UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JULIANA LYRA VIGGIANO BARROSO

**ANÁLISE DO CONTEXTO INTERSUBJETIVO: A POLÍTICA DIPLOMÁTICA DE
PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA
LATINA NO PÓS-GUERRA FRIA**

Versão corrigida

São Paulo

2010

JULIANA LYRA VIGGIANO BARROSO

**ANÁLISE DO CONTEXTO INTERSUBJETIVO: A POLÍTICA DIPLOMÁTICA DE
PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA
LATINA NO PÓS-GUERRA FRIA**

Versão corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Doutor em Ciências Políticas. Área de
Concentração: Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa

São Paulo

2010

Ao Felipe, meu marido, que tornou tudo possível.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Rui e Kátia Viggiano, e meus irmãos, Caio e Graziela, pelo incansável apoio.

Ao Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa, pela atenção e apoio durante o processo de definição e orientação.

Ao Prof. Andrew Bennet e Margareth D. Hayes, pelas valiosas conversas e sugestões.

Ao Departamento de Ciência Política da FFLCH-USP e seu corpo de professores e funcionários.

À Pró-reitoria de pós-graduação, pelo incentivo concedido para participação em importantes eventos internacionais.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa.

RESUMO

BARROSO, J. L. V. **Análise do contexto intersubjetivo:** a política diplomática de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina no Pós-Guerra Fria. 2010. 180 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.

Esta pesquisa analisa as políticas diplomáticas de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina a partir de três casos específicos: o golpe de Estado no Haiti em 1991 e a renúncia do Presidente Aristide em 2004; o autogolpe no Peru em 1992 e a crise eleitoral de 2000; e o 'golpe constitucional' em Honduras, no ano 2009. Os casos contribuem para identificar os elementos centrais que explicam as decisões políticas relacionadas à agenda democrática norte-americana para o hemisfério. A diretriz da Organização dos Estados Americanos (OEA) para o tema, que consiste na Resolução 1.080, posteriormente substituída pela Carta Democrática Interamericana, também funcionam como quadro normativo de referência para a atuação dos atores. Em linhas gerais, as características institucionais do regime democrático, marcadamente os processos eleitorais, parecem ser o principal elemento a orientar as decisões dos atores acerca da defesa da democracia. O construtivismo, tal como proposto por Kratochwil, consiste no modelo teórico escolhido para fundamentar esse estudo.

Palavras-chave: Construtivismo, Relações Internacionais, Promoção da democracia, Estados Unidos, América Latina.

ABSTRACT

BARROSO, J. L. V. Analysis of the intersubjective context: the United States diplomatic policy for democracy promotion in the post-Cold War. 2010. 180 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2010.

This research focuses on the United States diplomatic policy of democracy promotion toward Latin America on three specific cases: the coup in Haiti in 1991 and the resignation of President Aristide, in 2004, the self-coup in 1992 in Peru' and the electoral crisis of 2000 in the same country; and the 'constitutional coup' in Honduras, in 2009. The cases help to identify key elements that explain the policy decisions related to the U.S. democracy agenda for the hemisphere. The guidelines of the Organization of American States (OAS) for the theme, which consists of Resolution 1080, later replaced by the Inter-American Democratic Charter, also act as a normative frame of reference for decision makers. In general, the institutional features of democratic rule, markedly electoral processes appear to be the main element to guide the decisions of actors related to the defense of democracy. Constructivism, as proposed by Kratochwil, is the theoretical model chosen to conduct this study.

Keywords: Constructivism, International Relations, Democracy Promotion, United States, Latin America.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
1 DEBATE TEÓRICO	11
1.1 CONSTRUTIVISTAS VERSUS RACIONALISTAS E O DEBATE AGENTE-ESTRUTURA	13
1.2 OS CONSTRUTIVISMOS	20
1.3 O CONSTRUTIVISMO NORMATIVO	27
2 O CONTEXTO FORMAL DAS NORMAS	38
2.1 A RESOLUÇÃO 1080 E A CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA	39
2.2 PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA	50
2.3 POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA	71
3 HAITI EM DOIS MOMENTOS: 1991 E 2004	78
3.1 A CRISE HAITIANA: 1991-1994	78
3.2 A CRISE QUE NÃO ACABOU	92
4 O AUTOGOLPE NO PERU E O “GOLPE CONSTITUCIONAL” EM HONDURAS	96
4.1 PERU	96
4.1.1 O Autogolpe de 1992	96
4.1.2 O Terceiro Mandato: A Fraude Eleitoral de 2000	117
4.2 HONDURAS	122
5 PANORAMA HISTÓRICO: UMA POLÍTICA PARA O PÓS-GUERRA FRIA?	134
5.1 AS PRIMEIRAS DÉCADAS DA GUERRA FRIA	136
5.2 O GOVERNO REAGAN	138
5.3 EM BUSCA DE UMA POLÍTICA PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

INTRODUÇÃO

Na literatura de relações internacionais, os estudos sobre a promoção e defesa da democracia podem ser considerados relativamente novos. Tradicionalmente, o debate sobre regimes políticos é um tema abordado a partir do olhar da política doméstica. A preocupação frente à mudança, manutenção e/ou consolidação de um determinado tipo de regime é analisada a partir de fenômenos internos aos países, procurando equacionar a importância e a maneira como se conjugam variáveis institucionais, sociais, econômicas, históricas, culturais e os fatores propriamente políticos para explicar tais processos. No que diz respeito à democracia, há uma vasta literatura sobre o assunto, assim como uma pluralidade de perspectivas de análise, focadas em um único ou um conjunto dos fatores elencados acima.

A dimensão internacional desempenhou papel secundário na compreensão desses processos. Isso se deve, em primeiro lugar, à inegável relevância que exercem as instituições domésticas em garantir a estabilidade de um regime político. Em segundo lugar, o campo de estudo das relações internacionais por muito tempo procurou manter clara a distinção entre os assuntos internos e externos, respeitando a soberania dos estados, princípio caro à disciplina.

A fronteira entre o doméstico e o internacional, contudo, se tornou cada vez mais diluída com o aprofundamento dos processos transnacionais e da interdependência entre os países, fenômenos que se intensificaram no Pós-Guerra Fria. Como consequência desse processo, a tensão entre a *realpolitik* de segurança e os assuntos de política *soft* diminuiu. Nesse contexto em que os impactos da instabilidade doméstica ultrapassam os limites estabelecidos pelo nacional, essa relação passa a ser encarada de forma menos dicotômica.

Enquanto uma variável até então com peso fundamentalmente doméstico, a democracia, ou, mais especificamente, a promoção da democracia, ganha visibilidade na agenda internacional com a crescente simbiose identificada entre fenômenos nacionais e internacionais. Além disso, no caso dos Estados Unidos, a democracia ganhou espaço na agenda internacional devido à necessidade de redefinição de uma estratégia capaz de conferir coerência a sua política externa após a dissolução da estrutura bipolar característica da Guerra Fria.

De forma bastante vaga, a defesa da democracia não é um tema recente a permear a plataforma de política externa dos Estados Unidos. Reconhecidamente, os valores liberais são respeitados como um ideal e tem sido usados como recurso retórico pelos formuladores de política americana para justificar suas escolhas em diversas ocasiões ao longo do tempo. Não

obstante, a repercussão marcadamente limitada que possuem na prática revelam o papel marginal que a promoção e defesa da democracia historicamente tem ocupado na definição da política externa norte-americana. A inconsistência retórica também foi uma constante na relação dos Estados Unidos com a América Latina.

Além da motivação decorrente das mudanças estruturais no sistema internacional em vista do ocaso soviético e do esgotamento do regime comunista, a evolução do quadro ideológico que orienta a política externa norte-americana desde a década de 70 também cumpriu uma importante função na maior visibilidade adquirida pela temática da promoção da democracia. O crescente interesse pelos direitos humanos desde o governo Carter e o desenvolvimento da teoria da paz democrática e da transição democrática influenciaram a redefinição da agenda internacional, que a partir do Pós-Guerra Fria passou a incorporar a democracia como um dos temas que a estruturam. Não foi diferente no que diz respeito às relações com a América Latina. A promoção da democracia se constituiu em um dos pilares da agenda hemisférica dos Estados Unidos, juntamente com segurança e comércio.

Apesar do papel central que reconhecidamente assumiu a partir dos anos 90, o hiato entre retórica e prática persiste. Essa inconsistência, no entanto, não significa a completa ausência de políticas voltadas para a manutenção e defesa da democracia por parte dos Estados Unidos na região. No campo da assistência externa, a democracia foi formalmente institucionalizada com a criação de setores especializados nas agências do Executivo daquele país. No caso da ação diplomática, notadamente o país se manifestou em casos de irregularidades nos processos de transferência de poder em países da América Latina juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Embora em grande número, os estudos de promoção da democracia ainda carecem de maior participação da comunidade acadêmica na sua produção. Em geral, seus autores são praticantes da política e ativistas, cujas preocupações se centram em desafios imediatos e muitas vezes não gozam de tempo para acessar um conjunto mais amplo de pesquisas fundamentais para a leitura crítica dos problemas. Na própria esfera acadêmica, a promoção da democracia se situa na fronteira de diversas disciplinas - relações internacionais, política comparada, estudos de desenvolvimento e direito - sem pertencer exatamente a nenhuma delas, o que dificulta o tratamento sistemático cumulativo da questão¹. Esse trabalho surge

¹ CAROTHERS, Thomas. **Critical mission: essays on democracy promotion**. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004a.

como uma pequena contribuição para os estudos da promoção da democracia no campo das relações internacionais.

O propósito dessa pesquisa é identificar as motivações dos Estados Unidos para agir em prol da defesa de democracia na região latino-americana no período Pós-Guerra Fria usando como referência as normas estabelecidas pela OEA que lidam com a temática, ou seja a Resolução 1080 e a Carta Democrática Interamericana. Para se compreender adequadamente essas motivações, é preciso analisar tanto situações em que as normas foram contempladas quanto episódios em que não foram. Os dois primeiros casos, Haiti e Peru respectivamente, atendem a essa demanda. O último caso consiste na crise institucional que se instaurou em Honduras no ano de 2009. Esse é um caso em que, diferentemente dos demais, a Resolução 1080 já havia sido substituída pela Carta Democrática Interamericana e a esse estudo interessa saber se essa alteração teve alguma repercussão na prática em decorrência dos termos formais da regra.

O Haiti assistiu a um golpe de Estado que destituiu o presidente eleito Jean Bertrand Aristide em 1991. Esse episódio foi resolvido com o retorno de Aristide ao poder em 1994. O segundo momento de crise foi em 2004 e culminou com a renúncia do presidente. O caso do Peru também se divide em dois episódios. O primeiro, trata do autogolpe perpetrado por Fujimori; o segundo, sua eleição para um terceiro mandato. Finalmente, o último caso foca em Honduras e aborda a deposição do Presidente Manuel Zelaya em junho de 2009, o chamado 'golpe constitucional'.

As informações obtidas com o estudo detalhado de cada um dos casos permitem que, ao olhar para o conjunto, se tente identificar um padrão de comportamento que possa servir como uma orientação da política de promoção da democracia dos Estados Unidos no hemisfério, cerceado pelas limitações do recorte do objeto.

A própria natureza do objeto de pesquisa e a ênfase nos elementos retóricos características das práticas da promoção da democracia estabelecem alguns parâmetros que ajudam na decisão acerca de qual referencial teórico potencialmente melhor se adeque às suas necessidades. Dentre as teorias pertencentes à disciplina de relações internacionais, o construtivismo parece ser uma corrente de pensamento promissora por privilegiar o plano das ideias no desenvolvimento de seu corpo teórico.

O heterogêneo grupo de autores que se filiam a essa linha de pensamento, e a pluralidade de modelos teóricos que se encontram sob o signo 'construtivista' sugere uma

segunda escolha. A proposta de Kratochwil nos pareceu particularmente promissora por sua metodologia calcada na análise do discurso e na função que cumprem normas na vida social.

Kratochwil, em par com Onuf, é um dos mais proeminentes autores da vertente chamada construtivismo normativo. Resumidamente, esses autores atribuem às normas um papel central na compreensão das ações sociais e sua importância pode ser apreendida pela análise das estruturas narrativas construídas pelos agentes sociais em uma dada circunstância.

Com base nas elaborações do autor, a proposta central desse trabalho consiste em interpretar o contexto normativo ao qual a regra da promoção da democracia se encontra associado nas práticas dos Estados Unidos com referência à região. Formado por aspectos de ordem cultural, histórica, de identidade, valores, princípios e entendimentos compartilhados, é no plano do contexto intersubjetivo que as práticas adquirem significado. Por meio da análise dos discursos dos atores, Kratochwil sugere ser o analista capaz de mapear esse contexto, apreendendo a relação que estabelece com as normas.

Com vistas a atender aos objetivos acima descritos, esse trabalho desdobra-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo se dedica a apresentar o referencial teórico da pesquisa, contextualizando o debate construtivista nas relações internacionais. O segundo capítulo se concentra em analisar o quadro normativo presente na Organização dos Estados Americanos referente à promoção da democracia e o conjunto de preceitos, tal como definidos pela teoria, que guiam as práticas dos Estados Unidos na sua atuação externa com respeito à questão. O capítulo 3 discorre sobre o estudo de caso no Haiti, seguido no próximo capítulo pelos estudos de Peru e Honduras. O capítulo 5 faz um relato histórico-analítico do tratamento da democracia nas políticas dos Estados Unidos para a América Latina e procura, a partir dos elementos levantados pelos estudos de caso, desenhar contornos gerais da política de promoção da democracia norte-americana para o hemisfério no Pós-Guerra Fria. Breves considerações gerais fecham o texto resumindo os principais pontos trabalhados.

1 DEBATE TEÓRICO

O construtivismo no campo das relações internacionais adquiriu crescente visibilidade a partir dos anos 90 e se apresenta atualmente como uma proposta teórica bastante requisitada nessa área de estudos. A aceitabilidade dessa vertente pelos pesquisadores da disciplina se deve, em parte, pelo esgotamento do debate entre neorrealistas e neoinstitucionalistas que influenciou fortemente a produção dos estudos internacionais na década de 80² e, em parte, por se colocar como uma alternativa às perspectivas racionalistas dominantes no meio. Apesar de ter consolidado seu espaço no rol de teorias à disposição daqueles que procuram entender os fenômenos internacionais em mais profundidade e alguma sistematicidade, o construtivismo continua a gerar controvérsias quanto às suas reivindicações e conceitos centrais.

A perda de vitalidade do debate neo-neo³, como ficaram conhecidas as divergências entre neorrealistas e neoliberais⁴, coincide no tempo com as transformações sistêmicas que levaram ao período Pós-Guerra Fria. A inépcia das principais teorias analíticas da área em vislumbrar a reconfiguração assistida nas relações internacionais contribuiu para que o construtivismo e outras correntes de pensamento, não tão difundidas entre os

² Esse debate teve grande repercussão, sobretudo, no meio acadêmico norte-americano.

³ O debate entre neorrealistas e neoinstitucionalistas teve como foco a cooperação e se mostrou uma discussão pouco produtiva em estimular avanços na agenda de pesquisa da disciplina. As correntes divergem quanto às limitações impostas pelo sistema anárquico ao comportamento dos atores. Compartilhando o pressuposto de se tratarem de atores racionais e autointeressados, a disputa se reduziu, em última instância, à percepção de custos imposta pela estrutura anárquica. Por um lado, os neoinstitucionalistas aceitam a existência de interesses pautados em ganhos absolutos, uma vez que os Estados visam à maximização da utilidade - para se manter fiel ao seu vocabulário. Por outro, os neorrealistas, avaliando a questão a partir das capacidades de poder, defendem o problema de ganhos do ponto de vista relacional. Para os neorrealistas, a anarquia impõe aos Estados a constante necessidade de zelar por sua sobrevivência, sendo, portanto, os ganhos relativos o verdadeiro foco das atenções. Os neoinstitucionalistas, embora também encarem o sistema como um equivalente ao sistema de natureza hobbesiana, argumentam que a incerteza, e não a insegurança como querem os neorrealistas, é a consequência mais perniciosa da anarquia. A anarquia cria incentivos para a trapaça, para o não-cumprimento de acordos e promessas, gerando, por sua vez, insegurança. O remédio para minimizar os efeitos da estrutura anárquica que molda o sistema são as instituições. Embora as instituições, no plano internacional, possuam controles e mecanismos mais relaxados do que os existentes no plano doméstico, essas estruturas são constituídas por um "conjunto persistente de regras que constroem a atividade, moldam as expectativas e prescrevem papéis" aos atores (KEOHANE, Robert O. *International Institutions: Two Approaches*. *International Studies Quarterly*. V. 32, p. 379-396) A descentralização de autoridade decorrente da anarquia debilita a eficácia das instituições de caráter internacional em moldarem o comportamento dos atores, mas não as incapacita. Incentivos, expectativa de reciprocidade, alteração nos custos de transação e intensificação dos fluxos de informações são elementos combinados nas instituições que buscam atender os interesses dos atores e, portanto, tornar justificável se conformar às suas regras (ibidem). Para uma síntese do debate, ver (BALDWIN, D. (Ed.) *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York. Columbia University Press, 1993 e KRASNER, Stephen D. (Ed.) *International Regimes*. Ithaca. Cornell University Press, 1983)

⁴ A literatura usa de forma intercambiável os termos neoliberais e neoinstitucionalistas. Aqui, também, se fará o mesmo. Importa saber que se trata de um grupo de autores que compartilham premissas do pensamento liberal, embora variem seus objetos de estudos e propostas metodológicas.

internacionalistas, conquistassem adeptos⁵. Esse contexto de transição também serve de estímulo à difusão de perspectivas teóricas marginais à medida que oferecem alternativas capazes de explicar uma série de fenômenos que passa a se manifestar no cenário internacional, antes obscurecida pela dinâmica bipolar. Embora não possam ser considerados novos no sentido literal do termo, certos processos ganham nova proporção, no sistema internacional, a partir do momento em que às exigências estratégico-militares tradicionais não mais ditavam a lógica de organização entre Estados. Com isso, floresceram conflitos e preocupações na agenda internacional de diversas naturezas. Intervenções humanitárias, questões relacionadas à degradação do meio ambiente, guerras étnicas, segurança humana, a relevância de atores não-governamentais e subnacionais nos processos internacionais e questões de emancipação e democratização do sistema são exemplos de temas pouco trabalhados pelos estudos da área, até os anos 90. Ademais, esse ambiente de incerteza gerou indagações acerca de como "interpretar as consequências das mudanças", colocando especialistas em desacordo sobre "quais seriam as perguntas importantes" e "quais constituiriam respostas plausíveis para tais questões"⁶. As concepções e ferramentas tradicionais utilizadas pelas perspectivas racionalistas também se mostravam insuficientes para explicar a multiplicidade e a variada gama de eventos que vieram à tona em decorrência da redefinição dos polos de poder no plano internacional. As indagações que se colocam no Pós-Guerra Fria exigiam quadros conceituais nos quais identidade, cultura, a dimensão tempo-espço, normas, regras, linguagens e discursos fossem contemplados, traduzindo com mais matizes a complexidade dos fenômenos sociais não apreendida pela explicação pautada no interesse estratégico dos atores orientados pela escolha racional. Embora a dicotomia objetivo *versus* subjetivo, ou material *versus* ideacional seja excessivamente simplista para demonstrar as divergências entre construtivistas e racionalistas⁷, essa oposição possui a vantagem de salientar o que está em jogo no debate epistemológico e ontológico que em que se encontram essas duas correntes de pensamento.

⁵ Embora o construtivismo tenha superado todas as outras propostas em termos de aceitação e popularidade devido à leitura da via média, discutidas nas duas próximas seções do texto.

⁶ KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996a. p.3.

⁷ Simplista, pois não é acurado afirmar que os construtivistas desconsiderem os constrangimentos materiais, uma questão ressaltada, por exemplo, na obra de Onuf. A relação com o mundo do 'concreto' varia de autor para autor, sendo mais relevante para uns do que para outros. Os racionalistas adeptos da corrente de pensamento liberal procuraram incorporar as ideias enquanto categoria analítica no seu corpo teórico, já quando em diálogo com o construtivismo. Goldstein e Keohane foram os editores de um compêndio que se tornou influente na literatura acadêmica (GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*. In: _____ (Ed.). **Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3-30). No artigo que escrevem em coautoria para o livro, argumentam que as ideias possuem

Em linhas gerais, os modelos construtivistas apoiam-se em uma grande variedade de teorias sociais e propõem compreender as relações internacionais a partir de processos sociais. Independentemente do plano em que atuam, as relações humanas são permeadas por fatores característicos do contexto intersubjetivo no qual se inserem. Trata-se, portanto, de se afastar da leitura motivada pelas ações individuais, em que se sustentam as teorias positivistas, e atribuir à coletividade social papel preponderante na definição de interesses e práticas⁸. Dessa forma, por evidenciarem os princípios, crenças e valores próprios da coletividade, os processos de interação se tornam o foco das análises construtivistas.

Embora o construtivismo beba de fontes diversas para desenvolver seus argumentos, tornando os autores, intitulados como construtivistas, um grupo bastante heterogêneo quanto a propostas metodológicas, sendo mais adequadamente tratadas como uma metateoria, seus adeptos compartilham da premissa básica de que a realidade é uma construção social e, como tal, não pode ser apreendida somente a partir dos constrangimentos de ordem material. A insuficiente atenção dada pelas teorias dominantes nas Relações Internacionais ao componente de socialização também consiste em um ponto de concordância entre esses autores.

1.1 CONSTRUTIVISTAS *VERSUS* RACIONALISTAS E O DEBATE AGENTE-ESTRUTURA

Em virtude de sua origem na teoria social, a relação entre agente e estrutura se tornara o foco inicial das contestações construtivistas perante os modelos racionalistas. A forma como esses dois elementos se encontram relacionados estabelece as bases em que se fundamenta a análise das ações humanas. A clara especificação do processo de interação entre os termos permite que os pesquisadores identifiquem as dimensões relevantes no mundo real para explicar os fenômenos sociais. Os pressupostos que sustentam uma teoria se apoiam na concepção analítica da interação entre esses dois polos atribuídos à realidade social, e revelam, explícita ou implicitamente, a ontologia dos fenômenos estudados.

validade explicativa à medida que complementam a variável interesse na definição do comportamento dos agentes. Os construtivistas fazem objeções ao tratamento dispensado pelos liberais ao plano das ideias, discussão essa trabalhada em mais detalhes adiante nesse capítulo.

⁸ O neorealismo, sem sombra de dúvida, a mais influente teoria na disciplina, consiste em uma teoria estrutural cuja adequação à perspectiva individualista não seria, a princípio, compatível. No entanto, Wendt (1987, 1999) salienta bem a origem microeconômica presente na teoria waltziana, que se combina com a dimensão estrutural, no seu modelo analítico (WENDT, A. E. The Agent-Structure problem in International Relations Theory. *International Organization*, v. 41, n. 3, p. 335-370, summer, 1987 e idem. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999)

O debate agente-estrutura está associado a dois truísmos acerca da vida social. Primeiro, os agentes humanos agem de forma propositada e são os únicos responsáveis pelos eventos e práticas que reproduzem e transformam as sociedades. Segundo, as sociedades são constituídas de relações sociais que as estruturam, sendo a ação humana condicionada e influenciada por suas circunstâncias históricas. Essas constatações sugerem que agente e estrutura são unidades interdependentes e o problema colocado consiste em criar um quadro analítico que contemple satisfatoriamente as particularidades desses dois elementos⁹.

As teorias dominantes nas Relações Internacionais¹⁰ reconhecem explicitamente a interconexão existente entre agente e estrutura nos processos sociais. No entanto, apesar de incorporarem, em seu quadro analítico, o caráter mutuamente influente desses fatores, essas teorias conferem um alto grau de independência a cada uma das partes. Há uma clara distinção entre essas duas esferas, e essa separação impõe limitações à capacidade de interação entre as dimensões. As vertentes realistas e liberais das Relações Internacionais acreditam que o Estado encontra, no seu agir, circunstâncias criadas por condições objetivas do mundo, que constroem seu comportamento¹¹. A estrutura para manter a terminologia¹² interage com os atores à medida que molda e limita suas ações. Agente e estrutura aparecem como categorias dicotômicas nas teorias racionalistas; e a interação desses dois elementos é intermediada pelo mundo material. O interesse reside em identificar como atores dotados de racionalidade instrumental se comportam em um determinado ambiente que oferece constrangimentos de ordem material (estrutura) e quais os resultados (*outcomes*) que se pode esperar considerando as dadas condições.

Para realistas e liberais, o sistema internacional se qualifica como a instância 'macro' na qual os Estados transitam, dessa forma, tentando contornar os empecilhos criados nesse ambiente a fim de atender seus interesses. Para os realistas estruturais, a estrutura anárquica e a distribuição das capacidades, definindo dessa forma as polaridades, configuram o sistema

⁹WENDT, A.E. Op. cit., 1987, p. 337-338; DRESSLER, D. What's at stake in the Agent-Structure debate? **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 441-473, summer, 1989. p. 443.

¹⁰Nas Relações Internacionais, o debate agente-estrutura, por muito tempo, foi trabalhado nos termos de níveis de análise. Na realidade, o problema dos níveis de análise procura identificar o *locus* de análise mais adequado para se explicar os fenômenos internacionais e não trata diretamente da natureza da interação entre essas duas esferas, o foco do debate que ganhou força no final da década de 80 e início dos 90 com o surgimento do construtivismo. Como se observará em seguida, no texto, o problema do "nível de análise" não desconsidera a existência de mútua influência entre os dois níveis, mas a questão que se destacava estava relacionada à premência ontológica de um ou de outro, exatamente o ponto de discordância com os construtivistas.

¹¹RUGGIE, J.G. What makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. **International Organization**, v. 52, p. 855-885, 1998. p. 876.

¹²Também é possível se referir ao debate agente-estrutura, como sugere Wendt (Op. cit., 1987), por outras terminologias, como 'micromacro', 'ator-sistema', 'partes-todo' (particularismo/holismo). Nas Relações Internacionais, embora quando se referindo especificamente ao problema se use o termo agente-estrutura, a relação ator-sistema também é bastante corriqueira dentre os trabalhos da área.

internacional. Para os liberais, a condição de anarquia, também entendida como uma característica estrutura do sistema, obriga os atores a procurarem mecanismos que os permitam contornar as incertezas e os incentivos à trapaça próprios desse ambiente. Essa situação instrui as estratégias de ação dos Estados no intuito de satisfazer seus interesses. Essas são as circunstâncias que moldam o comportamento dos agentes.

Na leitura proposta pelas teorias racionalistas, a estrutura funciona unicamente como um elemento de constrangimento para a ação dos atores. Coexistem como dois elementos distintos - por um lado, há uma estrutura que possui uma dinâmica própria -; por outro, atores racionais autointeressados que se encontram inseridos nesse contexto. Portanto, embora submetidos aos limites de uma estrutura, a interação real dos atores com o ambiente é mínima e superficial. Os agentes não afetam a natureza da estrutura e, da mesma forma, a estrutura não interfere na definição dos interesses dos atores, a não ser como obstáculos que precisam ser contornados ou incorporados para alcançar seus objetivos, assim, influenciando em seu comportamento¹³.

As implicações teóricas da separação estabelecida entre agente e estrutura, para os racionalistas, consistem na aceitação do pressuposto de que os interesses dos atores são exógenos aos processos nos quais estão inseridos e, simultaneamente, o caráter imutável dessa estrutura. Na discussão com o construtivismo, esse aparece como um dos principais pontos de discórdia entre as escolas de pensamento. Ao analisar a ação dos atores levando em consideração as circunstâncias como fatores de constrangimento, está subentendido que algo anteriormente preconcebido está submetido a determinadas restrições. Em outras palavras, as preferências dos atores, seus interesses em alcançar seus objetivos e propósitos, precisam se conformar ao sistema (estrutura) no qual se encontram inseridos. O argumento de que a anarquia - e a distribuição de poder, no caso do neorrealismo - funcionaria como um mecanismo que, ao fixar os limites da ação, define interesses é pouco convincente. A anarquia é um conceito assaz amplo para determinar preferências e interesses específicos. No máximo, é capaz de orientar um espaço no qual podem se inserir interesses, mas com amplitude suficiente para incluir um vasto conjunto de possibilidades¹⁴.

O construtivismo, por sua vez, acredita serem os interesses dos atores endógenos aos processos sociais, sem exceção para o âmbito internacional. Assim como para os racionalistas, essa aposta deriva da forma com que vislumbram a relação agente-estrutura.

¹³ De certa forma, ajustando seus interesses à medida que mecanismos de intermediação sejam criados para minimizar os efeitos indesejáveis causados pela estrutura. Essa é a posição adotada pelos liberais, sobretudo, pelos neoinstitucionalistas.

¹⁴ RUGGIE, J. G. Op. cit., 1998.

Para os construtivistas, a interdependência entre as partes é muito mais densa quando comparada às propostas das teorias dominantes racionalistas. Agente e estrutura, nessa perspectiva, são elementos coconstitutivos. Agente e estrutura são (re)construídos continuamente em sua interação, conferindo sentido um ao outro. Significado - de si mesmo, de práticas e preferências políticas - só pode ser apreendido nessa relação. Portanto, os dois termos do debate são indissociáveis, pois não existem isoladamente. Essa percepção se contrapõe à leitura das teorias racionalistas, nas quais a estrutura não define, mas impõe condições que restringem os atores e seu comportamento. Para tanto, o cálculo estratégico formal, que orienta as decisões nas vertentes realistas e liberais, cede lugar para outras categorias de análise, sobretudo, identidade, cultura e normas.

Embora haja comprometimento por parte dos autores construtivistas com uma epistemologia comum, o repertório de propostas teóricas é variado. A conceituação de cada uma das categorias supramencionadas também sofre nuances em seu significado. Não obstante, por gozar de aceitável latitude, pode-se definir *cultura* como "o conjunto de padrões avaliativos (tal como normas e valores); e o conjunto de padrões cognitivos (tal como regras e modelos) que definem o que os atores sociais são em um determinado sistema, como operam e como se relacionam uns com os outros"¹⁵. As *normas*, por sua vez, "descrevem as expectativas coletivas de comportamento adequado dos atores [no contexto] de uma dada identidade"¹⁶. As normas podem ter efeitos constitutivos (quando definem a identidade do ator) ou regulativo (quando prescrevem comportamentos)¹⁷.

As características e particularidades de cada uma dessas categorias constituem mutuamente a estrutura e o agente. Nesse sentido, é impossível determinar, *a priori*, os interesses dos agentes uma vez que, por serem afetados por tais elementos e, portanto, estarem relacionados a circunstâncias específicas, as preferências se constroem de acordo com os aspectos próprios das estruturas nas quais se encontram circunscritas. Essa é a razão pela qual o construtivismo considera os interesses *endógenos* aos processos, pois é somente na relação entre as partes e o todo que as peças do quebra-cabeça social ganham significado. Em continuidade ao tema, na próxima seção, explora-se mais atentamente a conexão entre macro e microinstâncias dos processos sociais.

¹⁵ (Katzenstein, P. J. Introduction: alternative perspectives on national security. In: _____ (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996c. cap. 1. p. 6.

¹⁶ Ibidem, p. 5.

¹⁷ Ibidem.

A concepção coconstitutiva entre agente e estrutura, que fundamenta o arcabouço teórico construtivista, está sustentada em um pressuposto filosófico que privilegia o papel desempenhado pela coletividade nos processos sociais. A primazia na dimensão coletiva, em detrimento da individual, está calcada na preocupação de compreender o sentido e significado (*meaning and significance*) das ações e da ordem social, inscritas nas particularidades culturais e históricas das coletividades sociais. Essa visão de mundo se contrapõe ao individualismo metodológico, "que reduz a realidade social a ações automotivadas de atores individuais"^{18,19}.

Nas relações internacionais, a convergência do neorrealismo e do neoinstitucionalismo aos preceitos e premissas do neoutilitarismo aproxima essas duas teorias da perspectiva individualista, concedendo espaço limitado para a atuação da estrutura. O significado e o sentido das práticas sociais são conferidos exclusivamente pela racionalidade instrumental das unidades²⁰. Para o construtivismo, no entanto, em débito com os estudos elaborados por Durkheim e Weber, sentido e significado só podem ser apreendidos "não meramente pela racionalidade instrumental dos meios selecionados pelos atores, mas também pela auto-compreensão normativa dos fins tal como apreendida pelos grupos sociais em questão"²¹.

O coletivo social se apresenta como um importante elemento na análise construtivista porque é, no âmbito da coletividade, que se criam significados compartilhados (*shared meaning*) entre os atores que dela participam. As coletividades sociais estabelecem contextos intersubjetivos baseados em identidade, elementos culturais, institucionais, religiosos e normativos que oferecem sentido aos fatores objetivos e às ações sociais. A visão e compreensão do mundo, por parte dos agentes, estão atreladas à intersubjetividade construída no plano coletivo²². Tal como para Durkheim e Weber, o construtivismo aposta que "os laços

¹⁸ McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, n.76, p. 11-48, 2009. p.17.

¹⁹ Burawoy empresta de Elster a seguinte definição de individualismo metodológico: "doutrina, segundo a qual, todos os fenômenos sociais - sua estrutura e transformações - são em princípio explicáveis por meio de elementos que não implicam senão indivíduos: suas propriedades, seus fins, suas crenças e seus atos" (BURAWOY, M. Making nonsense of Marx: o marxismo revisto pelo individualismo metodológico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 15, 1991).

²⁰ A ênfase do neorrealismo ao sistema internacional enquanto uma variável indispensável para se compreender o comportamento dos Estados, entendidos como unidades de análise, exige uma observação quanto ao papel da coletividade. Embora se sustente que a estrutura do sistema seja determinante na interação entre os estados no plano internacional, sua definição a partir dos "atributos observáveis" de seus membros (a distribuição de capacidades), o neorrealismo estabelece "o papel explanatório das estruturas em termos individualistas como constrangimentos às escolhas de atores pré-existentes" (WENDT, A. E. Op. cit., 1987. p. 337).

²¹ RUGGIE, J.G. Op. cit., 1998. p. 860.

²² Na ciência política, a discussão acerca da importância da coletividade, também tributária dos estudos de Weber, encontra-se associada à autonomia da estrutura - que, em termos bastante vagos, é chamada de instituição - frente aos agentes. A problematização acerca das preferências surge da intenção de confrontar a leitura behaviorista de que as decisões coletivas são resultado da agregação de preferências dos indivíduos,

críticos que conectam, unem e vinculam os indivíduos a uma coletividade social, são o compartilhamento de ideias"²³.

A produção de significados intersubjetivos permite que os atores interpretem a realidade a partir de um ponto de vista particular. A definição das preferências e práticas a serem adotadas e a própria percepção dos agentes sobre si mesmo no mundo, portanto, dependem da forma como os conceitos intersubjetivos são construídos e permeiam uma dada coletividade. Consequentemente, como diferentes coletividades criam distintos quadros intersubjetivos e os interesses são vulneráveis a esses contextos, as preferências se alteram conforme as características particulares de cada grupo. Por esse motivo, há a pressuposição racionalista da preexistência de atores e preferências adequando-se, seguindo os critérios da racionalidade instrumental, a constrangimentos estruturais pautados em critérios materiais não-apropriados para explicar a realidade social.

A proposta de entender a realidade social a partir dos sentidos e dos significados criados no plano intersubjetivo, defendida pelos construtivistas, não se encontra restrita a nenhum nível de análise em particular no campo das relações internacionais. Wendt²⁴, por exemplo, está preocupado em explicar o comportamento dos estados a partir de uma leitura sistêmica, pela qual o conceito de identidade ocupa papel central. Autores como Ruggie e Finnemore, sem adotarem a postura sistêmica de Wendt, examinam, com base em critérios normativos, o que há por trás de práticas difundidas no plano internacional, como a soberania e a intervenção humanitária, respectivamente. Outros autores privilegiam as transformações e estruturas do contexto doméstico no seu próprio universo ou em interação com outros atores e instâncias sistêmicas, tais como organizações e/ou normas internacionais, para explicar o

mediados por mecanismos. A abordagem do cálculo é caracteristicamente o modelo adotado pelo campo da escolha racional, uma das variantes do novo institucionalismo. Essa escola de pensamento concentra seu olhar na interação estratégica entre os atores políticos, entendidos como indivíduos que, em suas ações, sempre priorizam a maximização de ganhos em favor das suas preferências. O ambiente institucional se apresenta como um cenário particular capaz de alterar, por meio de constrangimentos formais ao processo de decisão, o cálculo instrumental dos atores. Subjacente às análises dessa natureza, portanto, repousa o pressuposto da ação, individual ou coletiva, orientada pela racionalidade instrumental. As regras e procedimentos institucionais cumprem o papel de proporcionarem um maior grau de confiança acerca do comportamento dos demais atores que participam do jogo estratégico por aumentarem ou diminuírem a certeza das ações, de acordo com os arranjos estipulados. Subtrai-se dessa observação que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, ou grupos, por alterarem as expectativas que um ator deposita nas prováveis ações reações de seus pares. O debate segue o mesmo caminho no sentido de considerar os interesses dos atores como endógenos aos processos. Nas relações internacionais, como a sua teoria de maior permeabilidade - pelo menos a teoria com a qual grande parte das correntes de pensamento dialoga - o neorrealismo, adota uma postura sistêmica na qual a estrutura, o nível macro, o coletivo realmente ganham relevância e autonomia enquanto variável, o problema do todo como resultado da agregação de preferências não teve repercussão na disciplina. Mesmo na *Foreign Policy Analysis*, que adota os preceitos da escolha racional do ponto de vista do agente, sem preocupação direta com o sistema, e da interação estratégico-instrumental.

²³ RUGGIE, J.G. Op. cit., 1998. p. 861.

²⁴ WENDT, A. Op. cit. 1999

comportamento dos agentes. A condição para que se estabeleça um ou outro nível de análise, ou ambos, está diretamente associada ao grau de socialização entre os atores, ou seja, à existência de contextos intersubjetivos²⁵. Em outras palavras, que haja compartilhamento de significados entre os atores frente à determinada questão.

A ênfase na intersubjetividade e nos conceitos que a sustentam demonstra como as perspectivas construtivistas conferem prevalência ao campo das ideias na explicação do comportamento dos atores. Esse ponto de vista se confronta com as teorias racionalistas, para quem, as decisões dos agentes são calcadas em critérios de ordem objetiva. "Na ontologia neo-utilitarista, fatores ideacionais, quando são examinados, são utilizados em termos estritamente instrumentais, úteis ou não ao autointeresse (*self-regarding*) dos indivíduos (unidades) na busca de interesses tipicamente materiais, [...]"²⁶.

O construtivismo não desconsidera as questões materiais como fatores de interferências nos processos e resultados das decisões dos indivíduos ou das unidades de análise. No entanto, por se tratarem invariavelmente de atores sociais, são as interpretações, orientadas por fatores ideacionais do plano intersubjetivo, que determinam como essas questões serão incorporadas e trabalhadas no ambiente político. As ideias que permeiam as circunstâncias históricas nas quais os agentes estão inseridos, ao estabelecerem a relevância subjetiva dos problemas, definem suas preferências e grau de relevância. Se o construtivismo não reconhece antecedência ontológica ao agente ou à estrutura por serem coconstitutivos e, portanto, construir um ao outro constante e mutuamente, essa perspectiva concede antecedência aos fatores ideacionais em face do mundo material.

Disso decorre, portanto, que a racionalidade instrumental, a base de tomada de decisões das unidades para as teorias racionalistas, encontra-se inexoravelmente circunscrita a uma estrutura de ideias formadoras que conferem significado aos elementos que tal abordagem leva em consideração. Apesar das diferentes perspectivas abarcadas pelo termo construtivismo, todas elas tomam como fundamentais esse contexto macro do qual os atores sociais fazem parte. Não somente como propõe a leitura estrutural do neorrealismo e neoinstitucionalismo, as instituições, em uma linguagem mais familiar à segunda corrente de

²⁵ Embora, nesse texto, tenha-se optado por utilizar terminologias diferentes na primeira - com respeito ao debate agente-estrutura - e na segunda seção - o problema da coletividade social, essas duas questões são, na realidade, para o construtivismo, equivalentes. Isto porque estrutura, da perspectiva construtivista, trata-se da estrutura intersubjetiva subjacente às práticas e comportamento dos atores. Em grande medida, a intenção em trabalhá-las separadamente reside no fato de que o caráter sistêmico oferecido pelo neorrealismo - adotado pelo neoinstitucionalismo quando associado à teoria de regimes, pode induzir a confusões na sua comparação com o construtivismo.

²⁶ RUGGIE, J. G. Op. cit., 1998. p. 855.

pensamento mencionada, limitam as alternativas na busca de interesses, mas como formadoras dos próprios atores e de suas preferências.

1.2 OS CONSTRUTIVISMOS

As linhas anteriores foram dedicadas a apresentar as premissas comuns às diversas perspectivas construtivistas desenvolvidas no campo das relações internacionais. No entanto, uma revisão mais sofisticada, realizada pelo construtivismo normativo, levanta críticas ontológicas, epistemológicas e conceituais no tocante às abordagens da via média, questionando a possibilidade de se estabelecer uma ponte entre o racionalismo e as correntes pós-modernistas, tal como pretendem. Resumidamente, o principal ponto de contestação reside na concepção inadequada da lógica imposta pelos pressupostos fundamentais que afirmam assumir.

O autor de maior projeção do construtivismo na disciplina, Wendt, a principal referência para as análises críticas, declara-se adepto do realismo científico e apresenta, da seguinte forma, os três princípios que guiam essa perspectiva: "(1) o mundo [existe independentemente] da mente e da linguagem de observadores individuais; (2) teorias científicas maduras tipicamente se referem a esse mundo; (3) mesmo quando [esse mundo] não pode ser diretamente observado"²⁷. Wendt desenvolve sua teoria em um debate direto com o neorrealismo waltziano e, tal como esse, adota o sistema como nível de análise e oferece uma leitura estrutural das relações internacionais. Ao invés de uma estrutura de poder, no entanto, Wendt defende a existência de uma estrutura intersubjetiva, na qual ideias, normas e valores são compartilhados pelos atores. Dessa forma, argumenta Wendt, a anarquia não obedece a uma lógica particular; seu caráter será definido pela identificação dos atores com um tipo-ideal de Estado: hobbesiano, lockeano e kantiano. A interação social, na qual o comportamento do outro é tomado como um dado estratégico para a definição das suas próprias práticas, permite que as percepções da violência no sistema internacional, do potencial de conflito e cooperação sejam sempre ajustadas à instância cultural prevalecente entre seus membros. A reprodução dessas práticas acaba por institucionalizar determinados padrões culturais.

Uma crítica interessante ao trabalho de Wendt está relacionada ao seu conceito de política. Wendt aceita a existência de dois tipos de identidade dos Estados: uma social e

²⁷ WENDT, A. Op. cit. 1999, p. 51

constitutiva, que só pode ser definida com referência ao contexto de interação na qual se insere; a outra corporativa, na qual se encontram os interesses essenciais dos Estados, relacionados à sua constituição enquanto organização política, determinados *a priori*, isto é, antes da interação. A 'proteção' é um dos elementos mencionados, por Wendt, como parte desses interesses corporativos e, nesse sentido, não se trata de uma noção neutra da política. A ideia de que a proteção, ou a sobrevivência em outros termos, faça parte da essência do Estado aproxima a leitura da política a uma percepção hobbesiana, na qual qualquer "outro tipo de relação social só é possível quando compatíveis com a 'força' e especialmente as 'relações de destruição'"²⁸. Em outras palavras, em alguma medida, as relações do Estado estarão sempre, hipoteticamente, associadas à cultura hobbesiana. Segundo Kratochwil, essa concepção não se coaduna com uma perspectiva construtivista, pois "não há nada dado no construtivismo, como 'estruturas' ou 'forças' que não seja resultado de ações particulares e construções que requerem"²⁹ explicações mais elaboradas. Essa crítica, embora seja específica ao trabalho de Wendt, levanta um interessante ponto acerca do pensamento de Kratochwil.

Outra crítica conceitual relevante para a presente pesquisa reside no conceito de identidade social tal como desenvolvido por Wendt. A identidade social é definida como a compreensão e as expectativas que os atores possuem de si mesmos frente ao papel específico que cumprem no plano dos significados coletivos. Relativamente estável e função da interação, a identidade é fruto das práticas sociais. Para o autor, "a realidade se desenvolve por meio da interação social, na qual concepções do 'eu' e dos interesses tendem a 'refletir' a prática de outros atores relevantes ao longo do tempo"³⁰. Por sua vez, as interações sociais se constituem em atos sociais, descritos por Wendt, como "processos de sinalização, interpretação e respostas no qual conhecimento comum é criado e aprendizado social pode ocorrer"³¹.

