

A atuação da OEA nas crises de Honduras (2009) e Paraguai (2012): a defesa da democracia na América em perspectiva.

CANDEIAS, Joan Lucena

Resumo: O fenômeno da redemocratização da América Latina constitui um importante movimento, tanto nacional - em âmbito doméstico - quanto regional, no que concerne ao desenvolvimento de instituições democráticas sólidas. No seio desses desenvolvimentos, um relevante corpo de mecanismos sobre a defesa da democracia em escopo regional surgiu nas Américas. Assim, nossas contribuições situam-se no estudo das respostas da Organização dos Estados Americanos às crises democráticas do pós 1990. Centrado, especificamente, no caso da deposição do então presidente Manuel Zelaya, de Honduras em 2009, e Fernando Lugo, do Paraguai em 2012, buscamos entender e analisar as diferentes reações da OEA em ambas as crises.

Palavras-chave: regionalismo; organização dos estados americanos; democracia; honduras; paraguai.

1. Introdução

A partir dos anos 1990, com o final da Guerra Fria, iniciou-se um processo de expansão do ideário liberal pelo mundo. Embalado pelo “fim da história” e pela recente redemocratização, não foi diferente na América Latina. Na região, um processo de três faces foi empreendido.

A primeira delas, uma orientação progressiva dos governos ao mercado, inclusive aqueles de esquerda, excetuando-se alguns casos específicos (como Bolívia e

Venezuela). O segundo foi a já mencionada redemocratização, com a conjuntura internacional não mais dando sustentação aos regimes de exceção instalados. Por fim, houve uma progressiva intensificação da aproximação entre os Estados, no que se convencionou chamar de integração regional.

Dessa forma, enquanto um subproduto desses três processos concomitantes, desenvolveu-se um corpo de mecanismos positivados em âmbito regional destinado à defesa da democracia. Com a intenção de prover robustez institucional às democracias recém-nascidas e romper com o golpismo muito presente na tradição política latino-americana, uma série de protocolos, cartas e declarações foram constituídas para defender o regime democrático e o Estado de direito.

Assim, entendemos que aspectos internacionais desempenham um papel na manutenção e ruptura da democracia (WHITEHEAD, 1996) e que um dos principais desafios reside em identificar como eles importam e quais os seus mecanismos de atuação (LEVITSKY; WAY, 2010).

Desse modo, realizamos uma breve revisão bibliográfica da literatura do campo que se dedica ao estudo da influência internacional, especialmente regional, na democracia. Explorando esta literatura, notamos uma carência de trabalhos que analisem a resposta das principais organizações internacionais a crises democráticas do pós 1990. Nesse sentido, buscamos contribuir com esse campo de estudos, propondo para o presente trabalho a análise da atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) na crise hondurenha de 2009, que levou à deposição do então Presidente Manuel Zelaya e na crise paraguaia de 2012, que levou à queda do então presidente Fernando Lugo.

A escolha das crises acima mencionada se justifica pois entendemos que ambas as crises possuem um impacto na dinâmica política regional em defesa da democracia.

O caso de Honduras (2009) pode ser considerado como um dos maiores fracassos da OEA em negociar uma situação de crise democrática (WEIFFEN; HEINE, 2012). Já no caso do Paraguai (2012), a entendemos como precursora das crises democráticas que viriam nos anos seguintes, caracterizadas pelas destituições dos governantes

incumbentes pelos outros poderes do Estado, não das forças armadas como nos golpes tradicionais, se utilizando de áreas cinzentas da lei e malabarismos jurídicos e legislativos (JATOBÁ; LUCIANO, 2018).

Além disso, a atuação da OEA em ambas as crises também possui marcadores destacados para entender a real disposição da região em defender a democracia e o quão adequados são os mecanismos que a organização e os países membros possuem, bem como a evolução desses aspectos. Dessa maneira, entendemos que o estudo da atuação desse organismo regional nessas crises é pertinente para compreender a defesa da democracia no continente americano.

Logo, o objetivo deste trabalho é explorar os desenvolvimentos políticos que tiveram como resultado os golpes aqui estudados, bem como entender a atuação da OEA nos casos em questão. Nossa hipótese se aproxima das linhas teóricas que entendem ser inadequados e/ou insuficientes os mecanismos disponíveis para defender a democracia na América e se mostram céticas quanto à capacidade da OEA de apresentar soluções satisfatórias para as crises.

Para isso, discutiremos pontos específicos: como a disputa conceitual em torno da democracia na América; os golpes na cultura política americana e a evolução desse processo político; a formulação dos principais documentos sobre defesa da democracia e os efeitos das ações tomadas com base nessas diretivas.

Metodologicamente, foram empregadas técnicas qualitativas de pesquisa. Partindo de uma abordagem indutiva, foi utilizado o procedimento de análise de estudo de caso tradicional, partindo do contexto da crise para o esclarecimento factual da atuação da organização, posteriormente analisada.

Ademais, utilizamos três fontes de informação principais. A fonte primária consiste em documentos e arquivos oficiais que detalham as cláusulas democráticas das diferentes instituições, bem como as atas de reuniões realizadas para discutir as crises mencionadas. Em segundo lugar, fontes secundárias, através de consultas aos principais trabalhos da literatura do campo, como demonstrado na revisão bibliográfica. Terceiro,

notícias integrais dos seguintes jornais: O Estado de S. Paulo (2008-2021); Folha de S. Paulo (1994-2021); Valor Econômico (2008-2021).

Por fim, o trabalho seguirá a seguinte estrutura. Como ponto de partida, iremos contextualizar o campo de estudos que estamos explorando, seus principais autores e as principais linhas de pensamento presentes atualmente. Após isso, iremos detalhar o desenvolvimento da defesa da democracia dentro da Organização dos Estados Americanos e seus mecanismos. Tendo claro as perspectivas teóricas e as principais normativas que versam sobre a defesa da democracia na América, iremos entender o factual das crises escolhidas e da atuação da OEA nestas. Em seguida, partiremos para a análise e, por fim, uma breve sessão de considerações finais.

