

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DANTE GABRIEL NUNES ZANOTI

A Atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Proteção da Democracia nos Países da América Latina: uma análise dos casos da Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010)

Uberlândia - MG

2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DANTE GABRIEL NUNES ZANOTI

A Atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Proteção da Democracia nos Países da América Latina: uma análise dos casos da Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010)

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior.

Uberlândia - MG

2021

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Z33 2021	<p>Zanoti, Dante Gabriel Nunes, 1997- A Atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Proteção da Democracia nos Países da América Latina [recurso eletrônico] : uma análise dos casos da Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010) / Dante Gabriel Nunes Zanoti. - 2021.</p> <p>Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Relações Internacionais. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.22 Inclui bibliografia.</p> <p>1. Relações Internacionais. I. Ramanzini Júnior, Haroldo, 1985-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 327</p>
-------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRl				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 65, PPGRl				
Data:	14 de dezembro de 2021	Hora de início:	10:00	Hora de encerramento:	11:45
Matrícula do Discente:	12012RIT004				
Nome do Discente:	Dante Gabriel Nunes Zanoti				
Título do Trabalho:	A Atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para a Proteção da Democracia nos Países da América Latina: uma análise dos casos da Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010)				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Inserção Regional e suas Consequências para a Política Externa: Uma Análise do Brasil e da Índia				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Brigitte Weiffen - The Open University; Aureo de Toledo Gomes - PPGRl/UFU; Haroldo Ramanzini Júnior - PPGRl/UFU orientador do candidato.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr. Haroldo Ramanzini Júnior - PPGRl/UFU, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.

Documento assinado eletronicamente por **Haroldo Ramanzini Junior, Professor(a) do Magistério Superior**, em 14/12/2021, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Aureo de Toledo Gomes, Professor(a) do Magistério Superior**, em 14/12/2021, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Brigitte Weiffen, Usuário Externo**, em 14/12/2021, às 12:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3245783** e o código CRC **551167F6**.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) frente a episódios de alteração da ordem democrática em países da América Latina. Para isso, busca-se fazer uma revisão da bibliografia existente no campo de Relações Internacionais sobre normas e instituições e o papel destas na promoção e defesa da democracia. Em seguida, apresentam-se as normas e mecanismos de proteção da democracia criados pela OEA, com ênfase sobre a Carta Democrática Interamericana (CDI), aprovada em 2001. Em seguida, analisa-se o comportamento da OEA em casos específicos de crises democráticas a partir de 2001, quais sejam, Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010) e, então, uma análise comparada entre os casos. Conclui-se que a atuação da OEA em cada crise variou conforme alguns elementos que dizem respeito tanto à política doméstica do país em crise quanto à inserção deste país em âmbito regional e global, os interesses da política externa dos Estados Unidos e a atuação concomitante de outras organizações internacionais.

Palavras-chave: Democracia; Organização dos Estados Americanos; Instituições; Normas.

ABSTRACT

This essay aims to analyze the performance of the Organization of American States (OAS) in the face of episodes of change in the democratic order in Latin American countries. For this, we seek to review the existing bibliography in the field of International Relations on norms and institutions and their role in the promotion and defense of democracy. Next, the norms and mechanisms for protecting democracy created by the OAS are presented, with an emphasis on the Inter-American Democratic Charter (CDI), approved in 2001. The behavior of the OAS in specific cases of democratic crises is then analyzed since 2001, namely, Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) and Ecuador (2010) and then a comparative analysis between the cases is made. It is concluded that the performance of the OAS in each crisis varied according to some elements that concern both the domestic policy of the country in crisis and the insertion of this country in the regional and global scope, the interests of the foreign policy of the United States and the concomitant agency of other international organizations.

Keywords: Democracy; Organization of American States; Institutions; Norms.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 – NORMAS, INSTITUIÇÕES E OS REGIMES DEMOCRÁTICOS... 10	
1.1. A Importância das Instituições Internacionais e o Papel das Normas Internacionais.....	11
1.2. Normas e Instituições na Proteção e Promoção da Democracia.....	16
1.2.1. Processos de Democratização e a Influência Externa.....	16
1.2.2. Abordagens e Análises Teóricas acerca do Papel das Instituições Internacionais na Defesa e Promoção da Democracia.....	21
CAPÍTULO 2 - A OEA E AS NORMAS PARA DEFESA DA DEMOCRACIA.....	32
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS CASOS: VENEZUELA (2002), HAITI (2004), HONDURAS (2009) E EQUADOR (2010).....	49
3.1. O Caso Venezuelano (2002).....	53
3.2. O Caso Haitiano (2004).....	59
3.3. O Caso Hondurenho (2009).....	64
3.4. O Caso Equatoriano (2010).....	69
3.5. A Atuação da OEA a partir dos Casos Analisados.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
NOTAS.....	82
REFERÊNCIAS.....	83

INTRODUÇÃO

Observa-se que, ao longo do tempo, normas de defesa ou proteção da democracia vêm sendo incorporadas aos aparatos normativos das organizações internacionais. Por meio destas normas, as organizações preveem condutas a serem adotadas em casos de crises ou rupturas dos regimes democráticos nos países que as integram. Entende-se que a integração dos Estados a estas organizações impacta na política doméstica destes, na democratização e manutenção de seus regimes democráticos. Isto se dá uma vez que as organizações considerem, por exemplo, a adoção de sanções aos países, dentre outras ações como envio de missões e suspensão do país da organização em casos de ruptura ou alterações da ordem democrática. Além disso, argumenta-se que os países levam em conta a percepção dos demais atores acerca de sua adequabilidade às normas internacionais e se valem da integração a estas organizações como forma de construir sua imagem no âmbito internacional.

Este trabalho busca analisar especificamente a Organização dos Estados Americanos (OEA) e sua atuação diante de episódios de crise democrática. A OEA considera o envio de missões ou a aplicação de sanções aos países que passam por alguma alteração em sua ordem democrática, além de condicionar os direitos de participação dos países na organização à adoção de regimes democráticos por parte destes países. Normas de defesa da democracia foram adotadas pela OEA ao longo do tempo, desde a fundação da organização, como respostas às crises que ocorreram em seus países membros, acompanhando também a mudança na natureza dessas crises. Observa-se que os episódios domésticos e a forma como os atores responderam a tais episódios impactaram no desenvolvimento das normas internacionais que buscam lidar com estas questões e contribuem para a manutenção dos regimes democráticos nos países membros da organização.

A última normativa dentro do aparato de mecanismos para defesa da democracia produzida pela OEA foi a Carta Democrática Interamericana (CDI), em 2001. Tal documento não surgiu em um vácuo normativo, mas considerou todos os desenvolvimentos normativos anteriores que já existiam no âmbito da organização. Cabe ressaltar que, com a CDI, a organização passou a ter em conta novos elementos em suas disposições, como, por exemplo, a mudança da natureza das crises que vinham ocorrendo nos países americanos (HEINE; WEIFFEN, 2015). Os golpes nos países da região não mais seguiam a característica do golpe

clássico da derrubada do governo incumbente por militares, passando-se a observar a destituição dos governantes também por meio de articulações dos poderes legislativo e judiciário dos respectivos países, bem como a instauração de regimes autoritários por parte dos próprios chefes do executivo eleitos democraticamente, a partir da dissolução dos demais poderes.

Deve-se considerar também que a constituição das normas se deu a partir das negociações dos países em torno dos termos a serem adotados na carta. A própria definição do que constitui ou caracteriza um regime democrático, bem como o que constitui uma crise de regime democrático, representaram pontos de divergência entre os atores na composição das normas, a partir das diferentes visões e interesses destes atores. A CDI, por exemplo, considera, em sua definição do que constitui uma democracia representativa, diversos elementos como o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, a celebração de eleições periódicas, livres e justas, a separação e independência dos poderes públicos, dentre outros elementos presentes nos artigos da carta. Além de divergências na definição dos termos adotados nas normas, a aplicação destas também pode representar um ponto de discordância entre os países envolvidos. Ademais, como apontam Ramanzini Júnior, Mariano e Gonçalves (2021, pg. 13), no caso da América Latina, apesar da existência de mecanismos de proteção da democracia, persiste a dificuldade de se criar constrangimentos sociais suficientes para manter a coesão dos processos integrativos na região, sobretudo diante de momentos de crise política e econômica, que continuam a afetar muitos dos países da região.

Os países podem não concordar em se submeterem a regras que comprometam a sua soberania ou que permitam a intervenção de outros países ou atores externos em suas questões domésticas (HAWKINS;SHAW, 2008, pg. 460). A bibliografia dedicada ao estudo da aplicação de sanções para defesa dos regimes democráticos indica que os países de menor poder relativo, sobretudo, se veem mais propensos em recusar sua submissão a tais normas, por se considerarem mais sujeitos a receberem uma sanção ou intervenção da parte de atores mais poderosos em caso de crises em seus regimes democráticos. Além disso, argumenta-se que, quanto mais poderoso um Estado, isto é, quanto maior sua projeção internacional, seu poder militar, econômico, bem como sua capacidade de fazer valer seus interesses em âmbito internacional e de influenciar as decisões tomadas em nível internacional, menor a chance de tal Estado receber uma sanção em virtude de ameaças ao seu regime democrático (DONNO, 2010, pg. 600).

Este é um dos fatores que consideramos para explicar a aplicação das normas democráticas previstas pela OEA diante de episódios de crise democrática no continente americano. Além deste fator, outros fatores irão nos ajudar a entender por que a organização atuou de determinada maneira diante de uma crise, tendo em conta seu aparato normativo para defesa da democracia, bem como seus procedimentos internos de tomada de decisão. Como será apresentado neste trabalho, tais fatores explicativos podem se encontrar tanto em nível doméstico, da política interna dos países, quanto no nível externo aos governos nacionais. O que se observa é que a OEA atuou de forma diferente diante das crises, ainda que estas tenham sido de mesma natureza, o que nos leva a questionar quais fatores, portanto, explicam esta diferença na atuação da organização.

Para a análise da atuação da OEA neste trabalho, leva-se em conta também o papel desempenhado pelos Estados Unidos, o hegemom regional, diante de cada episódio, além do fator que citamos anteriormente (o poder relativo do Estado afetado pela crise). Tais fatores são considerados por Palestini (2020) em sua análise da atuação da OEA, sendo que o autor considera um terceiro elemento, a natureza das crises, como fator explicativo da resposta da organização a cada episódio. Não levaremos em conta este terceiro elemento para a análise que fazemos neste trabalho uma vez que assumimos que os episódios analisados, quais sejam Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010), constituem crises de mesma natureza, segundo a classificação sugerida por Heine e Weiffen (2015). Tratam-se de crises em que houve a derrubada dos governos ou ameaça de derrubada dos incumbentes por parte de forças externas a estes governos, isto é, a ameaça não partiu do próprio incumbente.

Partindo-se, portanto, dos dois fatores acima citados, o poder relativo do Estado afetado e o papel dos Estados Unidos, busca-se analisar a resposta da OEA a cada um dos quatro episódios apontados, considerando a posição da organização a partir de como cada caso foi tratado em seu Conselho Permanente bem como em sua Assembleia. Consideram-se as resoluções emitidas pela organização a partir da reunião de seu Conselho Permanente em cada episódio, as condições de política doméstica e inserção internacional dos países afetados, bem como a atuação dos Estados Unidos em cada crise, que pode ser identificada a partir dos interesses expressos no caráter de sua política externa para com o país afetado, a OEA e demais atores. Utilizou-se como critério para seleção dos casos a serem analisados o fato de todos se localizarem temporalmente no período pós-promulgação da Carta Democrática

Interamericana e, como mencionado anteriormente, por constituírem casos de crise de mesma natureza.

Como será demonstrado nos resultados da pesquisa, outros fatores para além do poder relativo do Estado afetado e do papel dos Estados Unidos devem ser tomados em conta para explicar a atuação da OEA, isto é, a atuação não pode ser explicada somente a partir destes dois fatores. O papel desempenhado por outras organizações internacionais, a resistência doméstica à volta dos governantes destituídos e a intensidade dos episódios, se levaram à destituição efetiva dos governos eleitos democraticamente ou se constituíram uma ameaça apenas, mostram-se como importantes fatores para se entender a forma como a OEA respondeu a cada um dos casos considerados na análise. Conclui-se que as normas e atores internacionais acabam por impactar na política doméstica dos países, assim como os episódios de crises domésticas levam ao desenvolvimento de normas internacionais para defesa dos regimes democráticos dos países. Cabe analisar quais os fatores que impactam na aplicação de tais normas, considerando neste trabalho, especificamente, a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) para com os países do continente americano.

O primeiro capítulo desta dissertação busca revisar uma bibliografia do campo de Relações Internacionais que trata sobre a importância das instituições e das normas internacionais sobre os padrões de comportamento que podem ser observados entre os Estados. O capítulo ainda busca tratar, mais especificamente, sobre o papel das normas na proteção ou defesa dos regimes democráticos dos países, com as principais visões teóricas acerca do tema. O segundo capítulo traz as normas de proteção da democracia existentes no âmbito da OEA, com destaque para a Carta Democrática Interamericana (CDI). Busca-se apresentar o que é previsto pelas normas em caso de crises democráticas, bem como quando se entende que devem ser aplicadas. Por fim, o último capítulo busca analisar, a partir do quadro mencionado acima, a atuação da OEA nas crises da Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010), com uma análise comparativa entre os casos e, em seguida, a apresentação de considerações finais.

CAPÍTULO 1

NORMAS, INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E OS REGIMES DEMOCRÁTICOS

A primeira parte deste trabalho pretende revisar uma bibliografia existente na área de Relações Internacionais sobre normas e instituições e, com isso, mostrar o papel destas na promoção e defesa da democracia. Pretende-se mostrar algumas interpretações com relação à importância das instituições internacionais e o papel das normas internacionais na orientação do comportamento dos Estados em torno de determinados temas e questões. Em seguida, busca-se apontar as principais conclusões de autores no que diz respeito, especificamente, à atuação das instituições na defesa e promoção da democracia, bem como o papel das normas e dos atores domésticos e internacionais na promoção destas.

1.1. A Importância das Instituições Internacionais e o Papel das Normas Internacionais

Deve-se ter em conta o intenso debate presente no campo de RI sobre o papel das instituições e se elas importam. Tal debate é representado pelos trabalhos de Krasner (1982); Keohane e Martin (1995); Martin e Simmons (1998) e Mearsheimer (1995), dentre outros. Segundo Mansfield e Pevehouse (2006), as organizações internacionais (OIs) tornaram-se características cada vez mais difundidas no cenário global, tanto em número quanto em variedade de áreas temáticas cobertas por elas. As implicações disso, segundo os autores, foram amplamente estudadas e intensamente debatidas no campo de RI, criando debates entre pesquisadores que acreditam que as OIs possuem pouco efeito sobre o comportamento dos Estados, enquanto outros argumentam que a proliferação dessas instituições facilita a cooperação entre os Estados e ajuda a resolver os conflitos que surgem entre eles (MANSFIELD; PEVEHOUSE, 2006).

Para Mearsheimer, a relevância das instituições pode ser questionada, uma vez que os atores, segundo ele, têm suas preocupações pautadas em ganhos relativos (isto é, não se preocupam apenas com o quanto ganham em suas interações, mas também com o que os outros atores ganham). Dessa forma, o sistema internacional, para o autor, é caracterizado por uma desconfiança constante, no qual os atores travam uma busca pelo poder. Em *The False Promise of International Institutions* (1994), Mearsheimer considera que as instituições possuem mínima influência no sistema internacional, não interferindo na maneira como os Estados agem e se comportam. Uma vez que o sistema se constitui como anárquico e de auto-

ajuda, as instituições seriam um reflexo das balanças de poder do mundo, não apresentando efeitos independentes sobre os Estados. Keohane e Martin (1995) partem da mesma perspectiva racionalista de Mearsheimer para formular sua teoria, pressupondo que os Estados são racionais e maximizadores de utilidade, porém, para eles, as instituições podem alterar os padrões das relações entre os atores ao fornecer, por exemplo, um maior número de informações sobre as intenções destes, diminuindo o nível de desconfiança entre eles.

Em uma tentativa de avançar a discussão de se as instituições importam para como elas importam e, nesse sentido, tentar analisar a performance destas, alguns trabalhos buscaram tratar do desempenho das OIs e mostrar como estas podem ser promotoras de socialização ou constituir ambientes de socialização para os atores interagirem de acordo com normas e assumindo determinados papéis. A abordagem desses autores considera as instituições como atores que possuem suas próprias preferências, formando burocracias internacionais que possuem certo grau de autonomia, e que não constituem, portanto, simples reflexos das preferências dos Estados.

Gutner e Thompson (2010) tratam do desempenho das instituições, não apenas com relação ao alcance ou não das metas estabelecidas por elas (desempenho de resultado), mas também com relação à maneira pela qual tais metas são alcançadas (desempenho de processo). Os autores destacam, entretanto, como a tarefa de definir o desempenho de organizações internacionais (OIs) é especialmente confusa e política, pois, além de servir a múltiplas funções, as OIs geralmente têm mandatos que não oferecem critérios específicos para se julgar o desempenho. A medida do desempenho da ONU, por exemplo, seria uma tarefa quase absurda, uma vez que pode ser impossível chegar a uma métrica agregada do desempenho de um corpo, como o da organização, que possui tantas partes e objetivos díspares (GUTNER; THOMPSON, 2010, pg.232).

Uma possibilidade para se avaliar o desempenho das OIs seria observar seus resultados em um nível macro. Segundo Gutner e Thompson (2010), essa é a abordagem adotada em grande parte da literatura sobre a eficácia de um regime, em que a eficácia é frequentemente definida em termos de solução de problemas e medida por impactos ou resultados agregados. No entanto, segundo os autores, o desempenho medido em termos dos resultados pode não ser apropriado quando as OIs são restringidas por vários fatores políticos e outros que estão fora de seu controle, fazendo com que, nesses casos, seja difícil atribuir os resultados ao papel desempenhado pela organização.

Outra maneira de se avaliar o desempenho das organizações seria olhando para seu processo de comportamento e decisões em nível micro, concentrando-se nas tarefas específicas e funções restritas que a organização deve realizar e avaliar se estas são realizadas com sucesso (GUTNER; THOMPSON, 2010). Esse tipo de abordagem permite, segundo os autores, que se aprecie o contexto do comportamento da organização e que se observem as contingências que restringem sua conduta, podendo revelar também casos interessantes em que as OIs cumprem adequadamente suas tarefas e funções, mas com pouco impacto sobre o problema fundamental por trás de sua criação.

Gutner e Thompson (2010, pg.238) identificam uma dicotomia na literatura quando se trata dos determinantes do desempenho de OIs: externo-material versus interno-social (o ambiente externo em que a OI atua seria caracterizado pelos cálculos estratégicos e interesses materiais, enquanto a dinâmica interna seria influenciada pelos princípios normativos e pela cultura burocrática da organização). Os autores enfatizam, entretanto, que os fatores externos e internos e os fatores sociais e materiais não devem ser considerados dominantes ou separados e a maneira como eles operam em conjunto para influenciar o desempenho de uma OI provavelmente irá variar dependendo da organização e do problema considerado. Estabelecer esses termos de análise é importante para entendermos os fatores por trás da atuação e desempenho das OIs e como elas alteram o comportamento dos Estados (GUTNER; THOMPSON, 2010. pg. 239).

Checkel (2005) busca tratar sobre as condições e os mecanismos pelos quais as instituições na Europa socializam os Estados e seus agentes, levando-os a internalizar novos papéis ou normas de grupo-comunidade. Este esforço mostra-se pertinente para que se entenda a maneira como a participação dos Estados nas estruturas institucionais da União Europeia pode afetar os interesses e as identidades dos agentes do Estado. Por socialização Checkel entende o processo de indução dos atores às normas e regras de uma determinada comunidade e seu resultado é o seu cumprimento sustentado com base na internalização dessas novas normas (CHECKEL, 2005, pg. 804).

A socialização implica que o agente passe de seguir uma lógica de consequência (baseada em uma estrutura particular de incentivos e sanções materiais, em que os atores levam em conta seus cálculos de custos e benefícios) para uma lógica de adequação (em que se dá o desempenho consciente de papéis por parte dos atores, independente de seus interesses, ou, em outro nível, quando estes passam a adotar os interesses, ou mesmo

possivelmente a identidade, da comunidade da qual eles fazem parte como seus também) (CHECKEL, 2005, pg. 804). O autor ressalta que as instituições podem assumir, nesse sentido, dois papéis distintos no processo de socialização: como promotoras da socialização ou como lugares de socialização (CHECKEL, 2005, pg. 806).

Para Finnemore e Sikkink (1998), afirmações sobre como os atores se conformam com a “lógica de adequação” dizem pouco sobre como os padrões de adequação podem mudar. As autoras geram algumas proposições sobre três aspectos das normas - suas origens, os mecanismos pelos quais elas exercem influência e as condições sob as quais as normas terão influência na política mundial (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg. 888). Nesse sentido, elas argumentam que as normas evoluem em um “ciclo de vida” padronizado e que diferentes lógicas de comportamento dominam os diferentes segmentos deste ciclo de vida. Elas ainda sustentam que a racionalidade não pode ser separada de qualquer episódio politicamente significativo de influência normativa ou mudança normativa, assim como o contexto normativo condiciona qualquer episódio de escolha racional (FINNEMORE, SIKKINK, 1998, pg. 888).

Finnemore e Sikkink (1998, pgs. 891-892) ressaltam que só podemos saber o que é considerado como comportamento apropriado por referência aos julgamentos de uma sociedade ou comunidade. Podemos verificar um comportamento de quebra de normas porque isso gera desaprovação ou estigma e um comportamento que se adequa às normas porque produz elogios ou porque não provoca qualquer reação por parte dos outros atores (no caso de uma norma altamente internalizada) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg. 892). Um aspecto importante levantado pelas autoras acerca das normas é que muitas normas internacionais começaram como normas domésticas e se tornaram internacionais a partir dos esforços de agentes de vários tipos (como ocorreu com o sufrágio feminino) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg.893). Elas argumentam que todas essas influências domésticas são mais fortes no estágio inicial do ciclo de vida de uma norma e diminuem significativamente quando uma norma se torna institucionalizada no sistema internacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg.893). Além disso, as autoras ressaltam que as normas internacionais devem sempre exercer sua influência por meio do filtro das estruturas e normas domésticas, o que pode produzir variações importantes no cumprimento e na interpretação dessas normas (FINNEMORE; SIKKIN, 1998, pg. 893).