O conceito de identidade social assume um papel-chave no construtivismo de Wendt, sendo a responsável por refutar o imobilismo e atemporalidade da estrutura internacional - da anarquia - e explicar alterações de comportamentos e interesses dos Estados. A associação entre a prática social e a instância ideacional compartilhada pelos atores no sistema atribui

²⁸ Wendt (apud KRATOCHWIL, F. Constructing a new orthodoxy? Wendt's social theory of international politics and the constructivist challenge. In: GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations**: Alexander Wendt and his critics. Oxon: Routledge, 2006. cap. 2. p. 29.).

²⁹ KRATOCHWIL, F. Idem. p.30.

³⁰ ZEHFUSS, M. **Constructivism in International Relations**: the politics of reality. New York: Cambridge University Press, 2002. p.42.

³¹ Ibidem, p. 43.

dinamicidade à estrutura. Mudanças na prática social suscitam rearranjos na dimensão intersubjetiva e, por consequência, da natureza da anarquia.

O argumento contrário mais contundente a essa acepção de identidade se refere à complexidade inerente ao conceito. Essa observação se ramifica em duas questões críticas: (a) a consideração superficial sobre a interferência do nível doméstico na construção da identidade; e (b) a dificuldade de circunscrever quais características definem a identidade³².

Com o intuito de manter o debate no mesmo nível privilegiado de sua interlocutor, o neorrealismo, o construtivismo de Wendt problematiza a natureza sistêmica da relação interestatal. O interesse de Wendt em apresentar uma teoria social capaz de se equiparar ao neorrealismo em seu poder explicativo dos fenômenos internacionais, por um lado, facilitou a comparação entre concepções distintas da abordagem agente-estrutura pelos paradigmas racionalista e construtivista. Por outro, a opção de manter a premissa do ator unitário debilita a compreensão do processo de construção das estruturas sociais proposta pelo autor.

Apesar de reconhecer a participação da política doméstica na definição das identidades sociais do Estado, as diversidades de valores e discursos que permeiam esse universo não são tratadas como categorias analíticas pela teoria de Wendt. Esse "conceito antropomórfico do estado não [comporta] identidades instáveis em si"³³ e resultante da composição de uma miríade de fatores. "O reconhecimento de que qualquer representação do [estado] envolve a incorporação de um grande número de fontes diferentes de identidade, ainda que uma seja ostensivamente priorizada frente às demais, expõe o caráter não-natural"³⁴ de se presumir a equivalência entre interesses/política e identidade. A identidade é somente em parte construída na interação com os atores no plano internacional; primordialmente, é constituída pela síntese de diversas referências de identidades³⁵. Cabe recordar a observação de Kratochwil acerca da impossibilidade, do ponto de vista do construtivismo social, em se determinar de antemão a superioridade das interações no plano internacional sobre o nacional para explicar um evento ou situação.

A aceitação da identidade como resultado da composição de variados fatores coloca em evidência o processo de transformação da identidade. Para Wendt, mudanças nos padrões das práticas sociais alteram as expectativas dos atores na sua relação uns com os outros,

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ Idem. Constructivism and identity: a dangerous liaison. In: GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations**: Alexander Wendt and his critics. Oxon: Routledge, 2006. cap. 6. p. 12.

³⁵ Ibidem.

redefinindo, dessa forma, as identidades. Ao transformarem as identidades, novas práticas sociais são introduzidas no sistema internacional, valorizando-se o conflito e a cooperação em graus diferenciados, definindo assim a lógica da anarquia. Uma leitura menos simplificada do conceito de identidade sugere que as transformações são frutos do processamento das informações e da interação entre as próprias fontes diversas de identidade³⁶. Uma observação adicional: embora Wendt pretenda compreender os processos sociais a partir da identidade, o comportamento do ator consiste no elemento mais importante para se apreender as mudanças que se processam na dimensão intersubjetiva. Se a prática de fato está relacionada às dimensões compartilhadas da cultura, o comportamento observável permite somente inferências superficiais acerca do conteúdo da intersubjetividade e conclusões maniqueístas da sua relação com as práticas sociais.

O segundo ponto a ser levantado na discussão da identidade reside na impossibilidade de definirem-se critérios gerais que determinem as características que devam ser associadas a uma dada identidade³⁷. Em outras palavras, não se pode estabelecer, *a priori*, um conjunto de categorias fundamental para se definir identidade, pois sua formação depende da articulação entre os atores políticos nos casos concretos. Portanto, é a forma como os atores se relacionam com o seu passado e com as referências diversas de identidade existentes e estabelecem os parâmetros de acordo com as circunstâncias. Situações distintas evocam relações de identidade particulares ao serem ligadas a diferentes experiências do passado e seletos componentes do arcabouço cultural. As identidades dos Estados, argumenta Zehfuss³⁸, são instáveis não porque oscilam no seu conteúdo, mas por serem constituídas de percepções variadas, sendo acionadas uma ou outra de acordo com as circunstâncias. A perspectiva oferecida por Zehfuss realmente parece ser mais adequada para lidar com a multiplicidade de fatores que afetam as decisões dos Estados³⁹.

Outra observação crítica interessante, de caráter epistemológico, que se faz ao trabalho de Wendt, refere-se às relações causais e constitutivas dos fenômenos sociais. Wendt se propõe a desenvolver uma teoria científica para compreender as relações internacionais, pautada, como salientado anteriormente, nas premissas do realismo científico. No entanto, o

³⁶ Ibidem.

³⁷ Ibidem, p.113.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Smith também afirma que a opção de Wendt em assumir o Estado como ator "remove qualquer papel de influências domésticas no comportamento de política externa - os estados são pré-dados e ontologicamente exógenos ao sistema, não como resultado de debates entre os atores domésticos e dos processos políticos internos (SMITH, S. Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001. cap. 2. p. 50-51).

modelo científico pressupõe uma separação entre a realidade estudada e a crença dos indivíduos, criando uma tensão entre a percepção da supremacia da estrutura de ideias sobre os fatores materiais em sua teoria. "Colocado de forma simples, o problema" consiste em determinar "se os fatores materiais causam o domínio ideacional ou se esses fatores materiais são eles próprios constituídos pela idéia que fazemos deles"⁴⁰. Embora deixe claro, desde o princípio de seu prestigiado livro *Social Theory of International Relations* (1999), de que se trata de uma análise que privilegia a estrutura intersubjetiva, em outros momentos, ao longo da obra, Wendt procura se distanciar das correntes pós-modernistas afirmando que não se trata de desconsiderar o efeito e a existência das forças materiais na política. Não se trata de *ideas all the way down*⁴¹; o mundo material tem certa autonomia e afeta as relações internacionais de maneira causal⁴². Wendt procura trabalhar com as relações causais e constitutivas de maneira complementar, argumentando que "a questão de 'como' as ideias importam não está limitada ao seu efeito causal. Também importam à medida que constituem, antes de tudo, as 'forças materiais'". Portanto, a tarefa do construtivismo consiste em desvendar em que grau as ideias constituem as causas materiais⁴³. Com essa passagem, é possível perceber que Wendt distingue o mundo material do mundo das ideias; o último determina o primeiro, mas os fatores materiais podem funcionar independentemente do contexto intersubjetivo no qual se encontram inseridos. A distinção dos componentes da esfera social leva também a uma distinção entre explicação causal e explicação constitutiva, introduzindo a teoria constitutiva como "uma forma diferente de *explicação*" daquela "proporcionada pela teoria causal". No entanto, Smith aduz que a teoria constitutiva é um termo geralmente utilizado para desenvolver teorias da *compreensão*⁴⁴.

A questão terminológica realmente pode causar confusão, sobretudo porque assume significados distintos nas teorias dos diversos autores construtivistas, inclusive os normativos. O que está por trás da argumentação de Smith⁴⁵ é a possibilidade de se tratar razão como causa. E dois pontos surgem desse questionamento - primeiro se refere à possibilidade de se considerar as razões que os atores oferecem para suas ações como razões verdadeiras. Smith reconhece ser esse realmente "um território complicado" e considera muito difícil desvendar

⁴⁰Ibidem, p. 46.

⁴¹ Título do terceiro capítulo do livro: "*Ideas all the way down?*" *On the constitution of Power and Interest*.

⁴² Smith ainda transcreve a passagem de Wendt: "forças materiais são constituídas independentemente da sociedade, e afetam a sociedade de maneira causal. As forças materiais não são constituídas somente por significados sociais" (WENDT *apud* SMITH, S. Op. cit., 2001. p. 47).

⁴³Ibidem, p. 47.

⁴⁴Ibidem, p. 48.

⁴⁵Ibidem.

os motivos 'reais' para justificar o comportamento dos atores⁴⁶. Em outras palavras, "as razões são causais no sentido que razões específicas para a ação são causas dessa ação ou a causa opera de maneira mais limitada no sentido de sermos atores racionais e intencionais?"⁴⁷. O segundo ponto é mais pertinente à discussão do presente estudo, pois as razões não podem ser causais nas ciências sociais da mesma forma que nas ciências naturais. A diferença fundamental consiste no caráter das ações sociais serem essencialmente governadas por regras, "e isso envolve interpretação e possibilidade de erro"⁴⁸. A partir da linguagem, que limita e constrói os contextos sociais com suas regras regulativas e constitutivas, formam-se identidades que guiam o comportamento⁴⁹. Devido à aceitação de uma relação causal na determinação das práticas sociais, Smith acredita que Wendt se aproxima muito mais da visão racionalista do que de uma posição intermediária tal como pretende. Dado o pressuposto da separação entre elementos materiais e o mundo das ideias nas teorias racionalistas, o meio-termo não é algo possível para o construtivismo de Smith.

Guzzini e Leander⁵⁰ oferecem outra crítica epistemológica ao trabalho de Wendt que vale menção. Apesar de considerarem que, no conjunto, a obra de Wendt aponte de fato para uma visão holística, idealista e "com uma compreensão de ciência que tem pouco em comum com o positivismo"⁵¹, a noção de política de Wendt o aproxima muito da leitura que privilegia a dimensão individualista da díade agente-estrutura. Alegando desenvolver uma teoria das relações interestatais, e não da política internacional mais amplamente conceituada, Wendt parte dos agentes para definir suas práticas, reduzindo a política ao posicionamento dos Estados sobre a questão. A ênfase na estrutura sugeriria o contrário, contudo. Não são os agentes que definem a política, mas os processos políticos que definem os agentes. A principal consequência dessa percepção, para sua teoria, reside em confinar a compreensão da política internacional aos limites já estabelecidos pela disciplina, "não lidando com a questão da redefinição das comunidades políticas em algum dos processos agregados sob o termo 'globalização'"⁵². Em grande medida, o caráter contido de sua teoria se deve a tentativa de se

⁴⁶ Adiantando o tema da próxima seção desse capítulo, Kratochwil argumenta não ser possível determinar a motivação real dos indivíduos em sua plenitude, pois isso implicaria 'acessar' o pensamento dos agentes, algo inatingível para os analistas.

⁴⁷ SMITH, S. Op. cit., 2001. p. 48-49.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations**: Alexander Wendt and his critics. Oxon: Routledge, 2006a.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem, p. 90-91.

consolidar como uma síntese de diversas perspectivas metodológicas e epistemológicas, estabelecendo um ponto de diálogo com o *mainstream* da disciplina.

A última crítica à teoria de Wendt para a qual se gostaria de chamar atenção está relacionada a ausência na explicação do por que e como um ator assume o papel por ele desempenhado. Esse ponto foi levantado por Kratochwil⁵³, que o entende como uma decorrência da falta de compreensão do papel exercido pela linguagem na vida social. Todavia, antes de prosseguir-se com a argumentação de Kratochwil, convém lembrar que Wendt não desconsidera completamente a importância da linguagem. O autor utiliza a linguagem como referência para demonstrar a relevância dos efeitos da estrutura social: "O pensar depende logicamente das relações sociais, não somente causais. Os seres humanos pensam por meio da cultura. Uma vez que a estrutura de crenças compartilhadas é, em última instância, um fenômeno linguístico, isso significa que a linguagem não meramente media o pensar, ela o torna possível"⁵⁴.

A sofisticada argumentação de Kratochwil⁵⁵ se inicia com dois questionamentos acerca da abordagem de Wendt pautada no realismo científico. Em primeiro lugar, Kratochwil discute se o tratamento dado por Wendt aos fundamentos dessa filosofia é apropriado. Em seguida, se sua versão do realismo científico, compatibiliza-se com uma leitura construtivista.

De caráter ontológico, a primeira discussão se refere à construção do conhecimento. Segundo Kratochwil⁵⁶, Wendt negligencia a dimensão social do realismo científico ao enfatizar aspectos relacionados à 'essência' do Estado. Apesar de ser uma corrente heterogênea, na qual se encontram muitas diferenças metodológicas e ontológicas entre seus membros, a maioria dos realistas acredita ser possível alcançar a verdade a partir da observação da realidade ou deduções lógicas⁵⁷. Trata-se, portanto, de "reconhecer as 'coisas' de forma pura e direta em oposição" ao conhecimento por meio da 'descrição', isto é, reconhecer algo significa já ter sido "organizado e formado por certos elementos categóricos e teóricos"⁵⁸. Embora Wendt afirme não compartilhar dessa visão, ao aceitar a existência de uma identidade corporativa do Estado, independente da interação, o autor se aproxima dessa perspectiva. Wendt ainda afirma que a verdade não é relevante para o realismo, o que é

⁵³ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 2006.

⁵⁴ WENDT, A. Op. cit. 1999, p. 175

⁵⁵ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 2006.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Kratochwil (ibidem) apresenta as duas estratégias tradicionais nas ciências para a construção do conhecimento. A primeira consiste em tentar fazer com que o consenso seja baseado na verdade, "verdade essa adquirida por meio da lógica ou da realidade." A segunda estratégia seria a equação inversa, ou seja, o consenso como fundamento da verdade.

⁵⁸ Ibidem

incoerente para os realistas científicos, porque reconhecem o componente social da construção do conhecimento e da ciência - troca de conhecimento para o desenvolvimento científico.

As críticas acima apresentadas demonstram que a vertente do construtivismo normativo faz uma série de objeções à perspectiva construtivista dominante, aqui, representada pela obra de Wendt. De maneira geral, o construtivismo normativo se mostra cético no tocante à possibilidade de se estabelecer uma ponte entre as teorias racionalistas e as teorias pós-modernas em consequência da incompatibilidade entre epistemologia e ontologia. A primazia do contexto intersubjetivo, indispensável no pensamento construtivista, não pode ser apreendida com base na epistemologia positivista⁵⁹.

1.3 O CONSTRUTIVISMO NORMATIVO

Onuf e Kratochwil são os dois autores mais consagrados da vertente construtivista que adotam as normas e a linguagem como elementos centrais de seus modelos teóricos. Embora tenham publicado no mesmo ano de 1989 seus livros, onde expõem cuidadosa e filosoficamente análises orientadas acerca dos processos sociais e suas consequentes implicações para os estudos internacionais, a obra de Onuf⁶⁰ (*World of Our Making*) obteve maior repercussão na disciplina do que o trabalho desenvolvido por Kratochwil (*Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*). Ainda que não comparáveis à influência exercida pelo livro de Wendt (*Social Theory of International Relations*), publicado 10 anos depois⁶¹. Ambos escreveram inúmeros artigos desde então, complementando suas análises e contribuindo para os debates com os racionalistas que se travavam na área.

Embora os autores coincidam na concepção de alguns conceitos e pressupostos, Kratochwil se propõe explicitamente a desenvolver um modelo que contemple questões de ordem ontológicas e metodológicas⁶². Onuf, por sua vez, privilegia o debate ontológico e

⁵⁹ KRATOCHWIL, F.; RUGGIE, J. G. International Organization: A State of the Art on the Art of the State. **International Organization**. V 40, n 4, outono – 1986, p. 753-775

⁶⁰ Foi nessa obra que Onuf introduziu o termo construtivismo adotado pelas Relações Internacionais.

⁶¹ Wendt escreveu um artigo, em 1992, intitulado *Anarchy is What States Make of It*, muito comentado e citado pelos estudiosos da disciplina, em que introduz sua versão do construtivismo de forma resumida. Até a publicação de seu livro, em 1999, Wendt, para diversos periódicos especializados e coletâneas, alguns deles com bastante repercussão como o livro *Culture of National Security*, editado por Peter Katzenstein.

⁶² KRATOCHWIL, F. **Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**. New York: Cambridge University Press, 1989.

epistemológico, e oferece um quadro de referências no qual diversas metodologias podem ser adequadas⁶³. Por esse motivo, essa tese optou por trabalhar fundamentalmente com a proposta elaborada por Kratochwil na tentativa de compreender o objeto de estudo proposto: a política de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina no pós-Guerra Fria.

Nessa seção do texto apresentaremos os conceitos centrais para a teoria de Kratochwil. A coincidência de perspectivas entre os autores será salientada sempre que existente e destacaremos aspectos relevantes da proposta de Onuf que possam contribuir para a análise aqui desenvolvida. Onuf também servirá como referência para a discussão acerca da relação entre agente-estrutura. Isso se deve a sistematização oferecida por esse autor, ao contrário do que ocorre na obra de Kratochwil.

A primeira observação a ser feita quando se pretende estudar qualquer um dos dois autores refere-se ao papel central que as normas e as regras ocupam em seus estudos. Normas e regras são termos usados de forma intercambiáveis por Kratochwil. Onuf faz uma distinção entre os termos, argumentando que regras são mais formais do que normas. Para manter a coerência com o modelo, esse texto adota a posição de Kratochwil de utilizá-las como sinônimos.

O construtivismo normativo de Onuf, seguindo a terminologia sugerida por Kubálková⁶⁴, atribui às regras um papel central no processo de co-constituição entre agente e estrutura. O trabalho de Onuf (1989), provavelmente por ter como uma de suas principais fontes a teoria da estruturação, desenvolvida inicialmente por Giddens, ocupa-se mais diretamente em estabelecer essa relação.

Onuf apresenta da seguinte forma o papel desempenhado pelas normas como o elemento de interligação entre essas duas dimensões:

A co-constituição [entre] as pessoas como seres sociais e [a] sociedade é um processo contínuo. As regras são centrais para esse processo porque elas fazem das pessoas participantes ativos (agentes) em uma sociedade e dão a qualquer sociedade seu caráter distintivo (ou estrutura). As regras definem os agentes segundo as estruturas e as estruturas segundo os agentes [...] Conforme as regras mudam em número, tipo, relação e conteúdo, elas redefinem agentes e estruturas, sempre um em relação ao outro⁶⁵.

⁶³ KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001a.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Onuf (apud GOULD, H. D. What is at Stake in the Agent-Structure Debate. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International Relations in a Constructed World** Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1998. p.57).

Os indivíduos se transformam em participantes ativos, portanto, agentes, à medida que a sociedade, por meio das regras que a constituem, tornam possível a participação dessas pessoas em situações para as quais existem regras⁶⁶. Conforme as pessoas optam por adotarem ou desrespeitarem essas regras, alterá-las ou mantê-las, esses indivíduos passam a ser agentes, pois interferem diretamente na sociedade, ou na estrutura⁶⁷.

As regras, por sua vez, são afirmações que determinam para as pessoas padrões de procedimento a serem seguidos em situações identificadas como similares. As regras, portanto, definem, "o que as pessoas devem fazer"; "devem" aqui possui um sentido bastante normativo, ou seja, em uma circunstância particular, as regras determinam um padrão de conduta ao qual a sociedade espera que seja atendido. Os agentes, no entanto, podem optar por não acatar as orientações da regra e ficarão, dessa forma, sujeitos a possíveis sanções previstas em outras regras. As regras também ajudam os atores a definirem situações e a fazer escolhas, uma constante no seu cotidiano, sendo a mais simples delas a escolha de segui-las ou não⁶⁸.

Kratochwil também atribui papel primordial às regras na leitura dos processos sociais. Ao contrário de Onuf, no entanto, a preocupação de Kratochwil não está centrada na função exercida pelas regras na relação entre agente-estrutura, embora sua importância não seja incompatível com a postura adotada pelo primeiro⁶⁹.

Em concordância com Onuf, para Kratochwil, as regras servem como mecanismos que facilitam a resolução de problemas recorrentes da vida social, caracterizada por situações complexas de escolhas. As regras cumprem a função de demarcar as circunstâncias, guiando dessa forma as decisões ao estabelecerem critérios que restringem as alternativas de ação. "As regras [...] simplificam a situação"⁷⁰ e o fazem ao "delinear *classes* de eventos" que "especificam o conjunto de circunstâncias nas quais são aplicáveis. Simplificam as escolhas à medida que apontam para os fatores relevantes a serem considerados pelos atores "quando se

⁶⁶ Ibidem, p.59.

⁶⁷ Onuf fará uma distinção entre estrutura e instituição que será mencionada adiante (ibidem).

⁶⁸ Ibidem, p. 59-60.

⁶⁹ Como mencionado na passagem do texto de Onuf sobre o caráter da co-constituição entre agente-estrutura, as regras definem quais indivíduos serão participantes ativos, e, portanto, agentes das estruturas, e estas definem, ao mesmo tempo, o caráter específico de cada sociedade, ou estrutura, por meio de práticas institucionalizadas. As regras, dessa forma, exercem uma função dual. Apesar de estabelecer uma relação entre agente-regras-estrutura, Kratochwil não confere atenção sistematizada ao problema da definição dos agentes, o que exigiria o estabelecimento de uma relação descendente, isto é, estrutura-regras-agente. Trata-se de um assunto não abordado em sua obra e a proposta de Onuf não contradiz nenhuma de suas concepções centrais acerca do papel das regras na vida social ou da estrutura de significados com a qual trabalha.

⁷⁰ KRATOCHWIL, F. Errors have their advantage. **International Organization**, v. 38, n. 2, p. 305-320, spring, 1984a. p. 688.

deparam com uma situação de decisão⁷¹. Kratochwil parte do pressuposto de que toda ação humana é regida por regras e, apesar de todas as regras servirem como ferramentas para a solução de problemas, diferentes tipos de regras cumprem funções distintas.

As 'regras de instrução'⁷² estabelecem uma relação de causa a partir do conhecimento experimental entre "um fenômeno da natureza e a probabilidade de se alcançar um determinado objetivo em uma dada circunstância" a partir do conhecimento⁷³. Por exemplo: não plante tomates antes de 15 de abril⁷⁴. As 'regras práticas'⁷⁵, também denominadas 'regras institucionais', incorporam os verbos performativos; isto é, verbos cuja ação depende da linguagem. Os verbos performativos se distinguem dos demais verbos cuja ação independe de sua referência na linguagem; por exemplo, *correr*. O ato de *correr* pode ocorrer sem que haja nenhuma interferência da linguagem. Não há necessidade de se referir ao ato para que ele aconteça. No entanto, verbos como ameaçar, prometer, proibir, afirmar, declarar, autorizar, condenar, etc. são verbos que "dependem da linguagem para serem executados", ou seja, "ao falar, eu realizo a ação em si"⁷⁶, "enquanto, por exemplo, a palavra 'andar' implica em uma ação, [tal verbo] funciona de forma diferente [das palavras] prometer ou afirmar, uma vez que andar é uma atividade que ocorre independentemente da referência feita ao verbo na linguagem"⁷⁷. As regras práticas se caracterizam por sua especificidade em proporcionarem instruções sobre o que deve ser feito para determinada ação ser considerada válida e por conterem verbos cuja ação só pode ser realizada por meio da linguagem, ou seja, os verbos performativos⁷⁸. Finalmente, o último tipo de regra classificada pelo autor são os 'preceitos'⁷⁹, considerados "prescrições de maior generalidade que tentam superar os dilemas entre ações auto-interessadas e ações socialmente desejáveis. Os preceitos são equivalentes a imperativos morais e, em geral, não contêm um escopo de aplicação específico"⁸⁰. Enquanto os preceitos podem servir de sustentação para afirmações de validade, as regras práticas "definem a *prática em si*, por exemplo, o que deve contar como um tratado, uma promessa, um contrato,

⁷¹ Idem. **Rules, norms and decisions**: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. New York: Cambridge University Press, 1989. p. 72.

⁷² No original, *instruction-type rules*

⁷³ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 1989. p. 72.

⁷⁴ Esse exemplo foi utilizado pelo próprio autor na referência citada.

⁷⁵ No original: *practice-type rules*.

⁷⁶ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 1989. p. 7.

⁷⁷ Ibidem, p.7.

⁷⁸ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 1984a. p. 92.

⁷⁹ *Precepts*, no original em inglês.

⁸⁰ Ibidem, p.97

etc."⁸¹. A falta de especificidade característica dos preceitos dificulta, contudo, sua aplicação em casos concretos.

Onuf compartilha parcialmente da terminologia adotada por Kratochwil, embora seu caráter funcional permaneça semelhante. As 'regras de instrução' assumem a mesma função tanto para Kratochwil como para Onuf, ou seja, como o mundo funciona e as prováveis consequências de não se observarem as regras. Quando apresentadas com generalidade, essas regras se chamam 'princípios'. O equivalente próximo das 'regras práticas' seriam as 'regras diretivas' nos termos adotados por Onuf. Os 'preceitos' são denominados como 'regras de compromisso'. Regras dessa natureza incorporam um componente moral cujos efeitos consistem no estabelecimento de direitos e deveres para os agentes⁸².

Considerando que, para ambos os autores, as regras orientam a conduta dos agentes na prática, o primeiro passo para a análise empírica consiste em identificar quais são as regras que guiam suas ações. Devido às razões apresentadas acima, este trabalho utilizará a terminologia e definições sugeridas por Kratochwil.

O segundo passo na tentativa de aplicação desses conceitos em um estudo empírico consiste em compreender como as normas guiam a ação dos atores. Assim como por que os atores se conformam a elas.

Os atores seguem as regras, pois elas "tipificam e simplificam as situações de escolha", nas palavras de Kratochwil⁸³ ou nas palavras de Onuf, porque "[as] regras tornam a escolha racional relativamente fácil ao informar os agentes [...] o que devem fazer em uma situação na qual se encontram"⁸⁴. No entanto, para Kratochwil, 'seguir uma regra' assume um sentido muito mais amplo do que a proposta instrumental de alcançar objetivos; "diferentes tipos de regras existem e funcionam de forma *heterônoma*, isto é, instruem sobre qual interesse dos outros se deve levar em consideração quando se faz uma escolha, se toma uma decisão"⁸⁵. Contudo, as regras de instrução, por um lado, e as regras práticas e os preceitos: por outro, distinguem-se na sua natureza. Embora todas as regras ofereçam orientações de como agir, as regras de instrução são puramente *hipotéticas*, enquanto as regras práticas e os preceitos são *categóricas*, ou seja, não estão sujeitas à rescisão por parte de uma autoridade e,

⁸¹ Ibidem, p. 93.

⁸² ONUF, N. G. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International Relations in a Constructed World**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1998. p. 67-68.

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Ibidem, p. 65.

⁸⁵ Ibidem, p. 95.

por se tratar de características morais construídas no plano da coletividade, o ator não pode simplesmente renunciá-las^{86,87}.

Para Onuf⁸⁸, por sua vez, os agentes, sempre que possível, agirão da melhor forma para alcançar seus objetivos, ainda que as informações e o conhecimento sobre quais são esses objetivos sejam incompletos e imprecisos. Em última instância, os atores, em geral, seguem as regras porque funcionam como mecanismos que reduzem o leque de opções dos agentes quando defrontados com a necessidade de fazer uma escolha, indicam quais os elementos são relevantes para a decisão e os reconhecem como mecanismos eficazes para alcançar seus objetivos, sejam seus próprios ou o dos outros⁸⁹.

As análises relacionadas ao mundo social, argumenta Onuf, devem sempre começar 'do meio'⁹⁰. Em outras palavras, quando o pesquisador se propõe a estudar um problema social, tal estudioso não encontra um ambiente embrionário, no qual não existam regras; o objeto e os problemas que o sucedem são parte de uma sociedade constituída e, portanto, estruturada por um conjunto de regras. Esse é o ponto de partida.

Em uma sociedade complexa, as situações de escolha, de maneira geral, são influenciadas por um número plural de regras, as práticas dos agentes - de conformidade, contestação, etc. - são os mecanismos que as fortalecem ou as enfraquecem. "Seja por acidente ou de forma voluntária, as regras e as práticas a elas relacionadas, frequentemente formam um padrão estável (embora nunca imutável) que se adequam às intenções dos agentes"^{91,92}.

A prática dos agentes frente às regras está relacionada tanto à dimensão do comportamento, no sentido físico, quanto ao 'ato de fala'. Para Onuf, e também para Kratochwil, *falar é fazer*. "Os enunciados por meio das quais as pessoas realizam fins sociais

⁸⁶ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 1984a. p. 701; Idem. Op. cit., 1989. p. 96.

⁸⁷ Kratochwil está interessado fundamentalmente em entender os papéis que cumprem esses dois últimos tipos de regras nas escolhas sociais.

⁸⁸ ONUF, N. G. Speaking of Policy. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001a. p. 77-98.

⁸⁹ Kratochwil apresenta de forma bem específica como as regras atuam como guias e mecanismos de resolução de problemas: "as regras podem descartar certos comportamentos, podem criar esquemas ou inventários para coordenar a distribuição de recursos escassos e funcionam como a base para um discurso no qual as partes podem discutir diferenças, negociar soluções e solicitar a mediação de uma terceira parte" (ZEHFUSS, M. Op. cit., 2002. p. 99).

⁹⁰ ONUF, N. G. **World of our making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina, 1989. p. 7.

⁹¹ A esse padrão estável, Onuf convencionou chamar *instituição*. A diferença entre a *instituição* e a estrutura reside no fato da estrutura ser uma categoria analítica e, portanto, existe enquanto uma construção do observador, não dos agentes (Idem. Op. cit., 1998. p. 68).

⁹² Ibidem, p. 61.

diretamente" e, assim, executam ações, são 'atos de fala'⁹³. Todas as regras são atos de fala, embora nem todo ato de fala se transforme em uma regra. Isso porque o ato de fala depende tanto do orador quanto do ouvinte. Para que um ato de fala possa ser caracterizado como uma regra é necessário que os efeitos produzidos por esse ato sejam, em geral, os mesmos. Dessa forma, "todos os envolvidos começam a pensar que a repetição se torna significativa. Constantemente repetidos, os atos de fala se transformam em convenções"⁹⁴, caracterizada como uma regra fraca, pois os agentes a aceitam apenas na medida em que esse padrão regular de conduta se perpetue. As convenções ganham o *status* de regra uma vez que os atores passem a considerar que devem agir dessa determinada maneira, e não se orientar por ela somente porque sempre agiram dessa forma. Em outras palavras, quando há conscientização acerca da ação.

Kratochwil segue essa mesma linha de raciocínio, para ele, regras são atos de fala e seu impacto no ouvinte é relevante. No entanto, a importância das regras se encontra relacionada a uma dimensão intersubjetiva que confere significado às mesmas. A discussão realizada por Kratochwil sobre o contexto intersubjetivo está diretamente relacionada ao processo de racionalização que explica a aplicação das normas.

A força prescritiva das normas aparece "como uma afirmação de validade, que é mediada pela linguagem e pode ser validade discursivamente"⁹⁵. As regras, afirma o autor, não são seguidas de maneira mecânica, mas sim como resultado de uma argumentação. Por conseguinte, é, por meio da "análise das razões, que são específicas aos diferentes tipos de regras que a validade intersubjetiva das normas [...] pode ser estabelecida"⁹⁶. As análises das escolhas, dessa forma, devem se centrar em compreender quais tipos de razão servem como justificativa suficiente para seguir uma determinada norma, razão entendida nesse contexto como 'afirmações de validade', "com base nas quais os atores podem se comunicar, coordenar suas ações e ajustar suas preferências"⁹⁷.

Nesse sentido, Kratochwil refuta a ideia de as normas funcionarem como causas da ação, como propõe, por exemplo, a teoria de regimes. Embora, em alguns contextos, as normas possam funcionar como causas, não parece ser uma forma adequada de capturar sua influência nas ações humanas, mesmo quando consideradas como uma descrição de probabilidade da ação. Isso porque as normas também funcionam para "avaliar a

⁹³ GOULD, H. D. Op. cit., 1998. p. 81.

⁹⁴ ONUF, N. G. Op. cit., 1998. p. 66-67.

⁹⁵ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 1989. p. 97.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ KRATOCHWIL, F. Op. cit., 1989. p. 32.

responsabilidade, atribuir louvor ou culpa" e, portanto, a explicação de uma ação é "significativamente moldada pelo discurso moral e interesses pragmáticos"⁹⁸. O que se aceita como uma explicação adequada depende diretamente de nossos interesses "e do contexto e dos papéis" considerados pertinentes à análise⁹⁹.

A investigação do processo de racionalização com relação às normas elucida o poder normativos das regras. Por meio do processo de racionalização, as regras e as normas moldam o comportamento dos atores. "As normas proporcionam razões persuasivas para as decisões logicamente convincentes. (...) Porque as normas tem essa função, os atores discutem suas ações em relação a elas. Em outras palavras, eles invocam as normas para justificar e legitimar o comportamento"¹⁰⁰.

A explicação das escolhas dos atores também passa pela atribuição de responsabilidade e outros atributos morais, como a percepção da obrigação. Porque não se trata exclusivamente de "uma listagem de condições antecedentes", o que ofereceria a possibilidade de encará-las como probabilidades de ação, "as explicações envolvem frequentemente elaboração, proporcionando razões, desculpas" e fundamentos "à luz de vagos, mas intersubjetivamente compartilhados, padrões tais como 'razoabilidade', 'equidade' e 'devido cuidado'"¹⁰¹. A ênfase de Kratochwil na dimensão intersubjetiva reside em se contrapor a uma perspectiva que parte da motivação pessoal dos atores para explicar o recurso aos valores ou às crenças, tal como o faz o utilitarismo¹⁰². A intencionalidade dos atores está diretamente relacionada às regras constitutivas da ação social, e a explicação envolve necessariamente "a identificação das regras que constituem uma 'forma de vida', e formas de vida estão dadas e devem ser aceitas"¹⁰³. As regras práticas consistem nas regras constitutivas da vida social, pois são as regras que, concomitantemente, dão significados e validam as ações na sociedade¹⁰⁴. Em outras palavras, a intenção dos atores na escolha das decisões políticas - e em qualquer outra atividade social - só ganha sentido dentro de um contexto no qual determinados padrões já se encontrem estabelecidos. Kratochwil oferece um exemplo bastante ilustrativo:

⁹⁸ Ibidem, p. 100.

⁹⁹ Ibidem, p. 98.

¹⁰⁰ ZEHFUSS, Maya. **Constructivism in International Relations: the politics of reality**. New York: Cambridge University Press, 2002.

¹⁰¹ Idem. Op. cit., 1984a. p. 705.

¹⁰² Ver, por exemplo, a discussão feita por Kratochwil acerca da perspectiva de Hume e Hobbes (Idem. Op. cit., 1989. p.103-113).

¹⁰³ Idem. Op. cit., 1984a. p. 707.

¹⁰⁴ A diferença entre as regras práticas e as regras de instrução, nesse sentido, consiste na instrução exclusivamente lógica que as regras práticas oferecem entre o objetivo e a aplicação da regra enquanto as regras de instruções proporcionam uma conexão empírica entre esses dois elementos (Ibidem, p. 702).

Similarmente, compreender porque os atores seguem as regras difere de um exercício de empatia, como bem ilustram as regras práticas. Por exemplo, quando eu peço explicação de um certo movimento no xadrez, tal como roque, respostas referentes ao estado de espírito do ator são geralmente consideradas inapropriadas ou, na melhor das hipóteses, subsidiária à explicação em termos das regras fundamentais. Portanto, explicar que o ator se sentiu pressionado, ou 'gosta' [de fazer uso dessa jogada] se mostra [uma explicação] sensata somente quando relacionada à estrutura de regras do jogo. [...] [explicar o vínculo dos estados mentais à situação do jogo exige maior elaboração]. 'Eu fui forçado' ou 'eu gosto' significa que as oportunidades para o oponente - descritíveis em termos de possíveis movimentos - tornou aconselhável [utilizar] o roque ou que o roque frustrou um possível (e, portanto, temido) ataque ao rei¹⁰⁵.

Apesar da pertinente analogia, Kratochwil adverte que nem todas as situações sociais são tão bem-estruturadas quanto um jogo de xadrez, mas precisam ser "ordenadas, ou seja, qual o conjunto de regras que se aplica a um caso concreto"¹⁰⁶ é parte da construção de um senso comum entre os atores. Ao contrário do jogo, no domínio da moral, não se pode resolver os problemas com uma simples ordem.

Conforme foi desenvolvido até o momento, a explicação das escolhas dos atores está calcada nas razões, nas justificativas oferecidas pelos mesmos em termos de validações com base nos códigos morais presentes no contexto intersubjetivo, subjacentes às normas. Contudo, uma explicação satisfatória das ações sociais demanda não somente acessar esses padrões de moralidade, mas entender como se estruturam no contexto intersubjetivo. Em outras palavras, é preciso mapear o 'conteúdo' da intersubjetividade. Kratochwil trabalha essas questões de forma mais direta em dois textos nos quais desenvolve suas ideias acerca do papel da cultura (em 1996) e do papel da história (em 2008) na vida social.

A identidade e a cultura, infere o autor, são elementos centrais para se entender o contexto intersubjetivo subjacente às escolhas dos atores. A permeabilidade da cultura em diversas esferas do mundo social não a invalida enquanto categoria de análise, mas suscita o problema de se articular uma abordagem teórica apropriada para a cultura. Tendo essa preocupação como pano de fundo, o autor considera a cultura como uma estrutura de significados que fundamenta o contexto intersubjetivo¹⁰⁷.

A compreensão da coconstituição entre agente e estrutura, explica Kratochwil, é mediada por formas particulares de cultura que "influenciam nossas práticas e nosso jeito de

¹⁰⁵ Ibidem, p. 706.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 707.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 213.

entender a realidade social"¹⁰⁸. Isto é, posições de hierarquia, papéis sociais, relações de gênero, etc. cumprem a função de estabelecer para o indivíduo noções de pertencimento, de identidade, de obrigação e responsabilidade, dentre outras, que são usadas como critérios de avaliação no julgamento de suas responsabilidades. A cultura consiste no componente de ligação entre o indivíduo e um sistema particular de significados compartilhados, que são transmitidos historicamente¹⁰⁹.

Kratochwil deriva três corolários de sua discussão inicial, cada um deles composto por uma série de fenômenos, que ordena sob os signos sistema, historicidade e significado. Importantes e interligados teoricamente, esses elementos oferecem à cultura uma dimensão teórica muito interessante para entender a política internacional.

Uma teoria sensível aos aspectos culturais entende a história, a 'tradição', não como resultado de pressões evolucionárias, mas um favorecimento consciente do passado sobre o presente e o futuro. O passado, por exemplo, reproduz-se por meio da ação dos atores de entenderem e recordarem a história "em termos paradigmáticos"¹¹⁰. Para entender como as mudanças ocorrem na política, faz-se necessário compreender como as ações dos atores alteram as estruturas sociais em contextos históricos circunscritos. Compreender a política, a partir da perspectiva da história, implica examinar diretamente os 'construtos subjacentes' às narrativas históricas, observa Kratochwil. Em outras palavras, é imprescindível uma análise do *discurso* presente, que irá revelar as noções de identidade, de autoridade, de legitimidade, de direito e qualquer outra categoria que o organize.

Pertinentemente à importância dos significados, o autor reforça a ideia anteriormente mencionada em seu livro - e também no presente texto - de que sua apreensão ultrapassa os pressupostos da racionalidade instrumental que aprecia a ação em termos da maximização de objetivos individuais. A avaliação subordinada à leitura de meios e fins é inadequada, segundo o autor, por dois motivos. Primeiro, porque os atores podem selecionar meios errados para alcançar seus fins, tornando a verificação dos meios como enganadoras para acessar os objetivos pretendidos. Depois, o objetivo declarado do ator pode não corresponder efetivamente à ação realizada. Entender a ação intencional dos atores não reside em desvendar a verdadeira motivação desses pela empatia ou pela descoberta do real conteúdo do

¹⁰⁸ Ibidem, p.207.

¹⁰⁹ Kratochwil se baseia na definição de cultura de Geertz: "um sistema simbólico e historicamente transmitido de significados compartilhados" (GEERTZ *apud* KRATOCHWIL, F. Is the ship of culture at sea or returning. In: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. **Return of Culture and Identity in IR Theory**. [S.l.]: [s.n.], 1994b. p. 209

¹¹⁰ Ibidem. p, 215

pensamento dos atores, de seus motivos privados, mas uma interpretação com base nas características que compõem o contexto intersubjetivo no qual se encontram inseridos.

O interesse de Kratochwil em discutir as motivações individuais como fonte das escolhas sociais está relacionado à sua defesa da cultura como um sistema de símbolos em contraposição ao agregado de crenças individuais, assim, remetendo-se ao debate apresentado na primeira parte deste capítulo, acerca da concepção de coletividade na teoria construtivista. Por um lado, o acesso às motivações pessoais que dariam origem à ação intencional é inacessível; por outro, a percepção do 'mundo real', dos objetos e dos eventos sociais é sempre intermediada pelos significados compartilhados e construídos no plano coletivo. Isto é, ainda que fosse possível acessar a motivação individual dos atores, seria preciso considerar que a leitura que se faz relativa aos fenômenos sociais é moldada a partir de um quadro particular de significados que conferem sentido a essas situações. Esse quadro de significados Kratochwil denomina cultura.

A 'objetividade', portanto, das situações e, por consequência, dos seus significados, é garantida, afirma o autor, pelo seu uso e pela intersubjetividade da linguagem¹¹¹. O discurso e a argumentação constituintes da prática social revelam esse quadro de significados em que se sustentam as escolhas dos atores políticos. Apesar de se tratar de um sistema *compartilhado* de significados, fundamental para a interação dos agentes sociais, isso não implica consenso. "Afinal, por meio da sua presumida intersubjetividade, a linguagem" consiste justamente no lugar "onde os significados podem ser contestados e os conflitos surgem"¹¹². No domínio da linguagem, confrontam-se não somente diferentes questões substantivas, relacionadas a concepções (por exemplo, discordar se x ou y deva ser considerado 'arte'), mas critérios para o próprio uso do termo (contestar o critério para o uso do termo 'arte')¹¹³.

¹¹¹ Ibidem, p. 219.

¹¹² Ibidem.

¹¹³ Esse exemplo foi utilizado pelo próprio autor (ibidem, p. 219).

2 O CONTEXTO FORMAL DAS NORMAS

Para entender o contexto normativo que orientou as práticas de promoção e defesa da democracia dos Estados Unidos para a América Latina, o plano regional se mostra mais promissor do que o doméstico em decorrência do grau de assertividade com que as normas regionais foram estabelecidas. No campo da política externa norte-americana, o grau de generalidade com que a política de fortalecimento democrático é apresentada a inclui na categoria de *regras institucionais* ou *preceitos*, segundo a classificação de Kratochwil. Apesar de consistir em objetivo e interesse de política externa a serem perseguidos e, portanto, visando funcionar, em algum âmbito, como um guia para a ação dos atores, a falta de especificidade com relação ao seu escopo de aplicação e a multiplicidade de fatores envolvidos na sua conceituação conferem uma latitude muito grande na definição do seu significado, sem referência a circunstâncias específicas. No entanto, a democracia é constantemente mencionada pelos atores como fundamento de validação de suas práticas e, por esse motivo, sua construção formal nos documentos de direcionamento estratégico da política externa¹¹⁴ não pode ser ignorada.

O interesse pela democracia, embora não tenha se transformado em uma *regra prática* na terminologia de Kratochwil no plano doméstico, alcançou orientação mais precisa na dimensão regional por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA). As determinações legais dessa instituição multilateral possibilitaram a operacionalização dos conceitos, determinando em quais circunstâncias e com quais instrumentos deveria se observar a prática da defesa da democracia no continente. A partir do direcionamento oferecido pela regulação normativa da OEA, os Estados Unidos, juntamente com os demais países da organização, agiram, em diferentes ocasiões, em favor da manutenção de instituições democráticas e validação de mecanismos de legitimidade.