2. O campo de estudos

O campo de estudo que explora as influências internacionais no processo de democratização de Estados, desde sua implementação até a sua solidificação, é relativamente novo. Com seu trabalho seminal de 2005, Pevehouse estabelece as linhas que permeiam o debate até o presente momento. Como aponta Novelli e Pereira (2020), dentre os principais trabalhos que abordam o tema, as 10 principais fontes mais citadas nesses trabalhos são de Pevehouse e seus colaboradores.

Seu principal argumento é de que organizações regionais podem exercer e exercem influência no processo de democratização de seus países-membros. Desse modo, suas hipóteses são que participar de uma organização regional está associado com uma maior probabilidade de transição democrática; e que participação em organizações regionais democráticas está associada com a consolidação da democracia internamente, ou seja, sua longevidade (Pevehouse, 2005; Novelli; Pereira, 2020).

O autor elabora dois conjuntos de ferramentas, um para explicar as transições democráticas e o outro para a consolidação da democracia. Tanto o primeiro como o segundo possuem mecanismos extras que se manifestam a partir da análise de experiências europeias, o que sugere uma característica própria do fenômeno observado

ao redor da União Europeia. Além disso, também existem considerações a respeito de casos que não se encaixam no que a teoria prevê, como a situação turca. Para isso, uma série de hipóteses são construídas que visam entender os motivos dessa contradição, destacando-se a importância geoestratégica e o cálculo da ameaça interna (Pevehouse, 2005; Novelli; Pereira, 2020).

Assim, caso o Estado se encontre numa posição de privilégio poder geoestratégico ou que o cálculo interno a respeito dos ganhos advindos de uma crise democrática se sobressaiam com relação às sanções regionais, a capacidade de influência democrática de uma organização regional é minimizada (Pevehouse, 2005; Novelli; Pereira, 2020).

Dentro dessa perspectiva, que organizações regionais podem influenciar de algum modo o regime de governo de seus participantes, trabalhos importantes para a pesquisa proposta são constituídos. As contribuições de Hoffmann (Hoffman; Vleuten, 2007; Hoffman, 2016; Hoffman; Souza Neto, 2018), Stuenkel (Stuenkel, 2013; Stuenkel; Merke; Feldmann, 2019) e Weiffen (Weiffen; Heine, 2012; Weiffen, 2016) são as mais destacadas.

Analisando o impacto de fatores como identidades das organizações regionais, interesses dos países exercendo liderança, pressão de fatores externos e os efeitos do fenômeno de sobreposição de regionalismos, Hoffmann (2016) estuda como as organizações regionais americanas intervêm em crises democráticas sul-americanas. Suas principais conclusões giram em torno da disputa existente na região a respeito do conceito de democracia, fato que dificulta sua defesa já que não se sabe o que está defendendo. Além disso, chama atenção para a relação entre direito e política, apontando um importante aspecto, resgatado por Von Borzyskowski e Vabulas (2019), a respeito da falta de critério na aplicação de cláusulas que preveem a suspensão de países-membros em crises democráticas.

Na mesma linha, Stuenkel, Merke e Feldmann (2019) também apontam para os problemas envolvidos na sobreposição de regionalismos que versam sobre a democracia e sua promoção e defesa. Assinalando a preocupação com o fenômeno denominado *forum shopping*, os autores lançam luz sobre uma dinâmica oportunista que elites

políticas internas praticam para viabilizar seus interesses e desestabilizar a democracia. Tal fato reflete, também, no pouco comprometimento das principais potências sul-americanas com a democracia internacionalmente, demonstrando séria dificuldade de incorporá-la à sua política externa.

Ainda na mesma chave de diálogo, Heine e Weiffen (2012) nos chamam atenção, dentre outros apontamentos, para dois pontos fundamentais. Analisando a Carta Democrática Interamericana da OEA, é assinalado diversas omissões presentes na carta que dificultam sua aplicação e minam sua legitimidade, resultado, provavelmente, das barganhas políticas necessárias para a sua aprovação. Como consequência, a organização demonstra certa preferência por agir apenas em casos claros de crise democrática, que, de acordo com os autores, vem se tornando cada vez mais raros. Com o sofisticamento do golpe de estado, chamado de *soft coups*, as normas da organização se mostram desatualizadas e incoerentes com o contexto presente.

Dentro dos trabalhos que seguem a linha de Pevehouse, trabalhos como o de Freyburg (2011), Warren (2016) e Matanock (2017) obtiveram resultados que reforçam o argumento de que organizações internacionais podem atuar como um canal de socialização democrática, que Estados que se aliam a parceiros democráticos tendem a desenvolver instituições democráticas e que a consolidação democrática pós-conflito é mais sólida quando a participação eleitoral das partes é garantida, respectivamente.

Ademais, o argumento foi expandido para outras áreas, com os trabalhos de Greenhill (2010) demonstrando como organizações internacionais podem influenciar na difusão dos direitos humanos e Nelson e Wallace (2017) sugerindo a existência de correlações entre instituições de caráter econômico, como o Fundo Monetário Internacional, e a melhor de indicadores democráticos.

Uma importante evolução conceitual, tida como a contribuição mais relevante ao trabalho de Pevehouse, veio de Krasner (2011), quando argumenta que organizações internacionais podem ser usadas para fortalecer arranjos institucionais domésticos, de forma a travar esse arranjo. Esse entendimento foi utilizado pelo próprio Pevehouse, em trabalho com Hafner-Burton e Mansfield (2013), apontando justamente que Estados em

processo de democratização tendem a entrar em organizações que impõem as sanções mais graves a transgressões democráticas.