Finnemore e Sikkink ainda destacam que debates teóricos sobre o grau em que o comportamento baseado em normas é impulsionado por escolha ou hábito, questões sobre os custos de violação de normas ou benefícios de adesão às normas, dentre outras pesquisas relacionadas, muitas vezes acabam por depender do estágio de evolução da norma que se examina (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg. 895). A mudança em cada estágio é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência. Segundo as autoras, o mecanismo característico do primeiro estágio, o surgimento da norma, é a persuasão colocada em prática pelos atores promotores dessa norma. O segundo estágio, por sua vez, seria caracterizado mais por uma dinâmica de imitação à medida que os líderes da norma tentam socializar outros Estados para se tornarem seguidores da norma. O estágio mais avançado seria o de internalização, em que as normas adquirem uma qualidade tida como certa e não são mais uma questão de amplo debate público (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, 1998, pg. 895). É importante ressaltar que as normas nunca emergem em um vácuo normativo, mas surgem em um espaço normativo contestado ou competem com outras normas e percepções de interesse (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Deve-se destacar que as intenções dos Estados e suas elites em se conformar às normas da comunidade internacional diz respeito ao conceito de socialização e à pressão exercida sobre aqueles países cujo comportamento se desvia da norma. Além disso, parte da preocupação desses Estados ou grupos de governo em se adequarem às normas internacionais é explicada pela busca de legitimação de seu comportamento frente a seus pares, bem como sua reputação. Cabe destacar que essa pressão e fonte internacional de legitimação não parte apenas da aprovação ou não de outros Estados, mas também de outros atores tais como organizações internacionais, organizações não governamentais e redes transnacionais de *advocacy*. A legitimação internacional é importante na medida em que reflete na base doméstica de legitimação e consentimento de um governo e, portanto, em última análise, em sua capacidade de permanecer no poder (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg. 903).

As autoras ainda levantam a questão de como algumas normas domésticas parecem candidatas mais prováveis à internacionalização a depender da qualidade da própria norma ou da qualidade dos Estados que a promovem. Dessa forma, uma característica importante das normas que se espalhariam pelo sistema seria sua “proeminência” no sentido de que normas mantidas por Estados amplamente vistos como modelos bem-sucedidos e desejáveis provavelmente se tornariam mais difundidas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg. 906).

Além disso, Finnemore e Sikkink destacam que normas claras e específicas, ao invés de ambíguas e complexas, e aquelas que existem há algum tempo, sobrevivendo a vários desafios, são as mais prováveis de serem eficazes (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pgs. 906-907). Elas ainda ressaltam que normas que fazem afirmações universalistas, sobre o que é bom para todas as pessoas em todos os lugares (como muitas das normas ocidentais) têm um potencial mais expansivo do que estruturas normativas localizadas e particularistas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, pg. 907). Este entendimento acerca da capacidade das normas em moldar o comportamento dos Estados em torno de determinadas questões mostra-se relevante para compreendermos a importância que as instituições internacionais assumem e o papel que as normas internacionais exercem no comprometimento dos Estados em torno das questões que estas normas e instituições (e os próprios Estados) buscam promover e tratar.

1.2. Normas e Instituições na Proteção e Promoção da Democracia

1.2.1. Processos de Democratização e a Influência Externa

Com relação, especificamente, à difusão das normas democráticas, algumas visões destacam que a promoção da democracia como objetivo de política externa tornou-se cada vez mais aceitável em grande parte da comunidade internacional, ressaltando que os Estados Unidos, especialmente no século passado, desempenharam um papel fundamental ao tornar o avanço dos valores democráticos um objetivo de política externa legítimo. Entretanto, pode-se argumentar que os Estados Unidos já não detêm o monopólio sobre a promoção da democracia e que esse desenvolvimento é um sinal de que tal política não é apenas um interesse nacional dos Estados Unidos (ou uma camuflagem para outros interesses estadunidenses), mas uma norma internacional adotada por outros Estados, organizações internacionais e redes transnacionais. Além da ajuda direta e da assistência econômica condicionada à execução de reformas políticas, a participação em instituições multilaterais também se tornou uma ferramenta de promoção da democracia (dentre outros mecanismos de condicionalidade).

Cooper e Legler (2006) afirmam que é cada vez mais evidente que há uma extensão de conexões entre instituições multilaterais - e processos multilaterais - com a defesa e promoção da democracia em diferentes partes do mundo. Um amplo conjunto de organizações internacionais, sobretudo a União Europeia (UE), o G7/8, a OEA, a *Commonwealth* e instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, vincularam condicionalidades políticas com foco na responsabilidade democrática e boa governança para a assistência econômica (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 1). Além disso, diversos grupos da sociedade civil e organizações não governamentais dedicam seu tempo e energia a uma ampla variedade de iniciativas de assistência à democracia (COOPER; LEGLER, 2006, pg 1).

Nesse sentido, deve-se considerar a importância que assumem as instituições multilaterais internacionais na difusão de normas e suas implicações para os países que integram o sistema internacional. Faz-se necessário perceber o papel que os atores internacionais assumem diante das dinâmicas internas dos países, entendendo que os processos domésticos não se dão de maneira dissociada da dimensão internacional. WHITEHEAD (2001, pg. 9) considera que uma interpretação que não leva em conta os papéis desempenhados pelos atores externos, seus motivos ou seus instrumentos de ação, está fadada a produzir uma imagem altamente distorcida da dimensão internacional da democratização, se considerarmos que quase dois terços das democracias existentes em 1990, segundo o autor, deviam suas origens, pelos menos em parte, a atos deliberados de intervenção externa (associados aos processos de descolonização, por exemplo). Da mesma maneira, observa-se que os acontecimentos com a dissolução da URSS moldaram a ordem e a velocidade das mudanças de regime na Europa Oriental, que eram, obviamente, delimitadas pela esfera de influência soviética (WHITEHEAD, 2001, pg. 10). Essa mesma lógica pode ser verificada com relação aos Estados Unidos e a América Latina, embora, segundo o autor, de uma maneira menos aparente.

Deve-se citar, como exemplo de como as instituições servem à difusão da democracia nos países, a adesão plena à União Europeia (UE), que, segundo Whitehead, gera um apoio poderoso, de base ampla e de longo prazo, para o estabelecimento de instituições democráticas e põe em marcha um processo cumulativo de integração econômica e política que oferece garantias e incentivos a uma ampla gama de forças sociais (WHITEHEAD, 2001, pg. 19). Isso tenderia a um processo de socialização dentro da comunidade europeia,

desencadeando um conjunto muito complexo e profundo de processos de ajustamento mútuo que favoreceria a consolidação democrática (WHITEHEAD, 2001, pg. 19). Entretanto, tal argumento, da “democracia por convergência”, pode ser questionado e mesmo Whitehead afirma que a UE teria de prová-lo cabalmente. Este entendimento pode ser questionado, por exemplo, tendo em conta o episódio recente em que Polônia e Hungria apresentaram uma queixa ao supremo tribunal da UE sobre um mecanismo que vincula o respeito pelo Estado de Direito ao recebimento de financiamento por parte da organização.

Pridham (2000, pg. 286) aponta que é convincente desagregar a “dimensão internacional” e enfocar formas específicas de influências externas e como elas impulsionam ou inibem o curso da democratização. Para ele, isso questiona se esses fatores podem ser uma variável dependente ou não, dependendo das aberturas e oportunidades na arena doméstica para impactar a mudança de regime (PRIDHAM, 2000, pg. 286). De acordo com Pridham, por outro lado, o ambiente externo pode, em suas diferentes formas, impor um conjunto de condições restritivas para a mudança de regime interno. Essas condições podem derivar de ligações multilaterais (filiação em organizações internacionais ou regionais) ou bilaterais com outros Estados, sejam elas contíguas, regionais ou de superpotências (em que as ligações podem variar em qualidade entre uma de status de cliente ou subordinado e uma de parceria com base na adesão comum de organizações multilaterais) (PRIDHAM, 2000, pg. 286).

O estado da economia política regional ou internacional ou as tendências sistêmicas comuns que “extrapolam” as fronteiras nacionais também podem, segundo Pridham (2000, pg. 286), influenciar os desenvolvimentos políticos internos. A prevalência de normas democráticas liberais em uma região como a Europa Ocidental, por exemplo, pode reforçar a opção democrática em novos regimes, contribuindo assim, positivamente, para a consolidação democrática (PRIDHAM, 2000, pg. 286). Para o autor, as causas externas da democratização devem ser examinadas em termos de efeitos bidirecionais entre as variáveis internas e externas e o grau em que as interações se desenvolvem e afetam a dinâmica da mudança de regime (PRIDHAM, 2000, pg. 286).

Pridham (2000) ainda destaca que, em vez de ver os impactos externos como eventos *ad hoc* relacionados a circunstâncias nacionais individuais, uma alternativa é vê-los como parte da estrutura e das condições das relações internacionais em torno das transições democráticas. Isso fornece, segundo o autor, uma estrutura que abrange eventos, mas também atores de uma forma que nos exige que relacionemos e comparemos suas diferentes funções

(PRIDHAM, 2000, pg. 291). Assim, ao olhar para as transições na Europa do pós-guerra, pode-se notar que a Guerra Fria emergente coloriu de forma pungente as atitudes políticas nos países em transição, contribuindo para a polarização doméstica (especialmente na Itália) e proporcionou uma urgência na criação da nova República Federal da Alemanha (PRIDHAM, 2000, pg. 291). Ainda segundo o autor, a situação pós-Guerra Fria, em que ocorreram as transições em muitos países da Europa Central e Oriental, mostra-se diferente, com uma mudança fundamental na estrutura das relações internacionais com o fim do confronto bipolar e a conseqüente necessidade de redefinir as alianças internacionais (PRIDHAM, 2000, pg. 292).

Levitsky e Way (2014, pg. 152) trabalham com a ideia de vinculação e, pra ele, não é um conceito que equivale à proximidade geográfica, mas que abrange a densidade geral dos laços econômicos, intergovernamentais, tecnocráticos e da sociedade civil que ligam os EUA e a UE a outros países (e, para ele, uma ampla vinculação tende a resultar em uma pressão democrática ocidental mais consistente e uma maior sensibilidade doméstica a essa pressão). Levitsky e Way tratam sua teoria como estruturalista e para ele isso acaba deixando pouco espaço para os formuladores de políticas de um determinado país moldarem os laços desse país com o Ocidente, isso porque ele leva em conta variáveis que, pelo menos no curto prazo, não são facilmente alteradas pelos formuladores de política. Tais variáveis, a que ele denomina fontes primárias de vínculo, seriam a proximidade geográfica, o desenvolvimento capitalista e fatores históricos como colonialismo, ocupação militar e alianças geopolíticas. Para ele, as estratégias dos governos nacionais importam menos quando temos extremos de vínculos altos e baixos.

Pridham destaca que a estrutura e as condições das relações internacionais podem, em um determinado contexto do tempo, ter um efeito poderoso sobre as mudanças internas, independentemente das particularidades nacionais. Mas, segundo ele, o tipo de influência, e especialmente a ênfase na promoção da democracia, depende da forma de vinculação com os atores externos. Dessa forma, há espaço para a especificidade nacional, mas ela é contrabalançada por fatores estruturais nas relações internacionais. Pridham, olhando para a União Europeia (UE), identifica então quais são os amplos tipos de influências exercidas pela organização na democratização de países candidatos. Ele identifica uma influência simbólica (pela identificação da UE com a democracia liberal); a perspectiva de uma eventual entrada na UE e seus efeitos energizantes sobre os potenciais Estados-membros e impactos em suas

orientações políticas; o envolvimento gradual das elites políticas no quadro institucional da UE e grupos políticos e econômicos em redes transnacionais ligadas à UE; e a pressão exercida pela aplicação da condicionalidade democrática pela UE, incluindo aquela que se dá por meio de programas de ajuda econômica, além dos compromissos políticos vinculativos decorrentes da adoção do acervo comunitário (PRIDHAM, 2000, pg. 299).

Cooper e Legler (2006) afirmam, entretanto, que o desafio não é apenas sublinhar a importância dos fatores internacionais na dinâmica da análise da democratização, mas também analisar a maneira como eles se entrelaçam com os fatores domésticos para influenciar o curso da mudança política. Segundo os autores, para se avaliar plenamente o caráter internacional da mudança política, deve-se colocar a agência à frente e no centro e, para fazê-lo metodologicamente, é preciso identificar os principais atores nacionais, internacionais e transnacionais envolvidos (bem como realizar uma desconstrução ou reconstrução meticulosa de como suas ações estão interligadas) (COOPER; LEGLER, 2006, pgs. 21-22).

Em qualquer processo de democratização, as ações ocorrem, segundo Cooper e Legler (2006) apontam, tanto em nível doméstico quanto internacional em um amplo *continuum*, algumas isoladas e outras interligadas. Esse tipo de análise, a que os autores denominam “de interação”, permite determinar a sequência de eventos: ação, reação, contra-ação, ação coordenada e combinada ou coincidência entre os atores. Embora seja difícil atribuir diretamente um resultado verificado à atuação de um agente, é possível que se identifiquem as características dessa atuação, isto é, se ela exerce um papel direto ou indireto (se exerceu um peso maior ou não), se sua influência é *ad hoc*/episódica ou sustentada e se ela conduz a um paradigma de solidariedade democrática ou a uma resistência persistente a essas tendências (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 22).

Pode-se concluir que o avanço dos blocos regionais de cooperação e de integração podem se tornar um importante fator internacional na geração de consentimento para a democratização, mas deve-se considerar que também podem corroer e deslegitimar regimes democráticos frágeis que falham em proporcionar as melhorias na responsabilidade e nos padrões de vida que o público é ensinado a associar a uma democracia liberal bem-sucedida (WHITEHEAD, 2001, pg. 22). Podemos verificar casos também em que a própria organização legitima um padrão de democracia em seus Estados membros que pode ser considerado falho ou não ideal, tolerando tais regimes por considerarem, em primeiro lugar,

os princípios de defesa da soberania e da não intervenção em assuntos internos. Este ponto é levantado por Davies (2017) ao analisar a promoção da democracia no âmbito da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Para o autor, a presença de ligações entre democracias defeituosas e organizações regionais fornece uma advertência para as avaliações positivas das organizações regionais como socializadoras da democracia (DAVIES, 2017, pg. 1).

1.2.2. Abordagens e Análises Teóricas acerca do Papel das Instituições Internacionais na Defesa e Promoção da Democracia

Podemos identificar algumas abordagens teóricas dentro do campo das Relações Internacionais que tratam especificamente da promoção da democracia. A primeira abordagem dentre quatro identificadas por Wolff e Wurm (2011, pg. 89) se insere sob um ponto de vista que os autores denominam materialista, baseado em abordagens racionalistas modificadas por pesquisas sobre a paz democrática^[1]. Segundo essa perspectiva, a promoção da democracia é vista como um instrumento entre outros; é aplicada se e somente se serve a interesses materiais dos Estados. Uma segunda perspectiva, apontada pelos autores, seria a normativa, apoiando-se em explicações normativas da paz democrática e do institucionalismo sociológico e que concebe a promoção da democracia como uma norma nacional ou internacional que regula a política externa. Do ponto de vista normativo, os Estados democráticos promovem a democracia à medida que seguem uma lógica de adequação correspondente estabelecida pela respectiva norma (WOLFF; WURM, 2011, pg. 89).

A terceira abordagem teórica proposta por Wolff e Wurm seria a que eles denominam como cultural, que corresponde à teoria do construtivismo centrado no ator. A partir desta perspectiva, a democracia é promovida na medida em que a promoção da democracia ativa como norma constitutiva é parte da identidade coletiva ou da cultura política do respectivo país. A quarta e última abordagem teórica seria uma teoria crítica da promoção da democracia, constituindo esta um instrumento importante que integra um projeto hegemônico - mas um instrumento que requer significado normativo da democracia (e promoção da democracia) para ser eficaz, seguindo os moldes do raciocínio neo gramsciano^[2] (WOLFF; WURM, 2011, pg. 89).

Duxbury (2011, pg. 4) ressalta que uma série de organizações internacionais utilizou não só a democracia, mas também os direitos humanos, em suas políticas de adesão por diferentes razões. A autora destaca que a prática pode ser questionada quando vista à luz de três indícios de legitimidade: as funções da organização, as disposições de seu instrumento constitucional e a clareza e coerência dos critérios aplicados (DUXBURY, 2011, pg. 4). Duxbury ainda levanta a questão da dificuldade de definição dos termos “direitos humanos” e “democracia” na esfera jurídica internacional, o que permitiria um certo grau de flexibilidade para determinar se os Estados cumprem ou não as normas ou critérios de adesão à organização, o que nos conduz a um dilema. Se os critérios forem muito flexíveis, então os Estados que ficarem aquém dos padrões exigidos podem ser admitidos, mas, se forem muito rígidos, eles deixarão de levar em consideração as circunstâncias especiais enfrentadas pelas novas democracias (por se tratarem de regimes de transição, a adesão destes à organização, e não sua exclusão, seria o melhor caminho para que o processo de democratização fosse concluído) (DUXBURY, 2011, pgs. 4-5).

Duxbury ainda ressalta que, ao focar as disposições dos instrumentos constitutivos das organizações internacionais, pode-se ter a impressão de que, embora a formação de tais organizações seja o resultado de processos políticos, a análise dos instrumentos constitucionais e da prática é essencialmente um procedimento jurídico (DUXBURY, 2011, pgs. 23-24). A autora destaca, entretanto, que a resolução de questões de adesão resulta tanto de fatores políticos quanto jurídicos. Ainda que o documento de fundação de uma organização possa definir os critérios legais a serem cumpridos pelos Estados candidatos, fatores políticos, incluindo ideologia e as políticas de reconhecimento dos membros existentes, têm um papel a desempenhar na determinação do comportamento de voto dos Estados nas decisões de adesão (ou exclusão) de seus membros (DUXBURY, 2011, pgs. 23-24).

Donno (2010, pgs. 593-594) ressalta que os defensores da paz liberal há muito argumentam que a participação em organizações intergovernamentais promove e reforça a democracia e, nesse sentido, as OIs regionais assumem um papel importante. Em referência ao argumento de Pevehouse (2005), Donno afirma que existe uma ideia de que membros de organizações regionais “densamente democráticas”, isto é, compostas majoritariamente por membros cujos governos são democráticos, têm maior probabilidade de experimentar uma transição democrática, e a democracia, uma vez estabelecida, tem mais probabilidade de perdurar (DONNO, 2010, pgs. 593-594). A explicação para isso repousa na ideia de que os

Estados membros de organizações densamente democráticas são mais propensos a impor normas de violações democráticas porque têm a probabilidade de compartilhar ideias semelhantes sobre o que constitui uma violação e a maneira como responder a ela (DONNO, 2010).

Em contraste a este argumento, Donno afirma que o registro empírico revela que a imposição de normas democráticas - entendidas como a imposição de custos materiais, políticos ou de reputação a um governo violador de normas - por OIs regionais é bastante rara, mesmo nas regiões mais democráticas (DONNO, 2010, pg. 594). A autora afirma que, embora as OIs densamente democráticas possam ser, em média, mais propensas do que outras a impor compromissos com a democracia, elas ainda são seletivas e, às vezes, inconsistentes em suas respostas aos casos (DONNO, 2010, pg. 594). Como exemplo, Donno cita que a OEA desempenhou um papel muito mais ativo na resposta ao golpe no Haiti em 1991 e às incertezas nas eleições de 1995 e 2000 do que ao auto-golpe de Alberto Fujimori no Peru em 1992 ou a uma série de eleições falhas no México sob o governo do Partido Revolucionário Institucional (PRI) (DONNO, 2010, pg. 594).

Donno questiona por que existe esta variação de respostas conforme os casos e por que as organizações punem alguns países que violam as normas, mas outros não. A autora propõe duas razões pelas quais Estados membros aparentemente semelhantes às vezes são incapazes de cumprir seus compromissos normativos. Para ela, em primeiro lugar, a explicação disso está na presença de interesses políticos concorrentes, que podem superar o interesse dos Estados membros em defender a norma (DONNO, 2010, pg. 594). Em segundo lugar, se os Estados membros de uma organização carecem de informações confiáveis sobre a ocorrência e a extensão de uma violação da norma, é difícil para eles concordarem sobre qual deve ser a resposta apropriada (DONNO, 2010, pg. 594). Para Donno, o monitoramento ajudaria a mitigar as barreiras à fiscalização por meio da publicação e revelação de informações sobre violações de normas. A publicação seria uma forma de pressionar os Estados membros relutantes a priorizar a defesa da norma em relação a outros interesses concorrentes, enquanto a revelação de informações ajudaria os Estados membros a coordenar a resposta coletiva apropriada (DONNO, 2010, pg. 594).

Hawkins e Shaw (2008, pg. 460), por sua vez, identificam quatro causas possíveis para a constituição de normas da governança democrática: hegemonia, interesses comuns do governo em garantir a democracia, medo da intervenção de Estados poderosos e a robustez

das normas pré-existent. Os autores levantam suas explicações a partir da análise da formação de normas democráticas nas Américas, destacando que as relações interamericanas têm sido historicamente marcadas, em alguma medida, pela desconfiança entre os Estados Unidos e muitos Estados latino-americanos. Segundo Hawkins e Shaw, os países latino-americanos têm desconfiado das regras internacionais que facilitariam a intervenção dos Estados Unidos e os Estados Unidos, por sua vez, buscam não se comprometer com algumas regras, por considerarem desnecessário o comprometimento (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 460).

Os autores destacam que, apesar desses obstáculos potenciais, o processo de legalização da governança democrática aumentou substancialmente nas Américas na década de 1990, antes de atingir um patamar e, segundo eles, deixar de avançar depois de 2001 (ano de aprovação da Carta Democrática Interamericana) (HAWKINS; SHAW, 2001, pg. 460). Hawkins e Shaw entendem que a legalização da democracia é difícil de se alcançar e, segundo eles, ocorreu nas Américas devido à confluência de fortes interesses de Estado e algumas outras condições importantes. Em particular, eles afirmam que os interesses de Estado em garantir benefícios democráticos e poder do Estado, mesmo na forma hegemônica, são necessários, mas insuficientes, devendo ser acompanhados por baixos temores de intervenção unilateral e altos níveis de robustez das normas para produzir resultados (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 460).

Uma das definições de legalização trazida pelos autores a entende como uma forma de mudança institucional que pode ser definida como um processo no qual as regras institucionais se tornam mais obrigatórias e precisas e no qual os atores institucionais recebem mais autoridade delegada para interpretar, monitorar e implementar essas regras (HAWKINS; SHAW, 2008, pgs. 460-461). Como bem destacado pelos autores e também por Hoffmann (2019), a OEA, por exemplo, possui definições próprias de democracia, que foram redefinidas depois, à medida que os Estados negociavam esses significados. Segundo Hawkins e Shaw, esses entendimentos tornaram-se mais específicos ao longo do tempo, e, sob um ponto de vista realista, sobretudo a partir da vontade política do ator mais poderoso da região, os Estados Unidos (HAWKINS; SHAW, pg. 462).

Isso pode ser verificado historicamente à medida que os Estados Unidos, durante a Guerra Fria, mesmo com a OEA fazendo menção à democracia em sua carta de fundação (apenas como princípio, não como norma vinculante), não se importaram em deter os golpes

militares que ocorreram na região (BONIFACE, 2002, pg. 365). Nesse período deve-se destacar a suspensão de Cuba da OEA em 1962 e os esforços dos EUA em substituir ou desestabilizar os governos de Jacobo Arbenz, na Guatemala, e de Allende, no Chile (governos associados à esquerda). Sob essa perspectiva, as regras democráticas puderam avançar em sua legalização no contexto multilateral regional a partir da queda do Muro de Berlim, à medida que acompanhavam os interesses hegemônicos dos Estados Unidos.