¹¹⁴ O principal conjunto de documentos que delineiam os propósitos e estratégias da política externa norte-americana é formado pelas publicações intituladas *National Security Strategies* (NSS). Instituídos em 1986, pelo Ato de Reorganização Goldwater-Nichols do Departamento de Defesa (*Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act*), esses documentos formulam os interesses e objetivos estratégicos da política externa norte-americana e estabelecem como os recursos políticos, econômicos, militares e qualquer outra natureza devem ser empregados para alcançar tais propósitos no curto e longo prazo. O Ato demanda que os presidentes apresentem as orientações de política externa anualmente, mas nem todos os governos cumpriram os prazos. Foram disponibilizados, portanto, três no governo Bush (1990 e 1991), sete no governo Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000), dois no governo Bush W. (2002, 2006) e um do governo atual do presidente Obama (2010). Como sua própria elaboração sugere, trata-se de documentos de natureza política e, em decorrência disso, alteram-se seguindo as orientações de cada um dos governos. Apesar desse caráter relativamente volátil das propostas, a democracia como fundamento da política externa aparece como um elemento constante em todos eles.

Este capítulo se dedica a analisar o contexto no qual tais normas foram concebidas, seu desenvolvimento no decorrer do período Pós-Guerra Fria, e o significado dos termos que compõem esse conjunto de regras de orientação para a defesa da democracia do ponto de vista norte-americano. Para tanto o texto foi dividido da seguinte forma: primeiro, analisa-se o surgimento das regras no âmbito da Organização dos Estados Americanos; em seguida, o significado e as derivações do termo promoção da democracia no contexto norte-americano com base na literatura e nos documentos estratégicos; a terceira parte relata percepções da literatura acerca dessa prática na América Latina, especificamente; e, por fim, algumas considerações finais, onde se faz um apanhado geral do tema tratado nessas páginas e introduz o assunto do próximo capítulo.

2.1 A RESOLUÇÃO 1.080 E A CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

A Organização dos Estados Americanos (OEA) é a principal instituição multilateral das Américas. Estabelecida em 1948, a OEA foi criada com o propósito de "manter uma ordem de paz e justiça no continente, promover a solidariedade, fortalecer a colaboração" entre os Estados Membros e "defender a soberania, integridade territorial e a independência" dos mesmos¹¹⁵. A instituição sobreviveu aos anos da Guerra Fria, em que ocupou um papel muito marginal nos assuntos hemisféricos e se reformulou com o fim da bipolaridade.

Mesmo com um escopo operacional bastante reduzido, a OEA desempenhou um papel importante na manutenção das democracias na América Latina, na década de 90. Funcionou pela pressão externa que exerceu em algumas situações e pela retórica sempre favorável à restauração da ordem democrática, apesar do descompasso entre uma percepção mais complexa da natureza do regime e a inabilidade da organização em instrumentalizá-la ter comprometido sua atuação em ocasiões nas quais a sobrevivência do modelo constitucional não estivesse em perigo iminente. O comportamento dos Estados Unidos é outro aspecto relevante a ser considerado dado o papel singularmente desigual que ocupa no sistema hemisférico - e mundial.

Em 5 de junho de 1991, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos aprovou a Resolução 1.080, intitulada *Democracia Representativa*. O documento confere autoridade ao seu Secretário Geral para convocar o Conselho Permanente do organismo caso

¹¹⁵ **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em <http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.htm>. Acessado em 5 jun. 2008.

a ordem político-institucional democrática de quaisquer dos países membros seja interrompida irregularmente. Essa foi a primeira regulação formal com caráter prescritivo assumida pela OEA no tocante à defesa da democracia na região. A proposta foi aceita unanimemente pelos membros.

A aprovação da Resolução 1.080 coincide com um momento de redefinição dos interesses estratégicos dos Estados Unidos, adaptando-se ao ocaso do comunismo e da subsequente desintegração da União Soviética. Em 1990, o governo Bush (1989 - 1992) afirma que "os interesses e objetivos amplos" do país são duradouros, dentre os quais, destaca-se a busca por "um mundo estável e seguro, promovendo liberdade política, direitos humanos e instituições democráticas"¹¹⁶. Esse propósito é complementado pela observação de que os interesses norte-americanos "serão melhor atendidos em um mundo em que a democracia e seus ideais sejam disseminados e estejam seguros" e, para tanto, procuram "promover o crescimento de instituições políticas livres e democráticas como garantia certa da defesa dos direitos humanos e econômicos e do progresso social"¹¹⁷.

Reforçando-se o padrão histórico do Pós-Segunda Guerra, salientam a necessidade de construir alianças vigorosas, sustentadas por uma "crescente comunidade de países que compartilham o compromisso com a democracia e os direitos individuais" e por instituições internacionais mais efetivas em "promover a paz, a ordem mundial e o progresso político, econômico e social"¹¹⁸. Com o hemisfério, a adoção do regime democrático foi encarada como um ponto de convergência na região:

Os Estados Unidos há muito consideram sua segurança inextricavelmente ligada à segurança coletiva, à paz social e ao progresso econômico no hemisfério. O ressurgimento das democracias apóia esses objetivos e fortalece nossa unidade natural no momento em que outro estímulo tradicional à solidariedade - medo de uma ameaça extracontinental - está recuando. Nessa nova era, nossa política hemisférica busca um novo espírito de parcerias maduras¹¹⁹.

A despeito da questionável percepção de compartilhamento com os países latino-americanos acerca do 'medo de uma ameaça extracontinental', sobretudo no período da Guerra Fria em que tal ideia foi frequentemente instrumentalizada pelas políticas dos Estados Unidos para a região, a democracia representa um elemento de interesse comum, explorada no âmbito da OEA.

¹¹⁶ NSS, 1990. p, 2.

¹¹⁷ idem, 1991 p, 5.

¹¹⁸ idem, 1991 p, 4. E também idem 1990. p, 3.

¹¹⁹ idem, 1990 p,12.

Em parte, o envolvimento da organização com o princípio democrático não se afigura uma novidade. A Carta da Organização dos Estados Americanos, seu estatuto de fundação, confere à democracia representativa o caráter de "condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região", propondo-se a promover e consolidar os regimes democráticos no hemisfério sem desrespeitar o princípio da não-intervenção¹²⁰. Apesar do compromisso formal com a democracia representativa, a Carta não criou paralelamente nenhum mecanismo ou órgão de regulamentação que definisse critérios de monitoramento e/ou conformação a padrões democráticos. A ausência de especificidade com relação ao que se entende pelo termo *democracia representativa* também se mostrou um inconveniente para a implementação de medidas e adoção de práticas associadas à sua manutenção¹²¹.

Para além dos entraves burocrático-normativos, a dimensão geopolítica exerceu um papel determinante na inabilidade da OEA atender seus propósitos e objetivos. Nos anos da Guerra Fria, a organização desfrutou de pouca autonomia perante os Estados Unidos, em todas as suas áreas de atuação. As poucas vezes em que se envolveu efetivamente em questões conflituosas, foi instrumentalizada pelos norte-americanos em prol de seus interesses particulares¹²². Não foi diferente no que concerne à defesa e promoção da democracia, à exceção do fato de que, em nenhuma situação específica de quebra da ordem constitucional, a OEA manifestou sua posição.

A preocupação dos Estados Unidos em afastar a possibilidade da instauração do comunismo na América Latina não estava diretamente relacionada ao interesse em manter e consolidar regimes democráticos. Pelo contrário; como bem documentada pela literatura, subsequentes governos norte-americanos apoiaram as ditaduras militares, que pulularam no hemisfério a partir dos anos 60. O não-comunismo, em oposição à democracia, consistia na prioridade da política externa dos EUA para a região. Nesse contexto em que a superpotência controlava os desdobramentos políticos de sua área de influência com olhos atentos, a OEA ficou subordinada à dinâmica leste-oeste harmonizada na estratégia norte-americana pela política de contenção, tornando-se omissa em face do surgimento de governos autoritários.

A indiferença dos Estados Unidos com a manutenção e fortalecimento da democracia também se refletia na sua oposição em se comprometer com acordos dedicados à construção

¹²⁰ **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: em <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm#CARTA%20DA%20ORGANIZA%C7%C3O%20DOS%20ESTADOS%20AMERICANOS>>.

¹²¹ HAWKINS, D.; SHAW, C. M. The OAS and legalizing norms of democracy. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 2. p. 21-39.

¹²² Exemplos de envolvimento dos EUA durante a Guerra Fria (ibidem).

de normas específicas de legalização do regime democrático no âmbito multilateral. Justificavam-se, então, com argumentos de ordem doméstica, declarando que "devido à estrutura de seu Governo Federal, não seria possível participarem de convenções multilaterais relacionadas ao efetivo exercício da democracia"¹²³. Certamente, a associação entre esses fatores não é autoevidente, como bem demonstra sua aceitação posterior a critérios de regulamentação propostos pela OEA. De qualquer maneira, tomando como base o lugar que ocupava a democracia na estratégia de contenção norte-americana para o continente latino-americano, é seguro assumir que a intenção de se manter livre de qualquer constrangimento capaz de cercear e ameaçar eventualmente seus interesses e suas práticas da região desempenhou papel preponderante. No fim, foi o colapso do comunismo, e não uma reestruturação da divisão de poder federativo nos Estados Unidos, o motivador de uma mudança de postura do país.

Ainda no governo Bush, os Estados Unidos adotaram uma postura favorável à regulamentação formal de regras destinadas à manutenção de democracias no continente, abraçando a propósito de defesa coletiva do regime. De maneira geral, desde o fim da Guerra Fria, o país aprovou as iniciativas da OEA voltadas para o fortalecimento do arcabouço institucional dedicado à defesa da democracia. Esse suporte, no entanto, não foi completamente isento de ceticismo por parte dos políticos e pensadores norte-americanos. A motivação para tal sentimento se baseou, primeiramente, na crença de que os países latino-americanos não estavam imbuídos da cultura democrática, um elemento fundamental para a consolidação e manutenção do regime, e na inabilidade dos países latinos fazerem com que suas democracias funcionassem. Assim declarou Luigi Einaudi, representante dos Estados Unidos na OEA à época da assinatura da Resolução 1.080: "essencialmente, esses países realmente temem que a democracia não funcione, de que não sejam capazes de reverter a história"¹²⁴. A segunda fonte de desconfiança residia no futuro da América Latina, com o provável abandono da região pelos Estados Unidos. Howard Wiarda afirmou existir

[...] uma forte sensação entre os altos oficiais [dos Estados Unidos] de que a América Latina tornou-se como a África sub-saariana - uma região sem esperança

¹²³ Apud HAWKINS, D.; SHAW, C. Ibidem, p.28.

¹²⁴ NASH, N. C. The World; Latin Nations Get a Firmer Grip on Their Destiny. **The New York Times**, domingo, 9 de junho de 1991. Essa visão dos Estados Unidos contrasta bastante da visão dos países latino-americanos sobre o processo à época, que se encontravam muito mais otimistas. Ver: MUÑOZ, H. Good-bye U.S.A.? In: TULCHIN, J. S.; ESPACH, R. H. (Ed.). **Latin America in the new international system**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001. cap. 3. p. 73-90.

que [...] encontra-se em um lugar bem baixo da lista de prioridades [norte-americana] e que não possui valor intrínseco^{125,126,127}.

O pessimismo e/ou excessiva cautela não foram, contudo, generalizados entre o Congresso e membros do Departamento de Estado norte-americano. Ao contrário, pela leitura dos documentos e declarações publicadas nos meios de comunicação, transparece a prevalência de um olhar positivo frente aos processos de transição de regime que ocorreram nos anos 80, na região. Depoimentos e relatórios salientam com recorrência o fato do hemisfério ser um continente onde 34 dos 35 países - à exceção de Cuba - tornaram-se democracias e o potencial de tal situação estimular a convergência de interesses e de ações cooperativas em favor do regime democrático.

Na realidade, a reaproximação da OEA com a democracia representativa é uma tendência cujo desenvolvimento tem início em meados dos anos 80. O Protocolo de Cartagena, aprovado em 1985, reitera o compromisso da OEA de promover e consolidar a democracia (artigo 2b). Pouco tempo depois, a Assembleia Geral da organização estabeleceu as condições e critérios básicos para o envio de missões de observação de processos eleitorais por meio da Resolução AG/RES. 991 XIX-089. Segundo o documento, "quando um estado membro assim requisitar no exercício de sua soberania, missões devem ser organizadas e enviadas ao dito país para monitorar o desenvolvimento, se possível de todos os estágios, de cada um de seus processos eleitorais"¹²⁸.

Em paralelo ao estabelecimento de normatizações voltadas para fortalecer a legitimidade democrática dos recém-(re)instituídos regimes latino-americanos, a OEA recebeu investimento em uma estrutura institucional que a permitisse operacionalizar suas novas regras. O primeiro mecanismo criado na organização com tal propósito consistiu na Unidade para a Promoção da Democracia, posteriormente renomeada Departamento para a

¹²⁵ LATIN AMERICAN DATABASE. Some U.S. Experts Predict Gloomy Future for Latin America. **Chronicle**, 22 de fevereiro de 1990.

¹²⁶ Ibidem

¹²⁷ O cientista político David Ronfeldt publicou, em 1990, à época, associado ao conservador centro de pesquisa Rand Corporation, previsões ainda mais pessimistas sobre o futuro da democracia na região: "[...] grande parte da América Latina parece estar caminhando para um futuro diferente: o fracasso da democracia, lançando-se em uma nova era de escuridão. [...] Como serão esses novos anos de escuridão? A maioria dos países continuarão frágeis em decorrência da estagnação econômica e desordem política, renascerão as dúvidas sobre a 'superioridade da democracia', ditadores e demagogos tomarão conta [dos países] - alguns via eleições, outros por meio da força" (RONFELDT, David. **Three Dark Pieces**, p. 2, jan. 1990. Disponível em: <<http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P7607.pdf>>.).

¹²⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Agreement between the General Secretariat of the Organization of American States and the Parliamentary Elections Office of the Electoral Observation Process in Grenada**, 15 ag. 2008.

Promoção da Democracia. Quando instituída, ocupava a função de administrar o monitoramento de processos eleitorais realizados pela organização.

As alterações observadas a partir da metade da década de 80 respondem às modificações contextuais que sofriam a região e o mundo. Por um lado, o processo de redemocratização dos países latino-americanos gerou tanto o interesse por articular mecanismos que servissem como suporte para sua sobrevivência e atestassem sua legitimidade como a própria possibilidade de defender o ideal democrático, que antes não tinha respaldo no desenho institucional de seus países. Por outro lado, as transformações na estrutura de poder mundial tornavam paulatinamente a estratégia da contenção em uma estratégia obsoleta para direcionar as políticas para a região. Considerando que a política para a democracia esteve subordinada - e, por isso, virtualmente inexistente como prática - à leitura de amplo alcance articulada pela contenção, compreendê-la como inadequada implica em redefinir sua lógica.

A transição de regimes na América Latina compõe o quadro de motivações que levaram os Estados Unidos a se engajarem mais diretamente com a organização e, em última instância, compromissar-se com a defesa da democracia. O otimismo com o rumo democrático do continente se manifestou formalmente no *National Security Strategy*, de 1990 e 1991. "O hemisfério", enuncia o documento, em 1990, tem ao seu alcance a possibilidade de se "transformar no primeiro hemisfério inteiramente democrático da história. A dramática vitória da oposição na Nicarágua [...] nas eleições deu um significativo impulso à tendência subjacente em direção à democracia evidente na região ao longo dos últimos anos"¹²⁹. E reiteram em 1991:

O ressurgimento da democracia, um fenômeno mundial que é tão inspirador para nós, se encaminha para um feito dramático - um hemisfério completamente democrático. Essa tendência ganhou *momentum* ano passado com a eleição de governos democráticos na Nicarágua e no Haiti, a restauração da democracia no Panamá, e diversas outras eleições democráticas. A derrota eleitoral do governo Sandinista na Nicarágua é especialmente digno de nota [...] (9)¹³⁰.

O processo de reestruturação do poder mundial, no entanto, mostra-se mais evidente como justificativa para a mudança de estratégia com relação à política de promoção da democracia. O governo Bush, embora já demonstrasse o reconhecimento de uma 'nova era', na qual os problemas de segurança não mais poderiam ser abordados tal como

¹²⁹ NSS, 1990 p, 12.

¹³⁰ Com o passar do tempo, contudo, esse otimismo com a expansão da democracia perde um pouco dessa tendência, que começa a levantar as dificuldades de consolidação das instituições democráticas.

tradicionalmente foram tratados no período da Guerra Fria, ainda manteve preocupações com o envolvimento da URSS no continente. Os casos da Nicarágua e, mais emblemático nesse governo, do Panamá bem demonstram os resquícios do modelo de atuação característico da Guerra Fria. O olhar para a América Central, o principal foco de atenção dos Estados Unidos nos anos 80, continua relativamente sujeito à dinâmica da relação EUA-URSS, algo que se perde com o passar dos anos. Ao se pronunciar sobre os interesses e objetivos dos Estados Unidos no hemisfério, o governo Bush infere:

A América Central continua a ser um fator disruptivo na relação EUA - União Soviética. Nós consideramos a União Soviética responsável pelo comportamento de seus clientes e acreditamos que a cooperação soviética em promover a democracia na região é um importante teste do novo pensamento da política soviética¹³¹.

Apesar dessa observação de subserviência de acordo com as políticas do passado¹³², o governo reconhecesse a necessidade de se adaptar às demandas de um mundo em transformação. Colocam-se "a essencial responsabilidade de garantir a estabilidade do equilíbrio internacional [...] mesmo com as mudanças de requisitos" da nova era¹³³, respondendo à necessidade e à desordem por meio da ênfase "no fortalecimento da democracia e no investimento de longo-prazo para desenvolver recursos humanos e as estruturas de livre mercado e livre governo. Tais medidas são um investimento na nossa própria segurança assim como simplesmente uma resposta às demandas de justiça"¹³⁴. Nesse contexto, assinam o compromisso com a democracia representativa na OEA.

A Resolução 1.080 (AG/RES. 1.080 [XXI-O/91]) como ficou conhecida na literatura, retoma um dos propósitos básicos da OEA de promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não-intervenção. O documento propõe tornar operativo, dada a existência generalizada de governos democráticos no hemisfério, o requerimento da Carta do efetivo exercício da democracia representativa. Para tanto, adota a medida de instruir ao Secretário Geral a convocação imediata do Conselho Permanente caso haja qualquer ocorrência que resulte "na interrupção irregular ou repentina do processo político institucional democrático ou do exercício legítimo do poder de um governo eleito democraticamente em qualquer dos estados membros da Organização"¹³⁵. A reunião

¹³¹ NSS, 1990 p.12.

¹³² Também ao tirar Noriega por meios militares do poder.

¹³³ Ibidem, p.2.

¹³⁴ NSS 1991, p. 8

¹³⁵ AG/RES. 1.080 (XXI-O/91). **Democracia Representativa**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/agres1080.htm>>. Acessado em: 25 set 2008

extraordinária se ocupará de examinar a situação e decidir acerca da convocação de um encontro *ad hoc* dos Ministros das Relações Exteriores ou uma sessão especial da Assembleia Geral¹³⁶, que se responsabilizará em tomar analisar a situação coletivamente e adotar medidas apropriadas.

Apesar de criar um mecanismo que possibilite a regulamentação de respostas à quebra de constitucionalidade, a norma abre um amplo espaço de interpretação frente aos eventos que efetivamente poderiam levar à sua evocação. Afinal, o que exatamente constitui uma interrupção irregular do processo político institucional democrático? Tal definição se encontra invariavelmente atrelada ao sentido oferecido ao processo político democrático e ao conceito de democracia. Por sua vez, o problema do exercício legal da força é muito mais claro, e foi o que guiou de fato às iniciativas que fizeram referência à Resolução 1.080 nos anos 90.

Posteriormente, a Resolução 1.080 foi substituída por um documento mais abrangente com respeito à promoção da democracia com a promulgação da Carta Democrática Interamericana, em vigor desde 11 de setembro de 2001, data de sua aprovação pela Assembleia Geral. A Carta Democrática avança frente à resolução inicial, tornando-se o documento de referência para orientar a OEA no tocante aos procedimentos a serem adotados em defesa da democracia. Ao contrário de seu antecessor, o documento aprovado em 2001 oferece uma definição mais detalhada do que a organização entende por democracia representativa, qualificando o termo. De acordo com o artigo 3 do documento,

[são] elementos essenciais da democracia representativa [...] 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 públicos¹³⁷.

Questões como transparência e probidade dos governos na gestão pública, respeito aos direitos sociais, liberdade de expressão e imprensa, subordinação de todas as instituições dos Estados à autoridade civil legalmente constituída, importância do fortalecimento de partidos e de outras organizações políticas, a preocupação com os custos das campanhas eleitorais e o fomento de diversas formas de participação, também, são contempladas nos artigos subsequentes e considerados "componentes fundamentais" do regime¹³⁸.

¹³⁶ Todo esse processo deve ocorrer no período máximo de dez dias.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. 11 de setembro de 2001.

¹³⁸ Artigos 4 a 6.

Os documentos da OEA até a aprovação da Carta Democrática tratavam a democracia representativa de forma abstrata, aludindo a sua condição fundamental para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região¹³⁹. O Protocolo de Cartagena já havia apontado para o caráter indispensável de processos eleitorais idôneos e justos como um componente indispensável desse tipo de regime, oferecendo uma maior definição ao termo, embora não tenha sido reformulado de maneira tão específica na Resolução 1.080, que possibilita a operacionalização do conceito de democracia representativa tanto no que se refere a transferências de poder legítimas quanto a procedimentos inconstitucionais. Ao descrever o quadro institucional e de direitos compreendidos pela democracia, a Carta Democrática representa um grande avanço no plano normativo à medida que os países da organização reconhecem explicitamente a complexidade inerente aos sistemas democráticos e conferem maior especificidade ao termo democracia representativa ao acordarem acerca do conjunto de elementos que a constrói¹⁴⁰.

Embora não tenha instituído nenhum outro mecanismo para facilitar a prática, o documento potencialmente aprimora o expediente fundado com a Resolução 1.080, em 1991. A especificação do escopo de aplicação das normas, conforme a perspectiva de Kratochwil, facilita sua função de orientar a ação dos atores em casos concretos. A Carta amplia as oportunidades de envolvimento da OEA ao redefinir quais situações podem ser consideradas casos de ruptura constitucional, moldando o conceito adotado¹⁴¹. A intervenção multilateral passa claramente a ser legítima não somente em situações de irregularidade processual quanto à alternância de poder, mas também em casos de irregularidades frente aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Todos esses aspectos são considerados 'elementos essenciais' de uma democracia. As demais questões mencionadas são consideradas no documento como 'componentes fundamentais' e não fazem parte do mesmo artigo 2, no qual se discrimina os 'elementos essenciais'. Essa diferenciação na terminologia é importante, pois permite estabelecer quais as questões normativas que realmente orientam a prática política.

Apesar de mais explícito no tocante aos aspectos processuais e institucionais de uma democracia representativa, os direitos humanos e as liberdades fundamentais foram inseridos nessa regra sem suficiente especificação. A implicação mais direta dessa observação recai na abrangência que a norma aceitaria em sua aplicação de violação do estado de direito. Ou seja,

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Em meados de 80, o consenso criado em torno do papel fundamental que exerce a competição política por cargos governamentais na manutenção de regimes democráticos permitiu à OEA instituir, com sucesso, a prática de enviar missões de observadores para legitimar eleições em países latino-americanos.

¹⁴¹ HAWKINS, D.; SHAW, C. Op. cit.

se compreendida literalmente, qualquer tipo de violação aos direitos humanos e restrições às liberdades dos indivíduos, sejam elas de caráter político, econômico ou social, dariam margem para uma intervenção do organismo. Essa possibilidade, sem dúvida, está associada à possibilidade de convergência de percepções entre os atores, uma vez que a atuação da OEA depende da anuência de seus Estados Membros. Independentemente dessa dificuldade decisória, ao menos em teoria, a forma como foi traduzida a preocupação da organização em defender as instituições democráticas daria margem para que assuntos não diretamente relacionados às eleições fossem motivação para o envolvimento no processo doméstico dos membros.

O histórico de envolvimento da OEA, no entanto, demonstra um descolamento entre a percepção normativa e a evocação dos mecanismos da organização destinados a garantir a preservação do regime. A OEA ainda faz uma escolha seletiva dos casos em que se envolverá com a defesa da democracia, sem alterar, dessa fora, seu padrão de conduta desde o início dos anos 90¹⁴². À exceção de violações extremas da ordem constitucional, nenhum outro tipo de irregularidade acarretou em medidas e atitudes de repreensão por parte da organização, permitidas - previstas, na realidade - pela Carta Democrática.

Uma explicação plausível para a defasagem entre o desejo expresso nos documentos (estatutos) da OEA e seus atos de reprovação a comportamentos e práticas dos governos da América Latina é oriunda do inevitável (inexorável) conflito entre multilateralismo e soberania. O caso da promoção da democracia se distingue de outras temáticas que também ganham a atenção de organismos internacionais, não obstante todos, em maior ou menor grau, esbarrarem no princípio da não-intervenção. Quando o assunto é democracia, contudo, o debate toca exatamente em um ponto muito sensível na discussão sobre a legitimidade dos organismos interestatais formais: a questão da representatividade. A quem cabe definir "qual democracia" se apresenta como o melhor modelo para um determinado país? Como consequência, a quem cabe decidir quais instituições e procedimentos são mais adequados para o funcionamento do regime democrático do um país? O governante, uma vez eleito, tem autoridade para fazer as reformas políticas que considerar necessárias para aperfeiçoar o desempenho democrático do governo? E como medir essa autoridade perante àqueles a quem os governantes representam? Alta popularidade seria suficiente, como foi o caso de Fujimori em 1992? Referendos populares podem ser indiscriminadamente utilizados para validar ações

¹⁴² BONIFACE, D. S. The OAS's mixed record. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 2. p. 40-62.

governamentais? No fim, o problema se concentra na possibilidade efetiva de se encontrar um conceito de democracia consensual entre os membros. Essa possibilidade está inevitavelmente calcada na existência de identidade de valores entre os atores envolvidos, uma vez que são esses elementos que irão determinar a importância de cada um dos aspectos que a constitui, assim como o funcionamento institucional do regime. Se esse debate filosófico não foi contemplado no âmbito da instituição, independentemente das razões, os processos relativos à alternância e transferência de poder consistiram no ponto de convergência que permitiu a criação da regra.

Para a América Latina, a essas questões - e as dezenas de outras suscitadas pelo tema da promoção da democracia - soma-se o especial cuidado que os países da região possuem em não gerar aos Estados Unidos oportunidade de intervenção em seus assuntos internos. Essa reticência com a adoção de instrumentos coletivos capazes de lidar com uma pluralidade de fenômenos pertencentes aos regimes democráticos é fruto de um passado permeado por episódios intervencionistas por parte dos EUA, muitos deles justificados retoricamente como atos em prol dos ideais democráticos. Apesar do comprometimento que os Estados Unidos têm demonstrado com os preceitos estipulados pela OEA, desde sua instituição em 1991, e o contexto geopolítico do Pós-Guerra Fria ter alterado substancialmente o cálculo estratégico dos EUA com relação ao hemisfério, o país continua sendo uma grande potência, sem equivalentes, entre seus vizinhos do sul, em termos de recursos materiais e capacidade de influência. Os países latino-americanos, por conseguinte, preferem optar pela prudência.

Como analisado nesta seção, tanto a Resolução 1.080 - que serviu como principal determinação da prática para a defesa da democracia até 2001 - quanto à sua substituta, a Carta Democrática Interamericana, admite certo nível de interpretação nas suas diretrizes. Para atender os propósitos dessa pesquisa, isto é, compreender qual a motivação dos Estados Unidos para agir em prol da democracia no hemisfério, faz-se necessário olhar para o contexto doméstico, procurando identificar quais as interpretações oferecidas a essas normas.

De acordo com o posicionamento teórico adotado por essa pesquisa, caso se considere que essa norma foi efetivamente aplicada em diferentes situações para defender a democracia, seu significado e, desse modo, o significado dos termos que a constituem precisam ser esclarecidos. A partir do significado atribuído à norma pelos atores, no caso, os agentes decisórios norte-americanos, é possível interpretar e, com base nisso, explicar o comportamento atinente à questão aqui trabalhada.

Trata-se, portanto, de dois contextos normativos distintos. O primeiro diz respeito à regra que permitiu a prática. O segundo, o contexto das percepções domésticas que elucidam as interpretações e significados atribuídos à primeira. Ambos orientam as ações do ator. Contudo, o caráter pouco circunscrito com que as orientações normativas no campo doméstico são elaboradas as incluem na categoria de preceitos. A generalidade característica desse tipo de norma, alerta Kratochwil, embora possa servir de orientação para a prática, dificulta sua aplicação em casos concretos. Nesse contexto, no entanto, encontram-se os significados atribuídos aos elementos relacionados ao plano multilateral.

É preciso, portanto, entender, antes de mais nada, o que significa 'fortalecimento e consolidação da democracia', ou, em termos mais amplos, a promoção da democracia. Essa discussão usará como fio condutor o debate presente na literatura da área. Os documentos intitulados *National Security Strategy* (NSS) serviram de apoio.

2.2 PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Apesar de existirem nuances de análise e perspectiva, pode-se propor, aceitando certo nível de generalização, uma divisão da literatura sobre promoção da democracia na política externa norte-americana em dois grupos. No primeiro, encontram-se os autores que, por motivos estratégicos ou de valores, defendem o argumento de que os Estados Unidos possuem um interesse genuíno pela promoção da democracia. O segundo grupo é composto pelos autores que, embora reconheçam o envolvimento dos Estados Unidos com o assunto, acreditam estar a promoção da democracia subordinada a outros interesses estratégicos¹⁴³. Em outras palavras, se políticas voltadas para defesa e manutenção da democracia ameaçam interferir negativamente em alguma outra área considerada estratégica, afetando sobretudo interesses econômicos e de segurança, o interesse pela democracia assume uma posição marginal no conjunto das práticas políticas, ficando relegada à segundo plano.

¹⁴³ Walker divide os estudos sobre promoção da democracia nos EUA em dois grandes grupos: a vertente dominante e a vertente crítica. As abordagens dominantes dividem-se em três temas centrais: os que consideram os EUA genuinamente comprometidos com a promoção da democracia; os que definem a promoção da democracia estritamente em termos procedimentais; e aqueles que acreditam que a prática norte-americana nem sempre condiz com os ideais de promoção da democracia (34). Para os propósitos desse trabalho, preferiu-se agrupar os estudos em dois grandes grupos acima descritos, dada suas implicações para a discussão dos documentos estratégicos. Essa divisão mantém similaridade com a leitura realizada por Walker, embora menos detalhada e mais aproximada da discussão documental. WALKER, M. *Crusade for Freedom? United States Democracy Promotion from Reagan to George W. Bush*. Tese de doutorado, University of St. Andrews, 2008.

Subscrevem à primeira perspectiva Jonathas Monten¹⁴⁴ e J. Ikeberry. Monten baseia-se em razões éticas e valorativas para explicar as políticas de promoção da democracia na política externa norte-americana. Associando aspectos de caráter nacionalista e um componente de caráter missionário, os Estados Unidos arroga-se o papel de difusor dos ideais democráticos no plano internacional e agente dessa transformação no sistema, sustentada na tradição liberal e na expansão da democracia no plano internacional, características que sempre acompanharam a política externa do país¹⁴⁵. O interesse pela propagação dos ideais democráticos não “se originou somente na maximização instrumental de um interesse material, mas em um compromisso moral com os valores políticos universais que definem os Estados Unidos como uma comunidade política independente”¹⁴⁶. O problema, portanto, não reside em determinar *se*, mas sim *como*, a promoção da democracia é incorporada na política externa. As opções oscilam entre a ‘vindicação’ – envolvendo o uso de medidas ativas para disseminar suas instituições e valores políticos universais, incluindo instrumentos militares no conjunto de alternativas; e o ‘exemplarismo’¹⁴⁷, ou seja, uma abordagem passiva, na qual as instituições e valores democráticos domésticos sirvam de inspiração para outras sociedades.

Os argumentos defendidos por Ikenberry¹⁴⁸ também o enquadram no primeiro grupo de autores. De acordo com Ikenberry, após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos perseguiram paralelamente duas estratégias: a estratégica da contenção e o que chama de ‘internacionalismo liberal’, isto é, a construção de uma ordem internacional pautada no livre mercado, estados democráticos e instituições internacionais. Embora a contenção, por sua articulação coerente e concisa, se destaque como a principal orientação da política externa norte-americana nos anos da Guerra Fria, Ikenberry acredita ser essa uma visão distorcida da história, uma vez que, não obstante difusas e mais variadas, “[a] agenda democrática liberal estava fundamentada em um conjunto robusto e sofisticado de ideias sobre os interesses norte-americanos de segurança, as causas da guerra e da depressão e o modelo adequado e desejável da ordem política para o pós-Guerra”¹⁴⁹.

¹⁴⁴ MONTEN, Jonathan. The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy. **International Security**, v. 29, n. 4, primavera de 2005.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 114.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 120.

¹⁴⁷ Tradução informal para o termo também inexistente na língua inglesa: ‘exemplarism’.

¹⁴⁸ IKENBERRY, J. America’s Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 124-125.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 110.

De origem wilsoniana, o internacionalismo liberal a partir da década de 40 se tornou mais complexo e multifacetado do que sua formulação inspiradora e seus princípios foram colocados em prática na resolução de problemas reais que emergiram na Guerra Fria¹⁵⁰. Para o autor, o interesse pela disseminação da ordem liberal continua presente no pós-Guerra Fria, se tornando “mais claramente uma distinta grande estratégia norte-americana”¹⁵¹. Apesar de diferenças sutis – alguns encaram a promoção da democracia, do capitalismo e dos direitos humanos como um fim em si mesmo, enquanto outros atribuem à expansão do liberalismo como uma garantia à manutenção de seus interesses econômicos ou de segurança nacional – não há divergências quanto à visão de mundo, argumenta o autor. No que tange especificamente à expansão do regime democrático, Ikenberry atenta para o fato dos políticos norte-americanos estabelecerem uma diferente correlação entre a ordem política doméstica dos estados e o grau de paz e segurança no sistema internacional. Nas palavras do autor, “[os] Estados Unidos estão mais aptos a perseguirem seus interesses, reduzir suas ameaças de segurança no ambiente e promover uma ordem política estável quando outros estados – particularmente as principais grandes potências – foram democracias ao invés de não-democracias”¹⁵².

Essa última frase transcrita do texto revela o caráter estratégico atribuído por Ikenberry à política de construção da ordem internacional com base nos valores e arranjos institucionais liberais, denominando-a ‘a grande estratégia liberal’ dos Estados Unidos.

Ainda no que diz respeito ao primeiro grupo, cabe salientar uma categoria especialmente relevante de autores¹⁵³. Trata-se daqueles que definem a democracia a partir de critérios institucionais, enfatizando sobretudo os processos eleitorais. Essa perspectiva avalia procedimentos institucionais como o elemento central na identificação e classificação de um regime democrático, alguns oferecendo maior ênfase à abordagem minimalista, caracterizando a democracia “pela competição de partidos livres em eleições livres, regida pelo sistema de sufrágio universal, para controle eletivo dos centros governamentais de poder”, como Smith¹⁵⁴, outros alargando o quadro institucional para incluir competição política e liberdades civil e política, como Diamond¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Ibidem, p. 108; 111.

¹⁵¹ Ibidem, p. 123.

¹⁵² Ibidem, p. 148.

¹⁵³ Também identificada por Walker, *op. cit.*

¹⁵⁴ SMITH, T. **America's Mission: The United States and the World Wide Struggle for Democracy in the 20th century.** Princeton: Princeton University Press, 1994, . 13.

¹⁵⁵ DIAMOND, L. Thinking about Hybrid Regimes. **Journal of Democracy.** vol. 13, n.2, 2002, p. 25

A compreensão da promoção da democracia a partir de uma perspectiva institucional condiz com a definição desenvolvida no âmbito da ciência política. Schumpeter e Dahl, os autores de maior relevância nos estudos da democracia contemporânea, atribuem às questões procedimentais importância central. Schumpeter conceitua a democracia como um “arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decidir através de uma luta competitiva pelos votos do povo”¹⁵⁶. De acordo com esse autor, portanto, o critério de definição da democracia reside em eleições competitivas e as instituições associadas a esse processo. Dahl, por sua vez, centra sua análise da democracia em dois eixos: competição e participação política. Dahl faz uma distinção entre a democracia ideal – inatingível na prática – e as democracias reais as quais denomina *poliarquias*. As poliarquias, segundo Dahl¹⁵⁷, devem atender três condições necessárias. Primeiro, os cidadãos, considerados politicamente iguais, devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências. Em segundo lugar, devem poder exprimir essas preferências e, finalmente, os cidadãos devem “ter suas preferências igualmente consideradas na conduta dos governos, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência”¹⁵⁸.

Embora Dahl coloque ênfase nos aspectos institucionais da poliarquia, também considera fatores substantivos, como liberdade de expressão e a existência de fontes alternativas de informação como questões fundamentais para que as três condições básicas que caracterizam as poliarquias sejam adequadamente proporcionadas. Apesar disso, credita às instituições promotoras da competição livre e às instituições que possibilitam o acesso dos cidadãos à competição os elementos centrais de sua teoria da democracia¹⁵⁹.

Huntington, proeminente estudioso da teoria da democratização, subscreve à tradição schumpeteriana na compreensão da democracia, afirmando ser “o procedimento central da democracia” a “seleção de líderes, através de eleições competitivas, pelo povo que governam”¹⁶⁰. Dessa forma, continua Huntington, um sistema político é considerado democrático “na medida em que nele seus principais tomadores de decisão coletivas sejam

¹⁵⁶ SCHUMPETER *apud* HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda**. Democratização no final do Século XX. São Paulo: Ática, 1994. p. 16.

¹⁵⁷ DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 26.

¹⁵⁹ Mas reconhece: “Essas me parecem ser então as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes” (*ibidem*, p. 6).

¹⁶⁰ HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda**. Democratização no final do Século XX. São Paulo: Ática, 1994. p. 16.

selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais em que os candidatos concorram livremente pelos votos e em que virtualmente toda a população adulta tenha direito de voto¹⁶¹. Embora reconheça, tal como Dahl, a necessidade de liberdade de expressão, de imprensa e de organização para que as condições estabelecidas na sua caracterização de democracia sejam plenamente satisfeitas, sua análise não se aprofunda em tais questões e aceita a competição eleitoral com sufrágio universal o critério de balizamento para a definição de estados democráticos em sua teoria. Esse olhar sobre a democracia influencia igualmente os estudos de promoção da democracia e a esfera política dos primeiros anos do pós-Guerra Fria.

A promoção da democracia aparece como um dos três pilares de interesse internacional dos Estados Unidos desde a NSS de 1990, a qual estabelece como prioridade a garantia de “um mundo estável e seguro, promovendo a liberdade política, os direitos humanos e as instituições democráticas”¹⁶². Embora diversos elementos sejam elencados como meios para se alcançar tal fim¹⁶³, a democracia nesse momento ainda se encontra muito associada à realização de eleições, inclusive na América Latina¹⁶⁴. Especificamente com relação ao hemisfério, o documento salienta a “dramática vitória da oposição na Nicarágua [...] nas eleições” como mais uma evidência da caminhada em direção a um continente inteiramente democráticos nos últimos anos. A mesma percepção se mantém em 1991. Altera-se, ganhando maior complexidade, no governo Clinton.

Embora o documento reconheça que fatores de ordem social e econômica pressionem as instituições democráticas em desenvolvimento nos países latino-americanos, a classificação dos Estados em regimes democráticos se apóia fortemente no sucessos de eleições livres e idôneas. Nesse espírito, afirma que “continuarão a buscar a transição democrática no Haiti,

¹⁶¹ Ibidem, p.17

¹⁶² NSS, 1990, p. 2

¹⁶³ As propostas consistem em promover o estado de direito e a solução diplomática de conflitos regionais, manutenção do equilíbrio militar regional, apoio à ajuda externa, comércio e investimentos como incentivos para o desenvolvimento econômico, promover instituições democráticas como fonte de progresso social e econômico, e combater ameaças à segurança que possam minar o desenvolvimento de instituições democráticas. (Ibidem).

¹⁶⁴ Dentre as prioridades, contudo, encontram-se “encorajar maior reconhecimento dos princípios de direitos humanos, incentivos de mercados e eleições livres na União Soviética ao mesmo tempo incentivando o refreamento de gastos militares na União Soviética e desencorajando aventurismos por parte dos soviéticos”. (Ibidem).

promovendo esforços internacionais em apoio a eleições livres”¹⁶⁵¹⁶⁶. Sem dúvida, as características dos processos de alternância de poder – os processos eleitorais – consistem em um elemento essencial da definição da democracia moderna, mesmo para aqueles que não a aceitam como condição suficiente para determinar a natureza democrática de um regime de estado. Também no plano prático, permite uma identificação objetiva relativamente simples diante, por exemplo, da qualidade de direitos sociais que gozam os cidadãos de um país. Isso serve, de maneira geral, para todos os elementos processuais de um regime democrático. Independentemente da discussão sobre a teoria da democracia em si, essa seção se ocupa em mostrar o significado que a promoção da democracia assume e, nesse sentido, basta compreender-se que, recém-iniciado o Pós-Guerra Fria, a democracia na sua agenda de política externa, formalmente, estava associada à existência de processos eleitorais justos e livres.

Diamond, apesar de conferir maior importância aos elementos processuais nos seus estudos iniciais sobre transições democráticas na América Latina¹⁶⁷, em um livro posterior, de caráter mais teórico¹⁶⁸, o autor defende uma abordagem mais substantiva na definição da democracia ao discutir os problemas da consolidação democrática em países da chamada terceira onda¹⁶⁹. Segundo o autor, a democracia é alcançada de forma mais expressiva se for resultado de um processo no qual “ampla e profunda legitimação for alcançada, de maneira que todos os atores políticos significativos, tanto no nível das elites quanto da massa, acreditem que o regime democrático é o mais correto e apropriado para sua sociedade, melhor do que qualquer outra alternativa realista que imaginem”¹⁷⁰. A consolidação democrática, e portanto, sua manutenção e prosperidade nos países da terceira onda, dependem de uma mudança na cultura política dessas sociedades. Ao definir cultura política como “as crenças,

¹⁶⁵ Ibidem, p. 12.

¹⁶⁶ Há o reconhecimento, contudo, de que questões não-procedimentais são relevantes para o fortalecimento da democracia. A assistência externa possui um papel fundamental nesse sentido, assim como outros organismos da sociedade civil: “[A] mídia, a troca acadêmica e cultural, informações para a imprensa (*press briefings*), publicações, palestras e conferências” consistem nos recursos com os quais o país deve engajar os atores externos em um diálogo, informado “a audiência externa sobre [suas] políticas, tradição democrática, sociedade pluralista e sua diversidade acadêmica e cultural”. (NSS, 1991, p.13) .

¹⁶⁷ ver DIAMOND, L.; HARTLYN, J.; LINZ, J. J.; LIPSET, S. M. (eds). **Democracy in**

Developing Countries: Latin America. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

¹⁶⁸ DIAMOND, L. **Developing Democracy.** Toward Consolidation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

¹⁶⁹ A “terceira onda” foi um termo cunhado por Huntington ao se referir a um grupo de países que passaram pela transição democrática “ocorridos dentro de um período de tempo específico e que superavam significativamente em termos numéricos transições na direção oposta durante esse período” (Ibidem, p. 2).

¹⁷⁰ Ibidem, p. 65.

atitudes, valores, ideais, sentimentos e avaliações predominantes de um povo sobre o sistema político de seu país e o papel do indivíduo nesse sistema”¹⁷¹, Diamond enfoca elementos que ultrapassam a visão exclusivamente processual da democracia, embora seu esforço seja exatamente no sentido de salientar a necessidade de se dar mais atenção, tanto no campo teórico quanto político, a esse aspecto da democracia.

