a institucionalização do compromisso multilateral para com a democracia representativa a partir de uma série de declarações, cartas e cláusulas, especialmente no nível regional, levou a uma definição mais criteriosa do que se entende por democracia e do próprio papel dos organismos internacionais na manutenção e defesa dessa instituição. Para diversas organizações regionais, inclusive, o imperativo de ação de acordo com princípios ou valores "democráticos" se transformou em um compromisso multilateral formal para com o modelo de regime democrático, manifestado pela adoção de cláusulas

[3] Entre outros, podemos citar a *Transparency International*, a *Freedom House* e o *Latinobarómetro*.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

democráticas. Para Theodore J. Piccone, diretor executivo do *Democratic Coalition Project*:

> "These documents and others reflect a global consensus around the meaning of democracy: periodic multiparty elections that are free and fair, respect for fundamental civil rights, universal and equal suffrage, an elected parliament, and independent judiciary a free press, civilian and democratic control of the armed forces, and transparent and accountable governance.[4]"

A União Européia (EU), por exemplo, manifesta seu compromisso para com a democracia tanto como condição para a participação no bloco, quanto na relação com Estados não-membros[5]. O artigo 49 de seu tratado constitucional define como critério para participação na UE o respeito aos princípios que regem a união, a saber, "a liberdade, a democracia e o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e ao governo das leis[6]". Da mesma forma, a UE adotou a prática de introduzir o compromisso para com a democracia em quase todos os seus acordos com terceiros países, prevendo a suspensão dos termos do acordo caso os princípios que regem as relações exteriores[7] da UE fossem ameaçados.

Mais que isso, a UE estabelece, assim como o sistema interamericano, um mecanismo de ação coletiva para os casos em que houver ruptura grave e persistente de qualquer desses princípios. O Tratado de Nice, assinado em 2001, estabelece uma seqüência de procedimentos envolvendo decisões do Conselho Europeu, do Parlamento e dos chefes de Estado sobre a imposição de penalidades ao Estado infrator.

Outro exemplo de compromisso regional para com a ordem democrática está presente no novo Ato Constitutivo da União Africana – que substituiu a Organização da União Africana (OUA). Em seu artigo 30, o documento prevê que os governos que tomarem o poder por meios inconstitucionais terão participação suspensa das atividades da união. Um mecanismo de ação coletiva foi também estabelecido pelos Estados africanos através da Declaração de Lomé, 2001, que prevê a aplicação de sanções e

---

[4] PICCONE, 2005, p. 101.

[5] Para uma análise sobre a condicionalidade política na União Européia, ver Andrea Ribeiro Hoffmann e Danilo A. Marcondes (2007), O processo de institucionalização da condicionalidade política na União Européia e sua eficácia como um instrumento de promoção da democracia.

[6] Princípios afirmados no Artigo 6 do Tratado da União Européia.

[7] Tanto a política externa comum, quanto a política de segurança da União Européia ressaltam a importância de se "desenvolver e consolidar a democracia e o governo das leis, e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

outras restrições ao governo ilegitimamente estabelecido a partir de um período de seis meses após o golpe, durante o qual os Estados devem buscar restabelecer a ordem pela via diplomática. O compromisso da UA para com a estabilidade e a democracia, entretanto, não chega a constituir uma cláusula democrática nos moldes da européia ou americana – mesmo porque quase metade de seus membros não é governada por representantes democraticamente eleitos. Como observa Piccone, "the AU democracy clause is, in essence, a regime protection mechanism designed to deter coups again any constitutional government, regardless how democratic it is.[8]"

No continente asiático, a ascensão de um paradigma democrático tem dado menos sinais de consistência. Durante a década de 1990, a ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) não só se calou diante de crises democráticas como a do Camboja – com a deposição pela força do presidente eleito Prince Norodom Ranariddh, em 1997 –, como também incorporou Burma (Miamar), Laos e Vietnã, a despeito da falta de credenciais democráticos desses países[9].

Nas Américas, por outro lado, a menção aberta a uma identidade democrática esteve presente desde o final do século XIX, com a União Pan-Americana. O compromisso coletivo para com a democracia representativa nas Américas consta na carta constitutiva da Organização dos Estados Americanos, assinada em 1948, e foi reafirmado por uma série de resoluções, protocolos e declarações, que serão vistos ao longo do presente trabalho.

Em outros mecanismos regionais como a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação da Europa), o Mercosul, a Comunidade Andina, a Commonwealth, e a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a preocupação com a estabilidade democrática está também manifestada através de cláusulas democráticas ou da afirmação de princípios e objetivos.