Uma explicação alternativa ou complementar ao argumento realista do processo de legalização da governança democrática está relacionada ao processo de redemocratização dos países da região. Os governos têm interesse na legalização dessas normas quando decidem reduzir a incerteza futura e aumentar a estabilidade na política interna nos períodos de transição (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 464). Atores politicamente poderosos em qualquer governo vivem com vários níveis de possibilidade de perderem o poder e de seus substitutos mudarem suas políticas, tendo incentivos, portanto, para comprometer os futuros líderes com o regime democrático, “travando” políticas específicas e possíveis reversões autoritárias (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 464).

Esse mesmo argumento é encontrado em Pevehouse (2005), mas no sentido em que grupos de poder domésticos, tais como elites empresariais ou militares, encontram na participação de organizações regionais uma garantia externa de salvaguarda de seus interesses, diminuindo o temor de que a transição para a democracia os comprometa. Além disso, como destacado por Mansfield e Pevehouse (2006, pg. 138), ser membro de OIs pode ajudar o líder de um país em democratização a se comprometer de maneira confiável com os esforços de reforma, estabelecendo um mecanismo que aumenta o custo de se desviar desses esforços e de se retroceder à forma de regime autoritária. Aceitar a condicionalidade aumenta a credibilidade do compromisso de um regime em transição democrática com reformas liberalizantes, porque o monitoramento e a fiscalização são administrados por um terceiro com a capacidade de tornar público casos em que os esforços de reforma falharem ou punir os comportamentos que se desviam das normas (MANSFIELD; PEVEHOUSE, 2006, pg. 141).

Outro elemento deste processo de legalização democrática em nível internacional diz respeito à resistência por parte dos países mais fracos ou menos poderosos em aprovar regras que ofereçam cobertura normativa para ações intervencionistas de Estados mais poderosos, como destacado por Hawkins e Shaw. Além disso, para os autores, as normas estabelecidas podem ajudar a impulsionar o processo de legalização de várias maneiras, uma vez que a

maioria das normas internacionais é um reflexo dos valores de pelo menos alguns dos governos ou atores não estatais envolvidos no processo e também porque é mais fácil construir um consenso multilateral para maior legalização em torno de princípios que já são amplamente aceitos (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 466).

Podemos verificar que não só a pressão por parte do *hegemon*, mas também os interesses dos Estados com os benefícios da legalização da democracia na OEA, representam fatores que levaram ao avanço deste processo, bem como o temor dos Estados menores em sofrerem intervenção externa (já que a legalização envolve algum grau de delegação). Nesse sentido, Boniface (2002, pg. 366) questiona se a atuação da OEA em relação à democracia é motivada principalmente por fatores estratégicos ou por fatores normativos e em que condições a OEA realmente interviria para proteger e/ou restaurar a democracia em um Estado membro e que tipo de ações poderíamos esperar que a organização adotasse.

Pevehouse (2005) enfatiza que, apesar dos benefícios e custos trazidos pela participação dos Estados nas organizações e por contribuírem para a promoção da democracia, elas acabam por não garantir a sobrevivência desta. Além dos fatores internos (como quando um líder autoritário recebe apoio popular), deve-se considerar que nem todas as OIs irão pressionar os Estados membros não democráticos a se democratizarem e que nem todas as OIs oferecem os recursos e os compromissos necessários para ajudar a consolidar a democracia (PEVEHOUSE, 2005, pg. 44). Entretanto, Pevehouse considera que o argumento de que as preferências de uma grande potência são idênticas às da instituição (tendo as instituições como meros reflexos das preferências dos Estados) precisa de maior verificação. Para ele, é necessário mostrar se os resultados alcançados seriam os mesmos ou não caso as instituições não existissem (PEVEHOUSE, 2005, pg. 8)

Outro ponto que cabe ressaltar a respeito dos mecanismos de proteção da democracia diz respeito à sobreposição e concorrência das diversas instituições regionais na atuação em casos de alteração democrática. Heine e Weiffen (2015), olhando para a América, entendem que os EUA perderam cada vez mais o interesse nos empreendimentos na América Latina, voltando sua política externa para o Oriente Médio e Ásia Central (talvez possamos incluir aqui a região do Pacífico, sobretudo pela ascensão chinesa). Nesse contexto, os países latino-americanos buscaram a criação de suas próprias instituições e esferas de influência (excluindo os Estados Unidos) (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 5). A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) surgiu como principal concorrente da OEA e, assim como outras organizações

sub-regionais como o MERCOSUL, CAN e CELAC, seguiu o exemplo da OEA e adotou mecanismos de proteção da democracia (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg.5).

Os autores apontam, entretanto, que a capacidade de colocar em prática as normas e de realmente aplicar os mecanismos estipulados é muito mais difícil de avaliar. Isso se deve porque a maioria dos compromissos democráticos são declarações políticas, em vez de obrigações formalmente vinculantes ao abrigo do direito internacional e, mesmo que sejam juridicamente vinculantes, a aplicação de medidas de execução ainda depende de decisões políticas (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 23). Ainda segundo Heine e Weiffen, alguns autores começaram a estudar as condições que afetam a força dos regimes de defesa da democracia por organizações regionais - a capacidade de fazer cumprir as normas - e destacaram uma série de fatores que determinam se a aplicação é provável em um determinado caso (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 23). Um conjunto de fatores, segundo eles, é a convergência ou divergência de interesses entre os Estados membros, bem como entre a burocracia da organização e seus Estados membros (HEINE; WEIFFEN, 2015, pgs. 23-24).

Heine e Weiffen salientam que a aplicação também pode ser prejudicada pela divergência de interesses entre os Estados membros, resultante da desconfiança em relação a um poder hegemônico excessivamente intervencionista ou de uma competição contínua pelo status de potência regional (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 24). Outro impedimento diz respeito a até que ponto os Estados membros defendem os princípios da soberania estatal e da não intervenção e se estão dispostos a subordiná-los ao objetivo de apoiar a aplicação das normas (HEINE, WEIFFEN, 2015, pg. 24). Os autores ainda destacam um segundo conjunto de fatores que determinam a reação externa às crises democráticas, que são as próprias características dessas crises. Desempenha um papel se os agentes de mudança são atores democraticamente legitimados ou se não são eleitos, bem como quais estratégias de mudança que eles promovem (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 24).

Segundo os autores, embora estratégias totalmente ilegais, como golpes militares, obtenham uma resposta, a situação mostra-se mais complicada quando um regime democrático é desafiado por meios legais ou quase legais, como protestos de rua violentos ou conflitos entre os poderes do Estado. Em outras palavras, a ambiguidade ou incerteza sobre a natureza e o escopo das violações das normas são um obstáculo para sua aplicação (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 24). Além disso, os seguintes pontos são fortemente contestados: o que constitui uma ameaça à democracia ou caso de retrocesso democrático, como se pesar os

diferentes “defeitos” da democracia uns contra os outros e em que casos as violações à democracia são graves o bastante para desencadear uma reação (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 24).

Como Closa e Palestini (2016, pg. 146) destacam, quando um Estado-membro aceita a adoção de um mecanismo de proteção da democracia, ele autoriza que seu comportamento seja legitimamente examinado, interpretado e mesmo sancionado por terceiros, aceitando, desta forma, limitar o princípio da não intervenção e da ingerência nos assuntos internos. Observa-se que a diversidade dos episódios de instabilidade e a sua natureza, muitas vezes ambígua e aberta a diversas interpretações, têm acentuado a tensão entre os princípios da defesa da democracia e da não intervenção (CLOSA; PALESTINI, 2016, pg. 147). Closa e Palestini argumentam que os Estados da América Latina e do Caribe resolveram essa tensão por meio da adoção e do desenho de mecanismos de proteção da democracia que permitem um alto grau de discricionariedade por parte dos governos. Isso é evidenciado em desenhos institucionais sem delegação de poderes aos órgãos supra estatais das organizações, com regras e procedimentos imprecisos e com monopólio do poder de decisão por parte dos poderes executivos nacionais (CLOSA; PALESTINI, 2016, pg. 147).

Closa e Palestini chegam a três conclusões a respeito da transição de compromissos declaratórios à democracia (isto é, declarações presidenciais) a cláusulas formais (protocolos e cláusulas) a partir de uma análise do MERCOSUL e da UNASUL. A primeira delas é que a formalização de cláusulas deveu-se a eventos críticos específicos que afetaram a região e que acabaram levando os atores a se preocuparem com a questão (CLOSA; PALESTINI, 2016, pg. 151). Closa e Palestini concluem ainda que a decisão de adotar os protocolos varia de acordo com a percepção que os governos da época tiveram com relação à sua própria estabilidade e que a decisão de adotar os protocolos também varia com as expectativas que os tomadores de decisão têm quanto à probabilidade de que os mecanismos sejam aplicados contra seus próprios governos. Essas percepções e expectativas assimétricas se traduzem em desenhos institucionais imprecisos e com baixa delegação de competências, nos quais o processo decisório se concentra no nível dos chefes de governo, facilitando o uso discricionário dos instrumentos (CLOSA; PALESTINI, 2016, pg. 153).

Em suma, a baixa precisão e falta de delegação de poderes por parte dos governos significa que eles podem interpretar e aplicar os dispositivos de proteção da democracia com discricionariedade e isso também é evidenciado pela exclusão total das organizações da sociedade civil

na implementação e aplicação dos instrumentos (CLOSA; PALESTINI, 2016, pg. 159). Isso tudo faz com que os mecanismos de proteção apareçam mais como um instrumento de proteção dos governos do que de proteção da democracia em um sentido amplo, para além dos aspectos eleitorais (CLOSA; PALESTINI, 2016, pg. 159). Além disso, deve-se destacar que tais instrumentos assumem um caráter mais reativo, acionados depois da ocorrência das crises, do que preventivos. Como define González (2017, pg. 8), no geral, a Carta Democrática Interamericana, por exemplo, tem como principais características a defesa da democracia liberal representativa, sendo um instrumento de reversão de golpes de estado e de profundo caráter presidencialista. Para ele, a OEA constitui uma organização em que predomina, portanto, o intergovernamentalismo, que é quando há uma grau limitado de cessão de autoridade por parte do Estado à entidade decisória supranacional (GONZÁLEZ, 2017, pg. 8).

González (2017, pg. 5) ainda afirma que, na maioria dos casos, os países democráticos não apoiam a aplicação de cláusulas democráticas devido a uma série de variáveis que estão relacionadas ao país afetado e à ambiguidade regulatória das organizações regionais. As sanções aplicadas aos países podem variar de sanções econômicas e políticas (como a suspensão da filiação ao órgão regional), até esforços diplomáticos e declarações sobre a qualidade das eleições (GONZÁLEZ, 2017, pg. 5). Como já dito anteriormente, a aplicação ou não das sanções pode variar segundo o caso e isso se dá em virtude dos diferentes interesses concorrentes dos atores envolvidos, sejam domésticos ou estrangeiros (seus poderes políticos e recursos econômicos), da orientação de suas ideias, das diferentes percepções acerca do caso em questão e também das normas e mecanismos de proteção da democracia existentes.

Como dito, as diferentes interpretações em cada caso vão produzir respostas diferentes por parte das organizações e apresentarão constrangimentos à sua atuação. Nesse sentido, a sobreposição das organizações internacionais existentes e a coordenação de suas atuações acabam por criar uma falta de consenso sobre o modelo de democracia a ser defendido e promovido (GONZÁLEZ, 2017, pg. 16), sendo que podemos verificar tanto relações de cooperação quanto de concorrência entre as organizações a depender do caso considerado. González ainda destaca que, como resultado dessa sobreposição de organizações, há um forte incentivo para os países autoritários buscarem o fórum internacional mais favorável para se proteger de sanções que vão de encontro ao seu governo (GONZÁLEZ, 2017, pg. 16).

Vleuten e Hoffmann destacam que pode não haver sanções às violações de princípios democráticos em alguns episódios, como verificado na continuidade do apoio da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) a Mugabe no Zimbábue, apesar das acusações de fraude eleitoral e violações dos direitos humanos. Elas também citam que a violação de Berlusconi à liberdade de expressão na Itália não levou a uma intervenção por parte da UE (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 738). Para as autoras, a não intervenção por parte de uma organização que internalizou valores democráticos e adquiriu uma identidade democrática acaba por prejudicar sua credibilidade (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 740). Com base em estudos de caso da UE, MERCOSUL e SADC, Vleuten e Hoffmann concluem que os custos ideacionais da pressão por parte de terceiros e os interesses das grandes potências regionais podem explicar o comportamento adotado pelas organizações (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 738).

Para as autoras, a identidade democrática de uma organização regional é classificada como “forte” quando esta possui uma cláusula democrática, uma regra de intervenção e a maioria dos seus Estados-membros é rotulada como “livre” (do contrário, pode ser entendida como “fraca”) (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 740). Para elas, não há razão para que uma organização com uma identidade democrática fraca intervenha nos assuntos internos de um Estado-membro cuja democracia está ameaçada (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 740). A não intervenção, neste caso, não prejudica a credibilidade da organização nem suas próprias normas e princípios.

Para as autoras, mesmo havendo uma identidade democrática compartilhada, isso não significa necessariamente que tal grupo de Estados empreenda ações assim que a democracia estiver sob ameaça (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 740). Em um sistema anárquico, os problemas de ação coletiva, segundo elas, podem impedir a ação comum, a menos que a principal potência regional assuma a liderança (quando diz respeito tanto aos interesses materiais quanto ideacionais desta) ou a organização seja pressionada por um terceiro ator a agir (se este pode aumentar os custos de reputação da organização em caso de não intervenção) (VLEUTEN; HOFFMANN, 2010, pg. 740).

Pode-se concluir, a partir do que foi exposto, que as OIs desempenham um papel importante no processo de propagação das normas democráticas em âmbito internacional, o que acaba impactando a política doméstica dos países. Este impacto reflete desde o consenso dos países em termos ideacionais, até seus interesses geopolíticos, bem como sua integração

às organizações. Porém, nem sempre as OIs irão garantir os regimes democráticos, o que se explica, como se buscou apresentar anteriormente, por vários fatores, tanto domésticos quanto internacionais. No próximo capítulo pretende-se apresentar quais as normas e mecanismos de defesa da democracia que foram desenvolvidos pela OEA desde sua criação, mostrando qual o aparato normativo que a organização tem à sua disposição diante de uma crise.

CAPÍTULO 2

A OEA E AS NORMAS PARA DEFESA DA DEMOCRACIA

Este capítulo tem como intuito apresentar quais as normas que foram desenvolvidas no âmbito da OEA ao longo dos anos, buscando-se mostrar o movimento por parte dos Estados e atores em torno destas normas e apresentar quais as disposições normativas da organização acerca do tratamento das crises democráticas. A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi fundada em 1948, com a assinatura, na Colômbia, da Carta da OEA, que entrou em vigor em dezembro de 1951. A sua origem remonta à Primeira Conferência Internacional Americana, que foi realizada em Washington D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890. Esta reunião resultou na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas a partir da qual começou a se desenvolver uma rede de disposições e instituições, dando início ao que se convencionou chamar de “Sistema Interamericano”.

Em sua estrutura a OEA conta com uma Assembleia Geral que se reúne em períodos ordinários de sessões uma vez por ano e também em circunstâncias especiais, em períodos extraordinários de sessões. A organização é composta também pelo Conselho Permanente, responsável pela execução das decisões da Assembleia Geral e da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (esta convocada a fim de considerar problemas de natureza urgente e de interesse comum dos Estados). O Conselho Permanente é formado por um representante permanente de cada Estado Membro nomeado pelo respectivo governo na categoria de embaixador, atuando provisoriamente como órgão de consulta, conforme disposto no artigo 83 da Carta da OEA e no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Além disso, o conselho toma conhecimento de todo assunto que, em conformidade com os artigos 11 da Carta da OEA e 20 da Carta Democrática Interamericana, seja levado à sua atenção pelo Secretário-Geral da organização.

A OEA desenvolveu ao longo do tempo uma série de resoluções normativas com o intuito de defender a democracia no hemisfério. Segundo Cooper e Legler (2001, pg. 105), embora a OEA já tivesse feito uma série de gestos retóricos em prol da democracia representativa desde sua criação em 1948, o seu primeiro sinal de um compromisso substancial com alguma forma de doutrina pró-democrática veio em 1979, com a aprovação de uma resolução que condenava o histórico de direitos humanos do regime de Somoza na Nicarágua. Com exceção da oposição que foi expressa pelos representantes permanentes da Nicarágua e do Paraguai, a Assembleia Geral mobilizou-se em defesa da substituição imediata do regime de Somoza por um regime democrático livremente eleito. Cooper e Legler ressaltam que esta ação foi tomada ainda que muitos países a favor da resolução

apresentassem graves violações de direitos humanos e formas de ditadura naquele período (COOPER; LEGLER, 2010, pg. 105).

Outra norma que representou um avanço para a defesa da democracia na região foi o Protocolo de Cartagena das Índias, aprovado na 14ª Sessão Extraordinária da OEA em 1985, na Colômbia. Este documento emendou a Carta da OEA, estabelecendo uma nova disposição no artigo 2 do capítulo 1, “Natureza e objetivos”. A carta passava a consagrar a obrigação regional de se promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio de não-intervenção (COOPER; LEGLER, 2001, pg. 105). No Direito Internacional, o princípio de não intervenção inclui a proibição de ameaça ou uso efetivo da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado. Deve-se ressaltar, entretanto, que, embora o Protocolo de Cartagena elevasse o avanço externo da democracia representativa em termos da hierarquia de objetivos do sistema interamericano, ele não especificava que tipo de ação seria realizada para atingir esse objetivo.

A dificuldade da OEA em empreender seu objetivo se manifestou na crise do Panamá em 1989, em que a organização não implementou nenhuma ação contra o governo ilegal de Manuel Noriega, que havia decidido anular as eleições presidenciais do país. A partir deste evento, tentou-se corrigir a dificuldade encontrada pela OEA em operacionalizar seus objetivos na 21ª Sessão da Assembleia Geral, que ocorreu em Santiago, no Chile, em 1991. Na declaração desta reunião, intitulada “Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano”, os signatários se comprometeram a adotar procedimentos eficazes, oportunos e dispendiosos para garantir a promoção e defesa da democracia representativa (COOPER; LEGLER, 2001, pg. 106).

A resolução anexa a tal declaração, a de número 1080, intitulada “Democracia Representativa”, foi ainda mais longe e resolveu que, em caso de interrupção do governo democrática na região, o secretário-geral seria encarregado de convocar imediatamente uma reunião do Conselho Permanente e realizar uma reunião ad hoc de Ministros das Relações Exteriores ou um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral. Tais reuniões deveriam ocorrer, segundo o disposto, dentro de um período de dez dias após a ocorrência de fatos que causem interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito. O intuito das reuniões seria analisar coletivamente os fatos e adotar as decisões que fossem consideradas apropriadas, em conformidade com a Carta (artigo 19, capítulo 4) e o Direito

Internacional. Dessa maneira, o Compromisso de Santiago e a Resolução 1080 adicionaram um novo procedimento automático a ser seguido para organizar uma resposta externa a uma crise democrática (COOPER; LEGLER, 2001, pg. 106).

A ferramenta mais utilizada até então pela OEA era a denúncia dos governos antidemocráticos, como pode ser verificado pelas resoluções aprovadas no contexto de crises na Nicarágua (1979), Panamá (1989), Haiti (1991), Peru (1992) e Guatemala (1993). Com o Protocolo de Washington, a organização adicionou a ameaça de suspensão ao seu repertório de ação, que passou a ser prevista pela emenda ao artigo 9 da Carta da OEA. Segundo esta emenda, um membro da organização cujo governo democraticamente constituído tenha sido derrubado pela força pode ter suspenso o exercício de seu direito de participar das sessões da Assembleia Geral, Reunião de Consulta, Conselhos da Organização e Conferências Especializadas, bem como das comissões, grupos de trabalho e quaisquer outros órgãos constituídos (COOPER; LEGLER, 2001, pgs. 106-107).

Deve-se considerar que os parâmetros do escopo geral da intervenção da OEA foram definidos na prática, uma vez que a Resolução 1080 versa sobre se adotar quaisquer decisões consideradas apropriadas, mediante os casos, sem especificá-las. A atuação da organização diante desta definição se deu, portanto, de modo variado conforme o caso, valendo-se desde sanções econômicas aos países em crise até o envio de missões de levantamento de fatos (*fact-finding missions*). Deve-se considerar que o cenário de aplicação do Protocolo de Washington se limita aos casos em que há derrubada do governo. Dessa forma, as situações em que um governo legítimo empreende uma ruptura da ordem democrática, isto é, situações de auto-golpe, como o de Fujimori no Peru, permanecem fora do escopo do protocolo.

Outro mecanismo institucional implementado pela OEA para promover o desenvolvimento democrático na região foi a Unidade para a Promoção da Democracia (UPD). Ela foi criada por meio de uma resolução da Assembleia Geral em 1990 e aprimorada posteriormente por meio da Resolução 572 do Conselho Permanente. Seu mandato inclui o fortalecimento institucional democrático; geração, disseminação e intercâmbio de informações sobre democracia; promoção do diálogo democrático entre especialistas e instituições do hemisfério; e observação eleitoral e assistência técnica (COOPER; LEGLER, 2001, pg. 107). Deve-se ressaltar ainda que a UPD assumiu um papel importante no monitoramento eleitoral externo por meio de missões que foram amplamente aceitas como um selo de aprovação da OEA em termos de credibilidade para um processo eleitoral, ainda que

estas tenham se tornado também um foco de reação contra a intromissão da OEA nas questões institucionais domésticas.

Cooper e Legler (2001, pg. 108) destacam, entretanto, que a OEA continua a seguir os princípios tradicionais de igualdade entre os Estados, autodeterminação e inviolabilidade territorial. Segundo a Carta da OEA, em seu artigo 19, nenhum Estado ou grupo de Estados tem o direito de intervir, direta ou indiretamente, por qualquer motivo, nas relações internas ou externas de qualquer outro Estado. Em seu artigo 20, a Carta acrescenta que nenhum Estado pode usar ou encorajar o uso de medidas coercitivas de caráter econômico ou político para forçar a vontade soberana de outro Estado. Entretanto, para Cooper e Legler (2001, pg. 108), esses princípios passam a estar comprometidos por muitos dos elementos da emergente doutrina de solidariedade democrática do sistema interamericano: a promoção e consolidação da democracia representativa como um propósito definidor da OEA (e critério de participação); o princípio de intervenção coletiva para a democracia; um mecanismo de resposta rápida diante de um evento de ruptura democrática e um repertório de ação coletiva (ainda que, na prática, tal mecanismo de resposta rápida não tenha sido tão eficaz diante das crises, o que abriu espaço para outras formas de intervenção com respostas diplomáticas mais imediatas).