Um dos mais proeminentes autores no estudo da promoção da democracia é Thomas Carothers, pesquisador do prestigiado *think tank* *Carnegie Endowment for International Peace*, aproxima-se em alguma medida das observações de Diamond ao problematizar a excessiva ênfase da política de promoção da democracia dos Estados Unidos na dimensão institucional formal ao custo de outros valores e princípios característicos do regime¹⁷². Carothers identifica uma forte continuidade no papel ocupado pela promoção da democracia na política externa dos governos de George Bush, Clinton e George W. Bush, atribuindo a ela um caráter ‘semirealista’. Com uma postura crítica, reconhecendo objetivos de natureza tanto moral quanto pragmática, o autor acredita que é necessário aceitar “o lugar com frequência parcial e conflituoso da democracia na política externa dos Estados Unidos e o impacto geralmente modesto da maior parte dos esforços”¹⁷³ de construção de regimes democráticos do país. Em todos os três governos pós-Guerra Fria, a ênfase nas políticas de promoção da democracia variaram de acordo com a região, sendo políticas dessa natureza centrais para o envolvimento diplomático do Estados Unidos no Leste Europeu e na América Latina nos governos Bush e Clinton¹⁷⁴, e mais relevantes no mundo islâmico e, de maneira mais indireta, no Sudeste Asiático, no governo de George W. Bush¹⁷⁵.

Talvez a diferença mais fundamental apontada por Carothers entre os governos Bush e Clinton seja a relevância retórica assumida pela promoção da democracia no segundo. Embora Bush também tenha “estabelecido a promoção da democracia como um dos três elementos principais da sua política externa, ao lado de preocupações econômicas e segurança nacional”¹⁷⁶, o governo Clinton procurou articular a promoção da democracia em termos de

¹⁷¹ Ibidem, p. 163.

¹⁷² CAROTHERS, T. **Critical Mission:** essays on democracy promotion. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004a, p. 35

¹⁷³ Ibidem, p. 4

¹⁷⁴ Ibidem, p. 25

¹⁷⁵ Ibidem, p. 64-67

¹⁷⁶ Ibidem, p. 25

política estratégica, defendendo a substituição da ‘política de contenção’ que organizava a política externa norte-americana nos anos da Guerra Fria, pelo que denominaram de ‘política de ampliação’ – “ampliação da comunidade de democracias de mercados livres”¹⁷⁷. Apesar do refinamento no plano retórico, os instrumentos utilizados pouco se modificaram, e manteve-se a lógica de “interesses às vezes complementares, às vezes conflituosos”¹⁷⁸ na política da promoção da democracia, procurando integrar interesses econômicos e de segurança, mesmo com as mudanças que ocorreram a partir de 1997, com maior ênfase sendo atribuída à temática¹⁷⁹. “Na América Latina, o governo Clinton” deu ampla continuidade às políticas estabelecidas no governo Bush, apoiando “transições democráticas e economias de mercado na crença de que um hemisfério democrático, próspero atendem melhor aos interesses de segurança dos Estados Unidos”¹⁸⁰

A particularidade do governo de George W. Bush foi o impacto do 11 de setembro na relevância assumida pela questão da democracia na agenda de política externa. Ausente nos primeiros anos, os ataques terroristas nos Estados Unidos atribuíram novamente centralidade à temática, embora seja possível “identificar deslizes na política democrática dos Estados Unidos resultantes da guerra ao terror”, com “decrecente interesse na democracia em alguns países”¹⁸¹, como no caso dos países latino americanos, “e repentina elevação de interesse em uma região, o Oriente Médio”¹⁸². Por meios menos visíveis, no entanto, o governo Bush manteve práticas de incentivo ao fortalecimento democrático em regiões não afetadas pela ‘guerra ao terror’. Carothers aponta para o perigo da possível instrumentalização da promoção da democracia nesse contexto, “envolvendo objetivos de segurança na linguagem da promoção da democracia”, passando então a “confundir promoção da democracia com a busca de resultados políticos particulares que fortaleçam esses objetivos de segurança”, como sugere o caso do posicionamento americano frente à tentativa de golpe na Venezuela¹⁸³.

De fato, a democracia aparece como o mote principal dos NSSs dos anos de presidência de George W. Bush. No primeiro parágrafo do documento de 2002, afirmam que

¹⁷⁷ Lake *apud* Carothers, *op. cit.*, p. 23

¹⁷⁸ CAROTHERS, T. **Critical Mission:** essays on democracy promotion. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004a, p. 42

¹⁷⁹ Ibidem, p. 44

¹⁸⁰ Ibidem, p. 40

¹⁸¹ Ibidem, p. 68

¹⁸² Ibidem, p. 72

¹⁸³ Ibidem p. 72 e 71 respectivamente.

[os] Estados Unidos possuem forças e influência sem precedentes- e inigualáveis - no mundo. Sustentada pela fé nos princípios da liberdade e no valor da sociedade livre, essa posição traz responsabilidades, obrigações e oportunidades incomparáveis. A grande força dessa nação deve ser usada para promover a balança de poder em favor da liberdade¹⁸⁴.

O discurso do documento, especialmente se comparado aos NSSs das administrações anteriores, assume um tom excessivamente ideológico e doutrinário, se colocando o objetivo de "ajudar a fazer do mundo não só um lugar mais seguro, mas melhor"¹⁸⁵.

A proposta de promoção da democracia no governo de George W. Bush é apresentada em termos bem mais ousados do que os documentos das administrações anteriores. Clinton, por exemplo, salienta com recorrência, nas suas propostas estratégicas, que o fortalecimento da democracia ocorrerá em regiões onde exista demanda pela transformação de regime e que outros interesses estratégicos complementares à disseminação dos valores democráticos vão, por vezes, suplantam os princípios pelos quais pretende guiar sua política externa. Isso fica muito claro quando argumentam que não irão alienar a China em suas relações externas. A política, quando não houver convergência de interesses quanto ao tema, deve ser pautada no exemplo:

Ao longo da história, todas as nações soberanas foram guiadas pela proteção dos seus interesses nacionais, mesmo que os definam de forma muito diferente. Muitos países também foram guiados pelo desejo de propagar seus valores. Poucos, no entanto, optaram por propagá-los pelo poder do exemplo ao invés da força militar. Historicamente, os Estados Unidos optaram por deixar o exemplo ser a força mais forte dos nossos valores. Tantos nossos objetivos quanto as políticas para alcançá-los refletem esses princípios¹⁸⁶.

O governo Bush, por sua vez, afirma que farão da "liberdade e do desenvolvimento de instituições democráticas o tema central das suas relações bilaterais", procurando solidariedade e cooperação das demais democracias e pressionarão "governos que impedem que os direitos humanos caminhem para um futuro melhor". Na continuação, declara estarem dispostos a fazer um "esforço especial para promover a liberdade de religião e de consciência,

¹⁸⁴ NSS 2002, p. 1.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 1.

¹⁸⁶ NSS, 2000, p.13.

e defendê-las da usurpação de governos repressivos"¹⁸⁷. Certamente, essa leitura do mundo é muito mais contundente nas áreas de primordial interesse estratégico dos Estados Unidos, e não descartam nenhum instrumento de política externa para alcançá-los.

O governo Clinton, apesar da retórica muito mais moderada, também, não descarta a possibilidade de intervir militarmente sempre que a equação parecer favorável, inclusive de forma unilateral, se for preciso. A base do poderio norte-americano no mundo, conforme esse governo, depende da capacidade dos Estados Unidos em disporem-se a manter e se envolver diretamente em conflitos militares para defender seus interesses e ideais sempre que necessário¹⁸⁸.

A gestão Clinton também foi fortemente influenciada pela tese da paz democrática, formulada em meados da década de 80. Michael Doyle foi o pioneiro nesses estudos, ganhando muitos adeptos na academia nos anos que se seguiram. Baseado nos princípios kantianos da paz perpétua, Doyle procura explicar a ausência de guerras entre democracias, defendendo a ideia de que “quando os cidadãos responsáveis por arcar com os custos das guerras elegem seus governantes, as guerras se tornam impossíveis. Além disso, os cidadãos reconhecem que os benefícios do comércio podem ser desfrutados somente em condições de paz. Portanto, a própria existência de estados liberais” afirma Doyle, “contribui para a paz”¹⁸⁹. O autor ainda acrescenta um terceiro fator que contribui para a manutenção do argumento que estados democráticos não iniciem conflitos armados entre si: a existência de valores e princípios compartilhados dos quais os cidadãos são conscientes, criando um sentimento de respeito mútuo entre si.

O trabalho de Doyle se mostrou altamente influente. No que diz respeito à paz democrática, Ikenberry e Bennett¹⁹⁰, em um artigo que se propõe a avaliar a relevância dos artigos de relações internacionais publicados na *American Political Science Review* - em

¹⁸⁷ Em documento semelhante de 2006, fazem a seguinte observação: "Apesar da tirania ter poucos defensores, precisa de mais adversários. No mundo de hoje, nenhum governo tirano pode sobreviver sem o apoio ou, ao menos, a tolerância de outras nações. Para dar fim à tirania, devemos demonstrar (summon) o ultraje coletivo do mundo livre contra a opressão, o abuso e o empobrecimento que regimes autoritários infligem à sua população - e agir de forma coletiva contra os perigos que os tiranos representam à segurança do mundo" (NSS 2006, p.4). Também NSS 2002, p. 4.

¹⁸⁸ Ver, por exemplo, NSS 2000, p. 12-14; NSS 1996, p. 16-17.

¹⁸⁹ DOYLE, M. Peace, Liberty and Democracy: Realists and Liberals Contest a Legacy. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 21-40 p. 22.

¹⁹⁰ BENNETT, A.; IKENBERRY, G. J. The Review's evolving relevance for U.S. Foreign Policy 1906-2006. **The American Political Science Review**. V 4, n 100, Nov, 2006.

perspectiva com o desenvolvimento acadêmico da disciplina e as modificações sofridas pela política externa - ao longo dos últimos 100 anos, argumentam que o artigo emblemático de Michael Doyle, *Liberalism and World Politics*, em 1986, provavelmente é "o exemplo recente mais claro de uma pesquisa básica da ciência política que tenha influenciado a política externa dos Estados Unidos"¹⁹¹. A recuperação do princípio kantiano, por Doyle, não somente desencadeia um imenso interesse na academia em refinar e sofisticar essa proposição, dando origem à escola da paz democrática, como influencia tomadores de decisão de diversos níveis do governo. Os autores finalizam seu argumento sobre a questão da seguinte forma:

Indubitavelmente, os atores políticos acataram o argumento da paz democrática em parte porque se adequava as suas [existentes] predileções políticas e, com frequência, preferiam desconsiderar problemas como a tendência das democracias em transição a entrarem em guerras, o perigo das "democracias não-liberais", e a dificuldade de fomentar a democracia em estados dependentes da renda gerada por recursos naturais¹⁹². Mesmo assim, a contribuição feita pela literatura sobre a paz democrática ao pensamento político de um geração de acadêmicos, experts e políticos é talvez o exemplo mais ambicioso e bem sucedido de relevância política que se possa realisticamente esperar de um jornal [...] dedicado à pesquisa.¹⁹³

A ideia de demonstrar a propensão negativa dos regimes democráticos de guerrear com seus pares constitui um dos pilares da paz perpétua kantiana, muito embora a proposta do filósofo ultrapasse em muito o alcance pretendido pelos autores da paz democrática, que oferecem a esse pressuposto filosófico um tratamento analítico pontual e muito menos ambicioso.

Para validar a afirmação de que democracias não entram em guerra entre si, prevalecem três linhas de argumentação concorrentes na literatura. As leituras a partir do viés normativo e institucionalista são as mais populares. A terceira alternativa remonta ao papel do

¹⁹¹ Ibidem, p. 655.

¹⁹² Cada um desses argumentos foi retirado de artigos e autores diferentes citados por Ikenberry e Bennett: tendência das democracias em transição a entrarem em guerras (MANSFIELD; SNYDER 1995; WAR; GLEDITSCH, 1998), o perigo das "democracias não-liberais" (ZAKARIA, 1997), e a dificuldade de fomentar a democracia em estados dependentes da renda gerada por recursos naturais (ROSS, 2001).

¹⁹³ BENNETT, A. Op. cit. 2006. p, 656

comércio como fator causal do comportamento pacífico dos países democráticos. O trabalho se concentrará nas duas primeiras vertentes, as mais profícuas em termos acadêmicos.

A versão normativa tem como expoente Russett¹⁹⁴ e atribui à transposição para as relações internacionais dos métodos de resolução de conflitos definidos, internamente no sistema democrático, como elemento explicativo principal para justificar a paz democrática. Segundo essa vertente, os formuladores de política em países democráticos adotam regras e padrões bem-sucedidos no âmbito doméstico para selar disputas nas suas interações externas, desde que haja expectativa de comportamento recíproco por parte de seus interlocutores. Isto é, considerando a premissa aceita de que países democráticos privilegiam o conjunto de normas internas para mitigar disputas no cenário internacional, segue-se que mecanismos de negociação, comprometimento e barganha devem ser antecipados somente quando o parceiro em questão também se encontrar no grupo das democracias.

Conclui-se, com base nessa lógica, portanto, a improbabilidade de que Estados democráticos respondam com violência a seus parceiros que adotam regimes similares quando envolvidos em controvérsias internacionais. Dada a incerteza quanto à adesão das unidades políticas não-democráticas a essas normas, o contato entre países de regimes distintos tende a se transformar novamente em um jogo de soma zero, em que o ganho de um significa a perda do outro, favorecendo abordagens tradicionais da política de poder¹⁹⁵.

A segunda explicação da paz democrática se baseia nos constrangimentos institucionais domésticos impostos à ação política dos líderes democráticos. Sendo a guerra uma medida reconhecidamente impopular na visão desses autores, a necessidade de responder e se justificar à opinião pública, no mínimo, durante o período eleitoral, apresenta-se como um complicador para que o chefe do executivo tome atitudes mais enérgicas atinentes ao uso da força perante outro Estado¹⁹⁶. Esse obstáculo se agrava proporcionalmente ao aumento no

¹⁹⁴ RUSSET, B.; ONEAL, J. R.; DAVIS, D. R. The third leg of the Kantian tripod for peace: international organizations and militarized disputes. **International Organizations**, v. 52, n. 3, p. 441-467, summer, 1998.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Kant observa que sendo os custos da guerra arcados pelos cidadãos e esses os responsáveis por tomar a decisão acerca de iniciar a investida armada, as chances da aceitação de um conflito militar diminui. No entanto, (GOWA, J. Democratic State and International Disputes. **International Organization**. V 49, n 3. 1995 p, 511-522) observa que nem sempre os constrangimentos estruturais descartam completamente a guerra como opção para os países democráticos: depende das consequências que o conflito armado possa trazer para o bem-estar geral – se for maior entrando em guerra, e assumindo que os ganhos, como os custos, serão distribuídos entre a população, a maioria apoiará a guerra.

número de organismos políticos dos quais dependem os processos de tomada de decisão e a intensidade da competição política institucionalizada¹⁹⁷.

O crescente volume de produções experienciado pela academia sobre o assunto já produziu críticas. O foco excessivamente limitado do debate acerca da paz democrática e sua argumentação construída sobre uma série questionável de pressupostos concernente à diferença existente entre regimes democráticos e não-democráticos deixaram aberto um espaço para dúvidas quanto à sua validade explicativa. Considerando o baixo índice de enfrentamento militar entre os Estados e, em especial, entre unidades políticas democráticas, a ausência de guerras entre países pode ser atribuída a muitos, e talvez mais relevantes, fatores causais do que o tipo de regime¹⁹⁸. Bom exemplo disso consiste na observação de que muitos governos democráticos emergiram durante o sistema bipolar de distribuição de poder, sendo condicionados pelo contexto da dissuasão nuclear, podendo certamente este ser um dos aspectos preponderante para explicar o uso de medidas pacíficas para resolução de conflitos.

Referente às premissas sobre as quais se apoiam as vertentes da paz democrática, a relação causal normativa entre tipo de regime e cultura política e/ou valores representativos das sociedades democráticas não pode ser deduzida intuitivamente. Governos não-democráticos podem coexistir com valores notadamente característicos de regimes democráticos e vice-versa:

As democracias resolvem conflitos pacificamente via eleições, mas há outros mecanismos alternativos, incluindo a tradição e a indicação administrativa. Portanto, regras compartilhadas relacionadas a resolução pacífica de conflitos falham em distinguir estados democráticos de outros possíveis conjuntos de estados [...] A

¹⁹⁷ A proposta de Bueno de Mesquita et al. segue aproximadamente esse mesmo padrão, mas se mostra interessante à medida que oferece uma distinção qualitativa entre os modelos democráticos, refinando a análise teórica. De acordo com esses autores, um executivo fortemente constrangido tende a se comportar mais a favor de medidas de conciliação no ambiente internacional. Portanto, dois membros que compartilham de atributos institucionais domésticos semelhantes se encaixam na proposta da paz democrática, ou seja, carecem de incentivos para adotarem uma postura mais ofensiva. O mesmo não ocorre, no entanto, quando um Estado fortemente constrangido – alto grau de responsividade, múltiplos organismos com o qual divide seu poder de decisão acerca da política externa e acirrada competição política institucional - depara-se com um governo menos suscetível aos ditames dos atores domésticos. Sendo o primeiro mais vulnerável à exploração do segundo, os autores sugerem que haja uma inversão nos incentivos com relação ao uso da força. Chama a atenção, nessa abordagem, a possibilidade de se associar a visão normativa e institucionalista em um só modelo. As estruturas nacionais, que afetam os incentivos dos líderes, somadas à expectativa de comportamento recíproco, evitam confrontos militares. (MESQUITA, Bruce Bueno, MORROW, James, SIVERSON, Randolph, SMITH, Alastair. *An Institutional Explanation of the Democratic Peace*. **The American Political Science Review**. Vol. 93, n. 4, 1999, pp. 791 – 807)

¹⁹⁸ MEARSHIMER, J. J. Back To the Future: Instability in Europe After the Cold War. **International Security**. V 15 p, 5-56, 1990

implicação óbvia é que cultura política e normas compartilhadas estabelecem uma base teórica frágil para explicar a paz democrática [...] ¹⁹⁹.

O critério de diferenciação entre tipos de regimes estipulados tanto por normativistas quanto por institucionalistas, também, padece de falta de consistência. Ao atribuírem aos mecanismos de resolução pacífica de disputas como o elemento-chave para a diferenciação entre governos democráticos e não-democráticos, os adeptos do viés normativo negligenciam, em suas análises, de considerar formas de arbitramento alternativas institucionalizadas de que lançam mão as não-democracias para solucionar discórdias políticas. A tradição e a indicação administrativa, por exemplo, podem substituir o processo eleitoral democrático para a escolha dos governantes. Da mesma maneira, os institucionalistas erram ao equacionar ausência de mecanismos eleitorais competitivos com autonomia da liderança política. Assim como os governantes nas democracias, os líderes não-democráticos sofrem restrições daqueles responsáveis por sua seleção para o cargo. Não somente o regime é determinante no processo de formação de políticas, mas principalmente crenças políticas, coalizões governamentais, bases de apoio social, recursos socioeconômicos, etc. Generalizações acerca da imprescindibilidade de qualquer um desses outros procedimentos em determinar padrões de comportamento externo dos Estados, contudo, ainda precisam de comprovação empírica.

Apesar disso, a administração Clinton de fato acreditava existir evidências convincentes do comportamento pacífico das democracias em suas relações umas com as outras. Em dezembro de 1991, o presidente afirmou, durante um discurso, que os Estados Unidos deveriam se importar com a forma de governo dos demais países no mundo, uma vez que "democracias não entram em guerra entre si" ²⁰⁰. Strobe Talbott, na qualidade de Secretário Adjunto de Estado, em um importante discurso realizado na Universidade de Oxford, Reino Unido, em outubro de 1994, reapresenta a ideia de forma ainda mais enfática ao afirmar que a proposição da paz democrática não é somente uma verdade evidente em si mesmo, mas representava uma lei fundamental da política, consistindo, em sua opinião, "o mais próximo que se pode chegar nas ciência política de uma verdade empírica" ²⁰¹.

¹⁹⁹ REMMER, Karen. Does Democracy Promote International Cooperation? Lessons from the Mercosur Region. *International Studies Quarterly*, vol. 42, n. 1, 1998. pp. 29

²⁰⁰ Clinton (apud COX, M. *Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy*. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 227).

²⁰¹ Talbott (apud COX, M. *Ibidem*, p.227).

O papel que a paz democrática cumpriu no quadro geral de referências da política externa de Clinton se encontra diretamente relacionada à percepção mais abrangente que conferiu à sua política externa em termos estratégicos. Procurando articular uma doutrina capaz de substituir a função que cumpriu a contenção nos anos da Guerra Fria, a presidência, sob o comando do democrata, vislumbrou uma doutrina abrangente que se denominou 'engajamento e ampliação'²⁰² (*Engagement e Enlargement*). A promoção da democracia constituía o cerne desse novo conceito estratégico. Antes de publicarem o primeiro NSS elaborado pelo executivo, Anthony Lake, Assistente da Presidência para Assuntos de Segurança Nacional, proferiu um discurso na *School of Advanced International Studies* da *John Hopkins University*, em 21 de setembro de 1993, intitulado *From Containment to Enlargement* (Da contenção à ampliação), em que traçava os principais pontos de orientação do governo Clinton para os anos que viriam. Lake declara:

É axiomático em campanhas eleitorais que começemos por afirmar nossa base política. O mesmo é verdadeiro para a política internacional. Portanto, a [principal] prioridade na estratégia de ampliação deve ser reforçar o importante núcleo de democracias de mercado, os laços [de compromisso] entre si e seu senso de interesse comum²⁰³.

Esse conceito foi reiterado nas NSSs de todos os anos subsequentes. Assim apresenta a ideia em 1998:

O terceiro objetivo de nossa segurança de estratégia nacional é promover a democracia, os direitos humanos e o respeito pelo estado de direito. Desde a fundação da república, nossas ações enquanto Nação sempre foi guiada pela nossa crença que os indivíduos devem controlar o próprio destino: economicamente, politicamente e espiritualmente. Nossos valores fundamentais - liberdade política e econômica, respeito pelos direitos humanos e pelo estado de direito - apóiam essa crença, guiando a conduta de nosso governo [no plano] doméstico assim como nas suas relações com os [demais estados]. [...] ao nos mantermos fiéis aos nossos valores, nós temos demonstrado nosso encorajamento, apoio e assistência às nações e povos que livremente desejam usufruir dos mesmos benefícios da liberdade.²⁰⁴

²⁰² Tradução livre do termo.

²⁰³ LAKE, Anthony. **From Containment to Enlargement**. Johns Hopkins University. School of Advanced International Studies. Washington, D.C. 21 set, 1993

²⁰⁴ No mesmo sentido, o documento de 1995, afirma: "Nós precisamos ser criativos e construtivos - no sentido literal da palavra - como a geração do final dos anos 40. Apesar de todas as ameaças, esse novo mundo apresenta uma imensa oportunidade - a chance de adaptar e construir instituições globais que nos ajudarão a proporcionar segurança e crescimento econômico por todo o mundo. A questão [que se coloca] para a próxima década é se nossos esforços nessa construção pode ser bem-sucedida frente às mudanças nas ameaças aos ideais e hábitos da democracia. Portanto, é de nosso interesse que a democracia seja de uma só vez o fundamento e o propósito das estruturas internacionais que construiremos por meio da diplomacia construtiva: o fundamento, pois as instituições serão reflexos de seus valores e normas comuns; o propósito, porque se nossas instituições econômicas estiverem seguras, a democracia irá florescer. Embora a democracia não irá [se instituir] em toda a parte, nós sabemos que quanto maior o número de democracias, melhor nós, e toda a comunidade de nações,

Apesar do discurso pautado nos valores democráticos, a administração Clinton foi muito cuidadosa em demonstrar seu pragmatismo, distanciando-se do idealismo wilsoniano²⁰⁵. A promoção da democracia nesse governo era encarada "como um instrumento político para aumentar o poder norte-americano ao invés de um dever moral"²⁰⁶. Em seus pronunciamentos e documentos oficiais, essa perspectiva também esteve sempre presente de forma clara. O objetivo era não antagonizar princípio e poder, procurando demonstrar a inextrincável relação que identificavam entre os dois. "Nossos interesses na democracia e no mercado", afirma Lake, "não são os únicos. Outros interesses americanos em alguns momentos requererão que favoreçamos ou mesmo defendamos estados não-democráticos por razões de benefícios mútuos"²⁰⁷. Segundo os NSSs, a difusão dos valores democráticos deve atingir as áreas de grande interesse estratégico dos Estados Unidos e será promovida 'de acordo com a demanda' nas demais regiões, ou seja, iniciativas de consolidação e fortalecimento das instituições democráticas serão direcionadas aos Estados que já possuem algum tipo de envolvimento com a transição nas regiões de baixa importância estratégica, como é o caso do hemisfério no Pós-Guerra Fria²⁰⁸. A tentativa de se afastar da política externa idealista de Wilson, segundo Cox²⁰⁹, era resultado tanto de uma visão de mundo e da história dos Estados Unidos quanto da necessidade de convencer o *establishment* acerca dos méritos da estratégia.

A relevância conferida à promoção da democracia refletia, por um lado, a recusa de "ver o mundo em termos binários simples, no qual existiriam bons princípios morais" em um

estarão. As democracias criam livres mercados que oferecem oportunidades econômicas, são parceiros comerciais mais confiáveis e são muito menos propensas a entrar em guerra entre si. É de nosso interesse fazer todo o possível para ampliar a comunidade de sociedades livres e abertas, especialmente em áreas de grande interesse estratégico [...] Nossa estratégia de segurança nacional é baseada na ampliação da comunidade de democracias de mercado e, ao mesmo tempo, deter e conter uma variedade de ameaças à nossa nação, aos nossos aliados e aos nossos interesses". (NSS 1995, p. 1-2). Da mesma forma, A NSS de 1998 esclarece: "Subjacente à nossa liderança internacional encontra-se o poder de nossos ideais e valores democráticos. Ao traçarmos nossa estratégia [de engajamento], nos reconhecemos que a propagação da democracia apóia os valores americanos e aumentam nossa segurança e prosperidade. Governos democráticos são mais propensos de cooperar uns com os outros contra ameaças comuns, encorajam o livre comércio e promovem desenvolvimento econômico sustentável. São menos propensos a entrar em guerra ou violar os direitos de seus cidadãos. Portanto, a tendência [em favor] da democracia e do livre mercado em todo o mundo contribui para os interesses americanos. Os Estados Unidos irão apoiar essa tendência [favorável] ao permanecer ativamente engajado no mundo (2).

²⁰⁵ Em diversas ocasiões públicas, Clinton e seus assessores procuraram mostrar suas diferenças com a política externa de Wilson. Para uma leitura mais detalhada desse argumento, ver COX, M. Op. cit. p.219-225.

²⁰⁶ Ibidem, p. 221.

²⁰⁷ LAKE, Anthony. Op. cit. 1993.

²⁰⁸ "Nós devemos focar nossos esforços onde temos maior influência. E nossos esforços devem ser direcionados pela demanda - focá-los em nações cujas populações estão exigindo reformas ou já as tenham assegurado" (NSS 1995, p. 23).

²⁰⁹ COX, M. Op. cit.

extremo e "o mundo real" no seu oposto; e, por outro lado, na crença de que "a promoção da democracia não era só um [propósito] idealista adicional", mas, realmente, iria contribuir para "melhorar a ordem mundial"²¹⁰. Em parte, isso se justifica pela percepção de que os EUA eram um país bem sucedido e serviam como um excelente exemplo de sociedade. Corroborava seus propósitos de perseguir tal política, também, a ideia de que a democracia havia se tornado o modelo predominante - 'a melhor forma de organização ²¹¹política'- ao longo do século XIX. Não só havia 'vencido' às provas a que foi submetido nesses anos, porém o novo impulso de redemocratização no sistema internacional garantiria que "aqueles que permanecessem [não-democráticos] nunca seriam considerados como totalmente legítimos em um mundo onde, de acordo com Huntington, a democracia havia se tornado a norma". A crescente expansão no número de regimes democráticos foi compreendida como um processo histórico natural e não fazia sentido ignorá-la, nem do ponto de vista intelectual nem do subjacente interesse de difundir os ideais e valores democráticos na história da política externa americana²¹².

Outro elemento fundamental para se entender a sentido assumido pela promoção da democracia no governo Clinton reside no fato de identificar-se uma intensa diluição entre as fronteiras do nacional e do internacional, dificultando situar os fenômenos sociais exclusivamente em qualquer um dos planos²¹³. O Pós-Guerra Fria:

[...] é um mundo onde a distinção clara entre ameaças a nossa segurança oriundas de fora de nossas fronteiras e os desafios a nossa segurança originados dentro de nosso território é nebulosa; onde a separação entre problemas internacionais e domésticos está se evaporando e onde a fronteira entre o doméstico e a política externa está erodindo²¹⁴.

Nesse contexto, no qual o internacional também incorpora a dimensão doméstica de outros países, a preocupação com o tipo de regime e forma de governança dos Estados nacionais pôde ser articulada como o cerne da política externa. O exercício da democracia e o desenvolvimento de economias de mercado são processos que se fortalecem mutuamente: "a democracia, sozinha, pode garantir justiça, mas não os bens materiais necessários para que os

²¹⁰ Ibidem, p. 225.

²¹¹ Talbott (apud COX, M. Op. cit.).

²¹² COX, M. Op. cit. p. 226.

²¹³ Esse ponto foi explicitado por Cox (ibidem), mas não há discordância na literatura com relação à questão.

²¹⁴ NSS 1996, p. 6.

indivíduos prosperem; os mercados sozinhos podem expandir a riqueza, mas não o senso de justiça sem o qual as sociedades civilizadas perecem”²¹⁵.

A expansão da 'comunidade de democracias' não só contribui para a segurança do mundo e dos Estados Unidos por decorrência da falta de incentivos de Estados democráticos guerrearem entre si, mas também porque o regime político liberal alivia tensões sociais promotoras de ameaças transnacionais. A terminologia "Estados falidos" é usada na NSS, a partir de 1999, para designar os perigos da má-governança e falta de oportunidades:

Algumas vezes [...] podemos esperar que, apesar dos esforços internacionais de prevenção, alguns Estados serão incapazes de prover governança básica, proteção e segurança, e oportunidades para sua população, potencialmente gerando conflitos internos, migração em massa, fome, doenças epidêmicas, desastres ambientais (...) ²¹⁶

Para a América Latina, o problema de segurança se concentrou principalmente no fluxo ilegal de imigrantes e no tráfico de drogas²¹⁷. Este último ganhou espaço destacado na agenda e se distanciou das políticas de promoção da democracia. De qualquer forma, associou-se ao fortalecimento e consolidação da democracia, pois o apoio das instituições democráticas negaria "aos traficantes de narcóticos uma infraestrutura política frágil na qual podem operar"²¹⁸.

A abrangente política de promoção da democracia vislumbrada pelo governo Clinton, apesar de se propor estratégica, teve impacto bastante variado de região para região. Na América Latina, apesar de ter mantido relações estáveis com o México não-democrático e laços estreitos com Fujimori ao longo da década, dessa forma, ignorando suas tendências antidemocráticas, há certo reconhecimento, por parte dos países latino-americanos e em Washington, que "os Estados Unidos é agora, on balance, uma força pró-democrática na América Latina"²¹⁹.

O cômputo geral, no entanto, é menos animador. A administração Clinton não conseguiu articular "um projeto ou uma estratégia para além de 'engajamento e ampliação' - dois princípios sucintos para projetar os Estados Unidos no mundo". A grande quantidade de

²¹⁵ LAKE, Anthony. Op. cit, 1993

²¹⁶ NSS 1999, p. 2

²¹⁷ Outras questões transnacionais também foram inseridas na agenda de segurança, dentre elas, proteção de fronteiras, terrorismo, desastres naturais e meio ambiente; "além de temas mais tradicionais, como o controle de produção e transferência de armamentos, resolução de disputas de fronteira, o papel das organizações regionais ou globais de segurança e as insurreições armadas" (HERZ, M. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, p. 87).

²¹⁸ NSS 1995, p. 11.

²¹⁹ CAROTHERS, T. Op. cit., 2004a. p. 41.

ramificações assumida pela promoção da democracia dificultou a operacionalização dos conceitos articulados. Também foram tímidos em forjar uma estratégia mais pró-ativa na OEA, juntamente com os países do hemisfério, para defender e consolidar as instituições democráticas na região²²⁰.

Na realidade, apesar da elaboração mais sofisticada presente no governo Clinton, as propostas de promoção da democracia apresentam menos diferença entre as diferentes administrações do que gostam de reconhecer seus representantes²²¹. O governo George H. Bush foi mais conservador nas suas formulações e pragmático no escopo de abrangência que a promoção da democracia cumpriria em sua política externa. Nesse momento, a relação estabelecida entre a democracia e a segurança se pautava muito mais na estabilidade, motivada pela preocupação das recentes - ou em processo - transições democráticas que ocorriam no Leste Europeu, mas também na América Latina, sobretudo na América Central, do que com a ideia da democracia como um forte componente de garantia da paz ou da qualidade de vida. Não desconsiderava esse segundo elemento, somente não tinha um propósito estratégico.

O governo Clinton tentou, por sua vez, estabelecer parâmetros para uma nova ordem mundial, apesar de ter sido uma tentativa frustrada. A democracia, juntamente com o mercado, dois elementos que se reforçam mutuamente, aparece como o quadro no qual as questões de segurança precisam ser incorporadas. A estabilidade para o presidente democrata dependia da dimensão doméstica, por um lado, pela capacidade das sociedades liberais de garantir o bem-estar e as oportunidades de acesso que inibem as ameaças transnacionais. Por outro lado, os regimes democráticos têm maior propensão a cooperar e menos incentivos para guerrear entre si. A ambição residia em construir uma 'comunidade democrática mundial', embora fosse preciso reconhecer que o momento positivo em direção à democracia no mundo, ainda, sofria pela fragilidade das instituições em Estados cuja transição era recente e a falta de comunhão dos valores democráticos por parte de boa parte de muitos países no mundo. Tratava-se, portanto, de uma proposta ciente do seu caráter de longo prazo e pragmática à medida que reconhecia a impossibilidade de submeter todos os interesses dos Estados Unidos sob esse manto.

²²⁰ PASTOR, R. The United States and The Americas: Unfilled promise at the century's turn. In: LIEBER, R. (Ed.). **Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the 21st Century**. New York: Prentice-Hall Publishers, 2001a. p. 147, 149.

²²¹ CAROTHERS, T. **Aiding democracy abroad: the learning curve**. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
; Idem. Op. cit., 2004a; COX, M. Op. cit.

Com a entrada do partido republicano no governo, comandado por George W. Bush, o quadro da democracia como estrutura da nova ordem se mantém e assume um caráter muito mais doutrinário e incisivo. A ideia da paz democrática perdura, embora não de forma tão explícita quanto no governo anterior, e a natureza do regime doméstico, enquanto elemento decisivo para a diluição de ameaças transnacionais, também é acentuada²²².

Um elemento importante de se ressaltar consiste no conceito atribuído à democracia como elemento de política externa. De maneira geral, como mencionado ao longo do texto, a democracia assumiu um caráter processual, principalmente relacionado às eleições. Essa noção estava muito clara no primeiro governo do Pós-Guerra Fria, e ganha nuances com o governo democrata, embora não perca a perspectiva institucional atinente à prática da promoção da democracia. Clinton reconhece a necessidade de lidar com problemas de ordem social e econômica para garantir que os Estados liberais cumpram o papel de estabilizadores das ameaças transnacionais^{223,224}. Apesar dessa constatação, Clinton se mantém fiel a uma leitura que privilegia o funcionamento adequado das instituições políticas e se apoia na assistência externa e em organizações da sociedade civil como promovedores de práticas que contribuam para fortalecer outras dimensões fundamentais da democracia²²⁵. O governo de George H. Bush, no entanto, confere um papel maior aos elementos não-institucionais, sem desconsiderar, contudo, as instituições formais do regime democrático²²⁶.

²²² "A defesa da democracia contribui para avançar nossos interesses porque a sobrevivência da liberdade de nosso sistema crescentemente depende do sucesso da liberdade no plano internacional. Os governos que honram a dignidade e o desejo de liberdade de seus cidadãos tendem a agir de forma responsável com as outras nações, enquanto governos que brutalizam seu povo também ameaçam a paz e a estabilidade de outras nações. Devido às democracias serem os membros mais responsáveis no sistema internacional, a promoção da democracia é a medida de longo-prazo mais efetiva para fortalecer a estabilidade regional, reduzir os conflitos regionais, conter o terrorismo e grupos extremistas que apóiam o terrorismo e estender a paz e a prosperidade" (NSS 2006, p. 3).

²²³ Como veremos na seção a seguir, Cruz é mais otimista com relação às mudanças do governo Clinton, embora também reconheça a pouca repercussão que teve em termos práticos (CRUZ, R. C. United States foreign relations and the promotion of democracy in Latin America. In: BULMER, V.; DUNKERLEY, T.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **The United States and Latin America: the new agenda**. London: Institute of Latin American Studies, 1999. cap. 6. p. 123-140).

²²⁴ O governo Bush não desconsidera essas outras dimensões, mas não as associa diretamente em seus documentos estratégicos à ação diplomática do governo. Deixa muito claro, no entanto, que essas atividades são fundamentais e dependem da vontade e participação de instituições civis em promovê-las. A ajuda externa também está presente, mas salienta o papel das organizações não-públicas.

²²⁵ Clinton promove uma reforma no sistema de ajuda externa, criando uma instituição específica para a promoção da democracia. Também pressiona para que os montantes destinados a atividades dessa natureza sejam aumentados - o que de fato ocorreu, embora não para a América Latina - e direciona mais recursos para organizações não-governamentais voltadas para a questão democrática, o caso mais emblemático é o da *National Endowment for Democracy*, uma instituição privada, criada na década de 80, mas que boa parte de seus fundos são de origem governamental (CAROTHERS, T. Op. cit., 2004a. p. 42-44).

²²⁶ "Os Estados Unidos devem se posicionar firmemente frente às demandas não-negociáveis da dignidade humana: o estado de direito, limites ao poder absoluto do estado, liberdade de expressão, liberdade de culto, justiça igualitária, respeito às mulheres, tolerância étnica e religiosa e o respeito à propriedade privada" (NSS 2002, p. 3).

Existe um elemento, todavia, que não se altera e diz respeito à própria percepção do papel dos Estados Unidos no mundo. A noção do que seja a democracia, quais os elementos que a constituem e de que forma devem ser harmonizados com outros fatores da sociedade para que seus cidadãos desfrutem dos benefícios em termos de oportunidades e qualidade de vida que se podem oferecer e permanecer inalterados. Whitehead²²⁷ observa que

[...] um fato que distingue os Estados Unidos de todos os poderes dominantes e hegemônicos anteriores é o seu compromisso persistente e autoproclamado com a promoção da democracia como um elemento integral da sua política externa, e sua confiança de longa-duração de que 'todas as coisas boas' (a influência e segurança dos Estados Unidos, a liberdade econômica e a prosperidade, a liberdade política e o governo representativo) tendem naturalmente a caminhar juntos²²⁸.

Embora a discussão deste capítulo e do precedente coloque em xeque a primeira afirmação acerca da democracia como um elemento integral da política externa²²⁹, sem dúvida, existe uma continuidade muito grande na percepção acerca dos méritos do *seu* sistema democrático.

No que diz respeito à América Latina, no entanto, as percepções diferenciadas relativas ao conceito de democracia para efeitos de sua promoção não tiveram repercussão no plano diplomático. A dimensão processual continuou sendo a referência para atuação dos Estados Unidos na região, em termos de denúncia pública contra a ordem democrática e implementação de sanções e condicionalidades²³⁰. Idoneidade eleitoral e ruptura nos processos de alternância no poder continuaram a ser o foco de atuação da organização e dos Estados Unidos para pronunciamentos públicos de descontentamento^{231,232}.

²²⁷ WHITEHEAD, L. The Imposition of Democracy. In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993. p. 216-242.

²²⁸ Ibidem, p. 216.

²²⁹ Whitehead (ibidem) não elabora sobre esse ponto, visto que sua preocupação no artigo é outra, mas é plausível pensar no que determina como elemento integral tenha um impacto e abrangência questionáveis na atuação histórica dos Estados Unidos, principalmente com relação à América Latina.

²³⁰ Como aconteceu, por exemplo, com a questão do narcotráfico na segunda metade da década de 90. O Congresso aprovou uma política de certificação dos países latino-americanos que contribuíam efetivamente, de acordo com seus padrões, para o combate do tráfico de drogas ilícitas, o que deixou descontentes muitos países da região e colocou em questão o interesse de se construir parcerias mais maduras (CRUZ, R. C. Op. cit.; PASTOR, R. Op. cit. 2001a).

²³¹ Embora não tenha tido grandes implicações práticas, os Estados Unidos tentaram negociar, na OEA, sanções ao governo de Fujimori no ano de 2000, quando o presidente tentou alterar a constituição para permanecer pela terceira vez no cargo. A organização, no entanto, decidiu por não adotar nenhuma medida formal.

²³² No que diz respeito à América Latina, o governo Bush também tentou aprovar uma nova normatização na OEA que atendesse a demandas não exclusivamente processuais da democracia, embora sem sucesso.

2.3 POLÍTICA DE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA

Se é verdade que, de modo geral, a promoção da democracia não é estudada com rigor acadêmico, como afirma Carothers²³³, essa observação é ainda mais válida no que diz respeito à promoção da democracia na América Latina. Certamente, o contexto geral de ideias no qual se enquadra as políticas de promoção da democracia também serve para analisar a situação específica da relação entre a potência do norte e seus vizinhos ao sul. As análises variam em seu foco de interesse e poucas delas propõem um quadro teórico mais consistente com relação ao problema. De qualquer maneira, elas oferecem um panorama acerca das questões particulares que conduziram essa relação e um pano de fundo para iniciar a discussão do capítulo seguinte.

Segundo Cruz²³⁴, a democracia foi efetivamente considerada o ponto de partida fundamental, a partir de 1994, para a parceria entre os países da América. O autor argumenta que o conceito de democracia no governo Clinton "finalmente parece ter se movido de uma antiga abordagem simplificada" do regime, baseada na existência de eleições e incorporado "o problema da transição e consolidação democrática", assim, reconhecendo-os "como um processo muito mais complexo do que a mera realização de turnos eleitorais"²³⁵. Essa percepção mais substantiva procura incluir termos como a real divisão do poder, a criação de instituições, estado de direito, controle civil das Forças Armadas, fim da exclusão e marginalização social, a questão dos grupos étnicos e questões de gênero e extrema pobreza²³⁶. A racionalização da política de promoção da democracia, conforme Cruz, alterou-se do início dos anos 90 para meados da década. A negligência característica dos primeiros anos cedeu espaço para uma estratégia de colaboração condicional em decorrência da avaliação de que, em muitos países da região, "havia forte resistência interna a algumas das mudanças democráticas, sobretudo por parte das elites civis e políticas que haviam se beneficiado de regimes autoritários prévios, mas por parte de certos setores das Forças Armadas"²³⁷. A estratégia consistiu em aplicar os mesmos instrumentos utilizados no setor econômico - variadas formas de pressão financeira - para alcançar resultados favoráveis na esfera política. "Dessa forma, o sistema de condicionalidades cruzadas (*cross-conditionality*)

²³³ CAROTHERS, T. Op. cit. 2004 p, 2

²³⁴ CRUZ, R. C. Op. cit. p.128.

²³⁵ Ibidem, p. 130-131.

²³⁶ Ibidem.

²³⁷ Ibidem, p.132.

estava sendo imposto a fim de apoiar e fortalecer mudanças democráticas na região" a partir do plano internacional²³⁸. Pastor²³⁹ possui uma visão positiva do papel que cumpre a democracia na relação Estados Unidos - América Latina. As mudanças ocorridas no sistema interamericano - os processos de democratização e a disposição da OEA em participar mais ativamente em defesa dos regimes democráticos - criam a oportunidade de se forjar "um tipo de parceria nas Américas que os presidentes dos Estados Unidos há muito prometem, mas nunca cumpriram". Entretanto, alerta, "a história da década de 90 não foi a promessa de uma parceria democrática, mas o quão difícil" é efetivamente cumpri-la. Uma perspectiva mais crítica é oferecida por Robinson²⁴⁰. Analisando a promoção do que chama de 'poliarquia capitalista'²⁴¹, Robinson argumenta que a globalização e a liberalização econômica dos países da América Latina proporcionaram uma "mudança na correlação entre classe e forças sociais" que "ajuda a explicar a sobrevivência das novas poliarquias"²⁴². A promoção da poliarquia por parte dos Estados Unidos, na região, segundo o autor, envolve duas fases. A primeira seria a 'promoção da democracia', realizada por várias áreas de intervenção, com o objetivo de derrubar governos autoritários. A segunda fase consiste na 'consolidação democrática' alcançada por meio da ajuda externa e outros programas multilaterais. O propósito dessa política consiste, de acordo com o autor, em "treinar as novas elites nos procedimentos da poliarquia, inculcar uma cultura política poliárquica e fortalecer o ambiente institucional poliárquico"²⁴³. O período Pós-Guerra Fria privilegia a segunda fase. O posicionamento dos EUA frente à promoção da democracia contribui para a manutenção da desigualdade, da polarização social e para o agravamento da pobreza. Robinson faz uma avaliação bastante negativa da atuação norte-americana com referência à presente questão e oferece uma visão distinta dos demais autores da área quanto ao episódio no Haiti, em que o presidente Aristide foi deposto por um golpe militar em setembro de 1991. O autor defende a ideia de que "os Estados Unidos não obstruíram o golpe e subsequentemente forneceram apoio tácito para a consolidação da ditadura militar"²⁴⁴.