Essa ocorrência global da concernência com a ordem constitucional e a proteção das instituições democráticas, leva a percepção de que, apesar de não estar legalmente

[8] PICCONE, 2005, p.118.

[9] Para uma análise sobre o posicionamento da ASEAN nos casos de Miamar, Laos e Vietnã, ver Anna van der Vleuten (2005), Contrasting cases: why SADC and ASEAN sometimes intervene to save domestic democracy while sometimes they don't.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

incluído entre as regras que adquiriram o status de *jus cogens*[10] (como o banimento da tortura, a proibição da escravidão e a condenação do genocídio), o direito à governança democrática tem sido um princípio bastante aplicado na prática entre os Estados.

3.2. Sobre a democracia nas Américas

Segundo Guilhermo O'Donnel, as democracias latino-americanas constituíram por muito tempo – e ainda constituem – o exemplo clássico do que se chamou de "regime híbrido", "eleitoralismo", ou autocracias disfarçadas de democracias por apresentarem eleições livres e diretas[11].

As origens sócio-históricas da instabilidade das instituições políticas nos países latino-americanos remontam ao período colonial e seguem uma história de associação das elites com as forças armadas, intervenções norte-americanas em apoio aos regimes ditatoriais da segunda metade do século XX, e abusos de poder por parte do executivo.

Em termos gerais, entretanto, os países americanos são considerados democráticos, com a exceção de Cuba, apresentam eleições periódicas, livres e diretas e que guardam constitucionalmente uma série e liberdades políticas e civis. Ao mesmo tempo, a qualidade das democracias do continente americano tem sido objeto de diferentes estudos que concluem que apenas um número bastante reduzido desses Estados possui todas as características pertinentes às democracias plenas.

Com o objetivo de prover análises comparativas e criar um panorama geral da democracia no globo, a *Freedom House*[12] categorizou sete coeficientes (de A a G) que constituem um indicador representativo da liberdade dos indivíduos em cada Estado. Essas subcategorias foram elaboradas a partir da Declaração Universal dos Direitos

[10] Segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, Artigo 53, *jus cogens* é o status dado às normas peremptórias do direito internacional, aceitas e reconhecidas por toda a comunidade internacional como normas que não podem ser derrogadas e que somente podem ser modificadas por outra norma geral de mesmo caráter.

[11] O'DONNEL, 2004.

[12] Apesar de o índice elaborado pela *Freedom House* ser criticado por pesquisadores como Gerardo Munk e Jay Verkuilen (2005), e Philippe Schmitter e Carsten Schneider (2004) como um indicador "deficiente e distorcido, especialmente quando usado para medir variações entre regiões ou entre diferentes períodos em um mesmo país", ele será acessado aqui como a avaliação de uma organização idônea, não-partidária e sem fins lucrativos sobre o status da democracia no mundo. Os dados apresentados referem-se ao período de dezembro de 2005 a dezembro de 2006.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Humanos e representam os componentes fundamentais da liberdade entendida em dois vetores: direitos políticos e liberdades civis, avaliados de 1 a 7 (sendo 1 o mais próximo do ideal). Os países marcados com asterisco são democracias eleitorais[13]. A legenda e a tabela abaixo, contendo apenas os dados dos países do continente americano, permitem compreender como os Estados são avaliados:

Direitos Políticos	**Liberdades Civis**
A: Processo Eleitoral	D: Liberdade de Expressão e Crença
B: Pluralismo Político e Participação	E: Direito à Organização e à Associação
C: Funcionamento do Governo	F: Governo das Leis
	G: Autonomia e direitos individuais