Deve-se considerar que a falta de um consenso em torno do que é aceito como democracia no sistema interamericano acaba por comprometer a extensão e aplicação dessa doutrina de solidariedade democrática. Não há uma concordância uniforme quanto ao que seria um modelo aceitável de democracia representativa, o que é evidenciado pelo preâmbulo da resolução que criou a UPD que diz que, no contexto da democracia representativa, não existe um sistema político ou método eleitoral que seja igualmente adequado para todas as nações e seus povos. Ela considera, dessa forma, que os esforços da comunidade internacional para reforçar a eficácia do princípio da realização de eleições genuínas e episódicas não deve lançar qualquer dúvida sobre o direito soberano de cada Estado de eleger e desenvolver seus sistemas políticos, sociais e culturais livremente, sejam ou não do agrado de outros Estados (COOPER; LEGLER, 2001, pgs. 108-109).

Outro aspecto que acaba por comprometer a eficácia de tais mecanismos de proteção da democracia diz respeito à própria cultura institucional da OEA e seus processos de tomada de decisão, que se baseia na consensualidade. Em questões de maior visibilidade, que não dizem respeito a questões rotineiras, e que envolvem profundas diferenças de opinião, como a

questão de como resolver as crises democráticas, o processo está sujeito a paralisações consideráveis, se não mesmo imobilizações (COOPER; LEGLER, 2001, pg. 112). Tal cenário pôde ser identificado, por exemplo, no caso peruano, em que a necessidade de consenso acabou sendo contornada por um meio-termo entre medidas duras e a não tomada de ação, optando-se pelo envio de uma missão democrática que incluía o secretário-geral da OEA e o Ministro das Relações Exteriores do Canadá (COOPER; LEGLER, 2001, pg. 112).

Para além desses constrangimentos, a própria vontade política dos Estados diante das questões é um importante fator explicativo da eficácia e do desenvolvimento dos mecanismos de proteção da democracia, já que os Estados podem não querer se envolver em ações coletivas uma vez que não entendem que seus interesses estejam em jogo diante de determinada crise, por exemplo. Segundo Arceneaux e Pion-Berlin (2007, pg. 4), a transição dos regimes militares para os democráticos no final da década de 1980 criou uma massa crítica de Estados membros da OEA preparados para convergir em torno do princípio de intervenção para a defesa da democracia. A mudança institucional acompanhou as mudanças normativas no início da década de 1990, adicionando novas camadas organizacionais exclusivamente dedicadas à causa da democracia (ARCENEUX; PION-BERLIN, 2007, pg. 4).

O fortalecimento institucional e normativo da OEA culminou com a assinatura da Carta Democrática Interamericana para detalhar o que constituía o regime democrático e estipular respostas regionais e penalidades para alterações - e não apenas interrupções - do regime constitucional (ARCENEUX; PION-BERLIN, 2007, pg. 4). Com isso, pretende envolver não só os casos que constituem golpes claros, mas também os mais ambíguos. Para isso a carta estabelece padrões de referência para a democracia representativa, incluindo respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, acesso e exercício do poder de acordo com o estado de direito, a realização de eleições periódicas, livres e justas com base em votação secreta e sufrágio universal como uma expressão de soberania do povo, o sistema pluralista de partidos e organizações políticas e a separação de poderes e independência dos ramos do governo (LEVITT, 2006, 95). O documento foi aprovado por unanimidade em um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral realizado em 11 de setembro de 2001 em Lima.

O capítulo 4 da carta democrática prevê o fortalecimento e preservação das instituições democráticas e, segundo Levitt (2006, pg. 96), representa um modesto

aprimoramento dos incentivos, sanções e sistemas de resposta rápida ou alerta “precoce” para a defesa da democracia. Por exemplo, os Estados membros podem solicitar proativamente a assistência do secretário-geral ou do Conselho Permanente (Artigo 17). A carta também autoriza formalmente o secretário-geral a visitar os países membros, ainda que com o consentimento de cada país, a fim de avaliar o desenvolvimento de seu processo institucional político democrático (Artigo 18). Em termos de monitoramento e fiscalização, o Artigo 20 pretende modificar e esclarecer os procedimentos diplomáticos consultivos estabelecidos pela Resolução 1080. Este artigo afirma que tais procedimentos podem ser iniciados não apenas pelo secretário-geral, mas por qualquer Estado membro (LEVITT, 2006, pg. 96).

Quanto à aplicação, o artigo 21 codifica as disposições do Protocolo de Washington e dá a impressão de que a OEA possui obrigação em punir as violações à democracia. Se for determinado que ocorreu uma interrupção da ordem democrática, um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, convocado pelo Conselho Permanente, “decidirá suspender esse Estado membro do exercício de seu direito de participar da OEA”. (LEVITT, 2006, pg. 96). O documento amplia as condições sob as quais um Estado membro pode ser suspenso da OEA por uma votação de dois terços ao incluir o caso de uma “interrupção inconstitucional da ordem democrática” (Artigo 21), enquanto o Protocolo de Washington autoriza a suspensão apenas se um governo democrático for derrubado pela força (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 469). Apesar de seu nome, a carta democrática não é um tratado e, portanto, tem um nível de obrigação menor do que a Carta e os Protocolos da OEA, mesmo assim, sua repetida invocação nas resoluções e documentos da OEA, desde que foi adotada, implica que possui um nível bastante elevado de obrigações, apesar de sua condição de resolução (HAWKINS; SHAW, 2008, pg. 469).

Segundo Levitt (2006, pg. 96), a linguagem usada para elaborar esses mecanismos existentes ainda está repleta de inconsistências e lacunas. Ao definir os motivos pelos quais a Assembleia Geral ou a Reunião de Ministros das Relações Exteriores pode suspender um Estado, o Artigo 21 refere-se a uma “interrupção inconstitucional da ordem democrática”. O artigo 19, que define o “obstáculo intransponível à participação” no sistema da OEA, acrescenta a frase “ou uma alteração inconstitucional do regime constitucional que prejudica seriamente a ordem democrática em um Estado membro” (LEVITT, 2006, pg. 96). Deve-se ter em conta também que o Artigo 20 traz esta última frase “alteração da ordem constitucional” para dizer quando qualquer Estado membro ou o secretário-geral podem

solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar a avaliação coletiva da situação e adotar as ações que julgar conveniente.

São frases, portanto, que estão abertas a diferentes interpretações por parte dos Estados. No caso do regime interamericano de defesa da democracia, é a própria interpretação das normas a serem aplicadas pelo mecanismo de escolha coletiva que tem se mostrado cada vez mais uma fonte de conflito (LEVITT, 2006, pg. 97). As regras dos regimes internacionais são muitas vezes deliberadamente vagas, não apenas com o propósito de criar uma estrutura geral que possa então ser aplicada a uma ampla gama de circunstâncias, mas também porque são produto da negociação entre atores estatais preocupados com a usurpação de sua soberania (LEVITT, 2006, pg. 97).

Além disso, deve-se considerar que, nos momentos iniciais de uma possível crise democrática, informações cruciais podem ser escassas ou não confiáveis (LEVITT, 2006, pg. 97). Embora a OEA possa recorrer a múltiplas fontes de informação diante de uma crise dentro e fora da organização, sua eficácia como um “sistema de alerta precoce” às vezes depende da franqueza e cooperação de representantes do Estado em crise que a OEA pode consequentemente censurar (LEVITT, 2006, pg. 97). Neste caso, levanta-se a questão de quem a organização deve considerar como representante legítimo do Estado em crise. Outros aspectos importantes sobre o funcionamento dos mecanismos de defesa da democracia dizem respeito à regra consensual de tomada de decisão, já mencionada anteriormente, porque quando um regime internacional está vinculado a uma organização internacional polivalente como a OEA, os Estados membros podem ter um incentivo ainda maior para evitar antagonizar outros Estados membros. Além disso, a defesa interamericana do regime democrático é ainda prejudicada por uma questão de segunda ordem de aplicação: não há disposições para punir um Estado que subverte o regime ao deixar de reconhecer violações claras da democracia ou ao se desviar das decisões coletivas.

Deve-se ter em conta que às vezes a soberania executiva pode dar aos presidentes, aos chefes do executivo, uma vantagem competitiva por serem os únicos que podem invocar ou resistir à invocação da Carta Democrática. Entretanto, observa-se que os legislativos podem usar as mobilizações populares em massa para remover presidentes impopulares por meios constitucionalmente duvidosos (LEGLER, 2010, pg. 116). Em qualquer caso, como as experiências desses países têm sublinhado, os presidentes nem sempre são os únicos atores capazes de subverter as ordens constitucionais democráticas (LEGLER, 2010, pg. 116).

Com relação aos termos presentes na carta democrática, Nikken (2006, *apud* MCCONNELL; MCCOY, 2006) distingue entre os “elementos essenciais” mencionados no Artigo 3 da carta democrática e os “componentes fundamentais” do exercício da democracia no Artigo 4. Para ele, enquanto os itens do Artigo 3 são de primeira ordem, em contraste, alguns itens do Artigo 4, como “transparência” e “probidade”, são realmente questões de boa governança que são elaboradas de maneira muito vaga em acordos internacionais para serem implementados. Outros elementos do Artigo 4 são derivados do Artigo 3. Certamente “liberdade de expressão e de imprensa” (Artigo 4), faz parte do respeito pelos direitos humanos (Artigo 3) e é necessária para o pluralismo político e eleições legítimas (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 16). Da mesma maneira, “respeito pelo estado de direito” é muito semelhante ao “exercício de [poder] sujeito ao estado de direito” previsto no Artigo 3 (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 16).

O Artigo 3 prevê como elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. O Artigo 4 entende como componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa. A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente entendidos como fundamentais para a democracia.

No que se refere aos mecanismos de defesa coletiva da democracia elaborados na carta democrática, Nikken (*apud* MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 17) também observa que se trata de um acordo político, não de um tratado, e carece da precisão e do rigor deste último. No entanto, como aponta o autor, pode-se verificar um progresso ao longo do tempo dentro dos acordos da região, particularmente no que diz respeito a especificar procedimentos e aumentar a gravidade das consequências para uma gama cada vez mais ampla de comportamentos não democráticos (NIKKEN *apud* MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 17). As questões processuais e a natureza do problema enfrentado determinam qual dos artigos, de 17 a 20, será invocado. O Artigo 17 só pode ser invocado por governos, enquanto o Artigo 18

pode ser usado pelo secretário-geral ou pelo Conselho Permanente com o consentimento do Estado em questão, e o Artigo 20 pode ser invocado por qualquer Estado membro ou pelo secretário-geral.

Ao mesmo tempo, deve-se levar em conta a natureza da dificuldade enfrentada. O Artigo 17 aplica-se a situações em que a democracia está em risco, o que, para Nikken, deve significar que os elementos essenciais ou componentes fundamentais mencionados nos artigos 3 e 4 estão ameaçados, um cenário em que há uma crise política decorrente de um conflito de poderes ou da sociedade civil e a situação saiu do controle do governo (essencialmente, uma quebra da ordem democrática) (NIKKEN *apud* MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 18). Se esses problemas ocorrerem e o governo não solicitar ajuda, o Artigo 17 mostra-se discutível (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 19). O Secretário-Geral ou o Conselho Permanente poderão então tomar as medidas previstas no Artigo 18 se a situação for tão grave que possa afetar o desenvolvimento do processo institucional político democrático ou o exercício legítimo do poder (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 19). Uma questão a ser levantada nesse sentido é a da aplicabilidade da norma no tempo, enquanto o termo “em risco” presente no Artigo 17 sugere que o problema ainda não ocorreu, o Artigo 18 faz alusão a uma situação já existente que pode afetar o processo democrático ou o exercício legítimo do poder (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 19).

Além disso, o Artigo 18 é vago a respeito das ações que o Secretário-Geral e o Conselho Permanente podem realizar, pois menciona “visitas e gestos diplomáticos”, mas não chega a enumerá-los. O gênero de tais ações não é declarado, mas também não é limitado (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 19). Nikken sugere que as ações podem incluir iniciativas estritamente diplomáticas, incluindo missões *ad hoc*, ou ações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Há uma dúvida também se, de acordo com o Artigo 18, o consentimento do governo é exigido apenas no início, ou se é exigido para todas as ações tomadas depois disso. Se for o primeiro caso, o Conselho Permanente parece ter ampla liberdade para adotar recursos em resposta ao relatório do Secretário-Geral. No entanto, Nikken argumenta que a questão pode ser de significado prático limitado, pois a implementação de qualquer remédio para apoiar a democracia exigirá pelo menos um mínimo de cooperação por parte do governo afetado (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 20).

O Artigo 20 é invocado quando há uma alteração da ordem constitucional que prejudica gravemente a ordem democrática, ou seja, os elementos essenciais e componentes

fundamentais dos Artigos 3 e 4. A implicação é que existe um limiar crítico de gravidade que deve ser ultrapassado (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 20). Nesse caso, pode-se considerar como exemplos de situações suficientemente graves aquelas em que um governo viola de forma flagrante a constituição ou quebra a independência do Poder Judiciário (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 20). Outra situação seria aquela em que os poderes judiciais e legislativos são encerrados, como em um autogolpe. Aqui, um ou mais dos elementos essenciais ou fundamentais da democracia são violados (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pgs. 20-21).

No Artigo 20, as ações da OEA não precisam receber o consentimento prévio do governo afetado, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral pode invocar o artigo. Ayala (*apud* MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 21) afirma que um aspecto de vital importância para o funcionamento e exercício efetivo da Carta Democrática é que as iniciativas e decisões para implementar seus mecanismos de defesa não possam sucumbir ao desuso e ao abandono ou que, pior ainda, violações da Carta sejam acobertadas ou encorajadas por outros Estados membros. O Artigo 21 trata da situação mais grave, “interrupção da ordem democrática” e leva à suspensão da OEA com dois terços dos votos. Entretanto, assim como a definição de “alteração”, a definição de “interrupção” não está especificada na Carta (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pgs. 21-22).

A interrupção pode significar uma situação em que o governo é derrubado abruptamente, mas Nikken argumenta que também pode incluir outras situações em que os elementos essenciais do Artigo 3 são profundamente danificados, como a abolição das eleições ou a instalação de um regime de partido único (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. Pg. 22). Além disso, Nikken argumenta que uma interrupção também pode ocorrer quando um acúmulo gradual de eventos ultrapassa um ponto crítico e cria uma situação em que a essência da democracia é radicalmente danificada. Essa seria uma situação em que há uma erosão constante do sistema eleitoral ou independência de poderes, ou um padrão persistente de violações de direitos fundamentais.

A questão que se coloca, entretanto, é de quem decide se os eventos ultrapassaram o ponto crítico. Segundo Nikken e Ayala (*apud* MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 22), está implícito no texto que apenas o órgão supremo da OEA, a Assembleia Geral, pode ser investida com essa decisão porque a ruptura pode levar à sanção de suspensão da filiação da OEA, que por sua vez requer dois terços dos votos da Assembleia Geral. Na ausência dessa

maioria qualificada da Assembleia Geral, presume-se que a OEA retorne aos esforços diplomáticos coletivos para remediar a ruptura (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 22).

O Artigo 19, que contém a chamada “cláusula democrática” da Cúpula de Presidentes e Primeiros-Ministros de Quebec, afirmando que a alteração ou interrupção é um “obstáculo insuperável” à participação na Assembleia Geral e outras atividades da OEA, é obscurecido ao implicar que isso poderia resultar sem a aplicação dos procedimentos dos artigos 20 e 21. Analisando essa situação, Nikken conclui que o Artigo 19 deve ser tomado como uma expressão de princípio, mas que em matéria processual seria impossível decidir se houve um “insuperável obstáculo”, exceto por meio da maioria de dois terços dos votos exigida pelo Artigo 21, que por sua vez segue-se à ação nos termos do Artigo 20 ou, possivelmente, do Artigo 18. Ou seja, a cláusula de democracia é, na verdade, um corolário dos artigos 18, 20 e 21 (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 23). Ayala aborda o mesmo problema, entendendo que a cláusula democrática não pode ser aplicada automaticamente, somente depois de serem realizadas as iniciativas diplomáticas mencionadas no Artigo 20 e depois de uma avaliação ter levado à conclusão de que a situação se deteriorou a ponto de “interromper a ordem democrática”. Ele concorda que somente a Assembleia Geral tem legitimidade dentro da OEA para proceder a um voto de suspensão (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 23).

Em caso de suspensão, os artigos 19 e 22 oferecem alguma indicação de quando tal suspensão terminaria, referindo-se à sanção aplicável apenas enquanto a interrupção persistir, após o que um membro pode ser reintegrado por um voto de dois terços da Assembleia Geral. Nikken é explícito ao categorizar o uso do Artigo 21 para suspender a filiação como uma indicação de falha de medidas diplomáticas anteriores que poderiam ter sido tomadas nos termos dos artigos 18 e 20, ou seja, isso só ocorrerá quando todas as medidas diplomáticas da OEA tiverem sido insuficientes para garantir a democracia (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 24). Entretanto, o Artigo 21 também estipula que a suspensão não impede a continuação das iniciativas diplomáticas. Nikken também parece sugerir que a natureza hierárquica dos artigos 17 a 21 implica o princípio da resposta proporcional, isto é, as respostas exigem avaliações do grau de gravidade de cada problema, e respostas mais sérias devem ser oferecidas apenas quando houver uma sensação coletiva de que a situação se deteriorou de maneiras que afetam radicalmente a diplomacia (MCCONNELL; MCCOY, 2006, pg. 24).

Deve-se ter em conta o desenvolvimento das normas democráticas a partir do ponto de vista da história também. Como dito anteriormente, a OEA, criada logo no início do período

que se convencionou chamar Guerra Fria, continha em sua carta de fundação alusões ao princípio da democracia representativa como condição indispensável para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento da região. Entretanto, o que se verificou foi a indiferença da organização durante o período que se seguiu em relação à instauração de regimes ditatoriais na América Latina sob a chancela dos Estados Unidos. Como mostrado nessa seção, o aprofundamento dos mecanismos de defesa da democracia levando em conta sua operacionalidade só se deu de forma mais contundente a partir da década de 1990.

Na década de 1990, por um breve momento, as transições latino-americanas para a democracia e a transição dos Estados Unidos para um apoio às democracias nas Américas abriram uma janela de oportunidade para colocar a defesa e a promoção dos regimes democráticos como um ponto importante na agenda das relações entre os países do continente. A década representou um período em que se buscou consolidar um regime de defesa coletiva da democracia, com um trabalho altamente profissionalizado na assistência técnica às eleições, bem como na observação eleitoral, estabelecendo a prática de validação externa dos processos eleitorais (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 50).

Neste sentido, a OEA reuniu representantes de quase todos os governos do hemisfério ocidental. Os regimes em transição para a democracia na América Latina ansiavam em obter apoio externo para suas instituições incipientes e procuravam fontes externas com que pudessem legitimar os governos que surgiam. Na virada do século, entretanto, pôde-se perceber que os esforços da OEA para defender a democracia obtiveram um sucesso apenas parcial. Embora a Resolução 1080 e o Protocolo de Washington tenham sido elaborados para conter os golpes de Estado, no decorrer da década de 1990 a ameaça de golpes foi substituída por uma nova: a regressão autoritária e o “retrocesso” democrático em virtude de ações de presidentes em exercício que haviam sido eleitos democraticamente (HEINE; WEIFFEN, 2015, pgs. 50-51). Percebe-se, portanto, como o desenvolvimento das normas democráticas está associado aos eventos históricos e aspectos diferenciados que as crises foram adquirindo ao longo do tempo.

A carta democrática foi o produto da confluência de um conjunto de fatores no início do século XXI, pois foi uma época de notável consenso sobre o valor da democracia, além dos princípios do livre mercado. O surgimento da carta esteve relacionado às eleições presidenciais que ocorreram no Peru no ano de 2000, na qual o então presidente, Alberto Fujimori, foi eleito para um terceiro mandato, apesar de serem apontadas irregularidades no

segundo turno das eleições que o mantiveram no poder (HEINE; WEIFFEN, 2015). Como resultado, a missão de observação eleitoral da OEA chefiada pelo guatemalteco Eduardo Stein, enviada ao Peru, se retirou do país, desencadeando extensas deliberações sobre o que fazer diante dos eventos no Peru (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 53). Embora tenha havido reservas por parte de alguns Estados membros (como Brasil e México) quanto à interferência em assuntos internos no Peru, na Assembleia Geral da OEA de junho de 2000, realizada em Windsor, Canadá, uma solução de trabalho foi elaborada em conjunto com representantes do governo peruano (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 53). O Secretário Geral da OEA, César Gaviria, e o ministro das Relações Exteriores canadense, Lloyd Axworthy, se encontraram em Lima, chefiando a delegação especial da organização encarregada de lidar com o impasse pós-eleitoral do Peru (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 53).

A delegação formada exigiu que o governo peruano iniciasse um programa de reformas, propondo um processo de Mesa de Diálogo com representantes do governo, da oposição e da sociedade civil para intermediar um acordo entre o governo e a oposição, exercendo pressão sobre o governo Fujimori, com vistas a reverter o autoritarismo que caracterizava este regime desde o autogolpe de 1992 (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 53). Esse foi um marco no processo que acabou levando à renúncia de Fujimori, sendo feita posteriormente a transição para um governo eleito em eleições livres e justas.

Nesse contexto deve-se considerar que a OEA e a comunidade internacional desempenharam um papel importante na facilitação da passagem da democracia delegativa de Alberto Fujimori para a representativa de Alejandro Toledo, enfatizando-se o diálogo e o programa de mudança gradual que promoveu, com a missão da OEA ajudando a reunir as elites de uma sociedade altamente dividida (HEINE; WEIFFEN, 2015, pgs. 53-54). Cabe ressaltar que Fujimori contava com apoio popular e isso dificultava a atuação da organização, sobretudo quando se considera o princípio de não intervenção nos assuntos internos. Outro aspecto a se considerar é que é difícil de se medir o quanto a atuação de uma organização contribui para um determinado resultado alcançado, sobretudo quando o processo envolve uma série de variáveis e outros atores.

Foi a partir episódio de luta pelos direitos democráticos no Peru que os líderes e intelectuais deste país levaram adiante a sugestão de uma carta democrática para o hemisfério. A justificativa para isso era declarar explicitamente que as ameaças sérias e as perturbações do sistema institucional democrático são mais do que apenas golpes de Estado, isto é, existem

outras ameaças à democracia além dos golpes explícitos (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 54). Codificar isso em um documento ajudaria outros no futuro a evitar uma situação semelhante à que enfrentaram diante do fujimorismo. Os líderes do governo provisório que se sucedeu ao de Alberto Fujimori, o presidente Valentín Paniagua e o chanceler Javier Pérez de Cuéllar tomaram a dianteira e apresentaram a proposta inicial de uma carta democrática pouco antes da Terceira Cúpula das Américas, realizada em abril de 2001 na cidade de Quebec (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 54).