Fundamentando sua análise em uma perspectiva cultural, na qual as atitudes nacionais são consideradas no estudo da política externa dos Estados Unidos para a América Latina,

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ PASTOR, R. Op. cit. 2001a, p.135.

²⁴⁰ ROBINSON Op. cit. 2000.

²⁴¹ Poliarquia tal como entendida por Dahl (DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 2005).

²⁴² Ibidem, p.325.

²⁴³ Ibidem, p.314.

²⁴⁴ Ibidem, p.316

Martz²⁴⁵ denuncia um amplo consenso na literatura acerca da definição do conceito de democracia, e, assim, explicita: "a democracia [requer] que a sociedade seja governada por meio do consentimento de seus membros. No mínimo, o Estado é responsável pela construção de instituições políticas e pela elaboração de mecanismos capazes de garantir a autodeterminação". Apoiando-se no que Robinson²⁴⁶ identifica como o conceito clássico de democracia, Martz²⁴⁷ não minimiza a complexidade na determinação do significado do termo e conclui que "os direitos políticos, tais como a liberdade de expressão, de imprensa e de religião," constituem-se nos elementos tradicionalmente aceitos como compondo o conceito de democracia nos Estados Unidos. Apesar disso, quando traspassados para o âmbito da política externa, da *promoção* da democracia, "a definição não se foca somente nos direitos políticos, mas, de forma mais restrita, nas manifestações institucionais e processuais da democracia"²⁴⁸. A instituição do Estado, desse ponto de vista, torna-se a preocupação premente nas políticas dessa natureza, em contraposição a demais componentes de ordem civil. De acordo com Martz, a relação dos Estados Unidos com a América Latina é influenciada por uma percepção construída historicamente, tanto com referência a aspectos particulares da sua história - como a promoção da democracia como uma 'missão de fé' - quanto pelo relacionamento que estabeleceu ao longo dos anos com os países do hemisfério. Essa percepção é permeada por elementos de racismo - que não se perderam completamente no Pós-Guerra Fria, afirma o autor - e por visões distintas sobre o papel intervencionista que cumpriu os EUA no hemisfério. A promoção da democracia também sofre com o excesso de generalização na formulação da política externa para o continente, que precisaria de atenção mais compartimentada para que fosse mais produtiva.

Lowenthal²⁴⁹, embora trace um panorama das políticas anteriores à Guerra Fria, faz algumas considerações finais possivelmente úteis para posterior comparação dos períodos. O autor compartilha a ideia de que as iniciativas dos Estados Unidos de promoção da democracia "foram concebidas em termos políticos e institucionais". Apesar da disposição geral dos Estados Unidos em promover a democracia no continente, tal interesse não adquire

²⁴⁵ MARTZ, J. The Championing of Democracy Abroad: Lessons from Latin America. In: _____ (Ed.). **The United States Policy in Latin America: a decade of crisis and challenge**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995a. p. 361.

²⁴⁶ ROBINSON OP. cit 1996

²⁴⁷ MARTZ, J. Op. cit., 1995a.

²⁴⁸ Ibidem, p.363.

²⁴⁹ LOWENTHAL, A. F. The United States and Latin American Democracy: Learning from History. In: _____ (Ed.). **Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press., 1993. p. 258.

status prioritário quando confrontado com outros objetivos de política externa na região. Vale transcrever a terceira conclusão de Lowenthal sobre a questão:

Os Estados Unidos foram mais propensos a agir ativamente em favor da abertura democrática em nações latino-americanas quando: a. um governo com tendências autoritárias é percebido pelos governantes dos Estados Unidos como anti-americanos; b. quando um governo de tendências autoritárias persegue políticas específicas percebidas pelos governantes em Washington como contrárias aos interesses norte-americanos; ou c. um esforço de alta prioridade para destituir ou pressionar um regime que se enquadra nas condições *a* e *b* requer tentativas consistentes para a promoção da abertura democrática em outras nações que podem facilmente ser descritas como comparáveis; ou d. a abertura democrática, ou ao menos, a 'demonstração de eleições são necessárias como meio de legitimar a diminuição da presença ou da influência dos Estados Unidos em um país onde os Estados Unidos tenham estado até o momento fortemente engajados; ou e. forças democráticas locais por si só encontram-se tão próximas de alcançar o poder que os governantes em Washington concluem que uma identificação pontual dos Estados Unidos com suas políticas é oportuna; ou f. forças políticas são particularmente aptas a mobilizar grupos domésticos nos EUA para pressionarem por alinhamentos das políticas dos Estados Unidos com seu movimento; ou g. Nenhum importante interesse econômico ou de segurança estejam presentes no país em questão e as preferências culturais e ideológicas subjacentes dos Estados Unidos por políticas democráticas tenha sido recentemente fortalecido no imaginário dos tomadores de decisão em um contexto internacional mais amplo; e h. A esquerda de um país específico seja percebida ou como insignificante ou comprometida com formas democráticas e não-violentas de competição política²⁵⁰.

Lowenthal conclui, no entanto, que "o impacto global das políticas dos Estados Unidos na habilidade dos países latino-americanos em se tornarem democráticos foi geralmente insignificante, frequentemente contraproduativas e só ocasionalmente produtivas". E continua: "embora seja muito cedo para ter certeza [seu artigo é 1993], essa conclusão geral permanece verdadeira para as décadas de 80 e 90 também"²⁵¹.

Os autores que estudam a promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina se mostram bastante céticos com a repercussão das políticas dessa natureza no continente. As posições variam conforme o interesse norte-americano ser sincero ou não, mas há certo nível de consenso que a retórica excede às práticas. Também concordam que a motivação para se engajar em atividades de promoção da democracia²⁵² deriva muito mais de interesses domésticos norte-americanos do que preocupações relacionadas à manutenção do

²⁵⁰ Ibidem, p. 259-260.

²⁵¹ Ibidem, p. 243.

²⁵² Essas observações são todas relacionadas às iniciativas de caráter diplomático. No que concerne à ajuda externa, os trabalhos são ainda mais escassos e as opiniões acabam por salientar aspectos mais relacionados ao debate que ocorre na área, ou seja, acerca da efetividade desses programas, a dificuldade de monitoramento e medição e seu caráter de longo prazo. Para um bom panorama geral das políticas de assistência externa dos Estados Unidos, ler Lancaster, 2006. Especificamente para a América Latina, ver bibliografia Pós-Guerra Fria e Guerra Fria.

estado de direito ou de regimes democráticas tanto no pós quanto durante a Guerra Fria. Lowenthal²⁵³ expõe, nesse sentido, que "os interesses específicos dos EUA em promover a democracia na América Latina são motivados mais frequentemente por interesses domésticos ou considerações internacionais de caráter mais amplo do que por tendências particulares do país afetado". Pastor²⁵⁴ corrobora essa ideia ao falar das políticas de Clinton: "o governo não buscou uma abordagem estratégica porque os principais motivos que direcionaram a política foram domésticos - interesses e grupos de interesses, o receio com relação à imigrantes, drogas e terrorismo", e o desejo de agradar grupos em um país de governo dividido²⁵⁵.

Este capítulo procurou discutir as regras prescritivas para o fortalecimento e consolidação dos regimes democráticos no continente existentes na OEA e, em seguida, estabelecer o contexto normativo formal no qual as políticas de promoção da democracia dos Estados Unidos se sustentaram. Para tanto, a primeira seção descreveu o surgimento e o escopo previsto pela Resolução 1.080 e sua substituição pela Carta Democrática Interamericana. Em seguida, com o propósito de identificar o significado que o termo promoção da democracia assume para os Estados Unidos, no tocante ao caráter mais geral e mais específico para a América Latina.

Em termos substantivos, nem as políticas nem o sentido atribuído à promoção da democracia sofreram grandes variações entre os três presidentes do período Pós-Guerra Fria. Embora qualquer consideração sobre o governo Obama ainda seja prematura, não há indícios de variações no padrão adotado até o momento. É possível, no entanto, se pensar em um contínuo crescente em favor da propagação dos valores democráticos, que se inicia com o governo H. Bush e termina em W. Bush. A retórica se tornou mais acentuada com o passar do tempo, embora, em termos práticos, não seja possível identificar modificações significativas no comportamento dos Estados Unidos perante a questão. As políticas privilegiaram a dimensão institucional dos regimes democráticos, sem diferença de ênfases nas respostas a irregularidades processuais.

O governo Clinton talvez se diferencie dos demais por sua tentativa de articular uma estratégia de longo prazo, na qual a promoção da democracia se encontrava no cerne. Bush manteve, na essência, a mesma proposta de correlações estabelecida por Clinton, embora com um tom doutrinário e moral consideravelmente mais elevado. Em outras palavras, a

²⁵³ LOWENTHAL, A. F. Op. cit. p.260.

²⁵⁴ PASTOR, R. **Exiting the Whirlpool**: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean. Boulder: Westview Press, 2001b. p.195

²⁵⁵ Cruz (Op. cit.) e Carothers (Op. cit., 2004a) também compartilham essa opinião.

associação entre democracia, segurança - como critério de estabilidade - e desenvolvimento econômico continuaram interligadas e percebidas como interdependentes.

A partir da discussão realizada com base nos aspectos normativos formais, a promoção da democracia se encontra relacionada diretamente com as preocupações de segurança domésticas dos Estados Unidos. As ameaças transnacionais e o potencial conflitivo entre Estados de regimes democráticos e não-democráticos são encaradas como motivação para tais políticas. Portanto, seguindo a proposta teórica de Kratochwil – sem esquecer da observação acerca das debilidades dos preceitos em direcionar as práticas, conclui-se que o envolvimento dos Estados Unidos, nos casos em que a OEA se manifestou e utilizou a Resolução 1.080 ou a Carta Democrática Internamericana para responder à quebra de procedimentos eleitorais, poderia ser explicado a partir de percepções de ameaça à segurança dos Estados Unidos²⁵⁶. No caso do governo Clinton, interesses com relação ao desenvolvimento e fortalecimento do livre mercado também poderiam ser elencados como explicações plausíveis para se perseguir as políticas de promoção da democracia. Para além dessas questões, resta o interesse em difundir os princípios democráticos, um objetivo bastante amplo e amorfo, mas que pode servir de validação para a ação dos atores.

Em particular, um elemento pertinente à América Latina faz pensar acerca da possibilidade de se explicar, somente com base nos significados assumidos pela promoção da democracia, o interesse em se envolver com a defesa da democracia por meio de uma instituição multilateral: o caráter doméstico atribuído às motivações da prática norte-americana no hemisfério. No que exatamente consiste nessa motivação de ordem doméstica? Os autores aqui discutidos sugerem que, apesar da conexão estabelecida entre segurança - doméstica e internacional - economia e democracia, no processo que levou a decisão de agir em prol da defesa de democracia, a interligação esperada entre esses elementos não se realizou. Desse ponto de vista, a forma como os preceitos foram construídos realmente serviram, no máximo, como uma orientação de segunda ordem.

Todavia, aceitando a premissa de que questões domésticas são muito mais relevantes na definição das políticas de promoção da democracia e que a interconexão prevista entre os temas de fato não ocorra, por que não se recorreu a outros expedientes que poderiam, de

²⁵⁶ Há uma distinção nos documentos estratégicos de Clinton acerca de ameaças vitais, ameaças importantes e ameaças humanitárias e outras. Não existe uma distinção clara de como a promoção de regimes democráticos na América Latina se qualifica. No entanto, considerando que as ameaças vitais são aquelas relacionadas à "sobrevivência, a proteção e a vitalidade" dos EUA e o hemisfério se encontra como baixa prioridade estratégica para o país, pode-se inferir que se enquadram nas ameaças importantes: "interesses que não afetam nossa sobrevivência enquanto nação, mas afetam nosso bem-estar nacional e o caráter do mundo em que vivemos" (NSS 1998, p. 5).

acordo com seus interesses, serem eficazes em resolver o problema? Adiantando um pouco a discussão a ser feita no próximo capítulo, por que a alternativa para conter o fluxo ilegal de imigrantes foi a restauração da democracia; e não a manutenção da política em vigor desde 1991 de interceptar as embarcações de imigrantes ilegais e retorná-los ao Haiti? Da mesma forma, a resolução para a cooperação com a política antidrogas por parte de Fujimori não passa, intuitivamente, pela condenação do seu autogolpe em 1992 ou em 2000. A pergunta que fica, portanto, é, em última instância, por que os Estados Unidos optaram por perseguir a política de promoção da democracia? A resposta a esse questionamento precisa ser elaborada a partir de uma análise circunscrita historicamente. Por meio da análise dos casos do Haiti, Peru e Honduras, o capítulo seguinte explora esse assunto.

3 HAITI EM DOIS MOMENTOS: 1991 E 2004

O capítulo anterior se dedicou a mostrar o significado dos termos associados aos preceitos que guiam a política externa dos Estados Unidos - tanto na prática geral quanto em particular para a América Latina - na área da defesa da democracia, assim como levantar as possibilidades de interpretação que a Resolução 1080 e a Carta Democrática Interamericana oferecem aos atores para sua implantação. Cabe agora analisarmos o contexto de significados construído em torno de sua aplicação a casos concretos, assim como os elementos intersubjetivos presentes na justificativa das ações e as demais normas que foram associadas ao processo de decisão pelo discurso dos agentes. Esse capítulo trata do caso do Haiti em dois momentos particulares: o golpe de Estado em 1991 e a renúncia do presidente Aristide em 2004. O capítulo seguinte aborda o caso do Peru, também em dois momentos de crise institucional, e o caso de Honduras.

3.1 A CRISE HAITIANA: 1991-1994

A crise política no Haiti foi deflagrada pouco depois da assinatura da Resolução 1080, e consistiu no primeiro episódio de instabilidade política regional no Pós-Guerra Fria com o qual os Estados Unidos - e a OEA - tiveram que lidar²⁵⁷.

Em 30 de setembro de 1991, o primeiro presidente popularmente eleito no país, Jean Bertrand Aristide, foi removido do poder por um golpe de estado oito meses depois de sua posse. A aprovação da Resolução 1080 permitiu à OEA agir de modo a condenar o golpe e iniciar processos de negociação para o retorno da ordem constitucional. Os esforços multilaterais, no entanto, provaram-se elusivos e não houve resolução rápida para a crise, dissolvida somente no final do ano de 1994.

Os Estados Unidos corroboraram as iniciativas da OEA desde o princípio, condenando o golpe, oferecendo suporte ao protagonismo da instituição na resolução do impasse comprometendo-se com a restauração de Aristide no poder. Com a deliberação positiva da organização à imposição de sanções ao Haiti, em outubro de 1991, o presidente Bush

²⁵⁷ Para respeitar o recorte temporal, a Nicarágua não foi selecionada como um caso a ser estudado com mais detalhes. Assim como a situação de El Salvador. Os dois casos serão mencionados ao longo desse capítulo conforme se tornarem pertinentes para entender o posicionamento do governo Bush. Ambos são relevantes nesse sentido - Nicarágua devido ao recurso à força escolhido para tirar Noriega do poder, El Salvador porque o governo dos Estados Unidos teve especial atenção com a guerra civil e seus desdobramentos.

"suspendeu toda a assistência direta ao Haiti, bloqueou a exportação de armas e munições à polícia e às Forças Armadas haitianas, assinou uma ordem executiva para que se congelassem todos os bens do governa haitiano mantidos nos Estados Unidos e proibiu cidadãos e empresas norte-americanos de realizar transações financeiras com as autoridades *de facto* no Haiti". Bush declarou ainda, por meio de ordem executiva, o fortalecimento do apoio do país à OEA²⁵⁸. Novas sanções foram adicionadas em junho de 1993, quando o governo dos Estados Unidos congelou os recursos e cancelou os vistos de indivíduos haitianos que apoiavam o golpe.

A crise no Haiti perpassou duas administrações norte-americanas: a do republicano George Bush e do democrata Bill Clinton. Ambas aceitaram a liderança da OEA para solucionar a questão. Da mesma forma, tanto Bush quanto Clinton, tiveram que lidar com o problema dos refugiados haitianos, e os dois governos atribuíram grande relevância ao fenômeno. O fluxo de refugiados tornou-se um problema imediato com o qual as administrações dos Estados Unidos tiveram que lidar logo após o golpe ser deflagrado no país Caribenho.

Com relação à crise no Haiti, a questão normativa mais recorrente a emergir nos debates políticos baseou-se na associação entre o autoritarismo e a instabilidade doméstica. Nenhum político norte-americano questionou a necessidade premente de restauração da democracia no pequeno país vizinho, embora houvesse divergências quanto aos instrumentos mais adequados para lidar com a situação e quanto ao grau desejável de envolvimento dos Estados Unidos na solução do problema. Logo após o golpe, o governo norte-americano rapidamente condenou a ação dos militares e propôs aos membros da OEA a aprovação de uma medida de embargo comercial na reunião extraordinária de Ministros das Relações Exteriores dos países membros convocada de acordo com as determinações da Resolução 1080. O presidente Bush prontamente recebeu Aristide na Casa Branca e garantiu seu apoio ao retorno da constitucionalidade no Haiti. O Secretário Adjunto de Estado Bernard W. Aronson declarou que a OEA deveria transmitir de forma contundente a mensagem de que a destituição de um governo democraticamente eleito acarreta em um "preço terrível"²⁵⁹. No Congresso, o Senador Cranston (Democrata, CA) condenou o golpe "nos termos mais

²⁵⁸ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). Haiti. Costs of U.S. Programs and Activities Since the 1991 Military Coup. **Fact Sheet** for the Honorable Charles B. Rangel, House of Representatives, August, 1993, p.3.

²⁵⁹ WHITE, Robert E. **The Los Angeles Times**, Los Angeles, 1 jun, 1992.

enfáticos possíveis"²⁶⁰ assim como deveriam "todos aqueles que dão valor aos princípios democráticos"²⁶¹, segundo a Deputada Nita Lowey (Democrata, NY), traduzindo o tom geral adotado pela Casa. Uma resolução com o intuito de tornar público o "firme apoio ao retorno da ordem democrática no Haiti"²⁶² foi introduzida no Senado, no dia seguinte à instauração do regime militar.

A primeira observação a ser feita na tentativa de explicar o interesse pela restauração da democracia institucional no Haiti logo no início dos anos 90 consiste em reconhecer que a própria ideia da democracia é, em si, um princípio compartilhado pelos agentes envolvidos. Como discutido pela literatura no capítulo 2, esse fato não é suficiente para entender o porquê da decisão adotada.

Kratochwil afirma que as normas não podem ser entendidas isoladamente. Isso porque o significado das normas estão conectados, ou seja, o sentido atribuído a uma norma depende de quais outras normas estão a ela associadas em um contexto específico. Com referência ao caso do Haiti, a opção pela defesa da democracia faz referência a um conjunto de duas normas que conferem significado à relação entre autoritarismo e instabilidade, justificando a decisão dos Estados Unidos de permanecer comprometido com a resolução do problema.

Algumas objeções foram levantadas no que diz respeito ao papel do uso da força em processos de estabilização política quando esta passou a ser uma opção provável para findar a crise. Descontentes membros do Congresso exigiam do Executivo maior esclarecimento quanto a quais interesses objetivos seriam atendidos por uma investida militar envolvendo soldados norte-americanos. Além da intervenção, o tratamento conferido ao problema dos refugiados esteve diretamente relacionado à dimensão normativa expressa na conexão entre termos autoritarismo e instabilidade. Essas foram as duas questões normativas predominantes no discurso político ao longo do extenso período (1991-1994) de duração do golpe²⁶³ que ajudam a entender o significado que a instabilidade assumiu para a defesa da democracia nesse caso específico.

²⁶⁰ Câmara dos Deputados - 102nd Congress (1991-1992). **Democracy Must be Restored in Haiti**. Congressional Record, 03 out. 1991, p. H7417.

²⁶¹ Câmara dos Deputados - 102nd Congress (1991-1992). **Democracy Must be Restored in Haiti**. Congressional Record, 03 out. 1991, p. H7417.

²⁶² Senador Pell (Democrata, RI). A resolução foi apresentada em conjunto entre o Senador Pell e o Senador Graham (Democrata, FL). Senado - 102nd Congress (1991-1992). **The Coup in Haiti**. Congressional Record, 01 out. 1991, p. S14035.

²⁶³ Extenso, sobretudo, se comparado às demais interrupções do sistema constitucional ocorridas nos países da América Latina no Pós-Guerra Fria.

Como mencionado na breve apresentação histórica do caso, o número de refugiados procedentes do Haiti aumentou significativamente com o início da crise. O diagnóstico do fluxo de refugiados foi interpretado pelos membros dos dois poderes como preocupante em pouco tempo, sendo introduzido no discurso político (e debatido até o final da crise) algumas semanas depois da deposição de Aristide.²⁶⁴

A abordagem do governo Bush consistia em interceptar as embarcações de refugiados no mar e então retorná-las ao Haiti para que seus tripulantes entrassem com um pedido de asilo por meio da embaixada. Outra tática adotada era manter os refugiados na base naval de *Guantánamo Bay* até que se pudesse determinar a necessidade ou não de se conceder o status de asilado ao indivíduo²⁶⁵. As alterações da política de Bush para os refugiados levou a uma série de debates e disputas jurídicas internas acerca de sua legalidade.

Em novembro de 1991, o governo iniciou um processo de repatriação forçada de haitianos para os quais não se havia concedido o pedido de asilo. A Guarda Costeira adotou o mesmo processo de repatriação forçada para haitianos interceptados em embarcações clandestinas antes de atingirem a costa dos Estados Unidos. Tal conduta foi formalizada em 24 de maio de 1992 por uma Ordem Executiva do presidente que instruía a Guarda Costeira a fazer regressar imediatamente qualquer haitiano encontrado em embarcações clandestinas no mar. Os pedidos de asilo a partir de então deveriam ser solicitados na embaixada norte-americana em Port-au-Prince.

Questionando a validade legal da prática de repatriação forçada, em 19 de novembro de 1991 foi expedida uma medida restritiva temporária que impedia a aplicação dessa política em uma ação movida pelo *Haitian Refugee Center* contra o governo²⁶⁶. Essa decisão foi revertida em uma série de julgamentos recursais. Adicionalmente, a Suprema Corte dos Estados Unidos suspendeu a proibição da prática num julgamento em caráter de urgência. Finalmente, um Tribunal Federal em Nova York, no dia 29 de Julho de 1992, decidiu que os haitianos interditados no mar deveriam ter o direito de justificar nos EUA o motivo de terem fugido de seu país e serem considerados ao *status* de asilado caso fossem vítimas de

²⁶⁴ Embora a partir da metade de 1993 a preocupação estava mais relacionada ao potencial aumento do número de refugiados, que havia diminuído desde os primeiros anos da crise.

²⁶⁵ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). Haiti. Costs of U.S. Programs and Activities Since the 1991 Military Coup. **Fact Sheet** for the Honorable Charles B. Rangel, House of Representatives, August, 1993, p.3. e PALMER, David. **U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years**. Gainesville, FL, University Press of Florida, 2006.

²⁶⁶ Para ser mais preciso, a ação foi movida pelo *Haitian Refugee Center* contra *Baker*, o Secretário de Estado do governo Bush.

perseguição política²⁶⁷. O governo Bush justificava a política de regresso argumentando que, de acordo com as obrigações legais do país regido pelo Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados da ONU e pela Convenção sobre o Estatuto de Refugiados da mesma organização, não há obrigatoriedade de se considerar o pedido de asilo de pessoas que não se encontram em território nacional²⁶⁸.

Argumentos legais também foram utilizados por políticos contrários às medidas adotadas pelo Executivo. O Deputado Conyers (Democrata, MI) afirmou que tal política violava os artigos 13 e 14 "o Ato de Refugiado dos Estados Unidos de 1980 da Declaração Universal de Direitos Humanos e o artigo 33(1) da Convenção e Protocolo de Refugiados da ONU que proíbi o retorno de um refugiado, sob qualquer circunstância, para um ambiente em que sua vida possa ser ameaçada "²⁶⁹. Complementa ironicamente que também pode usar jargões legais, como o presidente, para justificar sua posição; afirmação que pode ser sugestivamente interpretada como uma demonstração de desconfiança acerca das verdadeiras intenções por trás de tal política²⁷⁰.

Apesar dessa discordância interpretativa com relação às determinações legais sobre o problema dos refugiados, as justificativas mais constantes na narrativa dos atores políticos a favor da reavaliação da postura do governo nesse quesito se basearam em argumentos de caráter histórico, de ordem moral e nos princípios dos direitos humanos. Esses elementos se combinam para explicar uma percepção particular acerca da questão dos refugiados que, por sua vez, encontra-se associado à necessidade de restabelecer a ordem democrática no Haiti. Esses elementos promovem uma estrutura lógica particular entre os fatos que ajuda a compreender os parâmetros que orientam a política de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina.

²⁶⁷ Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Plight of Haitian Refugees**. Congressional Record, 09 set, 1992, p. S13127.

²⁶⁸ Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Haitians – The Forgotten Refugees**. Congressional Record, 07 ago, 1992, p. S11960.

²⁶⁹ Câmara dos Deputados - 102nd Congress (1991-1992). **The Haitian Refugee Crisis**. Congressional Record, 27 maio, 1992, p. H3827 e H3828.

²⁷⁰ Outros Congressistas também chamaram a atenção para o aspecto ilegal da medida, embora não fazendo referências às normas jurídicas. O Deputado Conyers (Democrata, MI) observa que não somente "estamos violando as leis internacionais ao interditá-los, mas também estamos violando a lei ao não permitir àqueles [refugiados] elegíveis [ao pedido de asilo] de virem aos Estados Unidos. (Ibidem, p. H3825). O Senador Graham também faz comentários a esse respeito: "a tentativa do governo de diminuir o fluxo de refugiados colocou os Estados Unidos em uma posição que viola seus princípios (...) e opera violando a lei internacional" (Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Haiti**. Congressional Record, 01 out, 1992, p. S15960). O Senador DeConcini (Democrata, AZ) segue essa mesma linha de raciocínio: "a convenção e o protocolo [da ONU] que estabelece a regra básica de não repulsão, proíbe os Estados de expulsar ou retornar refugiados a fronteiras ou territórios onde podem ser ameaçados em virtude de raça, religião, nacionalidade ou por aderir a um grupo social particular ou opinião política". (Senado, Op. cit, 1992, p.S13127).

Em geral, os críticos à política adotada para os refugiados advogavam a concessão de um visto temporário aos haitianos até que o regime democrático entrasse novamente em vigor. Essa era uma medida de praxe aos refugiados nos anos anteriores à crise. O Senador DeConcini (Democrata, AZ) argumentou que "o governo concedeu [status de proteção temporária] à cidadãos do Líbano, do Kuwait, da Somália (...) e da Bósnia". O Status de Proteção Temporária (TPS²⁷¹) é "destinado a proteger cidadãos de Estados designados que não se encaixam na definição de 'refugiado' ou 'asilado', mas necessitam de proteção temporária contra conflitos armados ou outras condições extraordinárias que ameçam sua segurança. Está na hora de estendermos a mesma proteção aos cidadãos do Haiti até que a paz seja restaurada nesse país"²⁷².

A comparação com situações históricas particulares também serviram de exemplo para questionar a motivação do governo em se desviar de um padrão tradicional de prática com relação aos refugiados. A condenação por parte dos Estados Unidos à política do Governo Britânico pela repatriação forçada de vietnamitas e o episódio ocorrido em 1939 elucidam como a experiência histórica deveria ter orientado os membros do governo segundo seus defensores:

[A] repatriação forçada de haitianos é deplorável. Em 1989, o governo fez uma acusação condenando o Governo Britânico pela repatriação forçada de vietnamitas em Hong Kong. Tal pressão levou os britânicos a suspenderem essa política. O governo não condena mais a repatriação forçada de vietnamitas [que chegam em embarcações clandestinas]. Além disso, o governo britânico começou a reimplantar sua política de repatriar forçadamente vietnamitas e o governo agora não se pronuncia sobre o assunto. Será porque nós não acreditamos mais que a repatriação forçada seja uma violação da lei internacional? Ficamos calados porque estamos fazendo exatamente o que condenamos [a postura] no governo Britânico em Hong Kong? Esse *double standard* é inaceitável. Se o Governo Britânico não deve mandar seres humanos de volta a países em que vigora a tirania, nós também não devemos. Além disso, a repatriação forçada não contribui para resolver as razões pelas quais os haitianos deixam sua terra natal²⁷³.

Estamos dizendo 'Desculpe, nós estamos lotados e não estamos dispostos a ajudar os haitianos na sua luta contra a repressão e dominação. A ironia é que, em 27 de Maio, faz exatamente 53 anos que o Hamburg American Lines Cruiser, o *St. Louis*, chegou ao Caribe. A bordo, estavam 930 passageiros que tinham um 'J' vermelho carimbado em seus passaporte identificando-os como refugiados judeus que fugiam da Alemanha de Hitler. Envergonhados e a única vez em que isso aconteceu, os judeus não encontraram um santuário nos Estados Unidos (...) [Não temos] mais preocupação com o tratado internacional, que tem sido nosso guia nos assuntos de imigração, o Acordo de Genebra, desde 1968. Dessa data em diante, ao contrário de

²⁷¹ *Temporary Protection Status* no original.

²⁷² Ibidem

²⁷³ Ibidem

qualquer outro caso à exceção da viagem dos malditos de 1939, 53 anos atrás, o presidente diz que nenhum haitiano que chegar ao nosso litoral será processado²⁷⁴."

Como parte da interpretação que fizeram dos preceitos legais, alguns membros do governo aventaram o argumento de que os refugiados haitianos não poderiam ser considerados refugiados políticos e sim refugiados econômicos. O Congresso não compartilhou esse ponto de vista. "Algumas pessoas têm defendido" afirmou o Deputado Conyers "que os haitianos que fogem do Haiti são refugiados econômicos. Sabemos que a pobreza não é [um aspecto] novo ou recente no Haiti. O que as pessoas procuram escapar é da repressão [perpetrada] pela ditadura militar atualmente no poder²⁷⁵". O Senador DeConcini corroborou a ideia: "Enquanto é verdade que o Haiti é um dos países economicamente mais sofridos do mundo, há muitos haitianos tentando escapar da repressão das forças militares. Não é segredo que qualquer um que seja partidário do governo de Aristide corre o risco de perseguição política²⁷⁶". Na mesma linha de pensamento, o Deputado Rangel (Democrata, NY) disse estar muito claro, "por mais difícil que [fosse] distinguir temor econômico de temor político, que os haitianos [naquele momento temiam] ambos" e que por esse motivo os EUA deveriam flexibilizar suas leis e conceder a eles proteção temporária²⁷⁷.

A razão oferecida pelos agentes para a concessão de um visto temporário que permitisse aos haitianos permanecerem em território americano foi de ordem moral. As ações do governo de retornar refugiados ao Haiti foram qualificada de 'imoral'²⁷⁸, 'deplorável'²⁷⁹, 'sem coração'²⁸⁰ e 'até racista'²⁸¹, pois desrespeitava os princípios mais básicos dos direitos humanos fazer com um indivíduo fosse obrigado a retornar para uma situação de imensa pobreza, perseguição política e violência indiscriminada como encontrava-se o contexto doméstico no Haiti naquele momento. "Nessas circunstâncias" defendeu o Senador Kerry (Democrata, MA), naquela ocasião, "é imoral para o governo repatriar refugiados à força ao Haiti. Nós temos obrigação de conceder ao menos um santuário temporário pra aqueles que

²⁷⁴ Senado, Op. cit, 1992, p.S15960

²⁷⁵ Câmara dos Deputados, Op. cit, 1992, p. H3825

²⁷⁶ Senado, Op. cit. 1992, S13127. E complementou: "De acordo com um artigo recente do *The New York Times*, logo após a Guarda Costeira dos Estados Unidos deportarem 158 haitianos para Port-au-Prince em 14 de agosto de 1992, 154 deles foram capturados pela polícia haitiana e levados à delegacia para serem questionados sobre sua saída [do país]".

²⁷⁷ Câmara dos Deputados, Op. cit, 1992, p. H8673

²⁷⁸ Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Restoring Democracy in Haiti**. Congressional Record, 26 nov, 1991, p. S18159

²⁷⁹ Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Plight of Haitian Refugees**. Congressional Record, 09 set, 1992, p. S13127

²⁸⁰ Câmara dos Deputados - 102nd Congress (1991-1992). **The Haitian Refugee Crisis**. Congressional Record, 27 maio, 1992, p. H3827 e H3828

²⁸¹ Ibidem

estão fugindo da repressão e do regime antidemocrático"²⁸². O Senador Mack (Republicano, FL) compartilhava dessa mesma opinião e considerou, na ocasião, "moralmente errado adotar uma política que force os haitianos a voltarem para sua ilha para serem vítimas de vingança e perseguição enquanto os militares estiverem no poder". Os Estados Unidos, continuou ele, "não podem ser cúmplices dos crimes cometidos pelos militares"²⁸³ tal como seriam se insistissem na política de retorno dos refugiados.

O embargo aprovado pela Organização dos Estados Americanos logo no primeiro encontro entre os países membros, e posteriormente intensificado com o decorrer da crise, não era percebido como a melhor alternativa para lidar com a situação de desordem social que assolava o Haiti. Havia a percepção de que o embargo contribuía ainda mais para deteriorar a já frágil situação do país e afetava sobretudo a população mais castigada pelo regime autoritário, a população carente. Para o Deputado Conyers (Democrata, MI), apesar da política americana ter evitado que os militares continuassem no poder, o clima econômico havia se deteriorado "desde que os Estados Unidos [tinham apoiado] o embargo em outubro [de 1991]"²⁸⁴. Era uma política necessária, mas cruel e, acima de tudo, não resolvia o problema essencial de interromper o fluxo de refugiados²⁸⁵. Pelo contrário. "O essencial, portanto," afirmava o Senador Kerry (Democrata, MA), era passar "do debate acerca do tratamento dos refugiados para o debate de como alterar as condições que criam refugiados; o Haiti precisa se tornar um lugar seguro para os haitianos. Devemos trabalhar com os líderes haitianos que se encontram em seu país e no exílio aqui nos Estados Unidos para restaurar a democracia"²⁸⁶.

A instabilidade doméstica era entendida, tanto por Congressistas como membros do Executivo como a causa primordial para o problema que os Estados Unidos enfrentavam com os refugiados. O Secretário de Estado Adjunto Lawrence Eagleburger prometeu medidas militares mais duras, incluindo a intensificação do embargo, estabelecendo uma relação direta entre o retorno de Aristide e a estabilidade popular no Haiti.²⁸⁷

²⁸² Senado – 102nd Congress (1991-1992). **Restoring Democracy in Haiti**. Congressional Record, 26 nov, 1991, p. S1859.

²⁸³ Senado – 102nd Congress (1991-1992). **Restoring Democracy in Haiti**. Congressional Record, 26 nov, 1991, p. S1859.

²⁸⁴ Câmara dos Deputados - 102nd Congress (1991-1992). **The Haitian Refugee Crisis**. Congressional Record, 27 maio, 1992, p. H3828

²⁸⁵ Senado – 102nd Congress (1991-1992). **Restoring Democracy in Haiti**. Congressional Record, 26 nov, 1991, p. S1859.

²⁸⁶ Ibidem

²⁸⁷ WHITE, Robert. **Los Angeles Times**. Los Angeles. 1 jun.1992

Com a reversão da política de repatriação forçada, o governo dos Estados Unidos passou, a partir de 1993, a se envolver mais diretamente na tentativa de alcançar um acordo negociado entre os líderes militares e Aristide com o intuito de retorná-lo ao poder. A campanha presidencial de 1992 assistiu a uma dura crítica de Clinton à postura do governo republicano frente à questão dos refugiados. Em campanha, o candidato democrata se propôs a alterar essa política. No entanto, quando em janeiro de 1993, com Clinton já no posto de presidente, se constatou o aumento progressivo no número de refugiados e estimou-se que chegariam à aproximadamente 300.000, a administração decidiu prosseguir com a política de intercepção e, paralelamente, redobrar os esforços para alcançar um acordo que permitisse a restauração da democracia no Haiti. O presidente “concluiu que a restauração democrática e o [reforçado] senso de segurança política que isso traria era a única forma de justificar o retorno de refugiados e evitar novos fluxos²⁸⁸” de pessoas rumando para o norte.

Alguns membros do Congresso advogavam que reverter a situação de violência crônica e crescente violação dos direitos humanos exigiria do governo políticas mais assertivas e contundentes, a saber, a intervenção militar. O Senador Graham, democrata da Flórida, fez a seguinte observação no plenário da Câmara dos Deputados no dia 01 de outubro de 1992: “Eu relutantemente conclui que nós agora temos uma opção e devemos organizar nossos aliados no hemisfério para estarem preparados para usarem a força para remover o governo ilegal agora no poder [no Haiti], caso essa ação seja em última instância necessária”²⁸⁹.

O Legislativo, na realidade, se mostrou bastante dividido frente à possibilidade de uma intervenção. Os pronunciamentos sugerem uma preferência pela tentativa de manter as alternativas no nível diplomático. Nesse sentido, o Congresso aprovou uma resolução que previa a criação de uma comissão bipartidária cuja função seria avaliar a "real situação no Haiti" e oferecer soluções políticas a serem perseguidas pelo governo para que a democracia fosse restaurada no país. De acordo com o presidente, a opinião pública²⁹⁰ e o Congresso, com poucas exceções - os membros do *Black Caucus*, o Senador Tom Harkin (Democrata, IA) e o Senador Chris Dodd (Democrata, CT), se posicionaram contra a participação dos Estados Unidos em uma eventual intervenção armada. Os Republicanos eram veementemente contrários, e os democratas acreditavam que o país estaria se envolvendo em outro conflito

²⁸⁸ PALMER, D. Op. cit. 2006, p.48

²⁸⁹ Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Haiti**. Congressional Record, 01 out. 1992, p. S15960.

²⁹⁰ Parish e Peceny corroboram essa ideia informando que as Pesquisas de opinião pública indicavam que 73% da população dos EUA se opunham à intervenção. (PARISH, Randall, PECENY, Mark. Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America. **Journal of Peace Research**, vol. 39, n. 2, março de 2002.)

nebuloso, como o foi o episódio na Somália, e, com a opinião pública contra, o partido poderia sentir o impacto nas urnas²⁹¹.

Comparações históricas e a identificação de interesses mais imediatos dos Estados Unidos na crise do Haiti foram utilizadas como elementos para justificar o não envolvimento militar dessa potência no país Caribenho. O Senador de Ohio, Hoke, observou na ocasião que “em 1915 os EUA invadiram o Haiti. Duas justificativas foram fundamentais. Uma eram propósitos humanitários, a outra defender a Doutrina Monroe. (...) Nós finalmente saímos em 1934, 19 anos depois. (...) Que tipo de histórico nós temos? É um histórico muito triste obviamente. (...) É um lugar conturbado”²⁹².

A menção sobre a importância em termos de segurança para justificar a intervenção militar em Honduras parece ecoar os argumentos utilizados na década de 80 quando os Estados Unidos investiram em uma série de iniciativas pautadas no uso da força para evitar que governos de esquerda se insturassem em países da América Central²⁹³. Ao menos um comentário refere-se explicitamente à ausência de uma ameaça comunista no Haiti, sugerindo ser esta a justificativa legítima para uma investida dessa natureza. O mesmo Senador Hoke acrescentou: “Qual é a justificativa [para intervir]? Não é segurança. Essa é uma área de atuação para insurgências comunistas na América Latina. Ninguém está sugerindo isso.”²⁹⁴

Embora seja evidente uma motivação de caráter ideológico herdado dos tempos da Guerra Fria, os discursos contrários ao uso da força como instrumento adequado para lidar com os problemas políticos relacionados à interrupção no funcionamento regular das instituições democráticas não demonstravam discordância frente à necessidade de se restaurar a democracia como forma de dar fim à instabilidade social e, por consequência, com a onda de refugiados que invadiam os Estados Unidos.

Apesar do Executivo ter adotado postura distinta daquela desejada pelo Congresso no que diz respeito à recepção de refugiados no território norte-americano, ambos compartilhavam da percepção de que a instabilidade era a causa motivadora da intensificação do fluxo de refugiados. Até finais de 1993 aproximadamente, no entanto, os Estados Unidos privilegiaram os recursos diplomáticos como mediadores para lidar com a crise. Em 1994, o governo começou a dar indicações em declarações públicas nas quais trabalhava com a

²⁹¹ CLINTON, Bill. **My life**. New York: Alfred A. Knopf, 2004

²⁹² Senado - 103nd Congress (1993-1994). **Questions to be answered regarding America's policy towards Haiti**. Congressional Record, 20 set. 1994.

²⁹³ Esse tema é trabalhado com mais detalhes no capítulo 5.

²⁹⁴ Ibidem

intervenção militar como uma estratégica não somente considerada, mas provável. Paralelamente, iniciou um processo de consulta com membros do Congresso em reuniões privadas para tratar do assunto e, finalmente, levou à questão ao Conselho de Segurança da ONU, com autorização dos membros da OEA.

A oposição ao envolvimento dos Estados Unidos no Haiti, de acordo com o livro de memórias do Presidente Bill Clinton, surgiu quando a escalada da violência, a relutância de Cedras em cumprir com acordos prévios para deixar o poder e o apoio unânime dos países da Organização das Nações Unidas (ONU) para que houvesse a restituição de Aristide tornaram uma intervenção militar cada vez mais inevitável²⁹⁵. No entanto, uma análise mais abrangente de fontes diversificadas sugere que a mudança de estratégia dos Estados Unidos foi reflexo de dois problemas distintos. Por um lado, no plano doméstico, a política para o Haiti afetava a credibilidade do presidente. O revés sofrido na Somália em 1993 confirmava a opinião geral de que Clinton não teria habilidade suficiente para lidar com as questões de política externa devido à sua falta de experiência com cargos executivos. Por outro lado, as iniciativas diplomáticas para resolver a questão no curto prazo pareciam remotas depois do fracasso das negociações sobre o Acordo de Governors Island em janeiro de 1994. O Acordo, assinado entre Aristide e o General Cedras, previa um plano de ação que consistia em nomear um novo primeiro ministro capaz de formar um governo de conciliação nacional, sustentado por uma ampla base política. De acordo com o relato de Lawrence Pezzullo, o enviado especial do governo dos Estados Unidos para resolver a crise no Haiti, o acordo não foi implementado pelo intenso lobby das forças políticas extremistas no Haiti que, receosas de perder o poder, não concordaram e colocar em prática. Outro elemento foi fundamental também para minar as chances do governo de chegar a uma solução negociada entre as partes. O episódio com o navio *U.S.S. Harlam County* gerou um clima de desconfiança ainda maior entre as partes e abalou a credibilidade dos Estados Unidos como negociador. Por conta de uma confusão semântica na tradução do inglês para o creole, os representantes do governo haitiano pensaram que os tripulantes fossem desembarcar armados. Quando o navio aportou, foi recebido pela polícia e pelo exército do país. A situação criou um impasse e, sem que o embaixador dos Estados Unidos no Haiti ou o enviado especial soubessem, o navio recebeu ordens de Washington para retornar²⁹⁶.

²⁹⁵ CLINTON, Bill. Op. cit. 2004

²⁹⁶ PEZZULLO, Lawrence. Our Haiti fiasco. **Washington Post**. Washington, 5 mai, 1994. Ver também DUFFY, Brian. A question of options - How the Clinton administration has painted itself into a corner on Haiti. **U.S. News & World Report**, 23 maio, 1994.