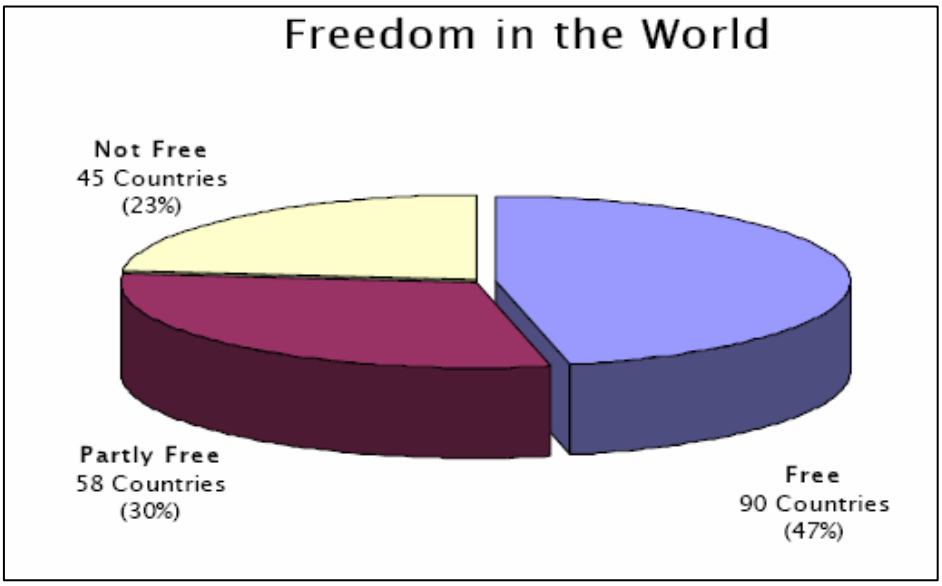
Países	**Direitos Políticos**	**Liberdades Civis**	**Status**
Antígua e Barbuda*	2	2	Livre
Argentina*	2	2	Livre
Bahamas*	1	1	Livre
Barbados*	1	1	Livre
Belize*	1	2	Livre
Bolívia*	3	3	Parcialmente Livre
Brasil*	2	2	Livre
Canadá*	1	1	Livre
Chile*	1	1	Livre
Colômbia*	3	3	Parcialmente Livre
Costa Rica*	1	1	Livre
Cuba	7	7	Não Livre
Dominica*	1	1	Livre
Equador*	3	3	Parcialmente Livre
El Salvador*	2	3	Livre
Estados Unidos*	1	1	Livre
Grenada*	1	2	Livre
Guatemala*	3	4	Parcialmente Livre
Guiana*	2	3	Livre
Haiti*	4	5	Parcialmente Livre
Honduras*	3	3	Parcialmente Livre
Jamaica*	2	3	Livre
México*	2	3	Livre
Nicarágua*	3	3	Parcialmente Livre
Panamá*	1	2	Livre

[13] Democracias que possuem sistema político competitivo e multipartidário, sufrágio universal para todos os indivíduos adultos – a não ser que a suspensão do direito ao voto seja aplicada como pena por crimes cometidos – eleições regulares, secretas e seguras, ausência de fraudes graves que levem a resultados não-representativos da vontade popular. *Freedom House Annual Report*, 2007.

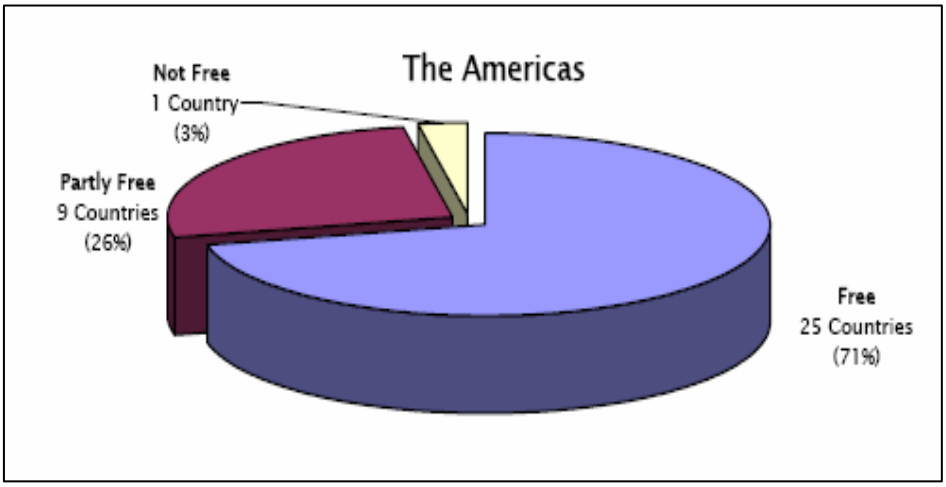
PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Paraguai*	3	3	Parcialmente Livre
Peru*	2	3	Livre
República Dominicana*	2	2	Livre
St. Kitts e Nevis*	1	1	Livre
Santa Lucia*	1	1	Livre
São Vincent e Grenadinas*	2	1	Livre
Suriname*	2	2	Livre
Trindade e Tobago*	2	2	Livre
Uruguai*	1	1	Livre
Venezuela*	4	4	Parcialmente Livre

Fonte: *Freedom House* (Freedom in the World 2007: Country Subscores). Tradução e seleção de dados minhas.



Fonte: Freedom House Annual Report, 2007.