No que ficou conhecido como a cláusula democrática da Declaração da Cidade de Quebec, os chefes de Estado do hemisfério afirmaram que o compromisso comum com a democracia e o Estado de Direito corresponde a uma condição essencial para a participação no processo de cúpulas, enfatizando a necessidade de fortalecer a capacidade das nações americanas de responder às situações que ameaçam a democracia (HEINE; WEIFFEN, 2015, 54). A Assembleia Geral da OEA realizada em San José, Costa Rica, dois meses depois, reiterou o consenso sobre o tema, constante da Resolução de San José (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 54). O texto final do documento foi formalmente aprovado como Carta Democrática Interamericana em uma sessão extraordinária, no mesmo dia em que ocorreram os ataques aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001.

A Carta Democrática Interamericana foi impulsionada por dois fatores, portanto: primeiro, a persistência da instabilidade política ocasional na região ao longo da década de 1990, apesar do progresso considerável feito na transição da região para a democracia; e, segundo, o fato de que as ameaças à democracia estavam tomando novas formas, diferentes do golpe militar clássico (HEINE; WEIFFEN, 2015, pgs. 56-57). A carta oferece modalidades nas quais a OEA pode defender a democracia, sempre que esta for considerada ameaçada, e a natureza hierárquica dos artigos 17 a 21 busca implementar o princípio da resposta gradual e proporcional (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 57). As opções disponíveis através da carta democrática podem ser reduzidas a duas abordagens. A primeira, de caráter preventivo, faz uso dos mecanismos proporcionados pela diplomacia e pela cooperação internacional para ajudar a superar e reverter uma crise democrática em curso. O consentimento do governo em questão - em várias formas e graus - é necessário para isso. A segunda abordagem, claramente punitiva, consiste em ameaça ou aplicação de sanções a um Estado em que a ordem democrática foi rompida (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 57).

A carta democrática, enquanto uma expressão de um consenso entre os Estados membros da OEA para empreender ações em defesa da democracia, tem sua invocação dependente da vontade política e está sujeita às tensões existentes entre mecanismos de defesa da democracia e os princípios da soberania e não intervenção em assuntos internos. Além disso, uma vez que existe a exigência de consentimento por parte do governo afetado até mesmo para se avaliar uma ameaça à democracia, a menos que este governo esteja preocupado com a ameaça da situação em seu país, é muito provável que ele não dê consentimento a uma intervenção externa (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 58).

As críticas às falhas do projeto da Carta Democrática Interamericana foram o estopim para que houvesse uma iniciativa de reforma a fim de fortalecê-la, apresentada na Assembleia Geral da OEA em junho de 2005 em Fort Lauderdale, nos Estados Unidos. Uma proposta dos Amigos da Carta Democrática (uma rede de ex-chefes de Estado e altos funcionários públicos assessorados por um grupo de acadêmicos sêniores) previa uma definição mais clara do que configura uma alteração constitucional, bem como um mecanismo para maior envolvimento da sociedade civil em monitorar o cumprimento da carta democrática entre os Estados membros (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 64).

Durante esta Assembleia Geral em 2005, o governo dos Estados Unidos apresentou um projeto de declaração que instava o Conselho Permanente a avaliar rotineiramente qualquer situação que pudesse afetar o processo democrático de um Estado e a desenvolver mecanismos para assegurar que as organizações da sociedade civil possam apresentar seus pontos de vista sobre questões pertinentes à carta democrática e à OEA de forma sistemática e regular (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 64). Entretanto, esta sugestão foi rejeitada de forma ampla pelos Estados membros que, com este recurso à disposição da OEA, temiam que suas soberanias fossem comprometidas.

Novos desafios surgiram desde que a carta democrática foi adotada, um deles foi o impasse entre executivo e legislativo em que alianças legislativas em vários países, fortalecidas por situações de governos divididos, buscaram enfraquecer ou realizar processos de *impeachment* de presidentes (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 65). Outra ameaça à democracia que pode ser identificada é o advento do que podemos chamar de “golpe da sociedade civil” ou “golpe do *impeachment*”, em que os presidentes eleitos em exercício recuam diante da pressão de protestos em massa que exigem sua renúncia (HEINE; WEIFFEN, 2015, pg. 65). Esses cenários representam novos desafios à OEA na defesa da

democracia representativa, sobretudo porque constituem meios legais ou quase legais de destituição de governos, isto é, meios que possuem respaldo nos ordenamentos jurídicos internos.

Podemos considerar, portanto, que a Carta Democrática Interamericana representa um esforço da OEA em cobrir as deficiências normativas anteriores e um avanço do regime de defesa da democracia em nível regional. Entretanto, a implementação eficaz das normas constitui ainda um grande desafio em virtude das deficiências no desenho da carta, das controvérsias sobre o conceito de democracia e da natureza mutante das crises democráticas que a carta tem de enfrentar, bem como dos desafios causados pela transformação do ambiente regional (HEINE; WEIFFEN, 2016, pg. 61). Além disso, o documento, como dito anteriormente, constitui um acordo político, não um tratado, e, portanto, não é juridicamente vinculante, sendo dependente, portanto, da vontade política dos Estados. Deve-se ainda considerar que as manifestações menos claras de violações das normas democráticas não são identificáveis facilmente, e, frequentemente, faltam informações confiáveis para que a organização verifique a magnitude das crises (por isso é necessário, muitas vezes, o envio de missões aos países em crise, porém, estas precisam ser solicitadas por tais países) (HEINE; WEIFFEN, 2016, pg. 37).

Deve-se ressaltar, a partir do que foi apresentado, que a construção das normas do regime de proteção da democracia da OEA e de seus mecanismos esteve, portanto, diretamente relacionada aos eventos e crises que se deram no continente e aos atores envolvidos, bem como aos interesses destes. Para um melhor entendimento acerca da aplicação da Carta Democrática e das normas da OEA para defesa da democracia, pretende-se analisar, no próximo capítulo, qual foi a atuação da organização diante de alguns casos selecionados de crises democráticas na América Latina.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DOS CASOS: VENEZUELA (2002), HAITI (2004), HONDURAS (2009) E EQUADOR (2010)

Esta seção busca realizar uma análise da resposta da OEA diante de crises democráticas, considerando-se a natureza de tais crises como critério para escolha dos casos. Um ponto principal é verificar como ocorre a resposta da organização, as disposições normativas formais contidas na Carta Democrática e ações que efetivamente foram tomadas conforme cada caso, buscando identificar os fatores que motivam a ação da organização. Para uma análise dos diferentes casos é necessário reconhecer, em primeiro lugar, a natureza de cada uma das crises, se são crises ambíguas ou não, e identificar quais os atores envolvidos. Outro passo é identificar as ações tomadas pela OEA, observando se foram medidas de prevenção ou reação, medidas mais brandas ou mais duras, e se as normas foram invocadas pelo Estado em crise, pela organização ou por outro Estado.

Os casos a serem analisados neste trabalho estão inseridos dentro do que Heine e Weiffen (2015) denominam *unambiguous exogenous crisis*, que são crises cujos eventos violam as leis existentes e o desafio ao regime doméstico emana de fora dele, isto é, de pessoas ou instituições não eleitas (vamos aqui denominá-las, em português, de crises exógenas e não ambíguas). Partindo desse critério, desenvolvido no trabalho de Heine e Weiffen (2015), os casos escolhidos para a análise desta Dissertação são: Venezuela (2002), Haiti (2004), Honduras (2009) e Equador (2010). Pretende-se levantar qual foi a atuação da OEA diante de tais crises, se foram invocadas as normas de proteção à democracia, se foram emitidas declarações ou resoluções por parte do Conselho Permanente e da Assembleia Geral e se foram adotadas sanções conforme cada caso. Para identificar qual foi a atuação da organização diante de cada caso, pretende-se acessar os documentos, declarações e relatórios que podem ser encontrados no *site* da OEA, bem como os registros em fontes como jornais e outras bibliografias que tratam do relato dos eventos e análise dos casos aqui considerados.

Existem fatores explicativos da ação da OEA, como dito anteriormente, para além das normas e procedimentos previstos em seus documentos. Os interesses dos atores envolvidos, tanto atores domésticos quanto externos, e as orientações de suas políticas acabam por impactar a aplicação das normas, além dos arranjos regionais e a concorrência ou sobreposição da atuação de instituições. A invocação ou não das normas por parte dos atores competentes e o momento em que são invocadas também irá impactar na aplicabilidade destas, sendo feita conforme o entendimento dos atores diante de cada crise. Outro aspecto é a consideração dos princípios de soberania e não intervenção nos assuntos internos dos países

quando da decisão de se aplicar ou não determinadas ações em resposta às crises e ao se interpretar a própria carta e os conceitos presentes nela.

Tendo em conta esses fatores, o quadro analítico para análise dos casos selecionados terá em conta: 1) O poder relativo do Estado afetado, nominalmente, como afirma Palestini (2020), as diferenças nas capacidades materiais entre os Estados em uma região, considerando a hipótese de que, quanto maior o poder de um Estado, menor a probabilidade dele receber uma punição (DONNO, 2010); 2) o papel do hegemom regional, no caso, os Estados Unidos, tendo em conta que as organizações regionais podem ser vistas como instrumentos dos Estados mais poderosos, de modo que as sanções seriam aplicadas nos casos que fossem de interesse do hegemom, ou, ainda, o papel do hegemom regional pode ser considerado fundamental para a resolução dos problemas de cooperação (PALESTINI, 2020).

Palestini (2020) se vale ainda de um terceiro elemento para sua análise que é a natureza das crises, porém, como todos os casos aqui selecionados podem ser considerados como de um mesmo tipo, ameaça externa ao incumbente, ou ao governo democraticamente eleito, este terceiro elemento não será considerado para a análise dos casos selecionados na presente pesquisa. Não consideraremos o tipo de crise, mas aqui adicionaremos um elemento, 3) o tipo de resposta da OEA diante de cada crise, como variável dependente, tendo em conta o objetivo deste trabalho. Pretende-se explicitar se a resposta se deu por meio de sanção, envio de missão diplomática, missão de inspeção eleitoral, banimento da organização ou demais mecanismos previstos pela organização. Pretende-se verificar, portanto, a relação entre o tipo de resposta da organização, o poder relativo do Estado afetado (elemento 1 do quadro analítico) e o papel do hegemom regional (elemento 2 do quadro). Tendo as crises como crises de mesma natureza, pretende-se verificar quais destes fatores podem ter implicado em respostas diferentes por parte da OEA diante de cada caso.

Em sua análise, Palestini (2020, pg. 6) afirma que nenhuma das três condições hipotéticas que ele considera (o poder relativo do Estado afetado, os interesses do hegemom regional e o tipo de ameaça) podem independentemente implicar para a imposição de sanções. Para o autor, a combinação de uma ameaça contra um incumbente em um Estado relativamente fraco (de menor poder relativo) e a falta de apoio do hegemom regional para as ações da organização regional implica na imposição de sanções regionais, como nos casos, segundo ele, de Haiti (2004) e Honduras (2009) (PALESTINI, 2020, pg.6). Deve-se ter em conta que este argumento vai de encontro ao entendimento de Vleuten e Hoffmann (2010) de

que a imposição de sanções seria explicada pela ação do hegemom ou de terceiros exercendo pressão sobre a organização. Palestini (2020, pg. 8) conclui ainda que, quando a ameaça não é contra o incumbente, mas provocada por ele, em um Estado fraco, ou quando a ameaça não é contra o incumbente, mas provada por ele, na ausência do apoio do hegemom para as ações da organização, não há imposição de sanções (PALESTINI, 2020). Não levaremos em conta esta última conclusão, uma vez que os casos aqui analisados não constituem casos de ameaça pelo próprio incumbente, mas de ameaça contra o incumbente. Segue um quadro comparativo com os elementos considerados por Palestini (2020) em sua análise e os elementos que utilizaremos para análise dos casos.

Quadro-Tabela 1 – Elementos analíticos para o estudo dos casos

Elementos considerados por PALESTINI, 2020	Elementos considerados para análise nesta pesquisa (com base em PALESTINI, 2020)
1. O poder relativo do Estado afetado	1. O poder relativo do Estado afetado
2. O papel do hegemom regional (os EUA)	2. O papel do hegemom regional (os EUA)
3. A natureza das crises	3. Tipo de resposta da OEA

As próximas quatro seções englobam a análise dos casos que estudamos nesta pesquisa. A análise será desenvolvida com base nos elementos explicativos que apresentamos acima. Como dito anteriormente, todos os casos considerados constituem crises exógenas e não ambíguas, segundo a classificação de Heine e Weiffen (2015), destacando-se que todos os casos se inserem em um contexto temporal pós-promulgação da Carta Democrática Interamericana. Portanto, iremos analisar a atuação da OEA nos termos e elementos considerados dentro do quadro analítico apresentado.

Com relação ao terceiro ponto que consideramos para análise dos casos, o tipo de resposta da OEA, Drezza (2017, pg. 44) aponta um sistema de escala de 1 a 10 para classificar os tipos de resposta da organização, que vai desde a não atuação até a aplicação de sanções por parte da organização^[4]. Para o caso da Venezuela (2002), a autora identifica que a OEA emitiu uma declaração de preocupação, enviou uma missão de observação dos fatos, organizou reuniões com o Ministro das Relações Exteriores do Estado-membro dentro das dependências da OEA e realizou a mediação de disputas. No caso haitiano em 2004, a OEA apenas realizou o envio de missão de observação dos fatos (DREZZA, 2017, pg. 44). No caso de Honduras (2009), a OEA enviou uma missão de observação dos fatos, organizou reunião com o Ministro das Relações Exteriores hondurenho, expressou recomendações ou críticas e impôs uma sanção contra Honduras (suspendendo seus direitos de participação dentro da organização) (DREZZA, 2017, pg. 44). No caso equatoriano em 2010, a resposta foi uma declaração de apoio e a expressão de recomendações ou críticas (DREZZA, 2017, pg. 44). Argumenta-se que a diferença de resposta por parte da organização em cada caso se deve a ambos os aspectos que consideramos em nosso quadro analítico, o poder relativo do Estado afetado e o papel dos Estados Unidos, porém, como se verá nas conclusões da análise, outros fatores, para além destes dois, contribuem para explicar o tipo de resposta da organização em cada caso.

Drezza (2017, pg. 44) considera uma classificação de 1 a 10 para a resposta da OEA em seu trabalho, com base no trabalho de Craig Arceneaux e David Pilon-Berlin (2007, pg. 12). Segue a resposta correspondente a cada número que ela considera em sua classificação: 1- não houve ação; 2- declaração de apoio; 3- declaração de preocupação; 4- envio de missão de observação dos fatos; 5- organização de reuniões com o Ministro das Relações Exteriores do Estado-membro dentro das dependências da OEA; 6- mediação de disputas; 7- expressa recomendações ou críticas; 8- definição de exigências e determinação de cronograma para seus cumprimentos; 9- ameaça de punição; 10- imposição de sanções.

3.1. O Caso Venezuelano (2002)

Em 11 de abril de 2002 houve um golpe contra o presidente venezuelano Hugo Chávez, que durou um curto intervalo de tempo. Contando com o apoio de militares, o

presidente da Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio (Fedecâmeras) foi instalado, na ocasião, como presidente *de facto* do país. O primeiro ato de Carmona foi de dissolver o Parlamento (Assembleia Nacional), o Supremo Tribunal Federal e o Conselho Nacional Eleitoral, destituindo várias pessoas de cargos públicos, além de anular a Constituição de 1999. O golpe foi fortemente apoiado pela oposição, que era contrária a políticas empreendidas por Chávez, como as expropriações de terras para exploração de petróleo e a aproximação ao governo de Cuba. No dia 13 de abril, entretanto, contando com o apoio de cidadãos e militares simpatizantes e insatisfeitos com a situação imposta ao país, Chávez retoma o poder.

Apesar da curta duração, as nações sul-americanas e organismos internacionais condenaram o golpe, enquanto Estados Unidos e Espanha reconheceram rapidamente o governo *de facto* de Carmona, que era pró-EUA. Diante do episódio, a Organização dos Estados Americanos reúne seu Conselho Permanente em 13 de abril de 2002 e emite uma resolução, a de número 811. Na ocasião, o conselho fez menção à Carta Democrática Interamericana e ao fato desta reconhecer como mecanismos essenciais da democracia representativa em seu Artigo 3, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, bem como a separação de independência dos poderes públicos (OEA, 2002a).

A Resolução ainda fez menção ao artigo 4 da Carta Democrática ao reiterar como componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e imprensa (OEA, 2002a). Além disso, considerou que a subordinação de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia e reconheceu que o episódio venezuelano constituiu uma alteração da ordem constitucional e democrática e que daria lugar, portanto, à aplicação dos mecanismos previstos no artigo 20 da Carta Democrática (OEA, 2002a).

A Resolução do Conselho Permanente condenou a alteração da ordem constitucional na Venezuela e “os feitos lamentáveis de violência que provocaram a perda de vidas

humanas” durante o episódio (OEA, 2002a). Ainda expressou “sua solidariedade com o povo venezuelano” e apoiou “sua vontade de restabelecer uma democracia plena, com garantias civis e de respeito às liberdades fundamentais, no âmbito da Carta Democrática Interamericana” (OEA, 2002a). Além disso, o conselho instou “a mais rápida normalização da institucionalidade democrática na Venezuela, no âmbito da Carta Democrática” (OEA, 2002a). Em relação a medidas concretas, previu “enviar à Venezuela, com a maior urgência possível, uma Missão dirigida pelo Secretário-Geral da OEA com o objetivo de averiguar os fatos e empreender as gestões diplomáticas necessárias” (OEA, 2002a). Além disso, convocou, conforme o artigo 20, parágrafo terceiro da Carta Democrática, “um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral”, que ocorreria na sede da organização em 18 de abril daquele ano, com o intuito de “receber o relatório do Secretário-Geral e adotar as decisões que forem julgadas apropriadas” (OEA, 2002a).

A sessão especial da Assembleia Geral ocorreu após Chávez retomar o poder, de modo que a assembleia expressou “satisfação diante a restauração da ordem constitucional e do governo democraticamente eleito” (OEA, 2002b). Expressou ainda “a determinação dos Estados membros em continuar a aplicar, sem distinção, e em estrita concordância com a Carta Democrática Interamericana”, os mecanismos para preservação e defesa da democracia e apoiou “a iniciativa do Governo da Venezuela em convocar imediatamente um diálogo nacional inclusivo e em urgir todos os setores da sociedade a participarem e dedicarem seus melhores e mais determinados esforços” com o intuito de restaurar o “completo exercício da democracia” no país (OEA, 2002b). Para fazer referência ao que constitui este completo exercício, a resolução faz menção aos elementos previstos nos artigos 3 e 4 da Carta Democrática. Chanceleres do denominado Grupo do Rio se reuniram em São José, na Costa Rica, coincidentemente na data em que ocorreu o golpe que destituiu Chávez. Este fórum emitiu de forma apressada e unânime a Declaração do Grupo do Rio sobre a Situação na Venezuela, em que condenava a interrupção da ordem constitucional no país e instava o secretário-geral da OEA, César Gaviria, a convocar uma sessão extraordinária do Conselho Permanente nos termos do artigo 20 da Carta Democrática (COOPER; LEGLER, 2005, pg. 426).

Uma Mesa de Negociação e Acordos foi estabelecida na Venezuela em novembro de 2002, buscando manter abertas as linhas de comunicação entre o governo polarizado e as elites da oposição, e, em maio de 2003 (a mediação durou cerca de sete meses), o processo

culminou em um acordo político que comprometeu tanto o governo quanto a oposição a respeitarem um referendo revogatório para o presidente e outras autoridades eleitas como o único meio aceitável de resolver a crise (COOPER; LEGLER, 2005, pg. 427). Além disso, o acordo estabeleceu também um papel de acompanhamento para a OEA e seus parceiros nessa missão de mediação: o Centro Carter e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com o secretário-geral da OEA assumindo o papel de facilitador entre as partes (COOPER; LEGLER, 2005, pg. 427). Segundo Cooper e Legler (2005, pg. 428), este processo de mesa de diálogo contrasta com formas mais duras de intervenção, como a força militar ou sanções econômicas como as utilizadas no caso haitiano, por exemplo.

Deve-se ter em conta que o evento constituiu um golpe de Estado, portanto, contra o governo democraticamente eleito da Venezuela e houve uma restauração deste governo ainda antes que a OEA reunisse seu conselho. Apesar de a mesa de diálogo ter sido estabelecida somente posteriormente, já com a retomada do poder por Hugo Chávez, serviu para conduzir os entendimentos entre o governo e os setores de oposição da sociedade, culminando no acordo de 23 de maio de 2003, que canalizou “as energias de ambos os lados para uma competição eleitoral democrática por meio de um referendo de revogação presidencial que simultaneamente reforçou o respeito pela constituição” (COOPER; LEGLER, 2005, pg. 438). Portanto, o evento representou um golpe de Estado e o mecanismo de resposta da OEA foi o envio da Missão Tripartite que buscou levantar informações acerca da situação, o que foi feito pelo próprio secretário-geral da OEA, e estabelecer uma mediação entre os setores com o intuito de reestabelecer o governo deposto (terceiro elemento do quadro analítico que estamos levando em conta para os casos, o tipo de resposta da organização).

Com relação ao primeiro elemento do quadro analítico, o poder relativo do Estado afetado, pode-se considerar a Venezuela como um importante ator em nível regional, sendo um dos principais produtores de petróleo do mundo e integrando, com isso, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), da qual é membro fundador. Além disso, a Venezuela buscou mobilizar-se em torno de organizações como a própria OEA no que diz respeito à constituição da Carta Democrática Interamericana, ao contestar o conceito de democracia representativa durante as negociações da carta (HOFFMANN, 2019). Sob o governo de Chávez, o país buscou participar de fóruns internacionais, inclusive liderando a criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Apesar dessa

organização ter se constituído em 2004, ou seja, após o golpe de 2002, representa um exemplo da tônica da política externa venezuelana, e do governo de Hugo Chávez, e o intuito de projetar o país internacionalmente.

O ensejo venezuelano a organizações como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em direção ao fortalecimento regional e sem a participação dos Estados Unidos revela ainda outro aspecto da política externa de Chávez, as relações turbulentas com a nação norte-americana. No início do século XX, havia uma relação de aliança entre o governo venezuelano e os Estados Unidos, baseada nas concessões que as empresas de petróleo estadunidenses receberam do então ditador da Venezuela, Juan Vicente Gómez. As relações entre Washington e Caracas permaneceram amistosas mesmo com o movimento venezuelano de transição da ditadura para a democracia, que ocorreu em 1958. Em 1992, houve duas tentativas de golpe ao governo da Venezuela, uma delas liderado por Hugo Chávez contra o então presidente do país, Carlos Andrés Pérez, mas sem sucesso. Em 1998, Chávez vence as eleições com uma mensagem anti-establishment e estreita as relações com o governo da nação socialista vizinha, Cuba. Cabe ressaltar que as relações entre Estados Unidos e Cuba foram caracterizadas por um padrão de hostilidades durante a Guerra Fria, seguindo este mesmo padrão mesmo com a queda do Muro de Berlim e o fim da União Soviética.