Embora não houvesse muitos desentendimentos no cenário da política doméstica dos EUA com relação à necessidade de se reinstituir a democracia no Haiti, o governo norte-americano enfrentou outra controvérsia que contribuiu para a decisão de se envolver militarmente no Haiti: o retorno de Aristide ao poder. Em primeiro lugar, um grande obstáculo para as negociações consistia no alto grau de desconfiança entre os atores políticos centrais no processo, ou seja, entre o presidente deposto Aristide e o presidente em exercício, General Cedrás, que se acentuou com os eventos acima descritos. Clinton²⁹⁷ menciona que a postura errática de Aristide frente às propostas desenhadas para facilitar seu retorno ao poder, em um intermitente jogo de aceitar e rejeitar o mesmo acordo, também se apresentou como uma dificuldade para se chegar a termos comuns. Finalmente, posições discordantes entre setores da burocracia envolvidos com assuntos de política externa atuaram como um empecilho adicional para a resolução do caso.

No próprio governo existiam divergências. O Vice-Presidente Al Gore; o Secretário de Estado Warren Christopher; Bill Gray, conselheiro especial de Clinton e Christopher para assuntos do Haiti; o Conselheiro para Segurança Nacional (*National Security Advisor*) Anthony Lake e o Conselheiro Adjunto para Segurança Nacional (*Deputy National Security Advisor*) Samuel Berger eram a favor dos Estados Unidos liderarem a intervenção militar. Contrário, o Secretário de Defesa William Perry²⁹⁸ e o Pentágono²⁹⁹.

A reticência dos militares em conduzirem uma missão no Haiti se devia à percepção de que, embora tivesse sido motivada pelo golpe, a crise haitiana era muito mais profunda e complexa. Do ponto de vista dos militares, o golpe foi o produto de violentas divisões dentro da sociedade haitiana e "da má condução por parte do governo de Aristide que intensificou essas divisões e gerou um pretexto para o golpe"³⁰⁰. A CIA também se mostrava contrária ao envolvimento militar e a restituição de Aristide no poder³⁰¹.

Lawrence Pezzullo, enviado especial do governo dos Estados Unidos ao Haiti em 1993 e 1994, também questionou a validade da participação norte-americana no conflito. Pezzullo argumenta, demonstrando ceticismo acerca da capacidade de iniciativas externas de longo-prazo e de transformação social serem bem sucedidas: "[nós] estivemos lá, como

²⁹⁷ CLINTON, Bill. Op. cit. 2004

²⁹⁸ William Perry se tornou Secretário de Defesa em 3 fevereiro de 1994. Antes dessa data, atuava como Secretário Adjunto de Defesa.

²⁹⁹ Ibidem

³⁰⁰ ABRAMS, Elliot. **Situation in Haiti**. Remarks to the Committee on Armed Services of the House of Representatives. Washington D.C. Congressional Record, 7 out, 1994.

³⁰¹ Senado - 103rd Congress (1993-1994). **Haiti**. Congressional Record, 28 set. 1994.

sabem, por 19 anos e ainda me surpreende que [o Haiti] seja o único lugar no Caribe que não se joga beisebol"³⁰².

Levando em consideração o panorama que se desenhava, a administração Clinton traçou sua estratégia de intervenção. Contudo, os esforços de negociação da missão especial enviada ao Haiti pelo presidente Clinton como última tentativa de evitar a ação militar foram bem sucedidos e conseguiram evitar o embate armado, permitindo que a crise tivesse um desfecho pacífico.

Em 15 de setembro de 1994 se iniciaram as conversações das quais se originou o acordo estabelecendo o retorno do presidente deposto Aristide. O documento definia a transferência do controle político do Haiti para um governo civil sob a autoridade do presidente deposto seguindo a renúncia do General Cedrás, então no comando do executivo, no dia 15 de outubro desse mesmo ano. Como já havia ocorrido em negociações anteriores, o General Cedrás, apesar de ter inicialmente se comprometido com os termos do acordo, recuou pouco tempo depois, recusando-se a deixar o poder na data prevista. A comunidade internacional não se dispôs a participar de uma nova rodada de negociações e estava decidida a fazer valer as disposições do acordo. Nesse contexto, em sintonia com a OEA e atendendo à decisão do Conselho de Segurança da ONU, os EUA prepararam-se para realizar uma intervenção militar no Haiti caso Cedrás efetivamente demonstrasse intenção de permanecer no cargo.

Confirmada a posição do General, o governo dos Estados Unidos tentou ainda mais uma vez evitar a operação armada, que, além de controversa frente à opinião pública e o Congresso, estimava-se causaria grandes avarias e baixas no lado haitiano e colocava em risco os soldados norte-americanos. Para tanto, o ex-presidente Jimmy Carter, o Chefe do Estado-Maior Colin Powell e o Senador Sam Nunn foram enviados ao país com o intuito de persuadir Cedrás a renunciar à presidência e deixar o cargo.

Curiosamente, os três membros da missão discordavam de algum ponto do arranjo vislumbrado para restauração democrática no Haiti. Apesar de divergências entre si e com o governo, concordavam que era necessário tomar medidas enérgicas para minimizar o grau de instabilidade no país.

O objetivo de impedir o uso da força para implementar os termos do acordo foi bem sucedido, embora não até o último instante. Aviões e navios já haviam partido para o ataque quando o General finalmente cedeu e Clinton anunciou a contra-ordem. O chefe do governo

³⁰² The World; Haiti? Oh, We've Been There. **The New York Times**. 22 maio, 1994.

militar partiu do país imediatamente e as tropas norte-americanas aterrissaram em Port-au-Prince sem disparar um único tiro³⁰³.

A apresentação da postura dos Estados Unidos frente à crise do Haiti até esse ponto salientou três questões que foram pertinentes para o processo de tomada de decisão, tanto no que diz respeito à defesa da democracia como à forma que ela deveria assumir. O problema dos refugiados foi interpretado pelos agentes envolvidos nas decisões, pertencentes ao Executivo e ao Legislativo americanos, como uma consequência das situação de instabilidade doméstica devido à onda de violência generalizada, à atuação repressiva do governo militar e ao empobrecimento da população, acentuado pela imposição dos embargos aprovados pela OEA. A resposta para reverter esse estado de desordem social residia em restabelecer a ordem democrática interrompida pelo golpe militar. O debate acerca de como fazê-lo se tornou mais controverso quando o uso da força se tornou a alternativa de preferência do governo para tirar Cedras do poder e restituir o presidente eleito.

Outras duas questões interconectadas pela lógica do discurso, no entanto, precisam ser mencionadas, devido à sua recorrência nos pronunciamentos dos atores, quando se procura explicar as razões pelas quais os Estados Unidos optaram por defender a manutenção da democracia no Haiti. Trata-se da pretensão de manter um papel de liderança por parte dos Estados Unidos frente à comunidade internacional no Pós-Guerra Fria e a responsabilidade imposta por essa função.

A argumentação caminha no seguinte sentido: enquanto líder da comunidade internacional, os Estados Unidos devem deixar evidentes, por meio de sua postura, quais elementos constituem-se em fundamentais na sua percepção de mundo e, sendo a defesa da democracia um deles, o país não pode se isentar da responsabilidade de agir perante situações de clara quebra no funcionamento regular do regime democrático constitucional. Nesse sentido a Deputada Lowey (Democrata, NY) fez a seguinte afirmação: “Profundamente desconcertante ver a administração Bush se afastar da forte abordagem multilateral do início da crise, o que só pode ser interpretada como uma abertura das relações com o regime ilegítimo que expulsou Aristide, (...) Os norte-americanos orgulham-se de que os [haitianos] tenham sido bem sucedidos em eleger realizar eleições que levaram o Presidente Aristide ao cargo. Agora, nós temos a responsabilidade de apoiar o povo haitiano³⁰⁴. O Senador

³⁰³ Essa apresentação foi feita com base nas informações disponíveis no livro de memórias do presidente Clinton e em um conjunto de artigos de jornal.

³⁰⁴ Câmara dos Deputados - 102nd Congress (1991-1992). **Administration Policy on Haiti is immoral and cruel**. Congressional Record, 19 fev. 1992, p. H463.

DeConcini também defendeu que “como líder do mundo livre, os EUA tem a obrigação moral de apoiar a luta [dos haitianos]”³⁰⁵.

A racionalização da prática, no caso, a defesa da democracia, em termos morais, traduzidos nas palavras 'responsabilidade' e 'obrigação', confirma a proposta de Kratochwil de que motivações dessa natureza também são importantes para explicar a ação dos atores. Da mesma forma, a razão heterônoma, ou seja, que tem como base a preocupação com o outro, também esteve presente na narrativa desses:

Ter ouvido a administração dizer que não poderia permitir àqueles que estão fugindo para ter asilo temporário aqui porque eles estão fugindo da repressão econômica e não política, me deixou pensando se o Departamento de Estado fez alguma tentativa de entender o que está acontecendo com os haitianos. Exorto-os a olhar - a ouvir – o povo haitiano e perceber que eles querem a democracia e a liberdade³⁰⁶

Parece questionável, no entanto, que sejam suficientes para explicarem, isoladamente, a prática em questão.

Após o episódio de "invasão pacífica", os Estados Unidos lideraram, entre setembro de 1994 e março de 1995, uma força multinacional de 20.000 soldados norte-americanos e 41.000 tropas estrangeiras no Haiti com o intuito de garantir um ambiente seguro e estável. A responsabilidade pela manutenção da paz foi transferida para uma missão da ONU em 31 de março de 1995, composta por 6.900 tropas, das quais metade era norte-americana.

3.2 A CRISE QUE NÃO ACABOU

Apesar da presença de uma força de paz internacional no país, embates entre a oposição e o governo nas eleições parlamentares de 1997 levaram o Haiti novamente a uma situação de conflito. As divergências acentuaram-se ao longo dos anos, sobretudo a partir da reeleição de Aristide no final do ano 2000. O pleito presidencial foi boicotado pela oposição e ocorreu em meio a violentos embates entre seus apoiadores e opositores iniciados à época da disputa eleitoral para o parlamento em maio do mesmo ano. Aristide rejeitou o pedido de renúncia por parte da oposição, que o acusava de corrupção e má administração. Os protestos

³⁰⁵ Senado - 102nd Congress (1991-1992). **Haitians – the Forgotten Refugees**. Congressional Records, 7 ago. 1992, S11960.

³⁰⁶ Ibidem.

contra o presidente foram controlados de forma truculenta pela polícia e grupos organizados que o apoiavam, instigando uma onda de violência.

Na primeira semana de fevereiro de 2004, o conflito ganhou novas proporções quando um grupo contrário ao governo ocupou a cidade de Gonaïves, a quarta maior do país. A ocupação se realizou logo após um encontro entre Aristide e representantes da Comunidade do Caribe (CARICOM) em Kingston, Jamaica, no dia 31 de janeiro de 2004. A entidade, juntamente com a Igreja Católica, procurava mediar o conflito a fim de encontrar uma saída negociada. Nessa ocasião, Aristide se comprometeu a fazer algumas reformas, incluindo “desarmar as gangues pró-governo, que tem atacado os protestos de forças da oposição, particularmente estudantes, nos últimos meses, reformar a força policial, indicar um novo Primeiro Ministro aceito pela oposição política e convocar novas eleições uma vez que o mandato dos atuais parlamentares terminaram mês passado”³⁰⁷.

A oposição, no entanto, não ficou satisfeita com as promessas de Aristide e insistia na sua renúncia dois anos antes do término de seu mandato. A crise se aprofundou nos meses subsequentes, culminando na renúncia - forçada ou não, dependendo do ponto de vista, como será discutido - de Aristide da presidência.

Apesar da declarada política de apoiar os esforços da CARICOM e da Igreja e, dessa forma, a negociação e o diálogo entre as partes como a melhor solução para se chegar a um consenso que findasse a ebulição social em que se encontrava o país³⁰⁸, o governo Bush, desde o início de sua presidência, demonstrou clara desconfiança frente à pessoa de Aristide³⁰⁹. Um comunicado de imprensa do Departamento de Estado divulgado no dia 7 de janeiro condena a conduta do governo haitiano de responder com violência ao protesto político decorrido no mesmo dia e deixa clara sua descrença nas intenções de Aristide em manter seu compromisso de realizar as reformas com as quais havia se comprometido na reunião com a CARICOM. Na palavras do documento: Essas ações [de apoiar a violência] contradizem as próprias declarações do governo de que buscam uma solução negociada e pacífica para a crise política no Haiti. Um governo que deseja ser considerado democrático não pode continuar a usar gangues de rua como um instrumento de terror e intimidação³¹⁰.

³⁰⁷ LOBE, Jim. Haiti To Cause Trouble For Bush. **OneWorld**. Washington, D.C., 9 fev. 2004.

³⁰⁸ BOUCHER, Richard. **Daily Press Briefing**. Washington, D.C., 14 jan, 2004

³⁰⁹ LOBE, Jim. Op. cit. 2004.

³¹⁰ BOUCHER, Richard. U.S. Denounces Government-Sponsored Violence in Haiti. **Departamento de Estado**. Washington, D.C., 9 jun, 2004.

A situação de instabilidade causada pelo conflito foi atribuída à reação do governo às demonstrações da oposição. Nesse mesmo documento, o Departamento de Estado afirma que:

“Embora seja claro que alguns elementos da polícia trabalharam de forma brilhante para proteger os manifestantes, também é claro que outros colaboraram com gangues contratadas, fortemente armadas para atacar os mesmos manifestantes. Durante o dia, gangues patrocinadas pelo governo alvoroçaram-se pelas ruas da capital, roubando carros, atacando estações de rádio, saqueando comércio e assediando as pessoas”³¹¹

Outro funcionário do Departamento afirmou “que o Sr. Aristide é responsável por criar ‘um clima de violência pelo uso de gangues e militantes políticos’.”³¹²

A preocupação central do governo dos Estados Unidos com o clima de crescente instabilidade doméstica no Haiti estava novamente relacionada ao possível fluxo de imigrantes ilegais chegando em território norte-americano, repetindo o filme assistido durante a permanência do governo militar no poder entre 1991-1994³¹³. No entanto, o governo rejeitou a opção de intervir militarmente conforme ocorrido ao fim da última crise. Essa decisão foi claramente descartada pelo Secretário de Defesa Donald Rumsfeld publicada em uma reportagem do *Washington Times* no dia 11 de fevereiro de 2004, declarando "não haver nenhum tipo de plano nesse sentido"³¹⁴. Nessa mesma notícia, o funcionário do Departamento de Estado esclarece a política a ser perseguida pelo governo: "[está] claro que pela natureza das propostas e discussões realizadas, quando falamos em mudança na forma como a Haiti tem sido governado, eu acho que isso pode realmente incluir mudanças no cargo do Sr. Aristide"³¹⁵.

Embora a questão institucional não tenha sido mencionada nas declarações e pronunciamentos de membros do Executivo, a saída de Aristide foi bastante criticada por alguns poucos membros do Congresso nesses termos. Não se justificava, segundo suas percepções, que os Estados Unidos forçassem a renúncia de um presidente eleito. . A Deputada Barbara Lee, da Califórnia se pronuncia para introduzir uma um projeto de lei no

³¹¹ BOUCHER, Richard. U.S. Denounces Government-Sponsored Violence in Haiti. **Departamento de Estado**. Washington, D.C., 9 jun, 2004.

³¹² BEHN, Sharon. U.S. Opts Not to Intervene in Haiti. **Washington Times**. Washington, D.C., 11 fev, 2004.

³¹³ LOBE, Jim. Op. cit. 2004.

³¹⁴ BEHN, S. Op. cit. 2004.

³¹⁵ Ibidem

qual "pede ao governo para que explique e exponha seu envolvimento no Haiti" em 2004, o que denomina como um golpe de Estado. Ainda de acordo com a Deputada: "Eu acredito que o governo Bush minou o potencial para uma solução negociada que levaria a realização de eleições democráticas pacíficas, potencialmente a um cessar fogo e ao fim da violência³¹⁶".

Apesar da situação de instabilidade se estender por um período razoavelmente longo se considerarmos as primeiras confrontações entre governo e oposição no Haiti (maio de 2000), houve poucas manifestações no Congresso com relação ao tema. Àqueles que se pronunciaram, foram os contrários à postura do governo, sugerindo que, em sua grande maioria, os membros do Congresso apoiaram a postura adotada pelo executivo.

³¹⁶ Câmara dos Deputados, Congressional Record, Extensions of Remarks, 9 mar. 2004, E335.

4 AUTOGOLPE NO PERU E O “GOLPE CONSTITUCIONAL” EM HONDURAS

Esse capítulo aborda mais dois estudos de casos. O primeiro se refere ao autogolpe promovido pelo Presidente Peruano Alberto Fujimori, em 1992 e crise eleitora de 2000. O segundo caso - a destituição e expulsão do Presidente de Honduras Manuel Zelaya, em junho de 2009. Em ambos os casos, a Organização dos Estados Americanos (OEA) teve envolvimento na questão e a possibilidade de aplicar a Resolução 1.080, posteriormente substituída pela Carta Democrática Interamericana, com o intuito de restaurar a ordem constitucional nesses países. Os Estados Unidos apoiaram a iniciativa dessa organização nas em duas ocasiões.

4.1 PERU

4.1.1 O Autogolpe de 1992

Em 5 de abril de 1992, Fujimori anunciou sua decisão de suspender a Constituição, dissolver o Congresso e reorganizar a administração do judiciário, da Suprema Corte, do Tribunal Constitucional de Garantias e do Ministério Público. Todos os grandes órgãos da mídia foram colocados sob controle militar e o presidente do Senado (Felipe Osterling) e da Câmara (Roberto Ramirez de Villar) foram detidos e mantidos em regime de prisão domiciliar³¹⁷.

No seu discurso à nação, Fujimori argumentou que os órgãos legislativo e judiciário do governo precisavam ser reformados em instrumentos eficientes de ordem e desenvolvimento. Defendeu a necessidade de extirpar a corrupção do judiciário, modernizar o setor público, desenvolver um novo quadro legal para a pacificação do país, capaz de punir com severidade os terroristas e traficantes de drogas, bem como estruturar um novo quadro legal que estimulasse o desenvolvimento de uma economia de mercado eficiente e competitiva. Todas as reformas seriam submetidas à ratificação por parte da população em um plebiscito³¹⁸.

³¹⁷ O ex-presidente da República e Senador vitalício, Alan García Pérez, também deveria ter sido detido, mas conseguiu escapar pelo telhado do vizinho (CAMERON, M. Latin American autogolpes: dangerous undertows in the third wave of democratisation. *The World Quarterly*, v. 19, n. 2, p. 219-239, 1998).

³¹⁸ Ibidem, p. 224.

O Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) reagiu com rapidez e convocou, sob a autoridade da Resolução 1.080, uma reunião do Conselho Permanente, que, por sua vez, agendou uma reunião emergencial entre os Ministros das Relações Exteriores dos países membros para discutir o assunto. Esse último encontro ocorreu no dia 13 de abril de 1992, 8 dias depois da declaração do autogolpe. Como resultado das deliberações, a OEA 'deplorou imensamente' as ações executadas por Fujimori e determinou que uma missão fosse enviada ao país com o propósito de iniciar as negociações entre o governo e a oposição, assim como estabelecer um cronograma para novas eleições legislativa e presidencial. A aplicação de sanções ficou condicionada ao sucesso das negociações, que seriam avaliadas pela organização aproximadamente um mês depois³¹⁹.

Apesar da demonstração de descontentamento dos países hemisféricos, Fujimori contava com altas taxas de aprovação doméstica. Pesquisas realizadas no período do autogolpe mostraram que 71% do público apoiavam a dissolução do parlamento e 89% apoiavam a reorganização do judiciário. O novo Governo de Emergência e Reconstrução Nacional ganhou imediatamente o apoio institucional das Forças Armadas. Um comunicado assinado pelos comandantes de cada uma das forças, o diretor da polícia e o comandante em chefe das forças armadas ofereciam apoio unânime e enérgico à decisão do presidente^{320,321}.

O apoio da população doméstica e institucional das Forças Armadas e da polícia fez com que Fujimori relutasse por um tempo em estabelecer um cronograma de redemocratização. A primeira proposta, por ele apresentada, compreendia um período de tempo maior de um ano para a convocação de eleições. Os Estados Unidos e a OEA não ficaram satisfeitos com a proposta e pressionaram para que Fujimori determinasse um intervalo de tempo menor até o novo pleito eleitoral. Fujimori finalmente cedeu aos pedidos internacionais e, em 28 de maio de 1992, em um discurso na Assembleia da OEA, em Nassau, nas Bahamas, informou que agendaria as eleições legislativas para novembro do mesmo ano.

As eleições transcorreram sem sobressaltos, monitoradas por observadores internacionais, que atestaram a idoneidade do processo.

Para iniciar, convém identificar como os Estados Unidos interpretaram os eventos ocorridos no Peru a partir dos termos normativos estabelecidos pela Resolução 1.080 da

³¹⁹ Sanctions rejected over Peru crackdown. **The Toronto Star**, 14 abr. 1992, p. A15..

³²⁰ CAMERON, M. Op. cit. p. 224-225.

³²¹ Na realidade, Cameron observa que as preparações para o autogolpe se iniciaram em 1989, quando um grupo de oficiais escreveu um Plano para um Governo de Reconstrução Nacional, que posteriormente ficou conhecido como o Plano Verde, a ser implementado na eventualidade de um golpe militar, no período das eleições de 1990 (ibidem).

Organização dos Estados Americanos (OEA). O texto da norma indica que o Secretário Geral da Organização deve convocar uma reunião emergencial quando houver "interrupção do processo político institucional democrático ou do exercício legítimo do poder por governos eleitos democraticamente em qualquer dos estados membros da Organização".

A crise no Peru ficou conhecida como um *autogolpe* na literatura. Essa terminologia foi cunhada originalmente pelos países latino-americanos logo após o episódio e, embora a mídia e a academia tenham incorporado o termo em sua linguagem, o governo dos Estados Unidos não usa diretamente o termo em suas declarações. O *autogolpe* foi definido como "a suspensão temporária da constituição e a dissolução do congresso pelo executivo, que governa por decreto até novas eleições legislativas e um referendo possam ser convocados para ratificar um sistema políticos com poderes executivos mais amplos"³²².

Esse fenômeno não se constitui em um golpe militar no sentido clássico do termo, uma vez que o responsável por suspender o regime constitucional foi um presidente democraticamente eleito. Dessa forma, o exercício legítimo do poder não sofreu violação. A OEA, no entanto, reconheceu a dissolução do Congresso e do Judiciário, assim como a revogação da Constituição como uma "interrupção do processo político institucional democrático", tal como previsto pela Resolução, apesar de não haver especificação no documento acerca do significado desse processo.

Os Estados Unidos, por sua vez, referiram-se à questão internamente, embora não de forma explícita, como um golpe militar³²³ e concordaram com o organismo regional na avaliação de que houve, de fato, ruptura no processo constitucional. No dia 6 de abril, um dia depois do golpe, o presidente dos EUA anunciou seu "desapontamento" com as ações iniciadas pelo Presidente Fujimori, considerando um "lamentável retrocesso para a causa democrática no hemisfério"³²⁴ e caracterizou a dissolução do Congresso e a detenção de parlamentares como 'injustificada' e 'inconstitucional'³²⁵. Nesse mesmo comunicado, Bush pede a restauração imediata da ordem democrática e, no dia 7 de abril, Richard Boucher, porta-voz do Departamento de Estado, reforça a posição do presidente e anuncia que "os Estados Unidos pedem a restauração imediata da democracia constitucional, incluindo imediata liberdade para aqueles detidos e respeito pleno aos direitos humanos, restauração da

³²² Ibidem, p. 220.

³²³ Into the Fire in Peru. **The New York Times**, 7 abr. 1992; Seção A; p. 26; Coluna 1; Editorial Desk.

³²⁴ SMITH, P. **Peruvian Government Crisis**. Declaração do Secretário Adjunto de Imprensa. 6 abr., 1992.

³²⁵ U.S., Condemning Fujimori, Cuts Aid to Peru. **The New York Times**, 7 abr., 1992; Seção A, p. 16; Coluna 4; Foreign Desk.

imprensa livre e independente e a restauração imediata de poderes legislativos e judiciários independentes do governo"³²⁶.

A discussão realizada no capítulo dois, com base na norma da OEA e nos preceitos que orientam as práticas de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina, mostrou que, por um lado, a ausência de determinação particular sobre os termos da norma; e, por outro, a amplitude contida na própria definição dos preceitos, enquanto elementos normativos, oferecem uma margem de interpretação razoável para os atores aplicarem quando defrontados com as situações reais. De alguma forma, contudo, a literatura argumenta que os Estados Unidos privilegiam uma visão mais estrita de democracia, sustentada em critérios processuais, sobretudo as eleições. As opções políticas de anuir com a OEA sobre a questão da evocação da Resolução 1.080 e condenar a decisão de Fujimori foram realmente justificadas pelo governo por elementos característicos do funcionamento das instituições³²⁷. A subordinação dos poderes legislativos e judiciários ao executivo foi o elemento central para se considerar adequada a convocação de uma reunião emergencial, seguindo as diretrizes normativas da OEA.

Os atores, segundo Kratochwil, ao seguirem as regras, não o fazem de maneira mecânica, mas por meio da argumentação. Isso ocorre porque, além das normas não serem estáticas, o contexto intersubjetivo que as confere significado não é consensual. Existem compreensões comuns que são, constantemente, reaccessadas pelos atores e, nesse processo, eles redefinem os significados implícitos e, eventualmente, o próprio conjunto normativo. Não é diferente no presente caso. Portanto, o propósito dessa seção será demonstrar as posições assumidas pelos atores e tentar identificar os pontos comuns que, ao fim, contribuíram para que eles agissem em favor do cumprimento da norma, isto é, da defesa da democracia.

A resposta do governo Bush aos acontecimentos no Peru ocorreu de forma quase imediata. Fujimori se dirigiu à nação lhe informando de sua medida para "reestruturar o sistema constitucional", nas suas palavras, na noite de 5 de abril de 1992. No dia seguinte, o governo norte-americano se pronunciou por meio do comunicado mencionado acima; e o Secretário Adjunto do Estado para Assuntos Interamericanos, Bernard W. Aronson, expressou preocupação e desaprovou o golpe. Aronson estava em visita oficial ao Peru, onde havia agendado uma série de reuniões com autoridades diversas para tratar da questão de assistência

³²⁶ Ibidem.

³²⁷ Muito embora seja preciso lembrar que, como demonstra o pronunciamento do porta-voz do Departamento de Estado, a censura à mídia e a violação dos direitos humanos, perpetrada com a prisão domiciliar dos presidentes da Câmara e do Senado, também, foram mencionadas.

ao combate do tráfico de drogas, entre outras questões. Após a 'proclamação' do autogolpe, o Secretário cancelou o encontro previamente marcado com Fujimori e estabeleceu contato com o presidente do Senado, Felipe Osterling, já submetido à prisão domiciliar³²⁸.

Diversos analistas se manifestaram apoiando o posicionamento dos Estados Unidos em defender a restauração da ordem constitucional no Peru e observaram, como Robert Pastor, o assessor para assuntos latino-americanos do Conselho Nacional de Segurança³²⁹, no governo Carter, que:

[...] aqueles que aplaudiram a democracia com tanto entusiasmo [nos primeiros anos da década de 90] não deixaram de prestar atenção no fato de que suas raízes são muito superficiais... Os Estados Unidos precisam assumir uma posição de liderança na Organização dos Estados Americanos [...] e estabelecer uma rede de segurança para a democracia. Chegou a hora da OEA passar da retórica coletiva para a ação coletiva no que diz respeito à democracia³³⁰.

William Perry, um analista da América Latina, no Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais³³¹, atenta para os problemas domésticos do Peru e afirma que o golpe presidencial "não foi inesperado. A situação está tão ruim no Peru, é realmente difícil melhorarem"³³².

A complicada situação política, econômica e social no Peru foi percebida tanto pela mídia quanto pelos formuladores de política. Convém uma breve digressão histórica para se entender melhor o contexto.

Fujimori ascende ao poder ao vencer as eleições majoritárias de 1990, embora tenha iniciado a campanha eleitoral como um candidato praticamente desconhecido pela população. O resultado positivo que o levou à presidência consiste mais em uma demonstração de descontentamento popular com os partidos tradicionais, a Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA) e a Frente Democrática Peruana (FREDEMO), do que uma atitude de aprovação a sua pessoa ou ao seu partido, Câmbio 90, cuja base política era bastante débil. Alan García Pérez, filiado ao APRA, havia governado o país durante os últimos cinco anos (1985 - 1989) e as alegações de corrupção e o histórico de reformas fracassadas em sua gestão tinham gerado alto grau de insatisfação entre os eleitores. Estratégias malcalculadas do

³²⁸ GOSHKO, John. U.S. Puts Hold on Aid After Peruvian Fiat; Fujimori's Suspension of Constitutional Rule Called 'Regrettable Step Backwards'. **The Washington Post**, 7 abr. 1992; Primeira Seção, p. A20. A informação anterior também foi obtida nessa mesma reportagem.

³²⁹ *National Security Council*, no original.

³³⁰ U.S., Condemning Fujimori, Cuts Aid to Peru. **The New York Times**, 7 abr. 1992; Seção A, p. 16; Coluna 4; Foreign Desk.

³³¹ Center for International and Strategic Studies, no original.

³³² Peru's president stages coup. **USA Today**, 7 abr. 1992, p. 8A, News.

partido conservador FREDEMO, como "excesso de confiança [...], alianças com políticos tradicionais e gastos de campanha exagerados" colocaram seu candidato, Mario Vargas Llosa, em posição desfavorável na corrida presidencial³³³. Fujimori apareceu, nesse contexto, como uma opção alternativa ao *establishment* e essa vantagem lhe garantiu a vitória nas urnas.

Seu partido, Câmbio 90, no entanto, não teve resultados expressivos na disputa para o legislativo. Conseguiu o controle de somente 14 das 60 cadeiras do Senado e 49 das 180 disponíveis na Câmara³³⁴. Para garantir a governabilidade, portanto, Fujimori foi obrigado a fazer coalizões com os partidos tradicionais, o APRA e o FREDEMO, que compunham os dois grandes blocos no Congresso. As alianças legislativas com o APRA e a FREDEMO, que marcaram os dois primeiros anos e meio de seu mandato, desgastaram-se. Disputas entre o Câmbio 90 e a oposição irromperam com relação à legislação de contra-insurgência e os poderes do presidente. Argumentando que a oposição no Legislativo e a corrupção no judiciário ameaçavam sua habilidade de governar, Fujimori optou por fechar o Congresso, suspender alguns artigos da constituição, destituir o judiciário e governar por decreto, por um período temporário. O propósito dessas medidas de emergência, argumentava-se, não era destruir o regime, mas criar democracias mais reais e autênticas.

Essa situação de instabilidade interna no Peru, sobretudo no tocante ao sentimento de ameaça que representava o Sendero Luminoso, levou o governo a fazer uma série de declarações ambíguas. Nenhuma delas sugeria um reposicionamento dos Estados Unidos frente à defesa da democracia no plano regional e mesmo unilateral, mas, implícito, questionam a percepção de legitimidade do autogolpe.

O porta-voz do Departamento de Estados, Richard Boucher, no mesmo dia em que declarou o interesse dos Estados Unidos pela restauração imediata da democracia constitucional no Peru, fez a seguinte afirmação: "[enquanto] reconhecemos que o presidente Fujimori herdou graves problemas, nós acreditamos que esses problemas não justificam, nem podem ser resolvidos por meios inconstitucionais"³³⁵. No Congresso, o deputado do partido democrata e presidente do subcomitê da Câmara para assuntos hemisféricos, Robert G. Torricelli, concordou que a ação no Peru foi condenável, mas deveria ser entendida à luz da rápida deterioração da situação política doméstica. "O Peru" continua, "encontra-se em uma espiral decrescente", deixando que o controle do país seja exercido, em cada vez maior escala, "pelo narcotráfico e [pela] guerrilha do Sendero Luminoso. Cada vez mais, a autoridade legal

³³³ CAMERON, M. Op. cit. p. 222.

³³⁴ Ibidem, p. 223.

³³⁵ U.S., Condemning Fujimori, Cuts Aid to Peru. **The New York Times**, 7 abr., 1992; Seção A, p. 16; Coluna 4; Foreign Desk.

no Peru não está mais em controle do país". Seguindo a mesma linha de raciocínio de Boucher, complementa afirmando que, apesar da angustiante situação, os princípios democráticos devem ser respeitados³³⁶.

Um oficial do governo, que conversou com o jornal *The Washington Post* com a condição de se manter anônimo, reconheceu que o Peru provavelmente enfrentava os problemas mais graves dentre os países da região. No entanto, os Estados Unidos insistiriam para que todas as questões fossem resolvidas no quadro de uma estrutura democrática ao invés da opção ditatorial³³⁷. Também sem revelar sua identidade ao *The New York Times*, um oficial sênior da agência do Departamento de Estado, responsável pelos assuntos hemisféricos (*Bureau of Western Hemisphere Affairs*), sustentou que o Peru era o país da América Latina com a mais difícil situação de governabilidade e "os peruanos", afirmou, "estão dizendo que a democracia não vale esse nível de caos"³³⁸.

Posicionamentos explicitamente críticos também foram verbalizados. O Tenente-general aposentado do Exército, William Odom, escreveu um artigo em 12 de abril, no qual argumentava a necessidade de ser seletivo na defesa da democracia. Em determinadas circunstâncias, como a peruana, na qual o "sistema político se encontrava virtualmente paralisado, incapaz de criar as condições legais, econômicas e políticas essenciais" para uma democracia estável e enfrentando a complicada tarefa de lidar com "a insurgência do Sendero Luminoso", regimes autoritários poderiam ser desejáveis. Na parte final do artigo, observa: "Como o Ocidente deve lidar com a emergência de ditadores nesses Estados? Se eles forem comprometidos com a privatização e a construção de Estados administrativos fortes e honestos, podem criar terreno favorável" para a implementação da democracia a partir desse ponto. Complementa: "se eles se voltarem para soluções estatais ao invés de continuar com a abertura do mercado, tornarão transições futuras mais difíceis"³³⁹. Em um depoimento no Congresso alguns meses depois, Odom justifica sua posição:

O estado moderno, como os americanos o concebem, possui capacidade administrativa para proporcionar a lei e a ordem em todo o país, forte habilidade de cobrar impostos, um sistema de justiça razoavelmente responsivo e várias outras estruturas tão comuns aos estados norte-americanos e europeus. O estado no Peru dificilmente merece tal nome. O estado não consegue coletar impostos efetivamente,

³³⁶ Ibidem.

³³⁷ GOSHKO, John. Bush: U.S. to Urge Pressure on Peru. *The Washington Post*, 11 abr. 1992, p. A20, First Section.

³³⁸ The World; Peru's Basic Problems Won't Be Ordered Away. *The New York Times*, 12 abr. 1992, Seção 4, p. 2, coluna 1 Week in Review Desk.

³³⁹ ODOM, William E. Picking and Choosing Among Emerging Dictatorships. *The Washington Post*, 12 abr. 1992, p. C7, Editorial.

garantir o estado de direito e a ordem, proporcionar serviços legais, estradas, escolas, serviços de saúde pública, saneamento, etc. Ao mesmo tempo, o estado possui mais 200 grandes negócios e uma parte tão grande dos setores industriais e comerciais que torna difícil dizer que existe livre iniciativa.³⁴⁰

Essa posição teve repercussão entre os membros do legislativo. O senador Durenberger sugere que seria útil à casa considerar que "as ações de Fujimori em suspender a democracia, embora censuráveis na superfície, podem ter sido necessárias para salvar o país, não somente do Sendero, mas de si mesmo"³⁴¹. Em um debate no plenário da Câmara dos deputados, em 9 de abril de 1992, o congressista Roth levantou uma objeção à resolução H. Con. Res. 306, que condenava as "ações extraconstitucionais e antidemocráticas do Presidente Fujimori do Peru". O Peru, segundo o deputado, encontrava-se em total estado de caos. "Assassinatos, sentimento de temor, intenso tráfico de drogas e a violência das guerrilhas são abundantes em todo o território. Terrorismo, violência política, sofrimento sem precedentes do povo e corrupção são a regra do dia". Nesse contexto, Fujimori, "o presidente devidamente eleito" poderia optar entre "agir ou esperar que o país se dissolvesse". E aduz:

O Peru não tinha uma democracia. O Peru estava no caos, [governado] pelo Sendero Luminoso e pelos traficantes de drogas, sobre os quais nossos amigos estão falando aqui. Eles dominavam o Peru; não o povo. Os mesmos traficantes de drogas que mandavam toneladas e toneladas de drogas, destruindo a vida de nossa gente e nossas crianças [...] ³⁴².

Reconhece, no entanto, que sua opinião destoa de uma posição praticamente consensual do Congresso em condenar a interrupção constitucional. Mensagens dessa natureza, no entanto, levaram o editorial do jornal *The New York Times* a publicar, no dia 13 de abril, a opinião de que "alguns membros do governo expressaram simpatia por Fujimori, constatando os muitos problemas do Peru" e que Washington "parece relutante em exercer pressão máxima no hemisfério"³⁴³.

O discurso do Secretário de Estado James Baker III, na reunião emergencial convocada pela OEA e realizada no mesmo dia 13 de abril, foi bastante incisivo. "Esse hemisfério não pode aceitar e não aceitará o ataque antidemocrático aos processos

³⁴⁰ Peru. Senado. **Congressional Records**, 8 out. 1992, p. S18231 - S18232.

³⁴¹ Ibidem. Vale observar, no entanto, que essa opinião foi expressa em outubro de 1992, quando a crise já estava encaminhada pela OEA e esperava-se, naquele momento, somente verificar como seria conduzido o processo eleitoral em novembro do mesmo ano e em janeiro do ano seguinte.

³⁴² Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 9 abr. 1992, p. H2648, H2649 e H2650.

³⁴³ Get Tougher with the Tyrant in Peru. **The New York Times**, 13 abr. 1992, Seção A, p. 18, coluna 1, Editorial Desk.

constitucionais tal como testemunhamos”, afirmou. O presidente declarou, dois dias antes do encontro, que o Secretário Baker iria exercer pressão nos países latino-americanos para que tomassem alguma atitude mais concreta com relação ao golpe, incluindo a possibilidade da adoção de sanções e o envio de uma missão de negociação ao Peru³⁴⁴. Também afirmou que estava mobilizando países fora da região para se posicionarem contrários ao golpe e pressionarem Fujimori a restaurar a democracia³⁴⁵. Bush também acionou os organismos internacionais financeiros, em especial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco de Desenvolvimento Interamericano, para suspenderem o empréstimo de recursos enquanto a ordem democrática não estivesse novamente instaurada.

No Congresso, como mencionado anteriormente, a percepção da quebra constitucional como um evento a ser censurado prevaleceu. O deputado Gilman considerou ser "absurdo esperar que [aceitem] a reivindicação cínica do presidente Fujimori de que aboliu a democracia com o intuito" de recrudescer "a guerra ao terror. É evidente que este é um presidente com pouco ou nenhum interesse em lutar a guerra contra as drogas"³⁴⁶. O deputado Gejderson confirmou o olhar negativo do Congresso com relação ao caso algumas semanas antes: "Nós enfrentamos uma situação em que o governo democraticamente eleito no Peru foi rendido pelo presidente de maneira inconstitucional. Esse é um verdadeiro retrocesso para a democracia na América Central e do Sul, um objetivo que tanto o Congresso quanto o Governo apóiam"³⁴⁷.

A deflagração do autogolpe de Fujimori levou os Estados Unidos a suspenderem, em 7 de abril, toda sua ajuda externa, exceto à humanitária, ao Peru. Os Estados Unidos haviam aprovado a apropriação, em 1991, de US\$193 milhões em assistência econômica, US\$24,5 milhões em ajuda militar para a luta antinarcóticos e US\$19 milhões para outros programas relacionados com a guerra às drogas. Desses, US\$30 milhões em ajuda econômica e US\$15 milhões em assistência militar ainda não haviam sido empregados. O governo colocou sob revisão os US\$275 milhões solicitados para o ano fiscal de 1992³⁴⁸.

³⁴⁴ GOSHKO, John. Bush: U.S. to Urge Pressure on Peru. **The Washington Post**, 11 abr. 1992, p. A20, First Section.

³⁴⁵ REID, Mike. White House considering sanctions against Peru. **The Guardian**, 11 abr. 1992, p. 24, Foreign.

³⁴⁶ A call for a cut of aid to Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 29 abr. 1992 p. H2719. O deputado mencionou anteriormente, em seu pronunciamento, demora de um ano do Presidente Fujimori em aceitar ajuda dos Estados Unidos para combater a guerra ao terror.

³⁴⁷ Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 9 abr. 1992, p. H2648, H2649 e H2650.

³⁴⁸ U.S. puts hold on aid after peruvian flat; Fujimori's suspension of Constitutional Rule called 'Regrettable Step Backwards'. **The Washington Post**, 7 abr. 1992, p. A20, First Section.

Na realidade, as medidas antidemocráticas adotadas por Fujimori simplificaram a decisão política de Washington, que já estava se questionando acerca da validade em investir recursos no Exército peruano para o combate às drogas e ao terrorismo devido ao seu amplo histórico de violação dos direitos humanos e alegações de corrupção³⁴⁹. Portanto, a questão da interrupção da ordem democrática foi um incentivo para uma escolha já em processo de deliberação.

Como algumas das citações transcritas indicam, o problema das drogas permeou todo o debate sobre a defesa da democracia no Peru. À época, o Peru era o maior produtor de folhas de coca, a base da produção de cocaína. Acreditava-se que o país fornecia cerca de 60% do material usado para a produção da droga e "os estimados 18.000 hectares plantados de coca existentes em meados da década de 70 haviam aumentado para mais de 200.000 hectares, majoritariamente no Vale do Alto Huallaga"³⁵⁰. A percepção de ingovernabilidade crescia, dentro e fora do país, desde o início da década de 80. A constante e crescente ameaça do Sendero Luminoso levou o governo peruano a subjugar territórios dominados pela contra-insurgência ao controle militar. Em meados da década, metade do território e da população se encontrava sob estado de emergência, com seus direitos e liberdades civis restringidos. Os Estados Unidos elaboraram, em consonância a esse contexto, uma estratégia de erradicação às plantações de coca na região dos Andes, estreitando os laços entre os países com o intuito de combater o tráfico. Com a entrada de Fujimori no poder, sua posição frente à política de antinarcóticos norte-americana ecoou o posicionamento das Forças Armadas, instituição à qual se manteve próximo desde o início de seu mandato. Do ponto de vista do presidente e dos militares, a política de erradicação de plantações alienaria os camponeses, tornando-os mais vulneráveis aos apelos do Sendero Luminoso. Fujimori rejeita assinar um acordo antidrogas com os Estados Unidos em 1990, rejeitando US\$36 milhões em ajuda militar. O acordo foi finalmente celebrado um ano depois³⁵¹.

A instabilidade doméstica no Peru, sobretudo a atuação cada vez mais intensa e desestabilizadora do Sendero Luminoso, apareceu nos discursos norte-americanos como justificativa tanto para a manutenção da democracia como para desculpar o autogolpe, embora a primeira percepção tenha prevalecido, conforme menciona o Deputado Roth³⁵². A preocupação com o componente doméstico, na realidade, estava diretamente associada ao

³⁴⁹ Democracy in Peru. **The Washington Post**, 8 abr. 1992; P. A22, Opinion Editorial

³⁵⁰ ROJAS, I. Peru: drug control policy, human rights, and democracy. In: YOUNGERS, C. A.; ROSIN, E. (Ed.). **Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy**. London: Boulder, 2005. cap. 6. p. 188.

³⁵¹ Ibidem, p. 191.