Fonte: *Freedom House Annual Report,* 2007.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Segundo o relatório de 2007 da *Freedom House*, apenas vinte e cinco entre os trinta e cinco países americanos são considerados *livres*[14] (um status atribuído às democracias com base na consideração de dois quesitos: direitos políticos e liberdades civis); nove Estados americanos, Bolívia, Colômbia, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Venezuela, são considerados *parcialmente livres*[15]; e Cuba é considerada *não-livre*[16].

Em relação ao período de 2004-2005, houve melhora nos coeficientes de Direitos Políticos da Guatemala, Guiana (passando de Parcialmente Livre para Livre), Haiti (que também registrou melhora no coeficiente de Liberdades Civis e passou de Não Livre para Parcialmente Livre) e Trindade e Tobago. O único país do continente americano a apresentar retrocessos foi o México, com queda de um ponto no coeficiente de Liberdades Civis.

Comparado a outras regiões do globo, o continente americano teve desempenho destacado. O relatório 2007 registrou retrocessos e estagnação na África, Ásia e do Pacífico e em países da ex-União Soviética[17]. Ademais, todos os países do sistema hemisférico[18] foram caracterizados como democracias eleitorais, o que significa que se trata efetivamente de uma comunidade democrática.

Por outro lado, uma pesquisa de opinião[19] organizada em 17 Estados latino-americanos revelou que, em 2001, o apoio à democracia na região era menor que 50% (atingindo o menor índice do período de 1995-2005) e a satisfação com o regime democrático caíra de 37% em 2000 para apenas 25% em 2001. Os resultados da pesquisa, justificados pelos próprios organizadores do índice, foram fortemente influenciados pelos efeitos da crise econômica mundial sobre as economias nacionais que determinaram

[14] Um país livre é aquele que apresenta espaço aberto para a competição política, um clima de respeito às liberdades civis e mídia independente.

[15] Um país parcialmente livre é aquele que apresenta respeito limitado aos direitos políticos e liberdades civis. Normalmente, países que apresentam indícios de corrupção, fraco governo das leis, conflitos étnicos ou religiosos ou cujo pluralismo partidário não existe na prática.

[16] Um país não livre é aquele onde os direitos políticos estão ausentes e as liberdades civis ampla e sistematicamente violadas.

[17] PUDDINGTON, 2007. Relatório para a Freedom House. "Freedom in the World 2007: Freedom stagnation amid pushback against democracy".

[18] Cuba é o único país do hemisfério que não está entre o grupo de democracias eleitorais no ranking da *Freedom House*.

[19] Latinobarómetro, 2001. Pesquisa de opinião feita por amostragem entre os meses de abril e maio de 2001, em 17 Estados latino-americanos (amostra representativa de 480 milhões de habitantes).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

negativamente a opinião dos cidadãos sobre o regime que os rege. Mas essa correlação entre o desempenho econômico dos governos e a forma pela qual os cidadãos avaliam a democracia não diminui a constatação de que 19% dos pesquisados em 2001 acreditavam que, em determinadas circunstâncias, um governo autoritário é preferível a um governo democrático, e outros 21% responderam que não importa o regime, o resultado é o mesmo.

Mais que isso, além dos altos índices de desigualdade e criminalidade, e do quadro de crônico de corrupção na vida política, os países latino-americanos são também apontados por graves violações dos direitos humanos. Um relatório da Comissão de Direitos Humanos da OEA em outubro de 2006, por exemplo, aponta Cuba, Colômbia, Haiti e Venezuela como desafios para a garantia dos direitos humanos no mundo[20].

Todos esses diagnósticos sobre a situação das democracias latino-americanas são um alerta para o questionamento central deste trabalho. Para se compreender como se desenvolveu o que se chama de paradigma democrático, e necessário perguntar sobre que democracia se está falando. Se um terço dos países americanos apenas não é considerado plenamente democrático, que tipo de democracia a organização está a defender?

3.3. Sobre a OEA e o compromisso com a democracia

A promoção da democracia representativa é hoje um dos objetivos centrais da Organização dos Estados Americanos (OEA) e um de seus princípios mais revigorados, afirmado desde 1948, em sua carta constitutiva até hoje, por uma série de declarações, resoluções, emendas constitucionais.

Ao longo de mais de meio século, o que se compreendeu por democracia representativa mudou de acordo com os diferentes contextos que pautavam as relações hemisféricas. Ao final da segunda guerra mundial, o nacionalismo extremado do nazismo e do fascismo e o autoritarismo e a falta de transparência do comunismo soviético representavam as ameaças que haviam perturbado a estabilidade e a paz no sistema internacional. A restauração do mundo pós-guerra demandava, então, o combate aos

[20] Comunicado de Imprensa N° 37/06, OEA, Washington, D.C., 27 de outubro de 2006.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

regimes autoritários e o fortalecimento do multilateralismo e da autodeterminação democrática dos povos.