Todavia, nem todos os estudos corroboram com as hipóteses de Pevehouse. Poast e Urperlainen (2013) apontam que, para Estados em transição democrática, organizações internacionais já estabelecidas podem não ser o lugar ideal, já que suas necessidades são diferentes das democracias consolidadas. Assim, apontam que muitos Estados em transição democrática optam por criar organizações. Além disso, em parceria com Kaoutzanis (2016), encontraram que democracias consolidadas tendem a criar organizações com regras restritas de participação, inviabilizando a entrada de Estados em transição.

Autores como Subotic (2010), Elsig (2013) e Fang e Owen (2011) demonstram como a participação em organizações pode, na verdade, ter efeitos negativos para a consolidação da democracia. Eles defendem que existe a possibilidade de que o ingresso nessas organizações seja utilizado como uma bandeira falsa, para atrair investimento estrangeiro enquanto não avançam iniciativas democratizantes.

Como já mencionado, Von Borzyskowski e Vabulas (2019) apontam a falta de critério na aplicação das sanções em organizações que regulam a democracia regionalmente. Nessa lógica, Ambrosio (2010) e Libman e Obydenkova (2013) mostram como organizações podem efetivamente fortalecer regimes autocráticos, defendendo que do mesmo jeito que organizações democráticas podem incentivar a transição democrática e sua consolidação, a entrada em organizações antidemocráticas possuem o mesmo efeito em sentido contrário.

Dessa forma, analisando o estado da arte do campo, Novelli e Pereira (2020) apontam duas correntes de pensamento. A primeira, composta por autores como Freyburg (2019) e Miller, Welch e Vonasch (2019), é formada por defensores da cooperação e do multilateralismo, inclusive com países autoritários, argumentando que o principal mecanismo de transformação democrática é a socialização e opondo-se às sanções suspensórias, já que elas cortaram essa socialização.

De outro lado, a segunda corrente é composta por autores como Öge (2017) que defendem a possibilidade de que organizações internacionais democráticas consigam promover reformas institucionais, porém, somente quando os incentivos domésticos das elites forem favoráveis ao movimento, isto é, se aproximam da visão de Pevehouse para as exceções ao fenômeno europeu, enfatizando cálculos geopolíticos e aspectos internos.

3. A defesa da democracia na OEA

A Organização dos Estados Americanos (OEA), com sede em Washington D.C., Estados Unidos, é composta por 35 Estados membros. A organização foi fundada em 1948, na Conferência Interamericana de Bogotá, Colômbia e seus objetivos principais são a promoção da democracia, o desenvolvimento econômico e social, a segurança e a cooperação entre os países americanos. A OEA desempenha um papel importante na promoção da democracia, do desenvolvimento e da segurança nas Américas. A organização tem ajudado a resolver conflitos, a promover a cooperação econômica e a proteger os direitos humanos na região.

É importante introduzir o movimento político interno a organização que levou ao desenvolvimento dos seus mecanismos de defesa da democracia. Em primeiro lugar, é preciso entender que a organização conta com o princípio de defesa da democracia representativa em sua carta fundacional, estabelecendo logo em seus primeiros parágrafos a democracia como condição para o bom desenvolvimento das relações regionais na América.

Apesar disso, em suas primeiras décadas de existência a organização pouco ou nada fez para promover a democracia, quase não atuando nos diversos golpes e ditaduras que o continente americano presenciou durante os anos mais tensos a Guerra Fria. Cabe, também, destacar que muitos desses golpes e regimes autoritários foram patrocinados pelo membro mais influente da organização, os Estados Unidos da América,

fato que levanta o debate a respeito da independência e autonomia da OEA em seus posicionamentos e ações frente ao hegemon regional.

Os primeiros movimentos que demonstravam uma vontade de por em prática este aspecto somente iniciaram-se a partir da década de 1980, com a condenação do regime de Somoza da Nicarágua em 1979. O primeiro protocolo assinado sobre a defesa da democracia no âmbito da organização foi assinado em 1985, Protocolo de Cartagena das Índias, e não postulava ações específicas para se atingir o objetivo proposto.

Após isso e a vergonhosa atuação da OEA na crise panamenha de 1989 com o governo de Manuel Noriega, a declaração da Assembleia Geral ocorrida em 1991, “Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano”, trouxe uma nova afirmação, dessa vez mais contundente, do compromisso dos Estados Membros com a defesa da ordem democrática no continente.

Anexa a essa declaração, a resolução 1080 resolveu que em caso de interrupção de um governo democraticamente eleito no continente, o secretário-geral teria a função de convocar o Conselho Permanente e uma reunião ad hoc de Ministros das Relações Exteriores ou sessões extraordinárias da Assembleia Geral. Além disso, o Protocolo de Washington estabeleceu a previsão de suspensão do Estado Membro que transgredisse a ordem democrática vigente.

O esforço normativo a respeito da defesa da democracia na América acabou, pelo menos até o momento, com a assinatura da Carta Democrática Interamericana em 2001.

Com ela, a Organização dos Estados Americanos (OEA) buscou consolidar seus mecanismos de defesa da democracia, ao mesmo tempo em que ampliou as condições sob as quais um Estado membro pode ser suspenso e uma situação de crise pode ser discutida no âmbito da organização, tratando agora de alterações do regime constitucional e não apenas interrupções. Ademais, o documento também busca melhor definir os elementos essenciais da democracia que a organização visa defender.

Entretanto, apesar de seu nome e de suas repetidas invocações em outros documentos, a Carta Interamericana não é um tratado e, portanto, não compartilha do nível de obrigação da Carta Fundacional da OEA e de seus protocolos.

4. Crises

Neste tópico iremos tratar do factual do desenvolvimento das crises escolhidas e da atuação da OEA nos casos.