O golpe contra Chávez em 2002 representa o momento em que há a ruptura definitiva das relações entre Venezuela e Estados Unidos. Chávez chegou a acusar os Estados Unidos de incitar a oposição às tentativas de golpe contra o governo venezuelano, enquanto a nação norte-americana reconheceu o governo de Carmona estabelecido pelo golpe, ainda que este tenha durado poucas horas. Os Estados Unidos acusaram o próprio governo venezuelano de terem provocado a crise, poucas horas depois do episódio de deposição de Chávez, como foi possível verificar pelos discursos de Ari Fleischer, então porta-voz da Casa Branca, e Philip Reeker, porta-voz do Departamento de Estado.

Podemos concluir que, durante este período, não houve uma atuação ativa por parte dos Estados Unidos junto à Organização dos Estados Americanos, inclusive tendo em vista a solução que a organização empregou para a crise. Houve uma maior atuação por parte do próprio secretário-geral da OEA, enquanto os Estados Unidos não intervieram de forma direta ou através dos procedimentos da organização. Uma possível explicação para essa suposta falta de intervenção pode ser dada pelo caráter das próprias relações entre Estados Unidos e Venezuela, instáveis desde que seus líderes adotaram um tom de oposição um em relação ao

outro. Pode-se supor que os Estados Unidos não se oporiam ou não despenderiam energia para conter um golpe que retirasse Hugo Chávez do poder, tendo em vista sua indisposição com o líder venezuelano.

Deve-se ressaltar mais uma vez que, quando o secretário-geral da OEA e sua delegação chegaram à Venezuela com o intuito de realizar uma missão *fact-finding*, Chávez já havia retomado a presidência. Como consequência, durante sua visita, a delegação se concentrou em reunir com um amplo segmento de representantes do governo e da sociedade venezuelana em um esforço para conduzir uma crise que aparentemente havia terminado e identificar ameaças contínuas à democracia venezuelana. Deste modo, podemos dizer que não houve uma contribuição efetiva da organização no sentido de por um fim ao golpe e restaurar o governo de Chávez, entretanto, a organização atuou na condução do cenário que se seguiu à retomada do governo chavista, acionando os mecanismos de defesa da democracia previstos em sua Carta Democrática.

Em seu relatório apresentado à Assembleia Geral da OEA, o secretário-geral, César Gaviria, criticou o governo Chávez por ações que enfraqueceram a democracia e polarizaram as forças políticas no país (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 116). Em resposta, o chanceler venezuelano defendeu a trajetória democrática e de direitos humanos do governo Chávez e seu direito soberano de fortalecer a democracia sem interferência externas (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 116). Diante disto, o secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, lançou um ataque velado ao uso de métodos não democráticos pelo governo Chávez, entretanto, como uma reversão das declarações anteriores do governo Bush na época do golpe, Powell condenou os golpes à ordem constitucional da Venezuela e solicitou à OEA que examinasse como poderia ter usado os mecanismos da carta antes de 11 de abril para apoiar a democracia venezuelana de forma mais eficaz (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 116).

Entretanto, como destacam Cooper e Legler (2006, pg. 118), o golpe na Venezuela ilustra que a capacidade de invocar a diplomacia preventiva ou de acompanhamento, apesar de previstas pela Carta, permanece pobre em virtude da norma de soberania que prevê a intervenção somente mediante o convite do incumbente. Segundo os autores, responder com eficácia antes que uma crise política se instale ou sustentar o engajamento para fortalecer a democracia depois que a crise imediata diminuir continua em grande parte fora das capacidades da OEA (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 118). Os artigos 26 e 27 da Carta Democrática Interamericana fornecem a base potencial para o acompanhamento ou

supervisão da OEA após o fim de uma crise política imediata, fornecendo à organização uma justificativa para a execução de programas e atividades de promoção e fortalecimento da democracia (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 116).

No entanto, uma vez que Chávez voltou ao poder, qualquer esforço para dar seguimento, supervisão ou assistência à OEA para fortalecer a democracia na sequência da crise dependeu da disposição do governo venezuelano de solicitá-lo ou endossá-lo (COOPER; LEGLER, 2006, pg. 116). O caso venezuelano reforça o argumento da dificuldade da Carta em aplicar sanções ou invocar seus mecanismos de proteção à democracia sem o consentimento da autoridade afetada por golpe ou ameaça de golpe, prevalecendo o princípio de defesa da soberania e, portanto, da discricionariedade dos governos na resolução de seus problemas internos. Essa dificuldade é aprofundada ainda mais quando se trata, portanto, de um país com importância geopolítica significativa, como a Venezuela. Apesar do papel não ativo dos EUA na condução do processo, a organização acionou seus mecanismos para tentar solucionar a crise, ainda que o golpe tenha sido superado antes que a organização atuasse efetivamente.

3.2. O Caso Haitiano (2004)

Em 24 de fevereiro de 2004, o então presidente do Haiti, Jean Bertrand Aristide, deixa o poder e, em seu lugar, assume temporariamente o presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre. O general da reserva Herard Abraham, ex-comandante-chefe do exército haitiano, havia pedido a renúncia do presidente, acusando-o de expor o país a uma catástrofe e dizendo que ele não era mais capaz de organizar eleições livres. Em suas declarações, Abraham ainda dizia esperar que a comunidade internacional oferecesse uma saída à crise mediante a renúncia de Aristide. Abraham foi obrigado a renunciar ao cargo do exército em 1991, durante o primeiro mandato de Aristide, deixando a corporação e sendo substituído por um general que, no mesmo ano, promoveu um golpe de Estado que custou a Aristide três anos de exílio.

A crise de 2004 surgiu como uma revolta armada contra Aristide, na sequência de conflitos que ocorreram durante várias semanas no Haiti em fevereiro daquele ano. Aristide

havia sido eleito para um segundo mandato em 2001, em eleições que muitos acusaram de não serem livres e justas. O presidente vinha sendo criticado pela situação econômica do país e por não conter a corrupção, e vinha governando por decretos uma vez que as eleições previstas para ocorrerem no final de 2003 não puderam ser realizadas como planejado, devido a acusações da oposição, e porque a maioria dos mandatos dos legisladores havia expirado em janeiro de 2004.

Em 22 de fevereiro de 2004, rebeldes tomaram a segunda maior cidade do Haiti, Cabo Haitiano. No mesmo dia, uma equipe de mediadores formada por diplomatas dos Estados Unidos, França, Canadá e Bahamas apresentou um plano que permitiria a Aristide manter-se no poder até o final de seu mandato. Porém, este plano foi rejeitado pela oposição, que solicitava a renúncia do presidente, e, quando os rebeldes começaram a marchar em direção à Cidade de Porto Príncipe, Aristide cedeu às suas exigências, renunciando ao cargo. Diante do episódio, houve um pronunciamento por parte do primeiro-ministro da Jamaica afirmando que era necessária a autorização do envio urgente de forças multinacionais por parte do Conselho de Segurança da ONU para a restauração da ordem no Haiti (UNITED NATIONS, 2004). O primeiro-ministro afirmou ainda que o apoio internacional seria importante para preparar o terreno para as eleições parlamentares e presidenciais, quando oportunas, em discurso em nome da Comunidade do Caribe, CARICOM, que solicitou a reunião do Conselho (UNITED NATIONS, 2004). Em setembro de 2004 foi criada a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), criada pelo Conselho de Segurança da ONU por meio da Resolução 1542, com o intuito de restaurar a ordem no Haiti.

Em 19 de fevereiro de 2004 a OEA emitiu uma resolução intitulada Apoio à Ordem Pública e ao Fortalecimento da Democracia no Haiti, afirmando ter ouvido a apresentação do Representante Permanente do Haiti sobre os eventos ocorridos desde 5 de fevereiro de 2004, que perturbaram a ordem pública em muitas regiões do país e que resultaram na perda de numerosas vidas humanas (OEA, 2004a). A organização demonstrou-se profundamente preocupada com “a gravidade da situação, a tenacidade da crise política e os enormes desafios socioeconômicos, particularmente a extrema pobreza e seus efeitos devastadores sobre o povo haitiano e a polarização que caracteriza a situação política no Haiti” (OEA, 2004a). Manifestou preocupação também com a crescente crise humanitária e a condição da população civil afetada pela violência, reconhecendo que “a violência e os grupos armados constituem um obstáculo importante à governabilidade e ao progresso rumo a uma resolução

pacífica, negociada, democrática e constitucional para a crise política no Haiti” (OEA, 2004a).

A resolução fez menção ao fato de a Carta da OEA reconhecer que “a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região e que um dos propósitos essenciais da organização é promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não intervenção” (OEA, 2004a). Além disso, a resolução ainda reafirmou que a Carta Democrática Interamericana reconhece que “os povos da América têm direito à democracia e seus governos tem obrigação de promovê-la e defendê-la”, fazendo menção aos elementos essenciais que constituem a democracia representativa tais como dispostos no artigo 3 da carta democrática. Reafirmou ainda o espírito da Resolução 31 da Assembleia Geral, segundo a qual “a governabilidade democrática requer a participação responsável de todos os atores sociais na construção de consensos necessários ao fortalecimento de suas democracias”, reafirmando ainda a importância de outras resoluções da OEA que buscaram dispor sobre o apoio e o fortalecimento da democracia haitiana³ (OEA, 2004a).

Esta resolução ainda reconheceu o importante papel da Missão Especial da OEA para o Fortalecimento da Democracia no Haiti, instaurada em março de 2002, e acolheu com satisfação a iniciativa da CARICOM em ajudar a solucionar a crise. O documento condenou veementemente “a violência em diversas regiões do Haiti e instou o fim imediato da mesma, bem como deplorou a perda de vidas e os prejuízos materiais resultantes da crise”, condenando “as atividades criminosas que desafiam o regime de direito e as instituições governamentais estabelecidas” (OEA, 2004a). Expressou seu apoio à ordem constitucional no Haiti e seu firme e total apoio à iniciativa do CARICOM destinada a promover uma solução pacífica da situação no país, instando todos os setores relevantes da sociedade haitiana a cumprirem as medidas previstas pelo Plano de Ação Prévio da organização caribenha (OEA, 2004a).

O documento expressou ainda seu apoio ao Governo do Presidente Aristide, em seus esforços de restaurar a ordem pública por meios constitucionais e instando-o a que cumprisse todos os compromissos e observasse os prazos estipulados na iniciativa da CARICOM, incluindo os compromissos decorrentes de resoluções pertinentes da OEA (OEA, 2004a). A resolução instou ainda especificamente a oposição política e a sociedade civil a agir responsabilmente, denunciando o uso da violência, cumprindo suas responsabilidades e

empenhando-se no processo democrático, conforme a proposta da CARICOM (OEA, 2004a). Reiterou firme apoio aos esforços empreendidos pela Missão Especial da OEA para contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas do Haiti e instar os Estados membros e outros membros e organizações da comunidade internacional a que sustentem os esforços da Missão Especial mediante a prestação de apoio financeiro e de recursos humanos. (OEA, 2004a).

Em resolução do Conselho emitida posteriormente, em 26 de fevereiro de 2004, a OEA expressou profundo pesar pelo fato de que a oposição no Haiti não aceitou o Plano de Ação da CARICOM, afirmando que este oferecia as melhores possibilidades para uma resolução pacífica da crise (OEA, 2004b). O documento resolveu então instar o Conselho de Segurança das Nações Unidas a que tomasse as medidas urgentes necessárias e apropriadas, tal e como previstas na Carta da ONU, para abordar a crise no Haiti (OEA, 2004b). Outra resolução foi ainda emitida durante as sessões ordinárias da Assembleia Geral de 2004 em que a assembleia se manifestou preocupada com a crise constitucional que vivia o Haiti desde maio de 2000, ressaltando a falta de acordo entre os atores políticos internos, que impediu que os esforços da OEA, da Comunidade do Caribe (CARICOM) e da comunidade internacional facilitassem uma solução pacífica e democrática para a crise (OEA, 2004c).

A resolução reconheceu ainda que o que houve no país foi uma alteração do regime constitucional, que teve início antes de 29 de fevereiro de 2004 e que prejudicou a ordem democrática do Haiti (OEA, 2004c). Solicitou ao Governo de transição do país que continuasse a criar condições conducentes à realização de eleições livres, justas e democráticas, com a brevidade possível, em conformidade com a Carta Democrática Interamericana (OEA, 2004c). Solicitou ainda à Missão Especial da OEA para o Fortalecimento da Democracia no Haiti que, em conformidade com os artigos 23 e 24 da Carta Democrática, prestasse assistência ao Conselho Eleitoral Provisório na preparação, organização e supervisão das eleições e na divulgação dos resultados, em colaboração com a MINUSTAH (OEA, 2004c).

Com relação ao quadro que utilizamos para análise, pode-se afirmar, a partir de seu primeiro aspecto, que o Haiti é um país cujo poder relativo é baixo se comparado aos demais países da região. O Haiti foi o primeiro país latino-americano a tornar-se independente, e também o primeiro país da América a abolir a escravidão. Sua trajetória política interna é marcada pela instabilidade institucional e pela intervenção externa, e o país enfrenta

problemas de ordem social e econômica que afetam a qualidade de vida de sua população até os dias atuais. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2020, o Haiti é o país das Américas com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), estando também em uma das últimas posições do ranking global (PNUD, 2021). Pode-se afirmar que o país, por enfrentar muitos problemas internamente, acaba por desempenhar mais um papel de receptor da ajuda externa do que de promotor de sua projeção internacional através de sua política externa.

Durante a crise, os Estados Unidos, enquanto hegemom regional, não desempenharam um papel ativo no sentido de desencorajar a oposição ao presidente Aristide, o que pode se justificar pelas percepções negativas do governo estadunidense com relação à forte retórica anti-imperialista da política de Aristide (PALESTINI, 2020, pg. 9). Desde 2000, os EUA haviam adotado um embargo de ajuda externa ao Haiti (PALESTINI, 2020, pg. 9). No que diz respeito à atuação da OEA durante a crise, o terceiro aspecto de nosso quadro analítico, verifica-se que a organização buscou apoiar outras organizações como CARICOM e a ONU, que desempenharam um papel no sentido de facilitar a continuidade do mandato de Aristide a partir de um acordo com a oposição, o que não se alcançou. Além disso, pode-se afirmar que a OEA adotou um papel ativo na mediação da situação a partir do envio de uma missão especial, alguns anos antes do golpe, para supervisionar as eleições no país e fortalecer o regime democrático. No entanto, verifica-se que Aristide não invocou o artigo 17 da Carta Democrática da OEA, o qual prevê que um governo de um Estado membro pode recorrer ao Secretário-Geral ou ao Conselho Permanente da organização quando considerar que seu processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício do poder está em risco. A OEA, como dito anteriormente, reconheceu a situação ocorrida no Haiti como alteração da ordem constitucional, porém este reconhecimento veio apenas na sessão ordinária da Assembleia Geral que ocorreu em 2004.

O CARICOM adotou uma postura mais dura do que a OEA em relação à crise, suspendendo a participação do governo interino na organização (PALESTINI, 2020, pg. 9). Deve-se ressaltar que a condução da situação no Haiti não levou à volta de Aristide ao poder. Boniface Alexandre, seu sucessor, foi empossado ainda em agosto de 2004, permanecendo no poder até maio de 2006, quando foi sucedido por René Préval, vencedor das eleições presidenciais em 7 de fevereiro daquele ano. O CARICOM adotou uma postura mais dura do que a OEA em relação à crise, suspendendo a participação do governo interino na

organização. As tentativas de mediação de ambas as organizações, entretanto, foram dispensadas pela oposição de Aristide. Pode-se afirmar, portanto, que a não recondução de Aristide ao poder se deve à oposição ao presidente na política doméstica, e às ações dos Estados Unidos, que haviam implantado anteriormente um embargo ao Haiti e não desempenharam um papel para conter a deposição do presidente. Além disso, percebe-se que a OEA, em suas resoluções, não assumiu um papel protagônico com relação à crise, reservando-se a apoiar os planos de ação de outras organizações, CARICOM e ONU.

3.3. O Caso Hondurenho (2009)

Em 28 de junho de 2009 ocorreu em Honduras um golpe de estado contra o então presidente do país, Manuel Zelaya. O exército hondurenho, cumprindo ordens da Suprema Corte, destituiu o presidente, que partiu para o exílio na Costa Rica. Zelaya havia tentado programar anteriormente uma votação em um referendo para a convocação de uma assembleia constituinte com o intuito de reescrever a constituição do país. A Corte condenou a proposta de Zelaya como inconstitucional, em virtude de sua suposta intenção de eliminar o limite do mandato presidencial. No mesmo dia em que Zelaya foi destituído, o Congresso hondurenho votou por sua remoção do cargo e nomeou o presidente do Congresso, Roberto Micheletti, como seu sucessor constitucional.

Houve uma reação generalizada ao golpe por parte da comunidade internacional. As Nações Unidas, a OEA e a União Europeia condenaram o episódio, reconhecendo-o como um golpe militar. O período ordinário de sessões da OEA havia ocorrido em Honduras naquele ano, no início de junho, antes, portanto, do episódio do golpe. Antes da destituição de Zelaya, o Conselho Permanente manifestou, em 26 de junho, que havia recebido a solicitação de assistência por parte do governo hondurenho nos termos do artigo 17 de Carta Democrática Interamericana. Nesta resolução, o conselho afirmou que havia escutado a apresentação do representante permanente de Honduras sobre a situação em seu país e demonstrou preocupação pelos recentes acontecimentos que poderiam colocar em risco “o processo político institucional democrático e o exercício legítimo do poder” (OEA, 2009a).

O conselho resolveu “aceitar o pedido do Governo constitucional e democrático de Honduras no sentido de apoiar a preservação e o fortalecimento das instituições democráticas do país, no âmbito do Estado de Direito” e fazer “um apelo a todos os atores políticos e sociais para que suas ações fossem enquadradas no respeito ao Estado de Direito” (OEA, 2009a). Além disso, esta resolução encarregou o secretário-geral da OEA de “estabelecer, com urgência, uma Comissão Especial para visitar Honduras a fim de analisar os fatos e contribuir para um amplo diálogo nacional”, “a fim de encontrar soluções democráticas para a situação existente e relatar seus esforços ao Conselho Permanente” (OEA, 2009a).

No dia em que ocorreu o episódio, o conselho emitiu também uma resolução (CP/RES. 953) em que classificou a situação de Honduras como grave, reconhecendo o episódio de destituição de Zelaya como um golpe, uma alteração inconstitucional da ordem democrática rechaçada e repudiada pelo conselho (OEA, 2009b). Nesta resolução, o Conselho Permanente exigiu o imediato retorno de Zelaya a suas funções constitucionais, declarando que não reconheceria nenhum governo que surgisse de uma ruptura inconstitucional (OEA, 2009b). Encomendou ainda ao secretário-geral que, de maneira urgente, se fizesse presente na reunião do Sistema da Integração Centro-americana (SICA) e que, em conformidade com o artigo 20 da carta democrática, levasse adiante todas as consultas que fossem necessárias juntamente com os Estados membros da organização (OEA, 2009b).

A resolução ainda convocou um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, no dia 30 de junho, para que esta adotasse as decisões que considerasse apropriadas conforme a Carta da Organização dos Estados Americanos, o direito internacional e as disposições da Carta Democrática Interamericana (OEA, 2009b). A Assembleia Geral, a partir desta convocatória, reforçou na resolução AG/RES. 1 (XXXVII-E/09) o que havia sido afirmado pelo Conselho Permanente, condenando o golpe de Estado, exigindo a restauração de Zelaya a suas funções constitucionais e reafirmando que os representantes designados pelo governo de Zelaya seriam considerados os representantes do Estado de Honduras ante a OEA (OEA, 2009c). A resolução da Assembleia Geral da OEA ainda instruiu o secretário-geral para que, junto com os representantes de vários países, realizasse as gestões diplomáticas dirigidas a restaurar a democracia e o Estado de Direito, e que restituísse o presidente Zelaya, conforme o previsto no artigo 20 da Carta Democrática Interamericana (OEA, 2009c).

A Assembleia Geral ainda decidiu que, caso as iniciativas tomadas não prosperassem dentro de um prazo de 72 horas, a Assembleia Geral Extraordinária aplicaria imediatamente o

artigo 21 da Carta Democrática para suspender Honduras (OEA, 2009c). Em resolução aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 4 de julho de 2009, a assembleia resolveu suspender Honduras do exercício de seu direito de participação na OEA, conforme o artigo 21 da carta democrática, com efeito imediato (OEA, 2009d). Nesta resolução, a assembleia afirmou ter recebido o relatório do então secretário-geral sobre as gestões diplomáticas realizadas conforme o artigo 20 da carta democrática e destinadas a restaurar a democracia e o Estado de Direito no país, bem como restituir o presidente Zelaya ao seu cargo, e chegou à conclusão de que estas gestões foram infrutíferas (OEA, 2009d).

A assembleia ainda constatou que o regime resultante do golpe de estado se recusou a acatar o disposto na resolução AG/RES. 1(XXXVII-E/09) aprovada pelo Trigésimo Sétimo Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) (OEA, 2009d). Afirmou ainda ter realizado uma votação entre os Estados membros nos termos do artigo 21 da Carta Democrática Interamericana (OEA, 2009d). Decidiu-se que Honduras estaria suspensa de seu direito de participação na organização, mas o país deveria continuar cumprindo suas obrigações como membro da organização, sobretudo em relação à preservação dos direitos humanos e à atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 2009d).

Com relação seu poder relativo, pode-se afirmar que Honduras é um dos menores e mais pobres países da América Latina, marcado por uma alta desigualdade na distribuição de sua riqueza, sendo bastante dependente da ajuda externa. Pode-se afirmar que o golpe resultou do ambiente político polarizado do país, incluindo divisões dentro do próprio partido de Zelaya, o Partido Liberal. As políticas econômicas e sociais do presidente eram apoiadas por sindicatos e grupos da sociedade civil, mas o afastaram de algumas alas de seu partido, sobretudo a partir da aliança regional estabelecida por ele junto à ALBA, uma organização que se contrapõe às políticas estadunidenses para a região da América Latina. Honduras, portanto, não possui um poder relativo alto se comparado a outros países latino-americanos quando tomamos em conta seus aspectos políticos, sociais e econômicos, bem como sua participação internacional e projeção geopolítica.

Com relação à reação dos Estados Unidos, o hegemon regional, diante do episódio de golpe, verifica-se que seu Departamento de Estado condenou a destituição de Zelaya e continuou a reconhecê-lo como o único presidente constitucional do país, cancelando os vistos de algumas autoridades hondurenhas e programas de ajuda a Honduras. Vários fundos

de ajuda ao país, como os do Banco Mundial e do Banco Centro-Americano para a Integração Econômica, foram cortados. Apesar da posição de Washington em defesa da volta de Zelaya ao poder e da restituição da normalidade democrática em Honduras, alguns governos de esquerda, como o de Cuba, acusaram o então presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, de não adotar uma postura suficientemente crítica ao golpe.