A criação das organizações internacionais, nesse sentido, visava fortalecer o multilateralismo e garantir que os objetivos comuns dos Estados pudessem ser alcançados a partir de esforços conjuntos. Já a desejabilidade do regime democrático se justificava, numa perspectiva liberal, por ter ele incorporado em si características como a transparência das decisões do governo, a abertura ao diálogo, a busca pela estabilidade e a minimização de conflitos internos e a tendência à resolução pacífica de controvérsias no contexto internacional. Logo, a democracia se tornou o sistema ideal para o engajamento internacional por aumentar a confiabilidade das relações entre os parceiros e fundá-las em valores como o progresso e a paz. Ao mesmo tempo, esses engajamentos passaram a reforçar a democracia como um requisito de importância ressaltada, tanto para o aprofundamento quanto para o alargamento das relações, formando um mínimo comum ou mesmo uma identidade mínima que define a própria condição de parceria. Esse movimento recíproco está bem expresso na passagem abaixo:

> "Once in place, the democratic character of the states has facilitated the further growth of intergovernmental institutions and commitments, created deepen linkages between these states, and made it increasingly difficult for alternative orders to replace the existing one.[21]"

Em 1959, durante a Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores em Santiago do Chile, uma declaração, apresentada pela delegação brasileira e aprovada pela cúpula de ministros presentes, observou que a existência de regimes autoritários no continente era um obstáculo à paz e uma violação dos princípios ordenadores da organização. A Declaração de Santiago, como ficou conhecida, é uma das primeiras declarações de intenção na OEA que manifesta o desejo dos Estados membros de tratar da questão da democracia numa perspectiva hemisférica e no âmbito de uma organização internacional regional.

Essa relação entre o multilateralismo e a democracia inseriu e fortaleceu a defesa da democracia enquanto sistema de governo numa perspectiva global, tendo-a tanto como modelo de regime político para os Estados, quanto como princípio constitutivo das organizações internacionais.

[21] IKENBERRY, 2001, p.5.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Durante o conflito bipolar da guerra fria, entretanto, a questão da democracia se constituiu num ponto sensível da política mundial. Ao mesmo tempo em que governos autoritários eram indesejáveis, pela falta de transparência e pela opressão popular, a permeabilidade dos ideais comunistas era maior nas democracias dos países em desenvolvimento.

No continente americano, a fragilidade das instituições políticas e as profundas desigualdades sociais dos países latino-americanos justificaram uma política agressiva dos Estados Unidos no sentido de sufocar os movimentos populares – que acabou se convertendo no apoio às ditaduras militares ligadas às elites. Como salienta César Gaviria, ex-Secretário-Geral da OEA, não só a democracia, mas nenhum dos princípios da OEA, nem os ligados à paz ou à segurança foram atendidos de maneira devida até a queda do muro de Berlim[22].

Em 1979, uma crise na Nicarágua mobilizou mais esforços políticos no âmbito regional que em décadas anteriores. A reunião de ministros de 1979 condenou o regime de Somoza pelo desrespeito aos direitos humanos e aprovou uma resolução que exigia a imediata sucessão de seu governo por outro, baseado nos princípios democráticos e demais princípios da OEA. Como observam Acevedo e Grossman, a ação da OEA na Nicarágua não pode ser vista como uma "expressão de consistência política da organização contra todos os regimes não-democráticos", mas deve ter a importância de ter levantado o tema da "legitimidade de julgamentos regionais concernentes às credenciais políticas de um Estado membro[23]." Segundo Cooper e Legler, a aprovação dessa resolução constitui o "primeiro sinal de uma mudança substancial para um tipo de doutrina pró-democracia[24]", no típico estilo em que o caso específico cria a regra:

> "Not only did the resolution nudge the OAS toward setting an obligation to advance democracy in the Americas, it also sent a clear signal that the organization was prepared to denounce anti-democratic governments on at least a selective basis. Implicitly, the resolution created an important new function for the OAS: a legitimizing (or de-legitimizing) mechanism for the region's governments.[25]"

[22] GAVIRIA, 2004, p. 13.
[23] ACEVEDO e GROSSMAN, 1996, p.138.
[24] COOPER e LEGLER, 2006, p.24.
[25] COOPER e LEGLER, 2006, p.25.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Esse precedente é importante, sobretudo, porque no momento em que a resolução é aprovada, muitos dos Estados membros da OEA possuíam governos autoritários acusados de desrespeitos graves aos direitos humanos.