4.1. Honduras (2009)

4.1.1. O golpe

José Manuel Zelaya Rosales foi eleito no final de 2005, pelo Partido Liberal de Honduras. Derrotando o candidato do Partido Nacional de Honduras, Zelaya encontrou resistência política antes mesmo de sua posse, com o candidato Porfirio Sosa do PNH não aceitando a derrota. No final, o resultado apresentado pelo Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) foi confirmado e Zelaya tomou posse em janeiro de 2006 (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Um fator da formação do país é importante para compreender o cenário. A conformação social e política de Honduras criou uma configuração de classes distinta no país. Foi criada uma pequena elite dependente do capital internacional e uma grande massa cooptada pelos interesses dominantes, constantemente apaziguada com iniciativas reformistas. Nesse sentido, a política hondurenha foi e é dominada por dois grandes partidos tradicionais que se revezam no poder em maior ou menor medida (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Estes dois partidos são o Partido Liberal de Honduras (PLH), de Zelaya, e o Partido Nacional de Honduras (PNH). Assim, Zelaya, enquanto político, deve ser entendido como mais uma das diversas formas que a elite pode tomar para angariar apoio, seja da própria elite ou das massas. As interpretações que exageram os aspectos progressistas do presidente deposto se esquecem, propositadamente ou não, de considerar aspectos

muito mais profundos da própria cultura política a qual ele é parte estruturante (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Existe uma grande discussão a respeito da posição que Manuel Zelaya ocuparia no espectro político, contudo, acreditamos que tal ponto não possui relevância suficiente para o que buscamos tratar aqui. Cabe dizer, apenas, que para os fins da discussão, consideramos Zelaya como um candidato de centro-direita, que buscou algumas pautas progressistas mais por apelo eleitoral do que por preocupação com as causas sociais (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Isto se deu por um importante ponto que atravessou todo o seu mandato, desempenhando importante papel em sua deposição: a falta de apoio político. Zelaya, desde os primeiros meses na presidência, teve dificuldade em angariar apoio no Congresso hondurenho, inclusive dentro de seu próprio partido. Além disso, o presidente do Congresso, Micheletti, era da oposição (PNH) e tinha aspirações à presidência. Assim, a base de sustentação do governo Zelaya foi se desidratando gradualmente, culminando em sua deposição ilegal (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

É justamente pela busca desse apoio político e por conta do isolamento que foi submetido na elite política hondurenha, que Manuel Zelaya se aproximou dos movimentos sociais. Além disso, um acontecimento importante ocorreu durante o seu governo, a crise de 2008, que varreu boa parte da economia internacional e tornou as coisas ainda mais complicadas para o pequeno país centro-americano (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Um dos principais gastos de Honduras, até hoje, é com combustíveis e energia no geral. Com a crise de 2008, os gastos aumentaram e parte dessa pressão teria de ser passada para a população (aumento de preços). Contudo, Zelaya não podia fazer isso pois dependia politicamente dos movimentos populares, então decidiu repassar esse custo para o governo e para as multinacionais do setor energético. Tal ação piorou ainda mais a situação de Zelaya dentro do Congresso Nacional (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Desse modo, buscando acesso a fontes mais acessíveis de petróleo, Zelaya realizou uma aproximação com o governo venezuelano de Hugo Chávez, entrando na Alba e no Petrocaribe. Esse movimento se mostraria fatal, servindo de base para a escalada do discurso golpista interno e para a desconfiança de determinados setores da política estadunidense, que teve importante papel no golpe de 2009 (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Assim, o governo de Manuel Zelaya pode ser resumido como uma chegada ao poder apoiada na tradicional política hondurenha, que lhe possibilitou a vitória nas eleições de 2005. Entretanto, devido a seus interesses políticos particulares, logo essa frágil relação se quebrou e o presidente ficou isolado, até mesmo, dentro de seu próprio partido. Para viabilizar minimamente suas ações, buscou uma aproximação com os movimentos populares hondurenhos e tomou um caminho progressista, especialmente com relação a políticas de ampliação da participação popular no debate político (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

É justamente nessa tentativa de ampliar a voz do povo, especialmente daqueles grupos populares que o apoiava, que nasce a iniciativa de abrir uma constituinte ou, no mínimo, realizar importantes reformas constitucionais, modificando cláusulas pétreas. Essa iniciativa ficou conhecida como a Quarta Urna, já que seria colocado uma quarta urna para votação popular nas eleições de 2009, na qual os cidadãos seriam chamados a decidir sobre as reformas constitucionais referentes à ampliação da participação popular e, possivelmente, da possibilidade de presidentes exercerem mais de um mandato (o que é proibido em cláusula pétrea pela constituição hondurenha) (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

É com base nessa tentativa de reforma substancial da constituição, que é também proibida pela própria constituição - que configura um dilema jurídico-constitucional interessante, que pode ser objeto de discussão em trabalho futuro -, que toma corpo e força os movimentos para retirar Zelaya do poder. A questão são os procedimentos e a retirada em si, arquitetados pela elite política hondurenha, que são completamente ilegítimos e configuraram uma clara e chocante quebra da ordem democrática no continente (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Consoante a Heine & Weiffen (2014) e Cardoso (2016), o golpe hondurenho de 2009 não foi, de modo algum, incidental. O governo Zelaya já enfrentava tensões e resistências internas, especialmente da elite, desde sua posse. O que ocorreu foi um aprofundamento das divisões políticas internas ao país hondurenho, em muito, mas não apenas, tensionadas pelo próprio Zelaya e sua tentativa de passar a proposta da Quarta Urna mesmo sem apoio dos demais poderes.