Observa-se que o governo interino que sucedeu Zelaya se fortificou no poder, desafiando pedidos e a pressão internacional para que permitisse a retomada da presidência por parte do presidente deposto. Em meio aos impasses nas negociações em torno da crise instaurada, foi anunciado pelo presidente do Congresso hondurenho que a decisão sobre a volta de Zelaya seria tomada apenas no dia 2 de dezembro, três dias depois da data marcada para ocorrerem novas eleições presidenciais, que foram apoiadas pelos Estados Unidos (apesar do impasse sobre a volta do presidente deposto).

O candidato Porfirio Lobo, do Partido Nacional, saiu vitorioso do pleito, contando com reconhecimento dos Estados Unidos. O Congresso votou contra a restituição de Zelaya após as eleições. Micheletti e seus apoiadores conseguiram resistir às pressões internacionais e entregaram o poder a Porfirio Lobo em 27 de janeiro de 2010, sete meses após o golpe, sem que fossem punidos e sem que Zelaya reassumisse o poder neste período. Micheletti ainda recebeu anistia política aprovada pelo Congresso. Zelaya ficou abrigado na embaixada do Brasil em Honduras após retornar ao país em setembro de 2009, ficando na embaixada até a posse de Lobo, uma vez que vinha sendo acusado de violação à Constituição hondurenha. Durante o período de negociações, integrantes da comissão da OEA se retiraram do país após a falta de acordo entre o governo interino de Micheletti e o presidente deposto, antes das eleições ocorrerem, ainda em outubro de 2009, e sem garantias sobre o fim da crise.

Apesar da grande reação internacional ao golpe em Honduras, não só por parte de organizações regionais como o Mercosul, a OEA, a UNASUL, a ALBA, o Grupo do Rio, dentre outras, mas também por parte da União Europeia, as Nações Unidas e outras instituições que impuseram sanções ao país, Zelaya não reassumiu o poder. Isso pode ser explicado tanto pela resistência política doméstica daqueles que eram contrários à volta do presidente deposto quanto, posteriormente, pelo entendimento de que a crise poderia ser solucionada com novas eleições, não havendo necessidade de que Zelaya reassumisse a presidência. Este entendimento foi de encontro ao posicionamento inicial de organizações

como a OEA e a ONU que condenaram o episódio, reconhecendo-o como um golpe, e afirmaram que não reconheceriam outro governo que não o de Zelaya.

Pode-se argumentar que o fato destas organizações não terem reconhecido o governo de Micheletti de início, e, também, do secretário-geral da OEA ter se recusado a se encontrar com ele durante sua visita de inspeção à Tegucigalpa, somada à forte reação à crise, suspendendo Honduras e aplicando sanções ao país, podem ter minado a capacidade da organização em mediar as negociações. Deve-se ressaltar que a resistência política doméstica ao retorno de Zelaya e o apoio ao governo de Micheletti por parte da Suprema Corte, das forças armadas e do congresso do país ocorreram mesmo com a dependência de Honduras com relação à ajuda externa e de crédito de instituições financeiras internacionais.

Mesmo sendo um país com poder relativo baixo se comparado aos demais países da região, o que talvez explique a forte reação da OEA ao episódio, o governo estabelecido a partir do golpe conseguiu resistir às pressões internacionais, que se estabeleceram tanto bilateralmente quanto multilateralmente. Desta forma, apesar de a OEA ter assumido um papel de liderança durante o processo, adotando uma resposta rápida e forte à crise (a mais forte em vinte de anos de existência da carta democrática), um entendimento entre as partes, para que fosse colocado um fim à crise, não foi alcançado.

Após a suspensão de Honduras da OEA não ter surtido o efeito de reversão do golpe que se esperava, o governo dos EUA, a OEA e os países vizinhos da América Central tentaram encontrar uma solução negociada para a crise entre Micheletti e Zelaya, com os esforços culminando em um esboço de acordo chamado Acordo de San José, e posteriormente, no Acordo de Guaymuras (LEGLER, 2010b, pg. 213). Este último acordo previa a instalação de um governo de unidade nacional e o retorno de Zelaya, porém, os dois lados nunca chegaram a um acordo sobre a composição do governo de unidade e o acordo nunca especificou uma data para o retorno de Zelaya (LEGLER, 2010b, pg. 613). Além disso, o acordo exigia também um longo processo de consulta intragovernamental e a aprovação do Congresso hondurenho que, em 2 de dezembro de 2009, votou contra a restauração de Zelaya (LEGLER, 2010b, pgs. 613-614).

Para além da resistência doméstica dos poderes hondurenhos, pode-se argumentar que mudança de posição dos Estados Unidos ao longo do tempo com relação à exigência do retorno de Zelaya ao poder contribuiu para o desfecho que se observou nesta crise. A volta

de Honduras à OEA foi aprovada dois anos após o golpe, em 2011, quando Zelaya retornou ao país depois de ser anistiado pelo governo de Porfirio Lobo (as acusações judiciais contra Zelaya foram retiradas), o ex-presidente estava exilado na República Dominicana. A OEA entendeu que Honduras havia cumprido com uma série de condições para que voltasse a participar plenamente da organização, mesmo assim a volta do país sofreu oposição por parte do Equador, que votou contra a readmissão de Honduras.

Legler (2010b, pg. 611) afirma que o golpe em Honduras é uma ilustração de um conjunto de novas ameaças à democracia, em que os poderes legislativos e judiciários têm emergido como forças potencialmente desestabilizadoras dos regimes democráticos. Inclusive, segundo o autor, o que diferencia este golpe em Honduras de golpes militares clássicos é que os militares não apreenderam o poder por meio de suas ações, mas por meio do cumprimento de ordens da suprema corte do país, conferindo um caráter de legalidade constitucional à destituição de Zelaya (2010,b, pgs. 611-612).

3.4. O Caso Equatoriano (2010)

Em 30 setembro de 2010 instaurou-se uma crise política no Equador, depois que policiais se rebelaram contra uma lei de redução de gastos de segurança pública que afetava seus salários e contra o governo do então presidente do Equador, Rafael Correa. Correa classificou o episódio como uma tentativa de golpe uma vez que os manifestantes invadiram o Congresso, tomaram o controle de quartéis da polícia e ocuparam o aeroporto internacional Mariscal Sucre de Quito. A rebelião, apesar de frustrada, serviu para trazer questionamentos ao governo de Rafael Correa, trazendo à tona alguns problemas sociais do país e divisões dentro do governo, sobretudo entre Executivo e Forças Armadas.

A crise que ameaçou o governo Correa gerou divergência sobre sua natureza, se constituiu uma tentativa de golpe de Estado ou não. Pode-se argumentar que a rebelião foi apenas um protesto dos policiais, sem a intenção de derrubar o governo. Estes protestos foram marcados por violência, deixando alguns mortos e dezenas de pessoas feridas. Correa denunciou os episódios como uma tentativa de golpe promovida pela oposição. O presidente enfrentava oposição por parte dos setores vinculados ao ex-presidente do país, Lúcio

Gutierrez, que antecedeu Correa e renunciara ao cargo após intensos protestos populares, bem como de parlamentares dentro de seu próprio partido, em virtude das medidas que vinha adotando a partir de uma nova legislação do funcionalismo público.

Correa buscou, ao longo de seu governo, reduzir a dependência econômica do Equador com relação aos Estados Unidos, alinhando o país à ALBA, da qual faziam parte Venezuela e Bolívia, dos seus aliados Hugo Chávez e Evo Morales, respectivamente, dentre outros países. Adotou, durante seu governo, uma postura nacionalista que buscava o desenvolvimento interno do país, a partir da revisão de contratos com multinacionais de petróleo, da renegociação da dívida externa e de uma posição contrária à assinatura de tratados de livre-comércio com os Estados Unidos. Em 2008, Correa, com maioria no congresso, havia convocado uma Assembleia Constituinte que promulgou uma nova Constituição para o país, trazendo como principais mudanças a possibilidade de reeleição do presidente, a valorização dos direitos dos povos indígenas, o aumento da independência do poder judiciário, dentre outros temas.

Correa se pronunciou afirmando que não iria derrubar a lei que reduzia parte dos benefícios de carreira dos policiais. O governo anunciou estado de exceção no país pelo período de cinco dias, após o protesto. Durante o episódio, Correa foi agredido por manifestantes com gás lacrimogênio, tendo de ficar em um hospital, cercado posteriormente por policiais rebeldes. Apesar das manifestações, o chefe das Forças Armadas se pronunciou dizendo que as tropas militares estavam subordinadas à autoridade do presidente, com outros setores militares e da polícia afirmando que apoiavam o governo. Esta posição por parte do chefe das Forças Armadas e o fato de que Correa manteve o controle do governo, sem que ninguém tentasse sucedê-lo, reforça a percepção de que as manifestações não configuraram uma tentativa de golpe contra o presidente, apesar dele reconhecê-las como tal.

Tanto políticos da base de Correa quanto membros da oposição do Equador, incluindo o ex-presidente Lúcio Gutierrez, pediram que o parlamento fosse dissolvido e que as eleições presidenciais fossem antecipadas de modo que a crise fosse solucionada (medida prevista pela constituição equatoriana). O episódio revelou o descontentamento de alguns setores com relação à política de Rafael Correa e sua nova legislação do funcionalismo público, havendo o entendimento de que as manifestações eram legítimas e não configuravam uma tentativa de golpe de Estado. Correa foi criticado pela própria base que o apoiava por alterar os direitos

dos trabalhadores, receando que a oposição fizesse uso político do descontentamento de policiais e servidores públicos.

Em face do episódio, o Conselho Permanente da OEA emitiu uma resolução em 30 de setembro intitulada “Situação na República do Equador” em que afirma ter escutado a exposição do Representante Permanente do Equador sobre a situação que imperava no país, a qual atentava “contra a ordem democrática, a institucionalidade e o Estado de Direito no Equador” (OEA, 2010). Na sua resolução, o Conselho ressaltou que estava tomando em conta o que dispõe a Carta da OEA e a Carta Democrática Interamericana sobre o fortalecimento e a preservação da institucionalidade democrática, afirmando preocupar-se com os atos de violência “contra a integridade do Presidente Constitucional da República do Equador, Rafael Correa Delgado, e com o desafio à sua autoridade” (OEA, 2010).

O Conselho resolveu “repudiar qualquer tentativa de alterar a institucionalidade democrática no Equador” e “apoiar firmemente a República do Equador e o Governo do Presidente Rafael Correa Delgado em seu dever de preservar a ordem institucional e democrática e o Estado de Direito” (OEA, 2010). Além disso, o Conselho fez “um apelo enérgico à força pública do Equador e aos setores políticos e sociais, no sentido de evitar todo ato de violência ou qualquer outro ato” que pudesse “exacerbar uma situação de instabilidade política”, ou que atentasse contra a ordem democrática instituída, a paz social e a segurança pública (OEA, 2010). Foi solicitado ao governo do Equador que continuasse a informar o desenrolar dos acontecimentos no país, a fim de que se tomassem as ações pertinentes para fortalecer e preservar a institucionalidade democrática (OEA, 2010). Além disso, foi solicitado que o secretário-geral proporcionasse todo o apoio da organização a pedido do governo do Equador, a fim de preservar a institucionalidade democrática (OEA, 2010).

Tomando nosso quadro analítico como base, este episódio que ocorreu no Equador configurou uma tentativa de golpe de Estado contra o então incumbente do governo do país. Em relação ao poder relativo do país, pode-se afirmar que o Equador não se posiciona, no âmbito da América Latina, como um dos maiores *players* ou como um país que possui grande projeção em âmbito internacional. O país pertenceu à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de 1973 a 1992, quando teve seu status de membro suspenso, e de 2007 até 2020, quando, por iniciativa do novo governo do Equador em cortar gastos, deixou a organização. Apesar de membro da OPEP, o Equador possuía o menor volume de produção de petróleo se comparado aos demais países da organização. Embora produzisse uma

quantidade menor que os demais países, deve-se ressaltar que o petróleo é uma das principais fontes de receita para o orçamento do Estado equatoriano e que o país sofre com as oscilações do preço da commodity. Deve-se considerar ainda que o Equador é dependente da ajuda externa e do financiamento de organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e, além disso, realizou, na década de 2000, a dolarização de sua economia.

Em relação à sua inserção junto a organismos internacionais, o Equador é membro das Nações Unidas e de vários grupos regionais como a Organização dos Estados Americanos, o Grupo do Rio, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe, a Comunidade Andina (CAN) e a Organização Sul-Americana de Energia (OLADE). Além disso, o país foi membro da ALBA, tendo se retirado da organização em 2018, em meio à crise humanitária vivida pela Venezuela e o êxodo de venezuelanos para os países da região. Em 2019, o país se retira da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e pede devolução do edifício sede da organização que se localizava na capital do país, Quito. A saída do país de ambas as organizações pode ser explicada pela chegada ao poder do presidente Lenín Moreno, em 2017, em virtude de suas discordâncias com relação ao funcionamento das organizações e impasses com o governo venezuelano de Nicolás Maduro. Com isso podemos observar que, apesar da mudança recente, o Equador, durante o governo de Rafael Correa, buscou na integração a organizações regionais o eixo mais representativo de sua política externa.

Após a crise de 2010, presidentes da Venezuela e Bolívia, respectivamente, Hugo Chávez e Evo Morales, acusaram os Estados Unidos de estarem envolvidos no levante policial. Chávez acusou os Estados Unidos de “desempoeirar o velho expediente dos golpes de Estado contra governos que não se subordinam” (EQUADOR..., 2010a). Morales acusou Washington de intervir em quatro tentativas de golpes de Estado na América Latina desde 2002, sendo a última esta que ocorria no Equador (EQUADOR..., 2010a). O porta-voz do Departamento de Estado dos Estados Unidos respondeu a estas acusações dizendo que elas são possuíam valor e afirmando que “os Estados Unidos, assim como outras nações do continente e em outras regiões, criticaram os distúrbios, expressaram seu total apoio às instituições democráticas do Equador e ao presidente Correa”, chamando os equatorianos ao diálogo (EQUADOR..., 2010a). O ministro das Relações Exteriores do Equador, Ricardo Patiño, afirmou que cria firmemente que Barack Obama não estava envolvido com o levante ocorrido no Equador e tampouco suas principais autoridades (EUA..., 2010). Entretanto,

Patiño afirmou ainda que não estranhariam se tivesse havido a participação de “grupos de poder” dos Estados Unidos, grupos que, segundo ele, “não são controlados pelo governo” (EUA..., 2010).

A UNASUL também condenou a rebelião e aprovou uma declaração que condenou energicamente “a tentativa de golpe de Estado e posterior sequestro de Rafael Correa” e ressaltou a necessidade de que os responsáveis do levante golpista fossem julgados e condenados (UNASUL..., 2010). O documento da UNASUL ainda advertiu que os governos da região não tolerariam, sob nenhuma hipótese, “qualquer novo desafio à autoridade constitucional ou tentativa de golpe ao poder civil legitimamente eleito” (UNASUL..., 2010). A organização ainda afirmou que, em caso de novos levantes, seriam adotadas “medidas concretas e imediatas, tais como fechamentos de fronteiras, suspensão do comércio, tráfego aéreo, fornecimento de energia e serviços” (UNASUL..., 2010). Cabe ressaltar que, a partir deste episódio, a UNASUL deu seguimento à adoção de uma cláusula democrática ao seu tratado constitutivo. Reconhece-se, portanto, que a organização buscou, por meio de seus membros, mobilizar-se no intuito de manifestar preocupação com o episódio ocorrido e propor respostas para resolver a crise.

A OEA, como dito anteriormente, realizou uma sessão extraordinária em que aprovou uma resolução apoiando o presidente do Equador, diante da revolta policial ocorrida. A OEA ainda se pronunciou afirmando que parte dos dirigentes da revolta policial ocorrida no dia 30 de setembro no Equador tinha por objetivo “desestabilizar” o governo de Correa, mas a organização garantiu que a democracia do país é “sólida” (EQUADOR..., 2010b). Segundo José Miguel Insulza, então secretário-geral da OEA, que apresentou em Washington o informe sobre a sua viagem a Quito ocorrida em 1º de outubro, o que se conseguiu deter no Equador foi uma tentativa de golpe de Estado (EQUADOR..., 2010b). Insulza prestara apoio a Correa durante sua viagem, e afirmou que estava convencido de que “provavelmente uma parte importante do contingente policial que se insurgiu pode ter sido levada a esta sublevação com argumentos econômicos”, referindo-se ao motivo alegado pelas forças policiais para o início da revolta (EQUADOR..., 2010b).

Insulza ainda afirmou não duvidar que a intenção de outros que estavam envolvidos neste episódio era de levar a sublevação até a ingovernabilidade e provocar a desestabilização do governo de Correa (EQUADOR..., 2010b). Em apresentação diante do Conselho Permanente da OEA, Insulza afirmou que a “estratégia” por parte dos policiais era criar um

cenário de caos e obrigar, no mínimo, que o governo cedesse completamente às exigências econômicas por parte da lei que reduzia os benefícios dos policiais e, no máximo, provocar a desestabilização do governo (EQUADOR..., 2010b). Na visão de Insulza, o Equador tinha sofrido um golpe de Estado. Para o secretário-geral, a democracia do país mostrava-se sólida por resistir a este ataque importante, porém, reconheceu que a nação foi prejudicada pelos protestos e conflitos (EQUADOR..., 2010b). A atuação da OEA se resumiu, portanto, a reconhecer o episódio como uma tentativa de golpe, reunindo seu Conselho Permanente para elaborar uma resolução em defesa da ordem democrática no Equador e enviando seu secretário-geral em uma missão ao país para reconhecer os fatos do cenário de crise que se desenhou. A explicação para o tipo de resposta pode estar no não agravamento da crise que abalara o governo de Rafael Correa, uma vez que o presidente, apesar das ameaças sofridas, não foi destituído como nos casos anteriormente analisados.

3.5. A Atuação da OEA a partir dos Casos Analisados

Com a análise dos casos feita anteriormente, pode-se concluir que a OEA buscou responder a cada um destes episódios de crise, alterações ou tentativas de alteração da ordem democrática, que ocorreram na primeira década do século XXI na América Latina. Deve-se reforçar, mais uma vez, que todos os episódios aqui analisados podem se enquadrar na categoria de golpe ou tentativa de golpe de Estado a partir de forças externas aos respectivos governos, sejam estas forças grupos militares ou da sociedade civil em geral. São, portanto, episódios de mesma natureza. Entretanto, a resposta da OEA a cada um deles se deu de modo distinto.

Consideramos, dentro do quadro analítico desenhado para esta pesquisa, que a variável dependente, o tipo de resposta da OEA, poderia ser explicada: 1) pelo poder relativo do Estado afetado; 2) pelo papel desempenhado pelo hegemom regional, os Estados Unidos, durante cada crise. Concluímos que ambos os fatores influenciam na atuação da organização diante de cada episódio. Estados com poder relativo mais fraco, com instabilidade institucional interna, dependentes de ajuda externa e com menos recursos econômicos são mais propensos a receber respostas mais duras da parte da organização do que Estados mais poderosos. Isto pode ser verificado no caso de Honduras, um país de baixo poder relativo que,

diante do episódio de golpe contra Zelaya, sofreu grande represália de parte da comunidade internacional, recebendo sanções econômicas e sendo suspensa da OEA em virtude da dificuldade de se resolver a crise através de negociações.

O contraste é feito com a Venezuela, um país de poder relativo mais elevado se comparado a Honduras, por causa de sua projeção regional, suas alianças e liderança em blocos regionais, bem como seu poderio econômico traduzido por suas amplas reservas de petróleo. Diante da crise venezuelana, a OEA interveio mediante o convite e disposição da autoridade de governo em endossar a atuação da organização, levando em conta o princípio de não intervenção em assuntos domésticos e da soberania dos países. Deve-se destacar outro fator que explica também o tipo de resposta e condução da crise em ambos os casos: a rápida retomada do poder ou não retomada do poder por parte do incumbente. Enquanto em Honduras a crise perdurou e a saída foram sanções e, posteriormente, novas eleições, Chávez retomou o poder na Venezuela em pouco tempo.

O Haiti também se enquadra na mesma posição de poder relativo mais baixo de Honduras, por ser um país dependente de ajuda externa e que enfrenta muitos problemas relacionados à sua instabilidade institucional doméstica e dificuldades socioeconômicas. Entretanto, a resposta da OEA ao golpe ocorrido no Haiti foi diferente da resposta ao episódio hondurenho. Em ambos os casos a oposição doméstica levou a dificuldades de se chegar a um acordo e à restituição do presidente deposto ao poder antes que ocorressem novas eleições. Pode-se apontar o papel dos Estados Unidos, o hegemom regional, diante de cada crise, para se explicar a diferença de atuação da OEA nos casos hondurenho e haitiano, mesmo se tratando, em ambos os casos, de países de baixo poder relativo. A análise dos casos permite-nos afirmar que a atuação da OEA diante de cada crise esteve alinhada à posição dos Estados Unidos. No caso haitiano, a oposição dos Estados Unidos com relação às políticas de Aristide, inclusive tendo aplicado anteriormente sanções ao seu governo, pode explicar o fato de a OEA não ter assumido um papel protagônico na resolução da crise haitiana, uma vez que, sendo o Haiti um país de baixo poder relativo, esperava-se uma reação maior da organização.

Entretanto, não podemos afirmar que a falta de uma reação maior da OEA ao caso haitiano se resume aos interesses da política externa dos Estados Unidos. Outro fator, que não consideramos no quadro analítico, deve ser levado em conta neste caso: a atuação concomitante de outras organizações. Pode-se atribuir a falta de protagonismo da OEA no caso haitiano à atuação ou iniciativa de outras organizações na resolução da crise (a ONU e

envio de uma missão de paz). Outro fator que não consideramos na análise e que se mostra importante na explicação da resposta da OEA ao episódio do Haiti é a resistência dos grupos domésticos aos presidentes depostos ou que sofreram tentativas de golpe. Em virtude da resistência doméstica à volta de Aristide, a OEA preferiu apoiar as decisões de outras organizações para a solução da crise. Além disso, a intensidade dos episódios mostra-se como um terceiro fator importante na explicação da resposta da organização à crise.

Portanto, os resultados da pesquisa nos permitem chegar às seguintes conclusões com relação a três novos fatores explicativos (que devem ser somados ao quadro analítico que utilizamos para a análise dos casos): 1) diante da atuação de outras organizações ou quando estas assumem a iniciativa na resolução das crises, a OEA pode deixar de assumir a liderança na condução do episódio e passar a apoiar as decisões e a atuação de outras organizações; 2) se há uma resistência doméstica forte ao presidente deposto ou que sofreu tentativa de golpe, a OEA tende a manifestar apoio ao presidente, porém, outras soluções, em vez da retomada do governante deposto ao poder, tendem a ocorrer, como a realização de novas eleições, uma vez que a atuação da OEA se reduz em virtude da resistência doméstica; e 3) quanto maior a intensidade do golpe, maior a tendência da organização em responder ao episódio por meio de uma sanção ou envio de uma missão observadora, e, quando uma crise logo se resolve, ou se o governante ameaçado é mantido no poder, como nos casos venezuelano e equatoriano analisados, a intensidade da atuação da OEA se atenua e assume um caráter preventivo.