Uma década depois, outra crise assolou a América Central, exigindo novo posicionamento da OEA. A crise do Panamá[26], de 1989, evidenciou a incapacidade da OEA em contornar crises, exigir retratações e restaurar a ordem democrática por meio dos fracos mecanismos de coerção que possuía. A intervenção unilateral dos Estados Unidos, em dezembro de 1989, justificada pela necessidade de se manter a ordem democrática no continente acabou resultando na restauração da democracia panamenha, mas deixou duas sérias questões para a organização regional: primeiro questionou a solidez do compromisso para com a não-intervenção entre os países do continente; e, segundo, questionou a capacidade da organização de responder efetivamente aos desafios impostos à democracia na região.

Até a década de 1990, a atuação da OEA no sentido de contornar as crises geradas pela ruptura com a ordem democrática carecia de mecanismos legais e operacionais. Mas uma reforma à carta da organização, introduzida em 1985, pelo Protocolo de Cartagena das Índias, que dispôs entre a natureza e os propósitos da organização a promoção e consolidação da democracia, sinalizava para o desejo dos países membros de afirmar seu compromisso para com o modelo democrático. Da mesma forma, em 1986, uma resolução da Assembléia Geral[27] clamou os Estados a instaurarem regimes democráticos de eleições livres.

A partir da década de 1990, as resoluções e protocolos ganharam mais força operativa, e alguns compromissos chegaram, inclusive, a ter força vinculante. A conclusão dos processos de (re)democratização de países na América do Sul e Central reforçou a necessidade e a legitimidade da afirmação de compromissos que ampliavam os horizontes de atuação da OEA e reconciliavam os princípios da não-intervenção e da promoção da democracia. Segundo Tom Farer, esse movimento marcou o interesse dos países americanos em "codificar os múltiplos precedentes de intervenção internacional

[26] Em 1989, General Manuel Antonio Noriega, cancelou os resultados das eleições no Panamá.
[27] AG/RES.837 (XVI-0/86).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

em favor da democracia e dos direitos humanos transformando a preferência retórica pela democracia num compromisso em agir em seu favor[28]".

Esse momento é marcado, sobretudo, pela deliberação crescente das organizações internacionais em assuntos de jurisdição interna dos Estados, como o regime de governo, o respeito aos direitos humanos, o combate à pobreza e a proteção ao meio-ambiente. Segundo Irene Câmara:

> "Com o fim da Guerra Fria e o desmoronamento do sistema bipolar de poder, acentuou-se a tendência de 'horizontalizar' a tomada de decisões em questões de interesse geral, passando os foros de representação a ser cada vez mais utilizados como instâncias de decisão em questões até muito recentemente reconhecidas como de competência interna dos Estados[29]."

Isso significa que algum espaço foi criado entre o imperativo da não-intervenção, que sempre regeu as relações hemisféricas, e os esforços de ação coletiva em relação a assuntos domésticos – antes pertinentes exclusivamente ao domínio interno dos Estados. Esse movimento é característico também do sistema de segurança hemisférico, que passou, a partir de então, a dar ênfase às ameaças geradas pela atuação de atores não-estatais e grupos sociais e a ampliar o foco de assuntos concernentes apenas às relações entre os Estados para todos os tipos de relações que atinjam ou arrisquem a segurança de seus indivíduos[30].

Essa conciliação entre os princípios da não-intervenção e da promoção da democracia representativa, no âmbito da OEA, foi possibilitada, principalmente, pelo crescente papel das normas no sistema internacional, em especial pelo desenvolvimento do direito interamericano:

> "El Derecho Internacional en América ha ampliado su acción al ámbito de la organización política interna, en lo referido a los elementos esenciales de la Democracia Representativa que no puede vulnerarse y al debido respeto a los Derechos Humanos, obligaciones convencionalmente establecidas para los Estados Miembros de la OEA.[31]"

O principal mecanismo criado para a proteção da democracia no continente durante a década de 1990 foi uma resolução da Assembléia Geral[32] da OEA adotada em Santiago,

---

[28] FARER, 1996, p. 14.
[29] CÂMARA, 1998, p. 11-12.
[30] Para uma análise sobre a redefinição do conceito de segurança hemisférica, ver Mônica Herz (2005), El Sistema de Seguridad Latinoamericana.
[31] SACASA, 2005, p.136.
[32] AG/RES. 1080 (XXI-O/91), de 5 de junho de 1991.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

no Chile, em 1991. A resolução concebida na mesma reunião de cúpula que adotou o "Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano" facultava ao Secretário-Geral da organização reagir imediatamente diante da interrupção abrupta e irregular do legítimo exercício de poder de um governo democraticamente eleito em qualquer um dos países membros. Entre 1991 e 2000, a Resolução 1080 foi invocada quatro vezes: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai (1999). Ainda em 1991, o Conselho Permanente implementou uma resolução da Assembléia Geral para a criação de uma Unidade para a Promoção da Democracia. A UPD estabelece relações diretas com os governos, universidades, ONU e outras organizações regionais e sub-regionais e é o órgão que organiza as missões de observação eleitoral da OEA.