³⁵² Ibidem, nota 21.

problema da instabilidade regional. Em 7 de abril de 1992, o Deputado Roberto G. Torricelli³⁵³, afirmou que os países da América Latina, ao relutarem em aplicar sanções ao Peru, "devem aprender que, não tomar uma posição certa contra um golpe em um país, cria um problema similar para cada um dos países da região"³⁵⁴. Esse comentário ecoou diversas observações relacionadas ao assalto à democracia no continente desde o início da década de 90, cujo primeiro golpe ocorreu no Haiti, em setembro de 1991, seguido de uma tentativa de subverter a ordem constitucional na Venezuela, em fevereiro de 1992 e, finalmente, o autogolpe no Peru, em abril do mesmo ano. "Eu [gostaria] de refletir sobre os eventos recentes no Peru e as políticas dos Estados Unidos em resposta a eles", comentou o Senador Durenberger, em 8 de outubro do mesmo ano. Continuou: "A suspensão da democracia no Peru em abril passado gerou muitas preocupações aqui e no exterior acerca do futuro da democracia não só no Peru, mas em toda a América Latina"³⁵⁵. O *The Washington Post* levantou essa preocupação de forma mais explícita:

Mas as ações [de Fujimori] foram recebidas com consternação em todo o hemisfério, que luta para se livrar de uma tradição de ditaduras militares. Até o ano passado, todas as nações da América Latina, exceto o governo comunista de Cuba, puderam levar ao poder governos civis, escolhidos em eleições livres, e os membros do governo dos Estados Unidos expressaram sua esperança de que a democracia havia se tornado uma condição permanente na região. Contudo, em 30 de setembro passado, as forças armadas no Haiti destituíram o presidente Jean Bertrand Aristide. [...] Em fevereiro, a Venezuela experienciou uma tentativa de golpe mal-sucedida contra o presidente Carlos Andres Perez. Agora, Fujimori, que foi democraticamente eleito, encenou o que os diplomatas chamaram ontem de 'um golpe de estado presidencial'. [...] Fontes diplomáticas disseram ontem que eles esperam que os embaixadores na OEA façam declarações em nome de seus governos deplorando as ações de Fujimori [...].³⁵⁶

Da mesma forma, fez o deputado Weiss, assim, sugerindo que:

[...] no curto prazo, [os Estados Unidos] podem tratar dessa questão incômoda ao continuar a pressionar por mudanças no Peru. Mas no longo prazo, nós devemos reconhecer as implicações dos eventos no Peru, no Haiti e na Venezuela e apoiar com veemência as instituições que promovem, e não ameaçam, as novas assim como as democracias tradicionais³⁵⁷.

³⁵³ Subcommittee on the Western Hemisphere, parte do United States House of Representatives Committee on Foreign Affairs.

³⁵⁴ U.S., Condemning Fujimori, Cuts Aid to Peru. **The New York Times**, 7 abr. 1992; Seção A, p. 16; Coluna 4; Foreign Desk.

³⁵⁵ Peru. Senado. **Congressional Records**, 8 out. 1992, p. S18231 - S18232.

³⁵⁶ GOSHKO, John. U.S. Puts Hold on Aid After Peruvian Fiat; Fujimori's Suspension of Constitutional Rule Called 'Regrettable Step Backwards'. **The Washington Post**, 7 abr. 1992; Primeira Seção, p. A20.

³⁵⁷ Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 9 abr. 1992, p. H2648, H2649 e H2650.

A manutenção dos regimes democráticos assumiu dois sentidos diferentes no discurso dos atores norte-americanos. Por um lado, havia efetivamente o interesse em defender o princípio democrático como a forma desejada de organização política pelos benefícios próprios atribuídos ao regime. Conforme discutido no capítulo 3, os Estados Unidos, em alguma medida, sempre mantiveram como um dos objetivos de sua política externa, difundir aquilo que acreditam ser o regime mais apropriado para garantir os direitos e a liberdade dos indivíduos, e mais propício a facilitar os indivíduos a encontrarem sua 'felicidade', remetendo-se aos objetivos tratados pelos fundadores da nação norte-americana³⁵⁸. Nesse sentido, o editorial do *The New York Times*, em 7 de abril, ao analisar a situação de quebra constitucional no Peru, observa que "os princípios e os interesses americanos coincidem nesse caso. A melhor forma para conter o Sendero Luminoso, combater o tráfico de drogas e sustentar a democracia reside no retorno rápido do estado de direito"³⁵⁹. O Deputado Gejdenson, contrapondo-se a opinião do colega que defendia o autogolpe devido à situação de instabilidade, exprimiu-se:

Eu sei que meu colega tem a melhor das intenções e eu não tenho certeza como as pesquisas estavam em 1933 na Alemanha quando a democracia foi colocada de lado. Não tenho certeza se tínhamos um orçamento equilibrado ou uma economia [próspera] então. Não tenho certeza se a população americana apoiou o seu governo, mas me parece que a instituição da qual fazemos parte, nós devemos acreditar nela e não deve ser só para a América do Norte, não deve ser só para os Europeus, deve ser para todos os cidadãos desse planeta³⁶⁰.

Seu colega, o Deputado Lagomarsino, complementou: "Nós devemos deixar claro que os Estados Unidos apóiam o governo democrático"³⁶¹.

A outra dimensão que assume a defesa da democracia está relacionada com o problema da estabilidade regional. Esta, por sua vez, também se subdivide em dois aspectos correlacionados. O primeiro diz respeito à possibilidade que a permanência de um Estado extraconstitucional no Peru criasse incentivos para os demais países da região, cuja fragilidade institucional ainda era grande - ao menos do ponto de vista norte-americano -, recorrerem a medidas não-democráticas para lidar com a variada gama de dificuldades sociais e políticas que enfrentavam. A segunda questão consistia em não dar legitimidade ao discurso

³⁵⁸ COX, M. Op. cit.

³⁵⁹ Into the Fire in Peru. *The New York Times*, 7 abr.1992; Seção A; p. 26; Coluna 1; Editorial Desk.

³⁶⁰ Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru". Câmara dos Deputados. *Congressional Records*, 9 abr.1992, p. H2648, H2649 e H2650.

³⁶¹ Ibidem.

do Sendero Luminoso, que pregava a desestabilização como forma de adquirir simpatizantes e apoio para a construção de um novo regime.

No dia 12 de abril, um artigo do *The New York Times* apontou o medo do governo dos Estados Unidos de que o Peru pudesse se tornar um modelo para outros países da região que se perguntavam se também poderiam enfrentar as dificuldades e o doloroso processo de resolver seus problemas nos limites exigidos pelo regime democrático³⁶². O Deputado Weiss fez a mesma observação de forma mais implícita ao afirmar que "a Resolução 306 da Câmara reconhece nosso compromisso com a restauração da regra da maioria no Peru e com o governo democrático em geral [...]". Os Estados Unidos deveriam "reconhecer as implicações regionais dessa ação", e pediu ao presidente que tomasse medidas na comunidade internacional, e particularmente na OEA, para dar fim a esse regime ilegítimo³⁶³.

Com relação à legitimação do discurso do movimento de insurgência peruano, o Secretário de Estado Baker, discursando na reunião emergencial convocada pelo Secretário Geral da OEA, para o dia 13 de abril de 1992, observou que "os únicos beneficiários de longo prazo [...] [do retorno de Fujimori ao autoritarismo] serão os mesmos terroristas e grupos guerrilheiros que forçosamente argumentam que a violência é a solução para os problemas do povo peruano"³⁶⁴. Ao minar a democracia, "Fujimori destrói sua arma mais potente contra as guerrilhas e os traficantes, isto é, sua legitimidade constitucional. A iniciativa de Fujimori tem um resultado político perverso porque converte o Sendero Luminoso, um 'opositor da ordem constitucional' em seu defensor. Fujimori garantiu a legitimidade [do movimento]", afirmou, à época, o editorial do *The Washington Post*³⁶⁵. Peter Andreas, pesquisador do Instituto para Estudos Políticos, concorda com essa avaliação e argumenta que, "de várias maneiras, isso é exatamente o que o [Sendero Luminoso] quer. [Esse processo] deixou o Peru completamente polarizado, e então as pessoas terão que escolher" entre um ditador ou os Maoístas rebeldes³⁶⁶. Anne Manuel, da *Americas Watch*³⁶⁷, fez uma análise no mesmo sentido e

³⁶² The World; Peru's Basic Problems Won't Be Ordered Away. **The New York Times**, 12 abr.1992, Seção 4, p. 2, coluna 1 Week in Review Desk.

³⁶³ Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 9 abr.1992, p. H2648, H2649 e H2650.

³⁶⁴ OAS asks Peru to restore constitution. **The Washington Times**, 14 abr.1992, Parte A, World, p. A8.

³⁶⁵ Democracy in Peru. **The Washington Post**, 8 abr.1992; P. A22, Opinion Editorial.

³⁶⁶ Latin America's economies can't sustain democracy. **USA Today**, 8 abr.1992; p. 6A, News.. A última observação, acerca da escolha foi complementada pela reportagem, contudo.

³⁶⁷ O posicionamento do *Americas Watch*, uma organização não-governamental de direitos humanos que se ocupa de avaliar as violações e o papel de governos estrangeiros com relação aos direitos humanos, nos países da América, tem especial importância nesse processo, uma vez que organizações preocupadas com a temática dos direitos humanos fizeram forte pressão no Congresso para que se adotasse uma postura condenatória as atividades antidemocráticas de Fujimori no Peru (BURREL, J.; SHIFTE, M. Estados Unidos, la OEA y la

observa que o estado de emergência no Peru significava "um completo dismantelamento das instituições democráticas peruanas [...]. Nós estamos terrivelmente alarmados com o que poderia acontecer caso não haja equilíbrio no governo do país"³⁶⁸. Essa também foi a posição do Deputado Lagormasino. De acordo com sua análise, "o impacto do Sendero Luminoso [...] criou para os líderes governamentais um desafio que ameaça a própria existência do Estado" e "que o presidente Fujimori menciona como sendo a razão primordial para justificar as ações realizadas. É lamentável, no entanto, que as ações do Presidente [acabem atendendo aos interesses] da guerrilha do Sendero Luminoso"³⁶⁹.

As reações que associavam a ausência de democracia ao domínio político do Sendero Luminoso, por um lado, estavam relacionadas à inserção cada vez maior dessa guerrilha no cenário urbano do Peru, sobretudo Lima. Com a criação de guardas locais, compostas por camponeses e organizadas pela polícia, o movimento procurou novos espaços de atuação nas cidades. Por outro lado, atendiam às percepções, motivadas por comunicados da organização, sobre os interesses de desestabilizar a ordem estatal para criar uma nova organização política. "O Porta-voz do Sendero Luminoso", observou uma reportagem de 11 de abril de 1992, "disse no passado que esperam criar um vácuo de poder para incitar a revolta popular"³⁷⁰. O interesse do Sendero Luminoso em reestruturar a sociedade peruana foi salientado no Congresso pela menção do Senador Pell (Democrata - RI) a um artigo de opinião publicado por Jeremy J. Stone, no jornal *The Washington Post*, e transcrito na íntegra no relatório diário do Congresso, em 6 de agosto de 1992:

Como parte de sua estratégia, esse movimento pretende empurrar o Peru a um estado de repressão que irá, afirma seu porta-voz, 'irrigar sua revolução' [...] Reconstruindo do zero, o Sendero então construiria um reino eremita Maoísta, no mesmo caminho da agrária Coréia do Norte. Pode-se esperar que a reconstrução do Peru [pelo movimento], na base de uma revolução cultural permanente, custará milhões de vidas [...]³⁷¹.

promoción de la democracia em lãs Americas. In: TIECKNER, A. B. (Comp.). **Sistema interamericano y democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000. cap. 2. p. 27-50.).

³⁶⁸ Latin America's economies can't sustain democracy. **USA Today**, 8 abr.1992; p. 6A, News.

³⁶⁹ Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 9 abr.1992, p. H2648, H2649 e H2650.

³⁷⁰ A Military Reprise. **The Globe and Mail** (Canadá). 11 abr.1992, GAM - Paul Knox – Toronto.

³⁷¹ Peru under Seige. Senado. **Congressional Records**, 6 ag. 1992, p. S11760 e S11761.

Na mesma ocasião, o próprio Senador reitera sua posição de concordância com a opinião de Stone ao dizer que, "[na] sua tradição maoísta, o Sendero se recusa a negociar e tem a intenção de destruir as instituições peruanas"³⁷².

No caso específico do Peru, a democracia aparece como fonte de legitimidade e de estabilidade da ordem interna. Curiosamente, como bem observa o Deputado Roth, esse posicionamento estava em desacordo com a grande maioria da população peruana, que aprovou o autogolpe e entendeu, pelas mesmas razões que o representante norte-americano, que a ameaça do Sendero Luminosos exigia medidas extremas. Roth argumenta:

Essa resolução³⁷³ diz o quê? Que o Congresso dos Estados Unidos está do lado do Sendero Luminoso e das guerrilhas, que o Congresso dos EUA é a favor da corrupção e do tráfico de drogas. [...] O povo do Peru está ao lado de seu presidente eleito, Alberto Fujimori. Eles o elegeram. Ele é o seu porta-voz, não o Congresso dos EUA. [...] Uma pesquisa indicou que 75% da população de Lima apoiava as ações do Presidente Fujimori, enquanto 19% desaprovavam e 5 % não tinham opinião³⁷⁴.

Essa noção da democracia como fonte de estabilidade é uma perspectiva interessante e, de certa maneira, nova na política externa dos Estados Unidos para a América Latina. Como discutido no capítulo 2, o governo Reagan levantou a bandeira da democracia como fonte de estabilidade. Naquele momento, contudo, o interesse da democracia estava submetido ao pano de fundo da contenção e, portanto, a democracia não aparecia como um interesse direto na instituição do regime democrático, mas como um regime não-comunista. De alguma maneira, contudo, os Estados Unidos se envolveram, na América Central, com o propósito de defender a democracia nesses termos, dessa forma, usando-se de diversos recursos de intervenção para desestabilizar regimes simpatizantes do modelo soviético e, igualmente, apoiando movimentos a favor da democracia – principalmente, por meio de instituições não-governamentais, mas criadas pelo governo e financiadas pelo mesmo, embora não-exclusivamente - *National Endowment for Democracy* - e não-democráticos, como os militares.

O fim da Guerra Fria, que se anunciava desde o início do governo Bush, levou os Estados Unidos a assumirem uma postura menos intervencionista em seu discurso, e mais

³⁷² Ibidem.

³⁷³ Resolução H. Con. Res. 306 da Câmara dos Deputados, condenado a ação extraconstitucional e antidemocrática do presidente Fujimori do Peru.

³⁷⁴ Condemning the extra constitutional and antidemocratic actions of President Fujimori of Peru. Câmara dos Deputados. **Congressional Records**, 9 abr.1992, p. H2648, H2649 e H2650.

cooperativa e pragmática com relação à defesa da democracia. Menos intervencionista porque, embora não descartasse a possibilidade do uso da força, como de fato o fez no Panamá para tirar Noriega do poder, a América Latina havia perdido grande parte de sua importância estratégica, sobretudo com a dissolução da URSS e o processo de transição democrática nos países do Leste Europeu. Mais cooperativa, demonstrada na assinatura da Resolução 1.080, que visava respostas coletivas para os problemas de interrupção do regime constitucional democrático; pragmática na medida em que fez uma leitura bastante restrita do que entendia por democracia para fins de sua política externa, exaltando os procedimentos institucionais, em particular, a realização de eleições como o critério central para identificar irregularidades democráticas, tornando possível, assim, uma distinção mais clara dos limites do seu compromisso com a manutenção da democracia. Em outras palavras, embora reconhecessem a dimensão 'civil' da democracia, no campo diplomático, seu envolvimento estava subordinado à regularidade do exercício do poder. Além dessas considerações, o contexto se mostrava propício a iniciativas mais cooperativas em decorrência da muito mencionada transição democrática de todos os países do hemisfério, à exceção de Cuba.

No caso específico do Peru, a situação política doméstica do país não foi uma preocupação central na relação dos Estados Unidos com esse país andino ao longo de toda a década de 80, excetuando o problema das drogas, que foi tratado com políticas bastante particulares não associadas à natureza do regime³⁷⁵. Aliás, nenhum país da América do Sul adquiriu a relevância dada aos países da América Central no decurso dos anos 80. A questão da política doméstica não figurou na agenda dos Estados Unidos no que diz respeito aos seus vizinhos do continente sul. Contudo, o rumo do debate sobre os eventos desencadeados por Fujimori no Peru se aproxima muito do pensamento que permeou a Guerra Fria. Ou seja, o descontentamento com a situação de irregularidade do regime democrático, que manteve o presidente eleito, mas desativou as demais instituições responsáveis por fazer o contrapeso ao executivo - o judiciário e legislativo - e revogou a constituição, foi discutido tendo como pano de fundo as intenções e as atividades do Sendero Luminoso. As menções ao movimento estão, por sua vez, associadas constantemente ao seu caráter comunista, intitulada como uma organização 'terrorista Maoísta'³⁷⁶ ou uma 'guerrilha marxista-comunista'³⁷⁷. A preocupação

³⁷⁵ Interessante observar que os debates relacionados ao problema do tráfico de drogas mencionam a questão democrática raramente e de forma bastante genérica, enquanto o debate que ocorreu acerca do autogolpe frequentemente, tanto por parte do executivo quanto do legislativo como demonstram as citações aqui transcritas, associavam-se ao problema das drogas. Evidentemente, a questão do narcotráfico figurava como um dos principais temas da agenda dos Estados Unidos para a região.

³⁷⁶ Peru. Senado. **Congressional Records**, 8 out. 1992, p. S18231 - S18232.

³⁷⁷ Peru's New Future. Senado. **Congressional Records**, 5 out. 1992, p. S16596.

com as violações dos direitos humanos e com o potencial de afetar o interesse de combater o narcotráfico foi mencionada, mas a justificativa para o retorno da ordem democrática esteve associada diretamente à ameaça maior da 'tomada do poder' por parte do Sendero. Essa forma de pensar esteve igualmente presente nos discursos favoráveis e contrários à defesa da democracia no Peru, por parte dos Estados Unidos. Segue um discurso de um Senador contrário à condenação dos atos no Peru, à época.

Com relação ao grupo de insurgência Sendero, não pode haver qualquer dúvida sobre o imperativo primordial de derrotar esses terroristas Maoístas. O Secretário Adjunto de Estado Bernie Aronson se referiu ao potencial de destruição do Sendero como o terceiro holocausto, depois dos Nazistas e do Khmer Vermelho. O fracasso em vencer a batalha contra o Sendero privaria o Peru de qualquer esperança de futuro³⁷⁸.

Da mesma forma, um Deputado, favorável ao posicionamento dos Estados Unidos contra o autogolpe, declarou que:

[...] provavelmente, a maior ameaça à paz e segurança do Peru é apresentada pelo Sendero Luminoso, pelo grupo guerrilheiro radical de esquerda [...]. Esse grupo guerrilheiro tem lançado campanhas de assassinato, tortura, repressão e terror em um nível sem precedentes em campanhas guerrilheiras na América Latina [...] Não importa o quão empáticos sejamos aos problemas do presidente Fujimori, não podemos desculpar sua ação de suspender os princípios constitucionais³⁷⁹.

Assim como a interrupção do processo democrático se coloca em relação à ameaça representada pelo Sendero Luminoso, o problema da violência perpetrada pelo grupo vem associado a exemplos como regimes totalitários de grande repressão, como o nazismo e o governo de Pol Pot, no Camboja, denotando uma visão extremamente negativa acerca do potencial de um regime comunista maoísta, como o foi o Khmer Vermelho. A preocupação com os direitos humanos, como mencionado, estava presente, mas sempre associada à ideologia defendida pelo Sendero.

Na realidade, a questão dos direitos humanos merece parênteses. Como brevemente justificado na introdução, embora, quando o problema da democracia é tratado nos Estados Unidos, a menção aos direitos humanos seja frequente, no campo político, essa temática ganhou autonomia perante políticas de promoção da democracia. Conquanto não possa ser desconsiderada como parte do quadro mais amplo de motivações para a decisão de apoiar a restauração da democracia no Peru, essa questão parece ser mais complementar do que central

³⁷⁸ Ibidem, nota 55.

³⁷⁹ Ibidem, nota 52.

para explicar o problema. As violações dos direitos humanos no Peru não aparecem como um elemento novo nas relações entre os dois países. As reivindicações acerca da brutalidade das forças armadas foram razões para o Congresso repensar o investimento de recursos para o combate às drogas e, de fato, por meio de sua política de certificação, suspendeu a ajuda ao Peru por dois anos. A política de direitos humanos esteve muito relacionada com o envio de ajuda externa e não utilizou como critério nenhum elemento democrático. Ademais, as demonstrações de violência promovidas pela Sendero Luminoso ocorrem no Peru desde 1980, embora tenham se intensificado no final da década e o deslocamento de suas atividades, primordialmente, de áreas rurais para centros urbanos, tenha dado mais visibilidade a esses atos. De qualquer maneira, essas manifestações de violência não provocaram nenhuma reação dos Estados Unidos, seja no campo dos direitos humanos ou da democracia. Parece que a conjunção entre os dois fatores - interrupção dos procedimentos constitucionais e o potencial de violação em grande escala dos direitos humanos pelo eventual controle do Estado, por parte do Sendero Luminoso, foi a principal responsável por motivar uma ação em favor da defesa da democracia.

Por outro lado, a democracia era encarada como a forma capaz de garantir a estabilidade. Há reconhecimento, por parte de quase todos os envolvidos nos debates acerca da irregularidade na condução democrática no Peru, de que os problemas seriam com o Sendero, mas também com relação a condições sociais precárias e corrupção. A democracia foi vista, no fim das contas, como a melhor alternativa para garantir a estabilidade. Citando literalmente um extrato do editorial do *The New York Times*, de 15 de setembro de 1992, a uma determinada altura, o Senador Cranston, congratulando os peruanos pela captura de Abimael Guzman, "o líder bárbaro da lunática guerrilha Sendero Luminoso"³⁸⁰, e observa:

Há aqueles que pretendem apresentar a captura de Guzman - como o homem forte do Peru Alberto Fujimori o fez - como fruto do seu golpe ilegal, que teve o suporte dos militares, e sua aquiescência com o grande número de violações de direitos humanos pelas forças armadas. De fato, de acordo com fontes confiáveis da imprensa peruana, nem Fujimori, seu ministro do Interior e da Defesa, nem o chefe da sua Inteligência Nacional sabiam das operações DINCOTE (polícia) para prender Guzman. Esse é um fato chave para avaliar as afirmações de que a captura de Guzman vindica o golpe de 5 de abril de Fujimori [...] Como o *The New York Times* publicou em seu editorial em 15 de setembro: A prisão do Senhor Guzman se deve mais a um trabalho de polícia paciente do que de poderes extraconstitucionais. Ao invés de isolar as guerrilhas, o golpe de Fujimori polarizou a política peruana e complicou a cooperação na área de segurança com os Estados Unidos. Não a

³⁸⁰ Peruvian Law Enforcement Blazes a Shining Path. Senado. **Congressional Records**, 18 set. 1992, p. S14082.

ditadura, mas um sistema responsivo e representativo oferecem a melhor esperança para a estabilidade.³⁸¹

A observação do Secretário de Estados Baker na reunião emergencial da OEA, supratranscrita, na qual considera o Sendero Luminoso e o narcotráfico os reais beneficiários do golpe, também, deixa transparecer a ideia de que a democracia é a melhor estratégia para lidar com a instabilidade.

A importância que assume o Sendero Luminoso e suas estratégias voltadas para desestabilizar o estado de direito peruano, nos discursos dos atores norte-americanos, remetem à narrativa da Guerra Fria. No entanto, apesar da identidade de termos, a lógica é distinta. A maior preocupação dos Estados Unidos, até o final da década de 80, consistia em evitar a instauração de regimes comunistas e o alastramento dos mesmos pela região da América Central. Não há nenhum indício, nos debates referentes ao problema do Peru, da ameaça de que o comunismo pudesse se espalhar pelo continente. A preocupação com a instabilidade regional diz respeito à possibilidade de outros países se espelharem nas iniciativas de Fujimori, assim, incentivando as instituições militares a retomarem o comando político dos ainda frágeis sistemas democráticos. Portanto, conter o Sendero Luminoso não pode ser entendido a partir da lógica da contenção que guiou as práticas norte-americanas no período anterior à década de 90.

Porém, foi o caráter comunista da organização e as implicações que desse fato derivaram os atores que motivaram seu envolvimento com a questão da política doméstica peruana e sua condução de acordo com a proposta da Resolução 1.080 da Organização dos Estados Americanos. Se, por um lado, não se justifica, com base nos discursos, explicar a atuação dos Estados Unidos segundo a lógica da Guerra Fria: por outro, o imaginário do comunismo, construído nesse período, foi fundamental para criar uma percepção negativa o suficiente para mobilizar os esforços dos tomadores de decisão nesse país. A mais marcante evidência disso é a associação feita pelo Secretário Adjunto de Estado, Bernard Aronson, entre o potencial de destruição do Sendero Luminoso e o holocausto, conforme mencionado em transcrição anterior³⁸². O próprio Secretário de Estado menciona a “esquerdistas maoísta”

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² Essa imagem foi ainda mencionada por outro Congressista, Mr. Pell, ao citar um artigo de Jeremy Stone, publicado no *The Washington Post*: "Pode-se esperar que a reconstrução do Peru na base de uma revolução cultural permanente custará milhões de vidas, enquanto o Presidente Guzman, que se auto-proclamou a Quarta Espada do Marxismo, tenta trazer a sociedade de volta no tempo [...] O Peru pode se mover em direção a um completo colapso, com custos ainda muito maiores, como aconteceu com outra ramificação maoísta similar da revolução cultural da China, Pol Pot no Camboja. [...] Ao invés disso, uma coalizão de interesses deveria salvar o Peru do Sendero. A comunidade internacional de direitos humanos tem a obrigação de ser contra o que o

como um “problema de segurança”³⁸³, a ser considerado. No entanto, as declarações de caráter oficial - ou à imprensa - realizadas pelos membros do Executivo dificultam um pouco mais apreender suas motivações porque os debates, nos quais as ideias foram construídas, não se tornam públicos. As discussões do Congresso, da mídia e dos especialistas, contudo, levam a essas conclusões, assim como algumas constatações de membros do governo. A defesa da democracia peruana e a condenação pelos EUA do autogolpe de Fujimori se trataram, em síntese, de uma recusa ao comunismo.

A outra questão que se coloca para explicar a prática dos Estados Unidos em defesa da restauração da ordem democrática no Peru consiste em tentar entender por que a democracia foi a opção. Como observado ao longo do texto, embora motivados igualmente pela ameaça representada pelo Sendero, os tomadores de decisão não foram unânimes em definir a democracia como a melhor estratégia para resolver as dificuldades de estabilização social que enfrentava o Peru. Enquanto se mostraram sensíveis aos desafios com os quais Fujimori precisava lidar em seu país, alguns aceitaram a situação como condição suficiente para adotar medidas extraordinárias, ao passo que outros acreditavam que a suspensão dos princípios constitucionais não podia ser considerada como solução. No fim, prevaleceu a ideia de que a restauração democrática deveria ser a melhor saída.

Os discursos não esclarecem por que determinados congressistas apoiaram e outros foram contrários à democracia como a melhor estratégia para evitar uma possível desestabilização de maior grau no Peru. Os defensores das práticas de Fujimori, todavia, deixam a entender que o nível de ameaça e desordem interna seria justificativa suficiente para burlar mecanismos constitucionais que, em tese, aumentariam os empecilhos nos processos decisórios e de implementação de políticas. Por sua vez, os favoráveis ao posicionamento dos Estados Unidos em se pronunciarem contrários às ações do presidente peruano acreditam que, não importando a magnitude das dificuldades encontradas, somente por meio da democracia é possível lidar com esses problemas de forma adequada, pelo paulatino fortalecimento das instituições. Interromper o funcionamento das mesmas, apenas, agravaria a situação e atenderia aos interesses da guerrilha.

O executivo, em todas as suas declarações públicas, adota a postura de defesa da democracia. Sua justificativa, ao menos a oficial, está relacionada à defesa do princípio

Secretário Adjunto de Estado Bernard Aronson o 'terceiro holocausto' em nosso tempo depois de Hitler e Pol Pot. Peru under Seige. Senado. **Congressional Records**, 6 ag. 1992, p. S11760 e S11761.

³⁸³ US Department of State Daily Briefing nº. 55, 13 abr.1992, Porta-voz do Departamento de Estado Margaret Tutwiler.

democrático. A porta-voz da Secretaria de Estado, em entrevista a jornalistas que a indagavam acerca do posicionamento dos Estados Unidos frente aos eventos no Peru, afirma:

[Secretário Adjunto de Estado Bernard Aronson] disse que o Presidente Fujimori herdou problemas severos, que qualquer reforma necessária deve ser perseguida dentro do arcabouço constitucional. Nós estamos agora no terceiro ano de um programa de \$ 3,4 milhões para ajudar o Peru a reestruturar seu sistema judiciário. Nós temos outros \$ 5 milhões de orçamento para reformas do judiciário e da polícia daquele país nos próximos cinco anos, e um programa de \$ 500.000 que já treinou juízes e policiais no Peru. [...] Nós estamos preparados para dar assistência de outras formas. Nós também não acreditamos que o status quo está bom; ao contrário. Nossa disputa não é sobre a necessidade de reforma no Peru. Nossa disputa é sobre o jeito que o Presidente Fujimori decidiu fazer essas reformas [...] Eu caracterizaria as afirmações do presidente, do Secretário de Estado e as nossas próprias sobre o que é preciso fazer para restaurar a constitucionalidade como afirmações políticas. [...] Você não pode abrir mão dos seus princípios. É isso que o Secretário Baker disse no seu discurso ontem. [...] mas eu também estou muito ciente de nossa política em relação a deposições, golpes ou subversões da democracia, e é essa a visão dos EUA em relação ao que ocorreu³⁸⁴.

A relevância do princípio democrático para a política externa dos Estados Unidos foi discutida no capítulo 3, em maiores detalhes, mas vale salientar que a literatura atribui uma renovação desse princípio na leitura da política internacional, por parte dos EUA, embora de forma bastante pragmática no governo Bush. Se o interesse em difundir a democracia não é capaz, sozinho, de explicar satisfatoriamente as ações dos Estados Unidos no caso do Peru, parece ser sim um elemento complementar a ser considerado na equação. Isso fica ainda mais claro quando se pensa em termos das razões morais, tal como compreendida por Kratochwil.

De acordo com a teoria desse autor, a razão para as práticas dos atores podem ser apreendidas por seu caráter moral. Não se trata, no entanto, da razão instrumental, mas da *razão moral*, determinada por um sentimento com relação ao outro que deve ser explicada com base no contexto intersubjetivo que atribui significados às ações e fatos sociais. Até o momento, o texto procurou mostrar como está construído o contexto intersubjetivo, ou seja, quais os elementos de ordem cultural, histórica, ideológica e também pragmática que permeiam e fazem a mediação entre os atores e sua defesa da democracia no caso do Peru, em 1992. Cabe agora se analisar em que elementos de ordem moral se sustentam suas ações, considerando a definição de razão, segundo Kratochwil.

Das narrativas aqui transcritas e revisadas, o senso de obrigação aparece como um elemento a ser considerado no campo da *razão moral*. A ideia da obrigação surge principalmente quando relacionada à necessidade de defender a democracia como forma de

³⁸⁴ Ibidem, nota 62.

garantir a estabilidade. No entanto, sua construção no discurso, em referência ao contexto intersubjetivo, essa obrigação não implica em responsabilidade, mas sim em solidariedade. Os Estados Unidos não se sentem responsabilizados pela manutenção ou restauração da democracia no Peru. Contudo, acreditam que, enquanto um exemplo da democracia, cujos princípios de liberdade e dos direitos humanos são concebidos como universais, sentem-se compelidos a defender esses mesmos princípios adiante da ameaça do Sendero Luminoso, encarada como potencialmente devastadora.

4.1.2 O Terceiro Mandato: a Fraude Eleitoral de 2000

Durante a campanha para a presidência no Peru em 2000, observadores internacionais da OEA, do Carter Center, da *National Democratic Institute*, dentre outros, incluindo a organização governamental peruana *Transparencia*, denunciaram manipulação no processo eleitoral por parte do governo para favorecer a vitória do presidente Fujimori, que concorria ao seu terceiro mandato. O candidato de oposição de maior visibilidade, Alejandro Toledo, se retirou do pleito em decorrência das irregularidades. Fujimori negou os pedidos para adiar a data das eleições e venceu no primeiro e no segundo turno, ocorridos em 9 de abril e em 28 de maio de 2000 respectivamente.

Popular por ter findado com a ameaça que representavam as guerrilhas à segurança do país e pelo sucesso de suas políticas em estabilizar a economia e controlar os altos índices de inflação, Fujimori havia se reeleito para um segundo mandato em 1995. Embora a constituição limitasse a ocupação do cargo por somente dois mandatos consecutivos, Fujimori conseguiu regularizar sua candidatura após destituir três dos sete juízes de um tribunal constitucional que considerou irregular suas intenções de concorrer novamente à presidência. Fujimori tomou posse em julho do mesmo ano sob protestos da comunidade internacional acerca da irregularidade do processo que o elegeu.

Ao contrário do autogolpe de 1992, o segundo momento de crise no Peru se caracterizou pela harmonia e convergência no conteúdo dos discursos dos agentes envolvidos no processo de decisão acerca da defesa da democracia. Os debates, tanto no Legislativo quanto no Executivo americanos, se concentraram em duas dimensões normativas. A primeira diz respeito à política antidrogas. A segunda, ao reconhecimento da via multilateral como o ambiente apropriado e legítimo de ação para lidar com o tema.

Também em oposição ao primeiro episódio, os eventos ocorridos em 2000 relativos à idoneidade do processo eleitoral não levaram à aplicação da Resolução 1080 da OEA. Em uma sessão especial do Conselho Permanente do organismo, em 31 de maio de 2000, os Estados Unidos propuseram a condenação das eleições peruanas e uma resposta coletiva que incluísse sanções ou a expulsão do Peru da OEA. Todos os estados membros, no entanto, foram contrários à proposta³⁸⁵ e, ainda por sugestão dos Estados Unidos, propuseram que a questão fosse tratada em uma reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Internacionais, a ser realizada paralelamente ao encontro da Assembléia Geral do organismo, que ocorreu no Canadá no início de junho do mesmo ano³⁸⁶. Nesse encontro, aprovou-se a resolução que criou uma missão da OEA incumbida da tarefa de contribuir com o fortalecimento da democracia no país andino, "em particular medidas voltadas para a reforma do processo eleitoral, incluindo reforma do judiciário e tribunais constitucionais, assim como fortalecer a liberdade de imprensa"³⁸⁷. A missão organizou encontros de discussão entre o governo, a oposição e organizações não-governamentais e desenvolveu uma agenda de 29 pontos de reforma que deveriam ser realizados por Fujimori. O governo dos Estados Unidos condicionou, em última instância, o futuro das relações bilaterais entre os países ao "apoio incondicional à missão da OEA e à aprovação e implementação de reformas democráticas"³⁸⁸

No tocante às ações norte-americanas, a OEA serviu como o principal interlocutor na mediação do impasse gerado pelas eleições fraudulentas no Peru. Em uma coletiva de imprensa acerca dos temas tratados no encontro entre Clinton e seu equivalente mexicano, Manuel Zedillo, Arturo Valenzuela, à época ocupando o cargo de Diretor para Assuntos Latino Americanos no Conselho de Segurança Nacional³⁸⁹, observou que os presidentes concordaram que o tema do fortalecimento da democracia é "melhor discutido e tratado em um fórum multilateral"³⁹⁰. Da mesma forma, o Secretário de Imprensa Joe Lockhart, salientou o interesse dos Estados Unidos em continuar a trabalhar conjuntamente com a OEA na questão do Peru, e esperava ser esse o curso da política norte-americana até o fim do

³⁸⁵ OAS Opposes Condemning Peru Election, *Washington Post*, Washington D.C., 1 jun, 2000, A15.

³⁸⁶ LAUREDO, Luis J. **Remarks to the Special Session of the OAS Permanent Council Concerning the OAS Electoral Observation Mission to Peru**. Washington D.C., Departamento de Estado, 31 maio, 2000.

³⁸⁷ FAIOLA, Anthony. Latin Nations Take Lenient Attitude Toward Fujimori. *Washington Post*, Washington D.C., 8 jun, 2000, A23

³⁸⁸ LAUREDO, Luis J. **Free and Fair Election in Peru**. Washington D.C., Congressional Testimony, 14 mar, 2001

³⁸⁹ O Conselho de Segurança Nacional é o organismo que assessora diretamente o presidente em questões diversas.

³⁹⁰ VALENZUELA, Arturo. **Press Briefing on President Clinton's Meeting with President Zedillo of Mexico**. Presidential Hall, Washington, D.C., 9 jun. 2000

impasse³⁹¹ e acrescenta em outra ocasião: "Nós acreditamos que o processo que iniciamos com a OEA para levar o Peru de volta a uma democracia plena é o caminho correto (...) "³⁹²

O Congresso também expressou esse mesmo sentimento de interesse em abordar o problema das eleições no Peru e aprovou, unanimemente na Câmara dos Deputados e no Senado, a Res. 43, posteriormente assinada como lei pelo presidente Clinton. "Deveria ser política dos Estados Unidos trabalhar com a comunidade internacional, incluindo a OEA, para assistir as forças democráticas no Peru em restaurarem a democracia em seu país"³⁹³. Da mesma forma mencionou em seus discursos a importância atribuída à observância das regras democráticas: "Essa é uma resolução [S.J. Res. 43] extremamente providencial que deve enviar uma mensagem clara ao governo e povo peruanos de que os EUA se preocupam imensamente a respeito do futuro da democracia naquele país." (...) "Se a eleição não for considerada livre e justa por observadores independentes, essa resolução pede ao governo para revisar a política norte-americana em relação ao Peru e modificar nossas relações políticas, econômicas e militares de acordo."³⁹⁴

Outro elemento relacionado à política para a defesa da democracia diz respeito à guerra antidrogas travada pelos Estados Unidos na região andina.

O governo dos Estados Unidos se pronunciou rapidamente depois dos eventos que levaram Fujimori ao seu terceiro mandato, caracterizando o resultado das eleições como inválida. Mas logo amenizou sua posição e, por meio do Departamento de Estado, declarou 'lamentar' a decisão de Fujimori de dar continuidade ao processo eleitoral apesar das alegações dos observadores internacionais de que não considerariam o resultado como idôneo³⁹⁵. À época da eleição, membros do executivo norte-americano privadamente fizeram observações de que o reposicionamento do governo americano frente às irregularidades eleitorais no Peru deveu-se à existência de outras prioridades na região para além do funcionamento adequado do regime democrático³⁹⁶.

Outros representantes do governo foram mais explícitos em relacionar à cautela tardia do governo aos seus interesses contra as drogas. De acordo com uma reportagem do *The New*

³⁹¹ LOCKHART, Joe. **Press Briefing**. The James S. Brady Press Briefing Room, Washington, D.C., 11 abr, 2000.

³⁹² LOCKHART, Joe. **Press Briefing**. The James S. Brady Press Briefing Room, Washington, D.C., 19 set, 2000.

³⁹³ CHAFEE, L. et al. Senate Concurrent Resolution, 155, 24, outubro, 2000. **S. Com. Res. 155**. Washington, D.C., S10931-S10932, outubro, 2000.

³⁹⁴ Senado – 106th Congress (1999-2000). **Democracy in Peru**. Congressional Record, 7 abr. 2000, p. S2444.

³⁹⁵ MARQUIS, Christopher. U.S. Retreats on Peru Vote; Assessment is not 'Final'. **The New York Times**, Nova Iorque, 31 maio, 2000, A5.

³⁹⁶ Ibidem

York Times, funcionários de diversos departamentos do governo afirmaram não estarem certos de como lidar com a situação no Peru. Apesar das claras tendências autocráticas de Fujimori, o presidente desfrutava de um alto índice de popularidade e conseguia garantir certo nível de paz e prosperidade no território peruano, além de ser um aliado na luta contra as drogas. "O Peru é um país tão essencial para nós" afirma um funcionário envolvido com a estratégia norte-americana antidrogas no país andino. Qualificar Fujimori como antidemocrático poderia forçar os Estados Unidos a agir de forma a minar os progressos alcançados até o momento em uma região cada vez mais problemática, salientou um dos membros do governo não-identificados, entrevistados pelo jornal³⁹⁷.

Por esse motivo, o governo dos Estados Unidos optou por continuar a trabalhar cooperativamente com Fujimori a fim de encontrar uma saída para restaurar o funcionamento regular das instituições democráticas³⁹⁸. Devido ao papel que cumpria o Peru na política antinarcóticos dos Estados Unidos, o governo Clinton evitou fazer críticas abertas ao comportamento do Peru, apesar crescentes das denúncias de corrupção, sobretudo relacionadas à Montesinos e indicações de intenções antidemocráticas por parte de Fujimori. A participação do embaixador norte-americano na cerimônia de posse do terceiro mandato de Fujimori indica que esse comportamento não se alterou. Em caráter privado, representantes do governo reconhecem que o interesse em manter relações cordiais com o Peru em favor da continuidade da política de combate ao tráfico ilegal de drogas teve um peso na decisão dos Estados Unidos de não adotarem uma postura de confrontação com Fujimori³⁹⁹.

Apesar do interesse em manter relações cordiais que permitissem a manutenção de políticas cooperativas no campo antidrogas, um membro do alto escalão do governo americano afirmou que, não obstante a mudança de tom, os Estados Unidos estavam prontos para reconhecer o processo como uma interrupção do governo democrático e "apoiar a convocação da Organização dos Estados Americanos para uma reunião emergencial entre Ministros do Exterior"⁴⁰⁰. O governo, apesar da constante menção à importância de manter boas relações com o Peru em benefício da sua guerra contra as drogas, insistiu que os Estados Unidos não marginalizariam o imbróglio democrático e defenderiam a realização de eleições

³⁹⁷ Ibidem

³⁹⁸ Declaração de um membro do governo não-identificado. (MARQUIS, Christopher. Officials Say Skeptical U.S. Plans to Work With Fujimori. **The New York Times**, Nova Iorque, 22 jul, 2000, p. 5.)

³⁹⁹ Ibidem

⁴⁰⁰ MARQUIS, C., Op. cit. 31 maio, 2000

justas porque, por um lado, seriam positivas para o Peru e, por outro, "fortaleceria[m] o compromisso hemisférico com os princípios democráticos"⁴⁰¹.

O Congresso também adotou essa mesma postura de tentar harmonizar o interesse pela democracia com os interesses da política antidrogas. O Deputado Gilman (Republicano, NY) observou que "a ausência de eleições livres e justas no Peru se constitui em grande revés para os peruanos e para a democracia no hemisfério. [Esse fato] Pode resultar em instabilidade no Peru e colocar em risco os objetivos relacionados à política antinarcóticos no Peru e na região"⁴⁰². Praticamente um ano antes, o mesmo deputado havia anunciado: "o Peru tornou-se também um bom parceiro na guerra contra as drogas"⁴⁰³.

Em defesa da democracia, alguns membros do Congresso foram mais críticos com a posição do governo de voltar atrás na condenação dos eventos que levaram à eleição de Fujimori, alegando que criaria um precedente no hemisfério para adoção de medidas autoritárias, cada vez mais frequente entre líderes eleitos nos países da região⁴⁰⁴. O Congresso retirou do orçamento de assistência externa para o Peru US\$42 milhões e demonstrou intenção de aumentar os cortes⁴⁰⁵. "O risco aqui", explicou o Deputado Democrata de Nova Jersey, Robert Menendez, "reside em mandarmos a mensagem para o resto do hemisfério de que, se você cooperar conosco na política de interdição de narcóticos, qualquer coisa que fizer, incluindo a supressão da democracia, está bom"⁴⁰⁶.

Em setembro de 2000, Fujimori, já cumprindo seu terceiro mandato, declarou sua intenção de convocar novas eleições. O pronunciamento ocorreu uma semana depois de uma fita de vídeo ter sido divulgada na qual o chefe do serviço de inteligência peruano, Vladimir Montesinos, o braço-direito de Fujimori, aparecia aparentemente subornando um político de oposição com o intuito de trazê-lo para o partido do presidente. No mesmo dia, a OEA pediu ao presidente peruano que demitisse Montesinos.

De acordo com o Porta-Voz do Departamento de Estado, a decisão de Fujimori foi tomada pouco mais de uma semana depois de ter se encontrado com a Secretária de Estado Madeleine Albright em uma reunião da ONU, em Nova Iorque. Um membro sênior do

⁴⁰¹ Ibidem

⁴⁰² Câmara dos Deputados – 106th Congress (1999-2000). **Sense of Congress that President of United States Should Encourage Free and Fair Elections and Respect for Democracy in Peru**. Congressional Record, 11 abr. 2000, p. H2089.

⁴⁰³ Câmara dos Deputados – 106th Congress (1999-2000). **Freedoms in Peru**. Congressional Record, 11 fev. 1999, p. E221.

⁴⁰⁴ MARQUIS, C., Op. cit., 22 jul, 2000

⁴⁰⁵ Ibidem

⁴⁰⁶ Ibidem

executivo informou para reportagem do *The New York Times* que nos meses anteriores à reunião, o governo dos Estados Unidos aumentara a pressão para que Fujimori realizasse reformas no judiciário, no sistema eleitoral e garantisse a liberdade de imprensa, ameaçando não manter relações bilaterais regulares com o país⁴⁰⁷.