No caso haitiano de 2004, a atuação mais branda da OEA, mesmo se tratando de um país de baixo poder relativo e de um golpe concreto contra o incumbente, pode ser explicada, portanto, não apenas pelos interesses dos Estados Unidos, mas também pelo fato de que outras organizações internacionais estiveram envolvidas na resolução da crise, o que levou a OEA a apoiar as ações destas organizações em vez de tomar, ela mesma, o protagonismo do processo. Além disso, a OEA já vinha intervindo no cenário político do Haiti por meio da missão enviada ao país em 2002 e talvez isso tenha levado a organização a apoiar novas iniciativas ou o desempenho de uma ação conjunta com outras organizações, o CARICOM e a ONU. Além disso, a resposta da organização pode ser explicada em parte, também, pela alta oposição de grupos domésticos à retomada do poder pelo presidente deposto, o que levou a novas eleições no país, sem que Aristide retomasse o poder. Estes fatores explicam porque, apesar de o Haiti possuir um poder relativo baixo, a organização adotou uma resposta mais branda ao episódio mesmo se tratando de uma deposição concreta do incumbente.

Outro caso em que houve deposição concreta do incumbente em um país de poder relativo baixo foi em Honduras 2009. Neste caso, a resposta inicial da OEA também esteve alinhada ao discurso dos Estados Unidos. Com isso, podemos argumentar que os Estados Unidos exerceram, tanto no caso haitiano como no caso hondurenho, um papel determinante no modo de atuação da organização. Enquanto no caso haitiano as divergências entre Washington e o governo de Aristide levaram a uma atuação mais branda por parte da organização para com o episódio, no caso hondurenho, a resposta mais rápida e dura da organização ao golpe está alinhada à oposição inicial dos Estados Unidos de completa condenação à destituição de Zelaya e não reconhecimento do governo estabelecido.

Podem ser traçados paralelos entre o caso hondurenho e haitiano com relação ao desfecho da crise. Em Honduras, devido à forte oposição doméstica ao retorno de Zelaya ao poder, inclusive pela Suprema Corte do país, a OEA deixou o papel de mediação das negociações entre as partes e novas eleições foram realizadas sem que o presidente deposto reassumisse o poder, sendo que os Estados Unidos passaram a apoiar estas novas eleições como meio de resolução a crise. A forte oposição dos grupos domésticos ao incumbente deposto mais uma vez ajuda a explicar em parte a atuação da OEA, a diferença é que a oposição hondurenha resistiu a fortes embargos financeiros impostos por organizações internacionais e a suspensão da própria OEA. No caso haitiano, não houve uma resposta tão dura, uma vez que o governo deposto divergia das posições dos Estados Unidos. Em Honduras, com a possibilidade de resolver a crise com novas eleições, posição que passou a ser apoiada pelos EUA, a OEA deixou de conduzir as negociações entre a oposição e o presidente deposto. Com isso, pode-se observar que, tanto no caso haitiano como no hondurenho, a atuação da OEA esteve alinhada ao posicionamento dos EUA em relação à crise.

No caso equatoriano, ganha relevância explicativa o terceiro novo fator que consideramos nesta seção, que é a intensidade do golpe. Considera-se a hipótese de que a OEA agiria de modo mais duro a um golpe concreto contra o incumbente do que no caso de uma tentativa de golpe (sem deposição efetiva do incumbente). Este argumento pode ser questionado à medida que verificamos uma resposta por parte da organização com o envio de missões observadoras tanto no caso equatoriano, em que não houve a destituição do incumbente, quanto nos outros casos, em que a destituição do incumbente se concretizou. Entretanto, o modo de atuação da organização com o desenrolar dos acontecimentos é

alterado na medida em que o incumbente retoma o poder, como foi o caso venezuelano, ou não é retirado do cargo, como no caso equatoriano. Nos casos haitiano e hondurenho, vemos uma atuação da organização no sentido de chegar a um acordo com a oposição, com o intuito de trazer de volta ao poder os presidentes depostos e solucionar a crise. No Equador e na Venezuela, vemos um papel de mediação com os presidentes já no poder, e o caráter da atuação da organização passa a ser preventivo, com o intuito de evitar que os episódios de desestabilização democrática ocorram novamente.

Podemos concluir, por fim, que a atuação da organização depende, em grande parte, do convite dos incumbentes ou de acionamentos dos mecanismos de defesa da democracia por parte dos representantes dos respectivos países junto a OEA. Isso pode ser verificado nos casos aqui analisados e se torna mais claro no caso venezuelano, com a dependência da atuação da organização com relação à vontade política do incumbente uma vez que este reassumiu o poder. Isto nos leva a considerar que, apesar de buscarmos no âmbito externo ao país os fatores explicativos para a atuação da OEA, considerando a projeção geopolítica do país afetado, seu poder relativo, suas alianças internacionais, o papel dos Estados Unidos e de outras organizações, parte da atuação da organização é explicada por fatores domésticos e pela política interna dos países. Em todos os casos é importante se considerar o papel que assume a resistência ou oposição dos grupos domésticos à autoridade incumbente, a intensidade da ameaça à ordem democrática estabelecida e o histórico de instabilidade institucional da política no país considerado. Todos esses fatores mostram-se necessários para uma avaliação mais completa da atuação da organização por intermédio de seus mecanismos de proteção da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do trabalho aqui apresentado, da bibliografia revisada, das normas presentes no âmbito da OEA para a defesa da democracia e da análise dos casos, pode-se considerar que a OEA buscou, desde sua criação, estabelecer normas ou mecanismos de proteção à democracia e que o desenvolvimento destas normas esteve diretamente relacionado aos eventos de ameaça à democracia que ocorreram ao longo do tempo na América Latina. Deve-se destacar que a atuação da organização com relação aos episódios variou conforme o contexto político em que se inseriam seus atores, o que nos levou a buscar fatores explicativos para as diferentes atuações da organização diante de cada caso.

Como apontado anteriormente, e como é colocado pela bibliografia que revisamos, não podemos afirmar que os episódios de instabilidade dos regimes domésticos ou de redemocratização dos países estão alheios à influência da dinâmica das relações internacionais, de suas organizações e atores. Algumas organizações passaram a considerar a adoção de um regime democrático como condição para que um país viesse a integrá-las. Estas condições levaram ao desenvolvimento de normas por parte destas organizações e, no caso da OEA, podemos verificar como essas normas mudaram ao longo do tempo, bem como o entendimento dos Estados acerca do que constitui uma ameaça à democracia.

As ameaças aos regimes democráticos ganharam aspectos diferentes, se comparadas aos golpes militares denominados tradicionais, ou clássicos, em que há explicitamente a derrubada do poder incumbente por parte das forças armadas de um país. Outras ameaças surgiram como as ameaças à democracia pelo próprio incumbente, também denominado de auto golpe, ou a derrubada dos governos por meio de ações dos poderes legislativo e judiciário, o que acaba por conferir a estas destituições dos governantes um caráter de legitimidade constitucional. Como apontado anteriormente, a Carta Democrática Interamericana foi um esforço de adaptação das normas da OEA então existentes diante dessas novas ameaças à democracia que surgiram e que não tinham a forma do golpe militar clássico.

Além do aspecto mutante das ameaças aos regimes democráticos, outro fator que se coloca como um desafio para os mecanismos adotados pela organização é a própria interpretação do que é democracia e do que constitui uma ameaça ao regime democrático. No

processo de elaboração das normas internacionais, os Estados negociam os diversos entendimentos que possuem acerca dos temas abordados, com o intuito de chegar a um consenso acerca dos termos e do tipo de resposta que deve ser aplicada às diferentes situações. Muitas vezes as normas desenvolvidas não preveem alguns aspectos destas situações, o que faz com que os Estados se valham das normas já criadas, adaptando-as, ou criando novas normas. A divergência de interpretações diante das situações pode gerar problemas de aplicação da norma, levando a que os Estados não concordem sobre a forma como responder a uma situação. A divergência pode se dar tanto em relação aos termos das próprias normas criadas, quanto à natureza dos episódios que surgem e a forma de aplicação das normas a tais episódios.

Outro aspecto que pode gerar uma hesitação da parte dos Estados na aplicação das normas é o respeito ao princípio da soberania dos Estados e da não intervenção em assuntos domésticos. Conforme aponta a bibliografia que revisamos neste trabalho, os Estados se mostram resistentes em se submeterem a algumas regras, pois temem se tornar vulneráveis à intervenção externa em suas questões domésticas. Diante de um episódio de crise democrática em um Estado, os outros Estados vão refletir bem acerca da ideia da aplicação de sanções a este Estado em crise uma vez que, no futuro, diante de crises em seus próprios territórios, eles também podem ser submetidos à aplicação de sanções. Por querer que sua soberania seja respeitada, um Estado busca respeitar a soberania dos outros Estados. Diante da divergência de interpretações, da amplitude ou imprecisão das normas e levando em conta o princípio da soberania, a tomada de decisões dos Estados diante das diferentes situações assume um caráter discricionário, ou seja, arbitrário e dependente dos aspectos das diferentes situações.

Tomamos em conta no quadro analítico deste trabalho, como dois aspectos que condicionam a aplicação das normas diante dos diferentes episódios de crise democrática, o poder relativo do Estado em crise e o papel do hegemom regional, os EUA (uma vez que tratamos especificamente das normas de proteção da democracia da OEA). Estes dois aspectos mostram-se relevantes na explicação da atuação e resposta da OEA diante de cada caso. Levamos em conta as seguintes hipóteses, tendo em conta os dois aspectos acima mencionados: 1) quanto menor o poder relativo de um Estado em crise, maior a propensão da OEA em aplicar uma sanção a este Estado e, quanto maior seu poder relativo, menor a probabilidade dele sofrer uma sanção; 2) a atuação da OEA diante de cada crise está alinhada à posição e interesses da política externa dos Estados Unidos, o hegemom regional.

Os resultados de nossa análise nos permitem comprovar ambas as hipóteses, podendo-se concluir que o segundo aspecto, o papel dos Estados Unidos, possui um caráter ainda mais determinante sobre a atuação da OEA do que o próprio poder relativo do Estado afetado. Chegamos a esta conclusão tomando os episódios no Haiti, em 2004, e em Honduras, 2009. Ambos os países possuem um baixo poder relativo, uma vez que ambos os países são dependentes de ajuda externa, lidam com problemas de instabilidade em suas instituições domésticas e, por conseguinte, não assumem um papel protagônico em suas relações externas e em sua participação em organismos multilaterais. Apesar disso, e de ambos os casos consistirem em golpes contra o governo incumbente, e culminarem na destituição do chefe do poder executivo, a resposta da OEA aos dois casos se deu de modo distinto, e a explicação para esta diferença se encontra na posição dos Estados Unidos diante de cada caso. Em ambos, a resposta da organização esteve alinhada à posição estadunidense.

Os resultados da análise dos casos, entretanto, nos levam ainda a outros três aspectos que devem ser considerados para um entendimento mais robusto acerca da atuação da OEA em cada episódio: 1) a atuação de outras organizações; 2) a resistência doméstica ao retorno do presidente deposto ao poder; e 3) a intensidade da crise, se é caracterizada apenas pela ameaça de destituição do incumbente ou se culmina na destituição de fato. A atuação da OEA mostra-se condicionada também por estes outros três elementos. A depender do caso, eles assumem uma maior importância explicativa com relação à resposta da organização.

Podemos afirmar que a OEA pode assumir uma atuação conjunta com outras organizações internacionais a depender do caso, como visto no Haiti em 2004, inclusive delegando a essas outras organizações o papel de protagonista na tentativa de resolução da crise. Além disso, uma forte resistência doméstica à retomada do presidente deposto ao poder, como ocorreu no Haiti, em 2004, e em Honduras, em 2009, pode levar à frustração dos esforços das organizações internacionais em suas negociações e, por conseguinte, à não resolução das crises. No caso de Honduras, a oposição doméstica mostrou-se resistente, inclusive, à imposição de sanções econômicas ao país. Por fim, se a crise constitui apenas uma ameaça ao incumbente ou se, mesmo havendo destituição, o presidente deposto logo é restituído ao cargo, a atuação da OEA varia de uma posição mais dura para uma posição mais branda diante da crise, tendo em conta seu aparato normativo e os mecanismos de que pode se valer para a proteção da democracia nas Américas. Este último fator se mostrou determinante na atuação da organização diante dos casos venezuelano e equatoriano analisados.

Conclui-se que uma análise da defesa da democracia por parte de uma organização internacional não pode ser constituída apenas pela consideração de elementos presentes na arena internacional, que dizem respeito ao aparato normativo a que os Estados se submetem e ao poder relativo destes. Os elementos domésticos devem ser tomados em conta para uma explicação mais completa e um melhor entendimento acerca da atuação das organizações internacionais na defesa dos regimes democráticos. Da mesma forma, a dinâmica dos regimes domésticos não pode ser entendida como isolada ou fora da influência dos elementos que compõem a arena internacional, sendo influenciada pelas normas e pelos interesses dos atores externos.

NOTAS

[1] A teoria da paz democrática considera que as democracias estabelecidas devem ter não apenas uma pretensão normativa, mas um interesse estratégico genuíno em estender a democracia ao redor do globo a fim de alcançar os benefícios dela derivados tais como segurança, comércio, investimentos, a paz internacional e o bem-estar geral e dos indivíduos (WOLFF; WURM, 2011). De acordo com esta perspectiva, as guerras seriam promovidas por Estados não democráticos.

[2] Tal raciocínio segue o conceito gramsciano de hegemonia que entende que a dominação de um ator é baseada na coerção e no consenso, sendo este último alcançado por meio da difusão de ideias que teriam uma pretensão universal, garantindo o domínio do hegemom com o consentimento das partes dominadas. Esta perspectiva vai além, portanto, de uma abordagem meramente racionalista, pois considera que as ideias e normas desempenham um papel importante.

[3] As resoluções a que se faz referência são a CP/RES. 822 (1331/02), “Apoio ao fortalecimento da democracia no Haiti”; CP/RES. 806 (1303/02 corr. 1), “A situação no Haiti”; e CP/RES. 786 (1267/01), “Apoio à democracia no Haiti”; AG/RES. 1959 (XXXIII-O/03), “Apoio ao fortalecimento da democracia no Haiti”; AG/RES. 1841 (XXXII-O/02), “A situação no Haiti”; e AG/RES. 1831 (XXXI-O/01), “Apoio à Democracia no Haiti”.

REFERÊNCIAS

ARCENEUX, C.; PION-BERLIN, D. **Issues, Threats, and Institutions: Explaining Oas Responses to Democratic Dilemmas in Latin America.** Latin American Politics and Society, 49(2), 1-31. 2007.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics.** Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.

BONIFACE, D. S. **Is There a Democratic Norm in the Americas? An Analysis of the Organization of American States.** *Global Governance*. Vol. 8. No. 3. pgs. 365-381. 2002.

CHECKEL, Jeffrey. **International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework.** *International Organization*, vol. 59, no. 4, 2005.

CLOSA, C.; PALESTINI, S. **Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe.** *Investigación y Análisis. Pensamiento Propio*. No. 44. 2016.

COOPER, A. F.; LEGLER, T. **Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas.** Palgrave Macmillan. 2006.

COPPER, A. F.; LEGLER, T. **A Tale of Two Mesas: The OAS Defense of Democracy in Peru and Venezuela.** *Global Governance*. 11. 425-444. 2005.

COOPER, A. F.; LEGLER, T. **The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership.** *Latin American Politics & Society*. 2001.

DAVIES, Mathew. **Regional organisations and enduring defective democratic members.** *Review of International Studies*, 2017.

DONNO, D. **Who is Punished? Regional Intergovernmental Organizations and the Enforcement of Democratic Norms.** *International Organization*. 64. pgs. 593-625. 2010.

DREZZA, D. R. **O Controle das Instituições Democráticas por Organizações Internacionais: Análise das Aplicações da Carta Democrática Interamericana pela OEA durante o período de 2001 a 2012.** Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo. 2017.

DUXBURY, A. **The participation of states in international organisations: the role of human rights and democracy.** Cambridge University Press. 2011.

EQUADOR não acredita que os EUA estavam por trás de rebelião policial. AFP, G1, 5 dezembro de 2010a. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/equador-nao-acredita-que-os-eua-estavam-por-tras-de-rebeliao-policia1.html>.

EQUADOR sofreu tentativa de golpe mas tem democracia sólida, diz OEA. Folha de S. Paulo. 06 de dezembro de 2010b. Mundo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2010/10/810659-equador-sofreu-tentativa-de-golpe-mas-tem-democracia-solida-diz-oea.shtml?origin=folha>.

EUA rejeitam acusações de envolvimento em levante no Equador. AFP, G1, 4 de dezembro de 2010. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/eua-rejeitam-acusacao-de-responsabilidade-por-levante-no-equador.html>.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **International Norm Dynamics and Political Change.** International Organization, vol. 52, no. 4, 1998.

GONZÁLEZ, M.; LIENDO, N. **La defensa colectiva de la democracia en América Latina: ¿Por qué? ¿Como? ¿Quando?** Análisis Político, no. 91. 2017.

GUTNER, Tamar; THOMPSON, Alexander. **The politics of IO performance: a framework.** Review of International Organizations, vol. 5, 2010.

HAWKINS, D; SHAW, C. **Legalising Norms of Democracy in the Americas.** Review of International Studies. Vol. 34. No. 3. pgs. 459-480. Cambridge University Press. 2008.

HEINE, J.; WEIFFEN, B. **¿Escudo efectivo o tigre de papel? La Carta Democrática Interamericana a los 15 años.** La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas: América Latina y Europa. Pensamiento Propio. No. 43. 2016.

HEINE, J; WEIFFEN; B. **21st century democratic promotion in the Americas: standing up for the polity.** Routledge global institutions series. 2015.

HOFFMANN, A. R. **Negotiating normative premises in democracy promotion: Venezuela and the Inter-American Democratic Charter.** Democratization. V. 26. No. 5. pgs. 815-831. 2019.

KRASNER, Stephen. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.** International Organization, vol. 36, no. 2, 1982.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. **The promise of institutionalist theory.** International Security, vol. 20, no. 1, 1995.

LEGLER, T. **Demise of the Inter-American Democracy Promotion Regime?** In: Inter-American Cooperation at a Crossroads (pp.111-130). 2010a.

LEGLER, T. **Learning The Hard Way: Defending Democracy in Honduras.** International Journal. pgs. 601-618. 2010b.

LEVITSKY, S.; WAY, L. **External Influence and Democratization: Structure vs. Choice.** Journal of Democracy, vol. 25 no. 4, p. 151-156. Project MUSE, doi:10.1353/jod.2014.0062. 2014.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die.** New York: Broadway Books. 2018.

LEVITT, B. S. **A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter.** Latin American Politics and Society. Vol. 48, No. 3. pp. 93-123. Cambridge University Press. 2006.

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth A. (1998). **Theories and Empirical Studies of International Institutions.** International Organization, Vol. 52, N. 4, pp. 729-757.

MANSFIELD, E. D.; PEVEHOUSE, J. C. **Democratization and International Organizations**. *International Organization*, 60, pp 137-167. 2006.

MCCONNELL, S. A.; MCCOY, J. **Analytical Review and Recommendations**. In: BELLSHAW-HÓGG, P. N.; CORAO, C. A. *Collective Defense of Democracy: Concepts and Procedures*. Lima. Comissão Andina de Juristas. 2006.

MEARSHEIMER, John J. **The False Promise of International Institutions**. *International Security*, vol. 19, pp. 4-49. 1994.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conselho Permanente. Resolução 811 (1315/02). Situação na Venezuela**. 2002a.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Sessão Especial da Assembleia Geral. RES. 1 (XXIX-E/02)**. 2002b.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conselho Permanente. Resolução 861 (1400/04). Apoio à Ordem Pública e ao Fortalecimento da Democracia no Haiti**. 2004a.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conselho Permanente. Resolução CP/RES. 862 (1401/04). Situação no Haiti**. 2004b.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Trigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral. AG/RES. 2058 (XXXIV-O/04)**. A Situação no Haiti: Fortalecimento da Democracia. 2004c.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conselho Permanente. Resolução CP/RES. 952 (1699/09). Situação em Honduras**. 2009a.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conselho Permanente. Resolução CP/RES. 953 (1700/09). Situação Atual em Honduras**. 2009b.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Trigésimo Sétimo Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral. AG/RES. 1 (XXXVII-E/09). Resolução sobre a Crise Política em Honduras.** 2009c.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Trigésimo Sétimo Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral. AG/RES. 2 (XXXVII-E/09). Suspensão do Direito de Honduras de Participar na Organização dos Estados Americanos.** 2009d.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Conselho Permanente. Resolução CP/RES. 977 (1772/10). Situação na República do Equador.** 2010.

PALESTINI, S. **Regional organizations and the politics of sanctions against undemocratic behaviour in the Americas.** International Political Science Review. pg. 1-15. 2020.

PEVEHOUSE, J. **Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization.** Cambridge: Cambridge University Press. 2005. doi:10.1017/CBO9780511491078.

PNUD. **Human Development Index (HDI) Ranking from the 2020 Human Development Report.** Human Development Reports. Latest Human Development Index Ranking. 2021. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCCQjwsZKJBhC0ARIsAJ96n3UUA5RbP5vL448sVEuDEQfiBWWanQXYINY2XzVQg3Eppt4CCfpoeDwaAsOREALw_wcB.

PRIDHAM, G. **The Dynamics of Democratization: a comparative approach.** Continuum. 2000.

PNUD. **Human Development Index (HDI) Ranking from the 2020 Human Development Report.** Human Development Reports. Latest Human Development Index Ranking. 2021. Disponível em: http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCCQjwsZKJBhC0ARIsAJ96n3UUA5RbP5vL448sVEuDEQfiBWWanQXYINY2XzVQg3Eppt4CCfpoeDwaAsOREALw_wcB.

RAMANZINI JUNIOR, H.; MARIANO, M. P.; GONÇALVES, J. S. B. **The Quest for Syntony: Democracy and Regionalism in South America.** Bulletin of Latin American Research. 2021. DOI:10.1111/blar.13263.

UNASUL condena rebelião no Equador. EFE, G1. 01 de dezembro de 2010. Mundo. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/unasul-condena-rebeliao-no-equador.html>.

UNITED NATIONS. **CARICOM, Haiti appeal to Security Council for help as security worsens.** UN News. 26 de Fevereiro de 2004.

VLEUTEN, A.; HOFFMANN, A. **Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC.** Journal of Common Market Studies. Volume 48. Número 3. pgs. 737-758. 2010.

WHITEHEAD, L. (ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas.** Oxford: Oxford University Press. 2001.

WOLFF, J.; WURM, I. **Towards a theory of external democracy promotion: A proposal for theoretical classification.** Security Dialogue. 42 (1). pgs. 77-96. 2011.