Apesar de ser membro da elite e um político tradicional de Honduras, Zelaya não encontrava apoio nos demais setores da elite e, conseqüentemente, se aproximou dos setores populares, tentando angariar legitimidade. Desse modo, importantes pleitos dos movimentos sociais tiveram de ser atendidos pelo Presidente, piorando a relação já conflituosa com a elite (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Sem apoio político da elite, que controlava e controla os poderes do Estado hondurenho, especialmente o Congresso Nacional e as Forças Armadas, o governo Zelaya se tornou insustentável. Assim, iniciou-se um movimento para retirar Zelaya do poder. O principal problema é o modo como o Presidente foi deposto (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

No raiar do dia 28 de junho de 2009, uma unidade do exército hondurenho executou um controverso mandado de busca e apreensão no Palácio Presidencial. Com os rostos cobertos, o exército nacional de Honduras adentrou forçadamente a residência do Presidente, o prendeu ainda com seus trajes de dormir e o conduziu até a base da aeronáutica Héran Acosta Mejía. De lá, Zelaya foi transferido para a base militar de Palmerola, controlada pelos EUA e onde são treinadas forças de todos os países caribenhos para combate a movimentos revolucionários. De Palmerola, Zelaya foi extraditado ilegalmente para a Costa Rica (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

Foi dessa maneira, quase cinematográfica, que Honduras depôs um presidente legitimamente eleito pelo povo e reconhecido por toda a comunidade internacional. Após a extradição ilegal do Presidente, foi fabricada uma suposta carta de renúncia, em que Zelaya reconhece sua situação política precária e entende que a melhor seria se retirar da política. O mais interessante é que essa carta, lida no Congresso Nacional como prova

de que a Presidência se encontrava vacante, quase não é citada pelos veículos midiáticos hondurenhos em sua cobertura da crise (CARDOSO, 2016). O Presidente da Câmara dos Deputados, Micheletti, foi declarado Presidente interino de Honduras e passou a declarar que o ocorrido foi legítimo e dentro dos limites de sua constituição (HEINE & WEIFFEN, 2014; CARDOSO, 2016).

4.1.2. A Atuação da OEA

A comunidade internacional não demorou a condenar o ocorrido no país caribenho, atônita com o procedimento escolhido pelas elites hondurenhas para depor um presidente democraticamente eleito (HEINE & WEIFFEN, 2014).

Dado o pequeno poder que Honduras exerce no Sistema Internacional e em sua região, as Organizações Internacionais e Regionais não encontraram problemas para expressar o mais veemente repúdio ao ocorrido. Chama atenção o posicionamento das organizações americanas, destacando-se a OEA. Como em pouquíssimas ocasiões, a América inteira concordava que a destituição de Zelaya constituía uma inaceitável ruptura da ordem democrática regional e que o Presidente deveria ser reconduzido ao cargo imediatamente, com os envolvidos responsabilizados (HEINE & WEIFFEN, 2014).

A OEA invocou, pela primeira vez em sua história, a Carta Democrática Interamericana, aprovada em 2001. De maneira unânime, todos os países membros votaram pela suspensão do país caribenho do bloco e exigiram o retorno de Zelaya ao país e ao cargo. Mesmo Estados Unidos e Canadá, que tinham divergências com o governo hondurenho, principalmente a respeito de sua proximidade com a Venezuela, apoiaram a aplicação da Carta Democrática e trabalharam no sentido de pressionar o governo Micheletti (HEINE & WEIFFEN, 2014).

Entretanto, a situação não decorreu da maneira que se esperava. Honduras demonstrou impressionante resiliência às pressões internacionais, mantendo sua posição e impedindo a entrada de Zelaya no país. Essa situação só veio a se reverter quando alguns países latino-americanos garantiram ao Presidente deposto asilo em suas

embaixadas em Tegucigalpa, entre eles o Brasil. Como se sabe, a pressão internacional não conseguiu reverter o movimento das elites, que sustentaram a legitimidade de um processo claramente ilegal (HEINE & WEIFFEN, 2014).

Depois da interferência de políticos estadunidenses do partido republicano, dando apoio e respaldo à elite golpista, qualquer esperança que Zelaya tinha de retornar ao cargo esvaeceu. O governo interino, com ânimo revigorado pelo apoio republicano, permaneceu no poder. Novas eleições foram realizadas e a democracia hondurenha foi fragilizada (HEINE & WEIFFEN, 2014).

O caso hondurenho representa o maior fracasso da Organização dos Estados Americanos em matéria de defesa da ordem democrática continental. Ele demonstra que mesmo um país de pouca expressividade como Honduras foi capaz de resistir às tentativas de restauração da democracia. Pode ser argumentado que a reação tímida da OEA a outros casos de crise democrática que ocorreram a partir de 2009 se deve ao aprendizado de Honduras (HEINE & WEIFFEN, 2014).

Além disso, o caso reforça as teses de que os cálculos geopolíticos que balanceiam as expectativas entre benefícios e punições das elites locais americanas favorecem os benefícios em casos de golpe.

4.2. Paraguai (2012)

4.2.1. O golpe

Fernando Lugo foi eleito em 2008 com 42,3% dos votos com apoio do Partido Liberal Radical, sendo o primeiro Presidente não Colorado a ser eleito em mais de seis décadas – o Partido Colorado comandava o país desde a ditadura de Alfredo Stroessner, iniciada com o golpe de 1954. A principal bandeira de Lugo era de que iria prezar pela estabilidade do país e colocaria em curso uma reforma agrária ordenada e sem tumultos (ALMEIDA & SANTANA, 2014; FREITAS, 2016; SOARES, 2016; LYRA, 2017; BARROS, 2020).

Não foi isto que ocorreu, desgastando sua imagem política no Congresso e na base aliada. Com um governo conturbado, marcado por invasões de terras e inseguranças jurídicas, chegando a declarar estado de exceção no norte do país, Lugo assistiu sua sustentação política ruir com o passar do tempo. O ponto alto da crise política paraguaia ocorreu na renúncia do Ministro do Interior do Partido Liberal Radical, que rompeu com o governo após o episódio de Curuguaty (ALMEIDA & SANTANA, 2014; FREITAS, 2016; SOARES, 2016; LYRA, 2017; BARROS, 2020).