Em 1992, a Declaração de Nassau[33] recomendava à OEA o desenvolvimento de mecanismos para prover os Estados membros de toda assistência necessária para construir, preservar e fortalecer a democracia representativa. No mesmo ano, o Protocolo de Washington emendou a Carta Constitutiva da OEA permitindo a suspensão do Estado membro cujo governo democraticamente eleito fosse deposto à força. Esse protocolo encontrou, assim como a Resolução 1080, forte resistência entre os países membros que, como o México, alegavam a desvirtuamento do papel da OEA, e só entrou em vigor em 1997, após ratificação de dois terços das assinaturas dos membros.

No ano seguinte, a assembléia geral assinou a Declaração de Manágua[34], que atrelava os temas da Democracia, Paz e Desenvolvimento nas relações internacionais no continente, e instruiu o Departamento de Assuntos Políticos e de Democracia a promover a cooperação entre os membros na organização de seminários, estudos, pesquisas e análises sobre os obstáculos à democracia na região e os meios de superá-los.

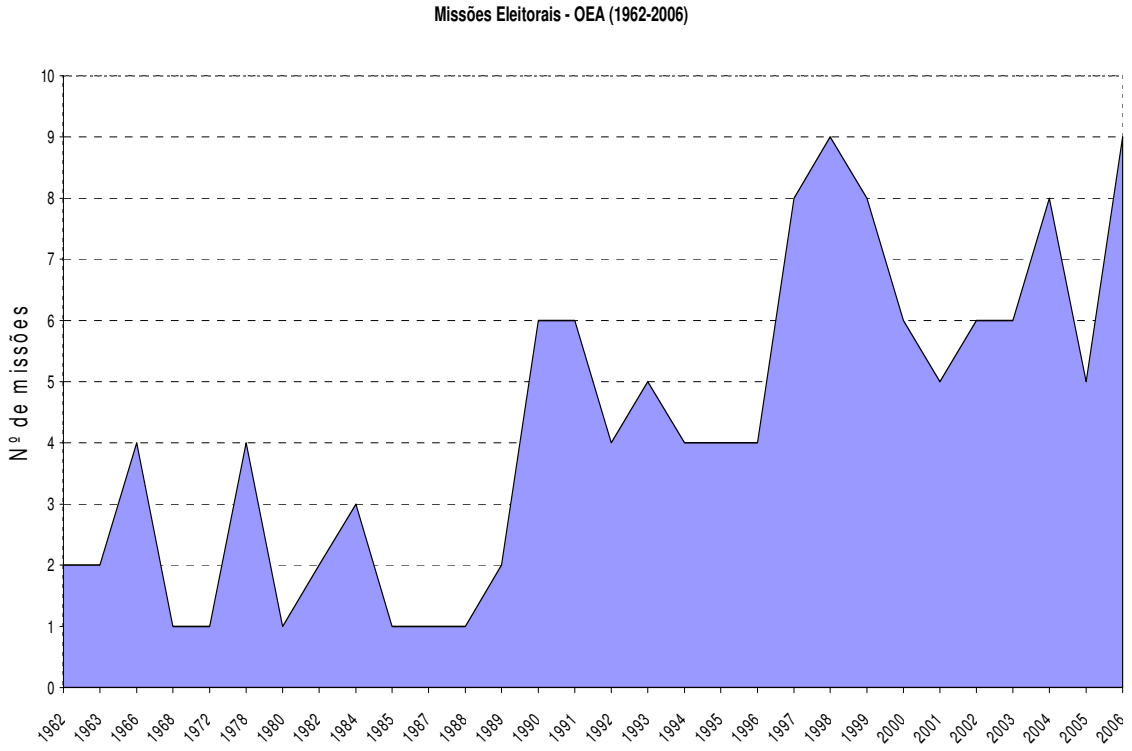
Com base nesses três mecanismos (a Resolução 1080, a UPD e o Protocolo de Washington), a OEA passou a atuar paulatinamente para o fortalecimento das democracias no continente. A UPD possui hoje um intenso programa de educação democrática, que inclui a formação de lideranças e a dispersão de uma cultura política democrática no continente. Não obstante, sua atividade central ainda é a organização de

[33] AG/DEC.1 (XXX-0/92), de 19 de maio de 1992.
[34] AG/DEC.4 (XXIII-0/93), de 8 de junho de 1993.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

missões de observação eleitoral para monitorar os processos democráticos em todos os Estados que requerem sua assistência.