No dia 20 de junho de 2012 foi aceito junto à Câmara dos Deputados o pedido de impeachment de Fernando Lugo, realizado por um parlamentar do Partido Colorado. No pedido foram alegados cinco fatos que justificariam a deposição do Presidente. O primeiro seria o uso político de instalações das Forças Armadas paraguayas, especificamente o comando de engenharia, para a realização de atos políticos. O segundo foram as invasões a terras na região de Ñacunday, cuja responsabilidade recairia sobre Lugo em razão de seu apoio à reforma agrária e aos movimentos populares que lutam pela causa e, também, o mau uso das Forças Armadas e de segurança para resolução da situação (FREITAS, 2016; SOARES, 2016; LYRA, 2017).

Ademais, na resolução culpabilizam a incompetência de Lugo pela crescente insegurança, caracterizando-o como cúmplice das iniciativas que fomentam a instabilidade no país. Também citaram a assinatura do Protocolo de Montevideu sobre a Democracia (Protocolo de Ushuaia II) no âmbito do MERCOSUL por Lugo como um atentado à soberania paraguaia. Por fim, o responsabilizam politicamente pelo massacre ocorrido em Curuguaty, no nordeste do país. O ocorrido deixou 17 mortos, entre eles 11 camponeses e 6 policiais (FREITAS, 2016; SOARES, 2016; LYRA, 2017). No dia 22 de junho de 2012, menos de 48 horas após a confirmação do processo de impeachment no Congresso, Lugo foi deposto por 76 votos a 1 na Câmara dos Deputados e 42 a 3 no Senado paraguaio (AGÊNCIA ESTADO, 2012; ALMEIDA & SANTANA, 2014; SOARES, 2016; LYRA, 2017).

O célere processo chamou atenção e poucas horas depois a UNASUL declarou que a situação no Paraguai era de golpe, segundo palavras de seu Secretário Geral a época, Alí Rodríguez Araque, e que o bloco respaldava Fernando Lugo (FREITAS, 2016;

SOARES, 2016; LYRA, 2017). A OEA também emitiu um comunicado expressando preocupação com a observância do devido processo legal no país (ALMEIDA & SANTANA, 2014; BARROS, 2020). Já a Argentina e a Venezuela convocaram os seus respectivos embaixadores no Paraguai poucos dias depois, indicando que não iriam reconhecer o processo que qualificaram como golpe. Este último país chegou até a anunciar medidas econômicas contra o Paraguai em razão do golpe, cortando parte do fornecimento de derivados de petróleo para o vizinho.

A resposta brasileira foi mais comedida e apenas depois de esperar os desdobramentos da deposição do ex-Presidente é que o governo resolveu externar um posicionamento. Para o Brasil, caso não houvesse uma mobilização popular em resposta ao processo de impeachment, o povo paraguaio estaria legitimando o ocorrido (O ESTADO DE S. PAULO, 2012). Não houve grandes movimentações e apenas alguns grupos pequenos saíram às ruas em protesto, sendo o principal reflexo disso a calma que dominava as ruas de Assunção no dia posterior à deposição, com comércios abertos e a vida funcionando normalmente na capital do Estado (ALMEIDA & SANTANA, 2014).

As principais repercussões regionais do controverso processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Lugo se deram nas Organizações Internacionais de cunho regional das Américas, OEA, UNASUL e MERCOSUL. Essas decisões, suas motivações, bem como a compreensão da situação compõem o objeto e objetivo principal do presente trabalho (ALMEIDA & SANTANA, 2014; FREITAS, 2016; SOARES, 2016; LYRA, 2017; BARROS, 2020).

4.2.2. Atuação da OEA

A atitude da Organização dos Estados Americanos (OEA) diante da crise no Paraguai diferenciou-se da resposta dada pelo MERCOSUL e pela UNASUL. Enquanto estas duas organizações aplicaram suas cláusulas democráticas, suspendendo sua participação, a OEA optou por uma reação mais comedida e enviou uma missão especial do Secretário-Geral para averiguar os fatos da crise.

No Informe da Missão, o Secretário-Geral, José Miguel Insulza, reconheceu o episódio no Paraguai como uma interrupção de mandato presidencial e não como um golpe de Estado. Essas interrupções, no entendimento da Missão, seriam recorrentes no continente americano e não seriam equiparáveis a um golpe de Estado, como o caso de Honduras em 2009. Assim, é estabelecido uma diferença de natureza entre as crises (OEA, 2012).

Entretanto, o relatório qualifica a rapidez no processo de impeachment como lamentável e que conferiu uma aura de ilegitimidade ao processo. O pouco tempo dado pelo Senado do Paraguai para que Lugo preparasse sua defesa, ignorando as garantias solicitadas pelo presidente, viola as normas contidas na Constituição do Paraguai e em instrumentos internacionais de direito. Desse modo, reconheceu a necessidade de se promover reformas políticas que aprimorassem os procedimentos estipulados para os julgamentos políticos no Paraguai (OEA, 2012).

Ademais, foram postos três objetivos que a OEA deveria buscar em suas decisões diante da crise paraguaia: 1) Conclusão do processo judicial contra Lugo, que estava em condição *sub judice* perante a Corte Suprema do Paraguai; 2) Fortalecimento da governabilidade do Paraguai no período de transição para as eleições de 2013 com a promoção do diálogo político e o apoio a reformas legais que ajudassem a prevenir novas crises; 3) Asseguramento de um processo eleitoral participativo e transparente, considerando altamente desejável o envio imediato de uma missão para facilitar o diálogo político e informar periodicamente o Conselho Permanente da OEA (OEA, 2012).

A missão considerou que a adoção de medida severas por parte da OEA, como a suspensão de sua participação (artigo 20 e seguintes da Carta Democrática Interamericana), não contribuiria para o cumprimento de seus objetivos e que, pelo contrário, o correto seria elevar o nível de socialização do Estado em questão por meio da presença ativa dos órgãos da OEA, assegurando os objetivos da organização para evitar maiores divisões na sociedade e no sistema político paraguaio e não causar sofrimentos desnecessários a população (como os que poderiam ser causados pela aplicação de sanções) (OEA, 2012).

Além disso, considerando a situação de normalidade política, social e econômica no país que deveria ser preservada, uma suspensão na OEA teria grandes implicações econômicas para o país, em virtude do impacto direto da decisão sobre outras instituições do sistema interamericano e, indiretamente, sobre outros aspectos do sistema internacional. Após receber o relatório do Secretário-Geral, o Conselho Permanente da OEA recomendou o envio imediato de uma missão para acompanhar as novas eleições de abril de 2013 (OEA, 2012).

Os Estados Unidos da América se posicionaram via sua secretária de Estado adjunta para a América Latina, Roberta Jacobson. Seu posicionamento foi de que o Paraguai não deveria ser suspenso da OEA, apesar da destituição do presidente Fernando Lugo. Jacobson, em uma primeira reação explícita do governo estadunidense sobre o caso, afirmou a jornalistas que a crise provocada pela saída de Lugo deveria ser motivo para unir a região, em vez de dividi-la (PARAGUAI..., 2012).

Análise

Como ponto de partida e base do entendimento que queremos demonstrar nesta análise, duas considerações são importantes. A primeira, entendemos como claro o tipo de democracia que a Organização dos Estados Americanos se propõe a defender e promover, a democracia representativa em seus moldes mais clássicos do liberalismo político. Tal fato encontra-se expresso na própria carta de fundação da organização. Dessa forma, acreditamos que a dificuldade encontrada pela OEA para fazer valer suas normativas está mais ligada a sua falta de critério para intervenção e impasses na articulação política necessária para tomada de ação relevante.

Já a segunda consideração está relacionada ao que se considera golpe de Estado ou não. O conceito de golpe de Estado surge, com maior precisão, durante o século XVII, durante o que se convencionou chamar de absolutismo e é um conceito ajustado à política palaciana do período (COELHO; MENDES, 2020).

Mudanças ocorreram, como é esperado, na definição do termo. Contudo, a raiz do conceito permaneceu, mais ou menos, inalterada, podendo ser colocada como: uma ação que transgride as regras do jogo político-sucessório pela via de mecanismos excepcionais, ou seja, que não fazem parte dos procedimentos habituais daquele governo, por parte de uma fração do Estado, seja ela parlamentares, juízes, promotores, chefes do executivo, sem a necessariamente participação dos militares, mas contando com sua aprovação explícita ou tácita, cujo objetivo é a tomada do poder político (BARBÉ, 2010; PERISSINOTO, 2016; BIANCHI, 2019; COELHO; MENDES, 2020).

Além disso, um golpe não implica em mobilizações populares anteriores, durante ou após a sua realização. Ademais, o golpe pode ser perpetrado pela via da força, de coalizões políticas, manipulação oportunista de lacunas legais ou uma combinação destes (BARBÉ, 2010; PERISSINOTO, 2016).

Dessa forma, aproveitamos para introduzir uma interpretação pertinente do conceito, a de Neogolpe como posto por Tokatlian (2011). A principal diferença deste para o golpe tradicional seria o seu esforço para preservar um semblante institucional mínimo, ou seja, as instituições de Estado permanecem funcionando normalmente, pelo menos em aparência. Seu objetivo é mais resolver um impasse político-social por meio de artifícios excepcionais do que fundar uma nova ordem política propriamente dita.

Entretanto, ainda se trata de um golpe pois o cerne da ação permanece o mesmo, a redistribuição de poder por vias ilegais, embora, nesse novo formato a ilegalidade seja revestida de dubiedade por todos os lados, o que dificulta a sua identificação.

Assim, a diferenciação de natureza realizada pelo Secretário-Geral Insulza ao afirmar que o ocorreu no Paraguai ao depor Lugo não poderia ser considerado um golpe e o que houve em Honduras sim, nada mais é do que a própria organização sendo vítima da ilusão de normalidade institucional criada pelo neogolpe e demonstrando a incapacidade de seus mecanismos para lidar com esses novos fenômenos.

Todavia, vamos dar um passo para trás e entender a reação da organização ao golpe sofrido por Manuel Zelaya. Como já mencionado, o ocorrido em Honduras seria a

oportunidade de ouro para a OEA estabelecer uma posição firme de defesa da democracia, deixando claro sua disposição em defender e intervir em seus países membros para preservar os arranjos democráticos estabelecidos.

Entretanto, sua falha em, primeiro, agir preventivamente para que o golpe não ocorresse e, segundo, em remediar a situação e devolver o cargo a Zelaya demonstrou a fragilidade dos acordos e protocolos sobre defesa da democracia no continente. Dado a complicada negociação política e os diversos cálculos geopolíticos envolvidos, ficou claro a falta de poder de uma organização internacional numa situação como essa. Além disso, foram expostos os limites das sanções, especialmente num país como Honduras, pequeno e desligado dos principais fluxos econômicos globais.

Já no caso do Paraguai, como foi adiantado acima, é demonstrada a inadequação dos mecanismos de defesa da democracia quando colocados para responder uma golpe com características diferentes e mais brandas, um *soft coup*. Além disso, também deixa claro a incapacidade de ação da organização quando não há um consenso de suas principais potências sobre o caso, com Estados Unidos e Canadá defendendo a não intervenção e Brasil e Argentina defendendo a sanção do Paraguai.

A ação mais branda da OEA diante do caso, se comparada às medidas adotadas por MERCOSUL e UNASUL, poderia ser até entendida como um reflexo do deslocamento do poder da OEA para estas outras alianças latino-americanas, como sugerem Llano, Nolte e Weber (2012). Entretanto, como argumentam estes autores, as diferentes reações são também “uma expressão dos interesses geopolíticos e geoeconômicos de cada país” (LLANO, NOLTE & WEBER, 2012).