De 1990 a 1994, foram enviadas 21 missões de observação eleitoral a diferentes países; de 1995 a 1999, foram 25; e de 2000 a 2006, foram 45. O gráfico abaixo permite que se tenha em perspectiva a crescente atuação da OEA desde sua primeira intervenção preventiva na Costa Rica, em 1962, até hoje. Têm destaque dois períodos retratados pelo gráfico: o período entre o fim da década de 1960 até o início da década de 1990, marcando abaixo dos dois pontos, exceto por algumas intervenções pontuais; e o período a partir de 1989, marcado pela intensificação da participação da OEA nos processos eleitorais do continente.



Fonte: Dados divulgados pelo Departamento de Assuntos Políticos e de Democracia da Organização dos Estados Americanos. Livre manipulação de dados e formulação de gráfico na linha temporal.

As primeiras missões de observação eleitoral envolviam o envio de pessoal qualificado para presenciar e confeccionar relatórios no dia das eleições. Já as missões atuais incluem o monitoramento do cadastramento de eleitores e das campanhas eleitorais, bem como do processo de votação e de contagem de votos.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Esses três mecanismos foram acessados e reforçaram-se mutuamente durante toda a década de 1990, mas pode-se dizer que ao final do milênio, os desafios à democracia representativa no continente já haviam se distanciado muito dos casos previstos pelos mecanismos existentes. Ao mesmo tempo, a atuação da OEA em outros assuntos como a proteção dos direitos humanos, na remoção de minas terrestres, na solução pacífica de controvérsias entre os Estados membros e em operações pós-conflito ajudou a expandir os limites internos do debate sobre a promoção da democracia representativa no hemisfério e retirou alguns entraves à criação de um mecanismo de ação coletiva mais eficaz.

A Carta Democrática Interamericana, proposta pelo Peru, e adotada em 11 de setembro de 2001, representa esse avanço. O texto da Carta reitera os mecanismos que já estavam à disposição do sistema interamericano para a defesa da democracia, mas inova também em diversos aspectos.

Os Artigos 3 e 4 da Carta Democrática Interamericana estabelecem os elementos essenciais da democracia representativa e os elementos necessários para o seu fortalecimento:

> Artigo 3
> São elementos essenciais da democracia representativa a realização de eleições livres e justas como expressão da soberania popular, o acesso ao poder por meios constitucionais, o regime pluralista de partidos e organizações políticas e o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.
>
> Artigo 4
> O fortalecimento da democracia requer transparência, probidade, responsabilidade e eficácia no exercício do poder público, respeito pelos direitos sociais, liberdade de imprensa e desenvolvimento econômico e social.

A caracterização legal do que se espera de um regime democrático, é uma inovação significativa em relação à Resolução 1080, que apenas se encarrega de tipificar o que constitui uma ruptura com esse regime. Essa inovação conceitual implica indiretamente na ampliação do horizonte de atuação da organização ao sugerir que, não apenas no caso de interrupção abrupta do exercício legítimo do poder, mas também em casos de não cumprimento ou não observância dos elementos essenciais da democracia, a OEA pode ser chamada a atuar.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA

Outros dois artigos estabelecem novos procedimentos para a atuação dos órgãos da OEA em casos de crise da ordem democrática. As disposições dos artigos 18 e 20 estendem a qualquer Estado membro da OEA, além do Secretário-Geral, o direito de pedir a convocação do Conselho Permanente para deliberar sobre casos de ruptura com a ordem democrática em outro Estado, sejam eles afetados ou não. Trata-se de uma ampliação do mecanismo de ação coletiva que, a partir dessas disposições, torna-se mais acessível aos Estados membros.

A Carta foi acessada pela primeira vez em seguida do golpe que afastou temporariamente do poder o presidente venezuelano democraticamente eleito, Hugo Chávez, em abril de 2002, e outras seis vezes desde a sua assinatura.

Partindo dessa retomada histórica do processo de institucionalização do compromisso coletivo para com a democracia representativa no hemisfério, o presente trabalho visa oferecer uma análise institucionalista das trajetórias que geraram ou possibilitaram esse resultado político no âmbito da OEA.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0510710/CA