Podemos afirmar que a diferença da atuação da OEA em relação às respostas é mais bem explicada por este segundo argumento. O país acaba assumindo uma posição de importância diferente em cada organização, devendo-se ter em conta, também, que a política externa dos Estados Unidos desempenha um papel de influência nas respostas da OEA às crises democráticas na América (PALESTINI, 2020). Já as políticas externas de Brasil e Argentina, as potências emergentes mais relevantes no Mercosul e UNASUL, exercem maior papel nessas outras organizações.

Além disso, a resposta pode ser interpretada como um reflexo da experiência da organização com o caso de Honduras (2009), em que a adoção de medidas mais rígidas, a suspensão da participação de Honduras na OEA e a aplicação de sanções econômicas ao país, não geraram os resultados esperados pela organização.

Dessa maneira, apesar de concordarmos que pode sim existir algum nível de influência das organizações na promoção, consolidação e defesa da democracia nos seus Estados membros, os interesses geopolíticos e econômicos desempenham papel preponderante nos cálculos que irão determinar o resultado de uma crise democrática. Tal fato coloca em xeque inclusive a própria capacidade das organizações de afetarem positivamente os arranjos democráticos, seja travando o arranjo por meio de normas ou através da socialização democrática, uma vez que credibilidade e reputação são fatores chave para esse processo.

Além disso, a falta de ação contundente nesse sentido acaba, também, por minar a credibilidade da instituição e de seus mecanismos de defesa da democracia. Entendemos que toda a discussão a respeito da defesa da democracia em âmbito regional deve ser pautada com o objetivo comum de reverter a cultura política do golpismo na América, especialmente na América Latina e Caribe, e estabelecer um paradigma de respeito e valorização da democracia para o jogo político interno dos países membros.

Todavia, a resolução insuficiente de ambas as crises estudadas neste trabalho demonstram a dificuldade de atuação nesse sentido e a inadequação das organizações e dos mecanismos disponíveis. Os procedimentos da própria OEA, muitas vezes, inviabilizam uma ação contundente, como no caso do Paraguai em que não houve um consenso a respeito da crise. E, mesmo quando há esse consenso, como em Honduras, os próprios mecanismos demonstram suas falhas.

Conclusão

O campo de estudo que explora as influências internacionais no processo de democratização de Estados, desde sua implementação até a sua solidificação, é relativamente novo. Com a grande influência de Pevehouse em todas as linhas de abordagem do tema, mesmo recente, se trata de um campo com alto potencial de crescimento tanto em produções com em relevância acadêmica.

Sintetizando o argumento dos diversos autores explorados aqui, podemos discernir duas grandes linhas. A primeira, mais otimista, enfatiza os aspectos da cooperação e do multilateralismo, inclusive com países autoritários, argumentando que o principal mecanismo de transformação democrática é a socialização e opondo-se às sanções suspensórias, já que elas cortariam essa socialização.

De outro lado, a segunda corrente é composta por autores mais céticos, que apesar de defenderem a possibilidade de que organizações internacionais democráticas consigam promover reformas institucionais, acreditam que isto seja possível somente quando os incentivos domésticos das elites forem favoráveis ao movimento.

Ambas as correntes levam elementos do pensamento de Pevehouse, tanto na socialização quanto na consideração de incentivos e cálculos de interesse das elites locais. Ademais, o campo recebeu contribuições de uma série de autores e está em constante evolução, atingindo até mesmo outras áreas das Relações Internacionais, como os direitos humanos e a influência de instituições de caráter econômico.

Ademais, é relevante compreender o movimento político interno a OEA que levou ao desenvolvimento dos seus mecanismos de defesa da democracia. Iniciando no começo da década de 1980, a década de 1990 foi importante para afirmar o compromisso da instituição com o tema, alcançando sua consolidação em 2001, com a assinatura da Carta Democrática Interamericana, o principal documento a respeito da defesa da democracia na América e que serviu de base para outros diversos desenvolvimentos, como os Protocolos de Ushuaia do Mercosul e a cláusula democrática da UNASUL.

Entretanto, apesar de seu nome e de suas repetidas invocações em outros documentos, a Carta Interamericana não é um tratado e, portanto, não compartilha do nível de obrigação da Carta Fundacional da OEA e de seus protocolos.

Sob a luz dessas normativas, entendemos que as crises de Honduras em 2009 e do Paraguai em 2012 constituem relevantes acontecimentos para o entendimento do estado da democracia no continente americano. A deposição cinematográfica de Manuel Zelaya em 2009 levou a uma reação nunca antes vista na América, com todos os países membros da OEA entrando em consenso e permitindo a primeira invocação da Carta Democrática. Entretanto, apesar de todo esse alinhamento, a resiliência das elites hondurenhas chamou atenção, mostrando os limites da eficácia do isolamento como arma para fazer valer normas internacionais.

No Paraguai, talvez por aprendizado com Honduras, talvez por outros cálculos políticos das principais potências da organização, foi escolhido um curso mais brando de ação. Todavia, esse caminho serviu para demonstrar as principais falhas da estrutura de tomada de decisão da organização e das normativas das quais dispõe, claramente ineficazes contra modalidades mais eficazes de disrupção do arranjo democrático.

Definir uma distinção entre um golpe e uma interrupção de mandato é cair na armadilha eufemística do neogolpe e declarar a incompetência da Carta Democrática Interamericana para tratar dos movimentos atuais da política regional. Fica o questionamento de por quê foi possível o enquadramento do que ocorreu no Paraguai como golpe nas normas do Mercosul e da UNASUL e não na OEA, apesar das normas utilizadas nas organizações anteriores derivarem das normas da última.

Finalmente, o principal objetivo deste trabalho foi demonstrar como a defesa da democracia é um tema complexo e de difícil atuação. Consoante aos autores da linha mais cética, entendemos que os cálculos políticos e de interesses das elites locais desempenham papel destacado. Assim, talvez o verdadeiro trabalho a ser feito esteja mais em modificar a cultura política dos países da região do que em resolver os problemas do golpe depois que eles acontecem.