A renúncia de Fujimori levou-o a exilar-se no Japão. A convocação de novas eleições ocorreram em 8 de abril de 2001, com a subsequente vitória do candidato de oposição Alejandro Toledo.

O segundo caso de crise no Peru mostra-se interessante por tratar-se de uma percepção de quebra da ordem democrática sem que haja tido um golpe de estado ou a suspensão de direitos constitucionais. Ainda assim, esteve relacionado tanto a um aspecto institucional quanto à legitimidade do poder garantida por processos eleitorais livres e justos. Embora tenha prevalecido a opção multilateral, o interesse em manter relações cordiais e cooperativas com o Peru fez com que os Estados Unidos não descartassem uma ação mais direta de envolvimento na crise caso as iniciativas da OEA não trouxessem resultado. Nesse sentido, comenta Lockhart: "Eu acho que é importante que ele entenda (Fujimori) que nós precisamos trabalhar por meio do processo da OEA⁴⁰⁸", corroborado pelo enviado dos Estados Unidos à organização para lidar com a crise no Peru Luis J. Lauredo: "Estamos otimistas" com a atuação da OEA, "mas não somos ingênuos"⁴⁰⁹.

4.2 HONDURAS

A situação de crise em Honduras se intensificou com a destituição do chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas pelo presidente Manuel Zelaya, poucos dias antes de ser deposto de seu cargo, dia 28 de junho de 2009. Nesse mesmo dia, Zelaya foi expulso do país e levado para a vizinha Costa Rica por membros das forças armadas. A expatriação do presidente foi o auge de um processo de descontentamento político por parte do Congresso, de empresários e de setores militares e do poder judiciário em face do comportamento e das intenções de Zelaya de reformar a Constituição. O desenrolar e o desfecho desse capítulo na

⁴⁰⁷ PERLEZ, Jane. Uncertain Timing for Peru Election Gives U.S. Concern. **The New York Times**, Nova Iorque, 17 set, 2000, p. A1.

⁴⁰⁸ LOCKHART, Joe. **Press Briefing**. The James S. Brady Press Briefing Room, Washington, D.C., 29 set, 2000.

⁴⁰⁹ FAIOLA, Anthony. Latin Nations Take Lenient Attitude Toward Fujimori; U.S. Sought Condemnation of Peruvian Leader. **The Washington Post**, Washington, D.C., 8 jun, 2000, p. A23.

história do continente suscitam questões importantes da política de promoção da democracia dos EUA para a América Latina, tema de estudo desta pesquisa e, portanto, merece reflexão mais atenta.

Simpatizante do projeto bolivariano, o presidente desejou seguir o mesmo caminho trilhado por outros países adeptos da doutrina: emendar a Constituição de forma a permitir a reeleição para o principal cargo do executivo. O presidente buscava legitimar essa alteração por meio de uma consulta popular, que serviria ao propósito de aprovar a realização de um plebiscito constitucional para decidir o assunto. A proposta era controversa e foi rechaçada pelo legislativo – inclusive não obtendo o respaldo de seu próprio partido político, pelo judiciário, assim como por parte das forças armadas. Nesse contexto, foi executada a operação de destituição do presidente, um plano organizado por militares, com o apoio da Suprema Corte e do Congresso.

A confrontação política entre o presidente deposto Manoel Zelaya e a autoridade que assumiu o poder *de facto* no país após sua destituição, Roberto Micheletti, não ficou restrita ao plano retórico das acusações e justificativas. Partidários de Zelaya e a polícia do governo *de facto* se enfrentaram em diversas ocasiões nas ruas de Tegucigalpa. A violência se acentuou com o retorno clandestino do presidente ao país, que passou a residir e trabalhar na sede da embaixada brasileira, em Honduras. Frente à instabilidade social e à proximidade das eleições, que não foram canceladas com a entrada do governo interino, crescia a necessidade de se firmar um acordo entre as partes capazes de restaurar a regularidade democrática. Depois de muitas tentativas de negociação, finalmente, elaborou-se um documento aceito por todos os envolvidos, assinado no dia 30 de outubro.

Segundo as disposições do acordo Tegucigalpa-San Jose, o calendário eleitoral – estabelecido antes do golpe e, portanto, seguindo as determinações constitucionais de Honduras – deveria ser mantido e recaía sobre o Congresso a responsabilidade de decidir se Zelaya deveria ou não ser restituído no cargo de presidente. A manutenção da data das eleições presidenciais e o retorno de Zelaya ao poder estavam no centro da resolução da crise e, portanto, da possibilidade de restabelecimento da ordem democrática.

O golpe em Honduras se mostra particularmente interessante para se discutir o problema da cultura política democrática. Ao assumir o comando do país, o governo *de facto* não investiu contra nenhuma instituição estabelecida e manteve inalterada a composição, o funcionamento e a autonomia do legislativo e do judiciário tal como vigentes nos anos anteriores. Portanto, os princípios que estruturam a relação entre a sociedade e o governo

permaneceram os mesmos. O ato ilegítimo que caracterizou o golpe reside na substituição forçada do presidente eleito, em caráter interino, até as eleições que ocorreram em novembro passado. O golpe foi um artifício ao qual recorreu a elite hondurenha para evitar uma tentativa, considerada ilegal pela justiça de Honduras, de modificar a Constituição por parte de Zelaya. De acordo com os defensores do governo interino, não houve um golpe, mas uma "deposição constitucional". Em outras palavras, o que se assistiu foi a violação das regras democráticas para salvaguardar a continuidade do próprio regime - um contra-senso.

Os países da América Latina foram unânimes e rápidos em condenar os eventos ocorridos em Honduras como uma manobra ilegal. O posicionamento decidido desses países teve uma repercussão muito positiva em facilitar o envolvimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) na crise. Desde o princípio do imbróglio, a OEA esteve avante das conversações diplomáticas e fez diversas investidas para engajar os grupos em conflito numa negociação. Apesar de seu esforço e disponibilidade, a organização não foi bem-sucedida e acabou tendo um papel bastante marginal na conclusão do acordo firmado.

Em parte, a debilidade da OEA em trazer resultados se deve ao distanciamento dos Estados Unidos com relação à situação em Honduras. O governo norte-americano, conquanto tenha esboçado uma posição ambígua no primeiro momento, juntou-se aos países latino-americanos e aos demais membros da comunidade internacional e repudiou o golpe. O não-reconhecimento do governo *de facto* hondurenho por parte dos EUA foi fundamental para criar as condições de barganha que levaram ao acordo que deu fim à crise. Muito dependente da economia dos EUA, a sociedade como um todo, mas, sobretudo, empresários e o setor agroexportador, sentiu o impacto negativo da suspensão temporária de investimentos, ajuda financeira e liberação de vistos de viagem.

A decisão dos Estados Unidos de mudar sua posição quanto ao reconhecimento do governo eleito em 29 de novembro, independentemente da restituição de Zelaya ao poder em data anterior à cerimônia de posse, contrariava a posição da esmagadora maioria dos países da América Latina. Após essa declaração dos EUA, o Congresso hondurenho perdeu o principal incentivo que possuía para alterar o *status quo* e criar as condições para que a transição ocorresse dentro de um arcabouço legal.

Conforme visto no caso do Peru, a Resolução 1.080 e a Carta Democrática Interamericana abrem algum espaço de interpretação para os países atenderem sua norma acerca da interrupção dos processos democráticos, embora seja bem-explicito com relação à legitimidade do exercício do poder. A situação vivenciada no Peru, em 1992, foi particular no

sentido que o próprio presidente eleito, Fujimori, revogou a constituição, dissolveu o Congresso e se propôs a reorganizar a administração do judiciário, da Suprema Corte, do Tribunal Constitucional de Garantias e do Ministério Público. Apesar do exercício do poder legalmente constituído não ter sido afetado, a iniciativa por parte de Fujimori de desabilitar as demais instituições democráticas levou à Organização dos Estados Americanos (OEA) a considerar o caso uma violação dos princípios constitucionais e acionar a Resolução 1.080 para pressionar o presidente a revogar sua decisão.

Os eventos ocorridos em Honduras, em junho de 2009, também, apresentam características peculiares frente aos golpes de Estado tradicionais. Apesar do presidente eleito ter sido forçado a deixar o país, as demais instituições que compõem o sistema político hondurenho se mantiveram funcionando regularmente.

A Carta Democrática não é tão explícita quanto à Resolução 1.080 com relação ao exercício legítimo do poder, mas relata, no seu artigo 20, que caso, em um Estado Membro,

[...] ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar conveniente⁴¹⁰.

O governo dos Estados Unidos assim interpretou a situação e, ainda no dia 28 de junho de 2009, a Secretária de Estado, Hillary Clinton, divulgou uma nota na qual afirmava que:

A ação tomada contra o presidente Mel Zelaya viola os princípios da Carta Democrática Interamericana e, portanto, deve ser condenada por todos. Nós chamamos todas as partes em Honduras a respeitar a ordem constitucional e o estado de direito, a fim de reafirmar sua vocação democrática e comprometerem-se a resolver questões políticas de maneira pacífica e por meio do diálogo. Honduras deve abraçar os princípios da democracia reafirmados na reunião da OEA que ela mesma sediou a menos de um mês atrás⁴¹¹.

Conquanto tenha ocorrido alguma controvérsia com relação ao posicionamento do governo em considerar ou não as ações contra Zelaya um golpe de Estado, no dia 01 de julho, em uma teleconferência entre jornalistas e dois membros seniores do Departamento de Estado, um deles confirmou que "tanto o Presidente quanto o Secretário de Estado

⁴¹⁰ Carta Democrática Interamericana, Organização dos Estados Americanos, 11 set. 2001.

⁴¹¹ CLINTON, Hilary Rodham. **Situation in Honduras. Secretary's Remark**. Secretária de Estado, Washington, D.C, 28 de junho de 2009.

descreveram os eventos como um golpe"⁴¹² e o Porta-Voz do Departamento de Estado, Ian Kelly, no mesmo dia, em uma sessão com a imprensa, declarou que os Estados Unidos não reconheciam o governo *de facto* do Presidente Michellti⁴¹³. O posicionamento do executivo frente à definição dos fatos como um golpe se manteve constante desde o início até o final das negociações com os políticos hondurenhos, nas primeiras semanas de novembro de 2009.

A consistência do posicionamento do executivo, no entanto, sofreu forte pressão por parte do Congresso, que, logo nos primeiros dias após o ocorrido, manifestou seu desconforto com a decisão do governo. Em 7 de julho, em uma sessão plenária, o Senador DeMint, republicano eleito pela Carolina do Sul, pronunciou-se para "expressar" suas "preocupações sobre a resposta deste governo à situação em Honduras"⁴¹⁴ e, em 9 de julho, o Senador Cornyn, republicano eleito pelo Texas, reitera a percepção de seu colega ao afirmar que:

Infelizmente, o governo de Obama tomou notoriamente assumiu a posição errada em relação à Honduras. Desde o primeiro dia, a Casa Branca e o Departamento de Estado emitiram pronunciamentos contundentes em defesa de Mel Zelaya e não ofereceram nenhum apoio a às outras instituições constitucionais em Honduras." E continua "só nessa semana em Moscou, o Presidente Obama mais uma vez solicitou o retorno de Mel Zelaya ao poder, o mesmo que Hugo Chávez, Raul Castro e Daniel Ortega estão fazendo."⁴¹⁵

A opinião do Congresso também não sofreu alteração até o final do processo. A discordância frente ao posicionamento do governo se limitou ao fato de que o Congresso, na sua esmagadora maioria⁴¹⁶, julgou o processo de destituição de Zelaya em conformidade com as leis e os procedimentos democráticos hondurenhos. A Deputada Ros-Lehtinen (Deputada Republicana do Comitê da Câmara de Assuntos Internacionais) expõe essa opinião com clareza, no dia 28 de julho:

Eu me levanto em apoio ao povo de Honduras. Eu me levanto em apoio às instituições democráticas hondurenhas e as autoridades legais que se negam a serem coagidas a ignorarem sua Constituição e o estado de direito e que se recusam a ter seu futuro como nação e sociedade democrática seqüestrado. Por meses antes de 28 de junho de 2008, Manuel Zelaya perpetrou campanha sistemática para subverter a Constituição de Honduras com o objetivo de reforçar e estender seu próprio

⁴¹² Background Briefing on the Situation in Honduras. Teleconferência com dois membros seniores do Departamento de Estado, Washington, D.C., 1 de julho de 2009.

⁴¹³ **Remarks to the Press.** Porta-Voz do Departamento de Estado Ian Kelly, Washington, D.C., 1 de julho de 2009.

⁴¹⁴ **Congressional Records**, Senado, 155, S 7168, 7 jul. 2009.

⁴¹⁵ **Congressional Records**, Senado, 155, S 7313, 9 jul. 2009.

⁴¹⁶ Dentre as discussões do Congresso dedicadas ao assunto entre janeiro de 2009 e fevereiro de 2010, somente um representante se manifestou de acordo com o posicionamento do governo em condenar o golpe ocorrido em Honduras: Mr. McGovern. **Congressional Records**, Senado, 155, H 8795.

governo. [...] A Suprema Corte de Honduras, os tribunais administrativos, o Advogado Geral, o Comissário para os Direitos Humanos, o Supremo Tribunal Eleitoral e o Congresso Nacional declararam que esse referendun é ilegal. Mas nada disso o impediu.⁴¹⁷

Na realidade, conforme foi se aproximando a data prevista das eleições presidenciais em Honduras, a posição do Congresso se tornou ainda mais crítica à forma como o governo se colocou frente à questão, como se detecta na próxima parte do texto.

Segundo Kratochwil, os significados contidos no contexto intersubjetivo permitem interpretar e explicar as práticas dos atores a partir da apreensão normas e regras que o organizam. No caso específico da política de defesa da democracia dos Estados Unidos para a crise que se instaurou em Honduras, em finais de junho de 2009, as posições do Executivo e do Congresso foram divergentes e expostas de maneira bastante explícitas por seus membros. Por esse motivo, na leitura feita do contexto intersubjetivo, dois elementos normativos apareceram de forma bastante clara.

No caso do Presidente e do Departamento de Estado, as duas instâncias que se ocuparam diretamente do problema no âmbito do Executivo, a decisão de condenar o golpe e apoiar a disposição da OEA em evocar a Carta Democrática Interamericana parece ter sido motivada por seu interesse no multilateralismo.

O governo Obama, mesmo antes de ocupar o cargo de presidente, declarou, no decorrer de sua campanha, sua intenção de perseguir uma política de fortalecimento das relações multilaterais. No caso particular de Honduras e da OEA, o interesse em trabalhar em harmonia e conforme o direcionamento sugerido pela organização fica demonstrado no fato do executivo dos EUA salientar, nos discursos oficiais, nos documentos da imprensa analisados⁴¹⁸ que tratam diretamente do assunto, a liderança da organização multilateral no processo de negociação e resolução da crise, assim como a disposição dos Estados Unidos de agir cooperativamente. A tentativa do presidente da Costa Rica, Oscar Arias, em formular um plano de ação que promovesse o diálogo nacional, denominado Processo de San Jose, que posteriormente sofreu algumas modificações e se transformou no Acordo Tegucigalpa-San Jose, assinado pelas partes em conflito no país, no dia 30 de outubro de 2009, figurou como a principal iniciativa da OEA para mediar a questão e acabar com o impasse político em Honduras. A iniciativa contou com o apoio dos Estados Unidos, que consideraram essa a

⁴¹⁷ **Congressional Records**, Senado, 155, H 8952, 28 jul. 2009.

⁴¹⁸ Foram analisados os documentos pertinentes à questão disponibilizados pelo Congressional Record, pelo Departamento de Estados e pelo banco de dados American Presidency Project, da Universidade da Califórnia, em Santa Barbara, entre 01 de janeiro de 2009 a 28 de fevereiro de 2010.

principal frente de ação com relação à crise hondurenha, conforme demonstra parte do discurso proferido pelo porta-voz do Departamento de Estado, Ian Kelly, no dia 22 de setembro de 2009:

Nós reforçamos a necessidade de diálogo. Os Estados Unidos apóia a missão proposta pela Organização dos Estados Americanos para promover esse diálogo. Nós encorajamos as partes a assinar e implementar imediatamente o Acordo de San Jose, que continua sendo a melhor alternativa para resolução da crise.⁴¹⁹

A constante referência à necessidade de se atender aos princípios expostos pela Carta Democrática também demonstra como o multilateralismo jogou um papel importante na decisão dos Estados Unidos em defender a democracia.

Entretanto é importante notar nesse momento que nós estamos trabalhando com nossos parceiros na OEA, por meio da Carta Democrática Interamericana, para tentar compor uma resolução dessa interrupção da democracia e da ordem constitucional. Por essa razão, nós determinamos que esperaremos até que o Secretário Geral tenha acabado sua iniciativa diplomática e reportado à Assembléia Geral, no dia 6 de julho, antes de tomarmos qualquer outra medida em relação à ajuda externa. [...] Em relação a detenção ilegal e expulsão do Presidente Zelaya; esse foi um ato inconstitucional e ilegal e não pode ser tolerado. Nas resoluções com as quais nós nos associamos, ou co-patrocinamos nas Nações Unidas, nós solicitamos o incondicional retorno do Presidente Zelaya. [...] É claro que o consenso internacional nesta questão, do qual fazemos parte [...] e o que o presidente dos EUA solicitou, o que líderes por todo o hemisfério solicitaram é que isso, por meio de um diálogo pacífico em concordância com a Carta Democrática Interamericana é o caminho para restabelecer a ordem democrática e constitucional em Honduras.⁴²⁰

O Congresso, por sua vez, ao aceitar a destituição do Presidente de Honduras como um processo realizado dentro das regras democráticas, justificou sua posição segundo as previsões legais da Constituição hondurenha e no caráter antiamericano de aceitar o processo como um golpe. As duas justificativas se encontram interligadas na lógica do discurso dos congressistas.

Alegando precisar de maiores esclarecimentos acerca do caso, o Deputado Shock (Illinois) encomendou à divisão de pesquisa do Congresso⁴²¹ um relatório que descrevesse em detalhes os acontecimentos e fizesse uma leitura cuidadosa dos artigos constitucionais a fim

⁴¹⁹ KELLY, Ian. **Situation in Honduras**. Porta-Voz do Departamento de Estado, Washington, D.C., 22 de julho de 2009.

⁴²⁰ Background briefing on the situation in Honduras. Teleconferência com dois funcionários seniores do Departamento de Estado. Washington, D.C., 1 de julho de 2009.

⁴²¹ O setor do Congresso responsável por elaborar esses relatórios se chama Congressional Research Service (CRS).

de determinar se houvera ou não um golpe de estado em Honduras, como classificou o Executivo. O relatório afirma, segundo o representante, que

[...] basicamente, [os pesquisadores] chegaram a conclusão que o que tinha acontecido [em Honduras] estava de acordo com a Constituição de Honduras, que o Congresso e a Suprema Corte daquele país tem a autoridade de responsabilizarem seus representantes eleitos, que eles têm o poder de votar e tomar medidas caso acreditem que os líderes de seu país estão sendo dilatórios em seus deveres e de pedirem que sejam removidos de seus cargos.⁴²²

As observações que seguem essa mesma linha de raciocínio são muitas. Curiosamente, ainda quando reconhecem que a expulsão de Zelaya foi uma prática contrária às disposições democráticas do país, os congressistas consideram que, dado o fato de que todas as instituições do país se envolveram no processo, continuaram funcionando normalmente e mantiveram o calendário eleitoral previamente estabelecido pela justiça de Honduras, esse fator não era relevante o suficiente para julgar o caso como um golpe. Essa posição fica clara em pronunciamento no congresso da Deputada Roskam, no qual descreveu a viagem realizada por delegação da casa a Honduras, após o início da crise e reuniões que os representantes norte-americanos tiveram com representantes hondurenhos.

No curso das reuniões, Presidente Micheletti admitiu dois erros. Ele foi bastante transparente. Ele disse [...]: ‘nós não tínhamos autoridade para remover o presidente Zelaya do país. Nós não tínhamos essa autoridade. Foi um erro’. [...] Ele também disse que eles não tinham autoridade para fechar dois canais de televisão. Eram estações pequenas, que estavam transmitindo a insurgência. ‘Nós não tínhamos autoridade para fechá-los. Foi um erro. Nós nos arrependemos. Nós estamos em processo de reabri-las’. [...] Aqui estamos, membros do Congresso dos Estados Unidos, sentados com membros da Suprema Corte hondurenha e eu fiquei pensando quem nós éramos para fazer um juízo de valor acerca de como os membros da Suprema Corte hondurenha estão interpretando sua própria Constituição.⁴²³

Seguindo a mesma linha, o Deputado Shock, ao discorrer sobre a pesquisa encomendada por ele, faz a seguinte ressalva:

Entretanto, o relatório também concluiu que a expulsão do Sr. Zelaya do país foi uma violação da Constituição daquele país, citando a parte da Constituição que diz com clareza que, mesmo que você viole a lei hondurenha, você deve ser julgado, mesmo que preso, mas nunca expulso do país. [...] Entretanto, baseado na conclusão dessa pesquisa jurídica e na conclusão de diversos experts, o que ocorreu em Honduras até o momento da expulsão do Sr. Zelaya estava de acordo com a Constituição hondurenha. [...] O que é importante considerar a partir de agora não é

⁴²² **Congressional Records**, House, 155, H 11705, 22 out. 2009.

⁴²³ *Ibidem*.

se o Sr. Zelaya está na Embaixada Brasileira, se ele será julgado ou se ele terá anistia etc. O que é importante é que a gente continue a promover a democracia.⁴²⁴

O argumento para desconsiderar esse fator em suas ponderações decorre, por um lado, da construção de uma leitura sobre a população hondurenha como favorável às iniciativas de seu governo e sobre o envolvimento da OEA, e da comunidade internacional em geral, como uma ingerência: por outro lado, da tentativa de Zelaya de subverter a ordem constitucional ao insistir em realizar um referendo sobre a possibilidade de re-eleição.

O olhar do Congresso direcionado aos fatores domésticos para avaliar negativamente a postura do Executivo em condenar a situação como um golpe de Estado reside na percepção de que Zelaya defende um discurso antiamericano. A associação com os protagonistas da ALBA, sobretudo com Chávez, é uma constante no discurso dos representantes do Legislativo.

Em um sentido, o reconhecimento das eleições presidenciais previstas para acontecerem no dia 29 de novembro de 2009, as posições do Congresso e do Executivo convergiram. Conforme o tempo foi passando e a OEA não obtinha sucesso em fazer com que as partes concordassem com termos comuns que possibilitassem a assinatura de um acordo, o Congresso começou a pressionar o governo a aceitar o resultado das eleições. Desde o princípio da crise, contudo, o Executivo acompanhou os demais países membros da OEA em exigir o retorno incondicional do presidente Zelaya ao poder como condição para que o regime democrático fosse considerado regularizado. O Congresso pediu, em diferentes ocasiões, que o Presidente e a Secretária de Estado revisassem essa posição, de forma bastante veemente, em especial, no final de outubro, alegando que os Estados Unidos, historicamente, reconheciam os processos eleitorais como uma forma legítima de garantir a manutenção do regime democrático na sua prática de política externa. Adicionalmente, a organização das eleições e a definição de sua data tendo sido marcada antes dos acontecimentos relacionados à crise, a declaração prévia ao ocorrido dos candidatos ao pleito e sua manutenção na competição para o cargo, aliadas à percepção de que um processo eleitoral idôneo, cujo resultado colocaria no poder um representante legítimo, seria a única solução para o impasse político em Honduras, também, foram fatos mencionados com frequência para justificar a necessidade de reconhecimento por parte dos Estados Unidos do candidato vencedor. Foram diversos os discursos nesse sentido no plenário do Congresso americano:

⁴²⁴ Ibidem.

Então, isso é o que aconteceu. O processo democrático continua em Honduras. As eleições marcadas antes de todo esse imbróglio e toda a crise começar continuam seu curso. E óbvio, nós aqui nos Estados Unidos e ao redor do mundo deveríamos estar aplaudindo o povo heróico de Honduras e a forma como estão seguindo sua Constituição e preservando suas instituições e o estado de direito e sua democracia. No entanto, infelizmente, esse não é o caso.⁴²⁵

O fim do jogo que eu antevejo é que nós precisamos pressionar por eleições livres e justas. Nós precisamos pressionar pelo estado de direito e democracia em Honduras e ter certeza de que a vontade do povo hondurenho seja respeitada no dia 29 de novembro. Nós, como os Estados Unidos, promotores da democracia ao redor do globo, mandamos observadores internacionais e os recursos e apoio necessário para garantir que eleições livres e justas ocorram em 29 de Novembro.⁴²⁶

O Executivo, por fim, cedeu às pressões do Congresso. Na última semana de outubro, ainda sem um acordo mediado pela OEA, os Estados Unidos tomaram a frente das negociações e, por determinação do Presidente Obama e da Secretária de Estado Clinton, enviaram uma missão composta pelo Secretário Adjunto para Assuntos do Hemisfério, Thomas Shannon; pelo Vice-Secretário Adjunto para Assuntos do Hemisfério, Craig Kelly; e pelo Assistente Especial da Presidência para Assuntos do Hemisfério, Dan Restrepo. Em 30 de outubro, foi assinado o acordo Tegucigalpa-San Jose, que estipulou algumas condições para o retorno da ordem constitucional no país. O acordo não previa, *a priori*, a reinstalação de Zelaya à presidência; deixava a decisão a cargo do Congresso de Honduras, que votou contra seu retorno. Os Estados Unidos, ainda antes mesmo da decisão do Legislativo, já deram sinais de que reconheceriam o novo presidente com a condição de que os termos do acordo fossem cumpridos independentemente do resultado da votação na Casa. E assim o fizeram. Dada a decisão, os Estados Unidos reiteraram sua posição e se comprometeram a considerar a crise encerrada caso a situação fosse conduzida em conformidade com os outros quesitos do contrato assinado pelas partes. Em discurso proferido no dia 23 de novembro, Arturo Velenzuela, Secretario Especial do Departamento de Estados para Assuntos do Hemisfério, esclarece essa posição americana:

Deixe-me ser bastante claro, no entanto, que apesar de uma eleição acontecer de acordo com os padrões internacionais ser uma condição necessária para Honduras retornar como um membro de estatura à Organização dos Estados Americanos, ela não é uma condição suficiente. Necessária, porém insuficiente. Para isso ocorrer, as partes em Honduras devem implementar o acordo Tegucigalpa-San Jose por completo.⁴²⁷

⁴²⁵ Ibidem.

⁴²⁶ Ibidem.

⁴²⁷ VALENZUELA, Arturo. **Remarks at Closed Meeting of the Permanent Council of the Organization of American States**. Secretario Especial do Departamento de Estados para assuntos do Hemisfério Ocidental, Washington, D.C., 23 nov. 2009.

Embora os representantes do Executivo tenham se apropriado da argumentação do Legislativo de que o processo precisava ser analisado com pragmatismo e, portanto, levando em consideração a posição irreduzível de ambos os lados com relação à questão do retorno de Zelaya ao poder e a importância de se pensar uma solução que restabelecesse a normalidade democrática, o Congresso agiu para pressionar o Executivo. Nesse sentido, o Senado protelou a votação para aprovar a indicação de Thomas Shannon como Embaixador dos Estados Unidos no Brasil e de Arturo Valenzuela para Secretário Adjunto para questões hemisféricas.

Ainda quando os Estados Unidos assumiram um papel de maior protagonismo no processo, não abandonaram a retórica em favor do envolvimento multilateral, conforme elucida mensagem de Thomas Shannon: “Mas nós acreditamos que a solução será mais duradoura e mais pacífica se acompanhada da maioria da comunidade interamericana e outros membros da comunidade internacional que estão interessados nesse processo”⁴²⁸.

Certamente, a decisão de acompanhar o posicionamento do Congresso se mostrou contrário a essa proposta, uma vez que os países-membros da OEA estavam divididos quanto à questão. De qualquer maneira, parece ter sido o compromisso com a Carta Democrática e com a organização que motivou suas ações em favor da democracia pela maior parte do processo.

Subjacente ao compromisso com o multilateralismo, tal como foram interpretadas as ações dos Estados Unidos, encontra-se um sentimento de solidariedade que não possui o mesmo significado daquele sugerido no caso do Peru. Aqui, a solidariedade não está tão relacionada ao princípio democrático, mesmo que não possa ser tal intuito descartado, uma vez que a aceitação da Carta Democrática como parâmetro para seu comportamento está associada à compreensão do papel da democracia no continente e na política externa de uma forma geral, conforme discutido no capítulo 3. A solidariedade, neste caso, está muito mais relacionada à intenção de atribuir um papel mais relevante à instituição na defesa da democracia, mas, talvez, possa-se referir a instituição como um todo. Dessa forma: “Eu não consigo pensar em outro exemplo de país na América Latina que, tendo sofrido uma ruptura de sua ordem institucional democrática, recuperou-se de tal crise com diálogo e negociação[...] Esse é um grande passo para a Carta Democrática Interamericana” - disse a Sra. Clinton em visita ao Paquistão, para aduzir: “Eu estou muito orgulhosa de ter sido parte desse processo, e de que os EUA foram instrumentais nele. Mas estou mais orgulhosa ainda

⁴²⁸ SHANNON, Thomas A. **Briefing on the Situation in Honduras**. Secretário Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Washington, D.C., 29 out. 2009.

do povo de Honduras, que trabalhou duro para ter essa questão resolvida de forma pacífica"⁴²⁹.

Por parte do Congresso, curiosamente, aqui é possível traçar um paralelo com a situação do Peru, quando o sentimento de solidariedade também imperou. Contudo, a narrativa do Legislativo, que sugere um sentimento de solidariedade para com o outro, esteve calcada na sua percepção de que a população de Honduras merecia ter o reconhecimento dos Estados Unidos de que houvessem agido de acordo com os princípios democráticos, princípios esses tão caros à nação norte-americana.

⁴²⁹ CLINTON, Hilary Rodham. **Breakthrough in Honduras**. Secretária de Estado, 30 out. 2009.

5 PANORAMA HISTÓRICO: UMA POLÍTICA PARA O PÓS-GUERRA FRIA?

Reconhece-se de forma bastante consensual que os valores liberais ocupam um importante papel na definição da política externa dos Estados Unidos. Essa afirmação diz respeito à crença inabalável por parte dos tomadores de decisão norte-americanos acerca das virtudes e da superioridade dos valores liberais de livre-comércio e pluralismo político; valores estes que orientam de forma abstrata suas escolhas no plano das relações internacionais. A política dos Estados Unidos para a América Latina não foge à regra.

Desde o início do século passado, a política externa americana incorporou a defesa da democracia em seu discurso. Após a II Guerra Mundial, o ideal democrático se institucionalizou em diferentes arranjos multilaterais. A tendência se manteve na América Latina, e o documento de fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA) atribuiu à democracia representativa papel "indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região".⁴³⁰

Embora tenha ganhado espaço nominal no mais abrangente acordo multilateral da região, a promoção da democracia foi uma política com baixa repercussão durante a Guerra Fria, período no qual as preocupações de segurança, identificadas com a luta contra a expansão do comunismo, suplantaram qualquer eventual interesse pela democracia no hemisfério.

No Pós-Guerra Fria, contudo, o arcabouço de valores liberais ganhou destacada evidência com as mudanças estruturais que se processaram no sistema internacional em finais de 80 e início dos anos 90, com a falência do comunismo e o subsequente ocaso da União Soviética. O insucesso do modelo comunista em se apresentar como uma alternativa viável ao liberalismo, em sua vertente política e econômica, gerou uma onda de otimismo no *establishment* norte-americano. Sem rivais no campo ideológico que se comparassem ao seu apelo universal - a legítima representação do (bem-estar) Ocidental -, os tomadores de decisão dos EUA acreditaram que os ideais liberais se disseminariam e se tornariam o princípio organizador por excelência da nova ordem internacional. A crescente intensificação da interdependência econômica desde o final da década de 70, sobretudo no setor financeiro, contribuiu para aguçar a sensação de triunfo e universalidade dos valores liberais. Evidentemente, essas transformações que se processaram no sistema afetaram a América

⁴³⁰ Carta da OEA. Disponível em <http://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.htm>. Acessado em 5 junho 2008.

Latina e, o que de fato é o interesse dessa pesquisa, a relação dos EUA com os países do hemisfério.

Com o fim da Guerra Fria, a América Latina passou a ser uma região de baixa prioridade nos interesses estratégicos dos Estados Unidos. Desde o início do governo Bush (1989-1992), as atenções dos EUA estavam voltadas para os desdobramentos políticos e econômicos decorrentes do colapso do comunismo e o desmembramento da URSS - somente concretizado em 1991 - nos países do Leste Europeu. As guerras étnicas deflagradas nos Bálcãs ainda em 1991 e a instabilidade política na Rússia, onde o presidente Yeltsin foi vítima de um *coup d'état*, que acabou frustrado, justificaram a preocupação norte-americana com as transições de regime na Europa Oriental.

A marginalização da região hemisférica na agenda política dos EUA contrastou com a visibilidade conferida à América Central pelo governo Reagan, em especial durante a primeira administração. Uma vez apaziguados satisfatoriamente os conflitos com as guerrilhas - a partir da ótica do governo norte-americano -, a América Latina assumiu uma posição de menor relevância para os EUA.

A agenda hemisférica dos Estados Unidos para o Pós-Guerra Fria foi delineada nesse contexto de transformações sistêmicas. A política norte-americana para a região contempla três temas amplos que a estruturam: comércio, segurança e democracia. Embora a formulação de políticas de cada uma dessas áreas seja relativamente autônoma, as temáticas encontram-se fortemente entrelaçadas e convergem nos objetivos gerais que pretendem alcançar.

A promoção da democracia consiste no tema mais controverso da agenda, dividindo igualmente opiniões entre acadêmicos e tomadores de decisão. Em contraposição, comércio e segurança desfrutam de um grau de legitimidade confortável no plano doméstico para serem transmutadas em medidas políticas práticas sem complicações, embora a área de segurança gere disputas entre os atores que participam da formulação de sua política acerca de sua definição e da forma mais apropriada para lidar com o problema.

O mesmo não acontece com a democracia. Por um lado, indiscutivelmente os tomadores de decisão reconhecem a importância da democracia na sua dimensão normativa, isto é, enquanto a forma de governo capaz de promover com maior eficiência o bem-estar dos indivíduos e, por esse motivo, desejável a todas as sociedades. Por outro lado, no plano prático, a correlação existente entre regimes democráticos e os interesses políticos dos Estados Unidos na região hemisférica são, no mínimo, pouco claras e de difícil comprovação. Para seus críticos, a defesa da democracia como objeto da política externa é somente um

recurso discursivo, instrumentalizada para legitimar políticas que na verdade atendem a motivações menos nobres.

Tal posicionamento crítico se torna bastante compreensível se considerado à luz do histórico de iniciativas dessa natureza fomentadas pelos Estados Unidos na América Latina.

5.1 AS PRIMEIRAS DÉCADAS DA GUERRA FRIA

Em pequeno número e de curto alcance, as políticas dos EUA para a promoção da democracia assumiram variadas formas ao longo do século XX. Contudo, o impacto dessas iniciativas na habilidade dos países latino-americanos de desenvolver e implementar "políticas democráticas foi, de maneira geral, negligente, com frequência contra-produtivas e só ocasionalmente positivas".⁴³¹

Problemas de duas ordens afetaram o desempenho dessas políticas. Primeiro, e indiscutivelmente o fator preponderante ao longo da Guerra Fria, os interesses estratégicos de segurança e/ou considerações de caráter econômico sempre prevaleciam sobre o propósito de promover a democracia. Na primeira metade do século XX, o investimento na instauração de regimes democráticos funcionava como uma agenda complementar desejável, porém não uma condição necessária. As intervenções não eram motivadas, nem direcionadas para solucionar qualquer problema relacionado à natureza do regime político dos países latino-americanos.

No período da Guerra Fria, a segurança era o tema privilegiado e estavam ausentes incentivos e investimentos diretos para a política de promoção da democracia. Pelo contrário, seguidas administrações nos Estados Unidos apoiaram regimes autoritários no hemisfério, por vezes participando ativamente na sua instauração.

A segunda questão refere-se à contradição entre o princípio de não-intervenção e o direito à democracia. Pastor, *National Security Advisor* para a América Latina e o Caribe na administração Carter, apresenta esse dilema da seguinte forma:

Diversas administrações procuraram em vão a receita para defender a democracia sem violar o princípio de não-intervenção. (...) De todos os presidentes do pós-guerra, Carter foi quem enfrentou o conflito entre o princípio de não-intervenção e o direito à democracia com maior intensidade, durante a revolução na Nicarágua. Sua administração acreditava que quanto mais tempo Anastasio Somoza [se mantivesse na presidência], maior se tornavam as chances dos Sandinistas subirem ao poder por meio de uma revolução violenta, anti-americana e não-democrática. A questão era

⁴³¹ LOWENTHAL, A. F. (Ed). *Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993, p. 243.

até quando a administração deveria definir e impor uma transição democrática a um ditador intransigente. Carter inicialmente relutou em mediar ou arbitrar o conflito político, mas ele também advertiu Somoza que suas relações com os Estados Unidos seriam seriamente afetadas caso não houvesse uma solução democrática.⁴³²

Apesar do comentário de Pastor sugerir que o dilema entre não-intervenção e democracia se caracterizasse em uma constante na política externa dos Estados Unidos para a região, via de regra, o "direito à democracia" não fazia parte da agenda no período da Guerra Fria e a prática intervencionista não manteve nenhuma relação com a temática. Poucas administrações se defrontaram efetivamente com o problema gerado pela incompatibilidade dos dois princípios e cada uma o fez de maneira particular.

No imediato pós-guerra, Truman deu continuidade à política do Bom Vizinho iniciada por Franklin D. Roosevelt, cujo elemento central residia no respeito ao princípio de não-intervenção. Essa política, no entanto, gerou reações negativas entre os partidários da democracia na região, pois sua inação foi encarada como anuência por parte dos Estados Unidos aos regimes autoritários que se instalaram na América Latina.

O governo Carter se apresenta como uma exceção. Entre os anos de 1977-1981 em que esteve no poder, Carter colocou os direitos humanos no topo de sua agenda política para a região e reservou um espaço para a defesa da democracia também. Embora a promoção da democracia possa ser considerada um fim em si mesmo nesse período, a atuação dos EUA na Nicarágua demonstra que o contexto histórico impôs restrições à valorização dos direitos humanos e da democracia na postura norte-americana frente ao hemisfério.

A administração Kennedy incorporou a dimensão democrática na agenda política a partir de uma abordagem diferenciada, como será discutido mais a frente nesse capítulo e, por esse motivo, o dilema com o princípio da não-intervenção ocorreu de forma mais sutil. Nenhum outro governo até a década de 80 explorou o tema em seu repertório discursivo, muito menos prático. O presidente Nixon, por exemplo, focou grande parte de seus esforços na América Latina em duas questões; as instalações navais soviéticas em Cuba e a eleição do socialista Salvador Allende para a presidência do Chile. Seus antecessores, Lyndon Johnson e Eisenhower, destituíram a agenda hemisférica de qualquer conotação democrática, e adotaram medidas agressivas para atender aos interesses dos EUA, adequando-se sem críticas aos regimes ditatoriais que se instauraram na região.

⁴³² Pastor, R. A. *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. Boulder: Westview Press, 2001, p. 237.

O governo Reagan, por sua vez, incorpora no seu corpo discursivo a promoção da democracia, embora tenha mantido a ideologia anticomunista como o elemento organizador do seu envolvimento na América Central, o foco de suas políticas. De certa maneira, portanto, sua administração pode ser considerada um período de transição, embora ainda mais próximo do passado do que do futuro.

5.2 O GOVERNO REAGAN

O governo Reagan se coloca como o período de transição entre a década de 90, em que a agenda democrática se consolida como um dos pilares de sustentação das relações hemisféricas, e o padrão de política externa para a América Latina que marcou a maioria das administrações dos Estados Unidos ao longo da Guerra Fria. As políticas de promoção da democracia historicamente estiveram ligadas à lógica ditada pela estrutura do sistema internacional e suas consequências para a segurança dos Estados Unidos. Nos anos da Guerra Fria, a dinâmica das relações Leste-Oeste determinava os limites das possíveis estratégias de aproximação dos Estados Unidos com os países latino-americanos, pois a política externa para o hemisfério era guiada pela leitura da ameaça comunista feita pelos Estados Unidos⁴³³. A década de 80 não foi diferente.

As ações da administração Reagan no hemisfério concentraram-se na América Central e essa política consistiu em um ponto prioritário da agenda norte-americana do início dos anos 80. Esse período se caracterizou pelo recrudescimento do confronto entre americanos e soviéticos, enfrentamento este que se transferiu para o âmbito das relações hemisféricas.

Devido à proximidade geográfica, a região centro-americana sempre gozou de atenção especial por parte dos Estados Unidos. Entre os anos 70 e 80, a América Central vivenciou um período de instabilidade em decorrência de guerras civis em países como El Salvador,

Guatemala, Honduras e Nicarágua. O embate armado travado entre grupos de guerrilha e os governos autocráticos transformaram a América Central no palco perfeito para os Estados Unidos agirem em nome de seus interesses geoestratégicos, exatamente à moda da Guerra Fria.

⁴³³ A relação do governo Carter com essa lógica é menos evidente, mas se encaixa nessa *rationale* a medida que as preocupações com os direitos humanos só se tornaram viáveis em termos políticos durante a *détente*. Ou seja, quando a ameaça comunista arrefeceu e existia um prospecto de cooperação. Essa situação foi se deteriorando ao final da década de 70 até chegar ao governo Reagan.

Essa situação servia a um propósito fundamental. O protagonismo de grupos guerrilheiros de esquerda nas guerras civis - e, por consequência, a eventual possibilidade de que fossem bem sucedidos em destituir um governo militar e assumir o poder - legitimava, perante a opinião pública e tomadores de decisão norte-americanos, a política de intervenção e envolvimento direto dos Estados Unidos levada à cabo por Reagan e seu governo. A intenção era manter inviolada a zona de influência dos EUA na América Latina, já uma vez transgredida pela Revolução Cubana, como meio de preservar sua segurança.

Reagan não teve dificuldade com o Congresso no que se refere à liberação de recursos para sua causa nos primeiros anos de seu governo. Entre 1981 e 1983, os Estados Unidos concederam aproximadamente US\$700 milhões em ajuda a El Salvador, sendo grande parte desse montante destinado a treinamento militar e compra de armas. Honduras, nesse mesmo espaço de tempo, recebeu quase US\$200 milhões em assistência⁴³⁴.

A política formulada pelo governo Reagan para a América Central em resposta ao potencial alastramento do comunismo possuía duas frentes: a "primeira, fortalecendo militarmente os governos que se encontravam, ou poderiam ser possíveis alvos, de ataques por grupos esquerdistas (...)" ; a segunda, exercendo pressão militar para que governos simpatizantes da esquerda suspendessem o apoio concedido a grupos rebeldes no plano regional, ou abandonassem o poder completamente⁴³⁵. A primeira abordagem foi adotada nos casos de El Salvador, Honduras e Guatemala. A segunda resposta fora moldada para atender a situação na Nicarágua.

El Salvador foi a primeira crise de política externa com a qual o governo norte-americano teve que lidar no início dos anos 80. A experiência dos Estados Unidos em El Salvador, ao contrário da postura frente às perturbações em Honduras e na Guatemala, foi intensa e marcada por significativa influência política e militar norte-americana no direcionamento dos eventos domésticos desse país.

O envolvimento inicial dos Estados Unidos foi motivado pelo estupro e assassinato de quatro devotas norte-americanas em 1980, perpetrados pelas forças de segurança Salvadorenhas. Nos bastidores da política norte-americana, a urgência em agir de forma assertiva tornou-se ainda mais evidente quando, em 1981, os rebeldes lançaram uma ofensiva para derrubar o governo. Embora tenha sido mal-sucedida quanto ao resultado alcançado, o

⁴³⁴ KRYZANEK, M. J. **U.S. - Latin American relations**. 4th ed. Westport: Praeger Publishers, 2008, p. 85-86.

⁴³⁵ CAROTHERS, T. The Reagan Years: The 1980s". In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy. The United States and Latin America**. Themes and Issues. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993, p. 92

episódio "mostrou com bastante clareza a gravidade do conflito militar" em andamento⁴³⁶. A ajuda militar concedida a El Salvador pelos Estados Unidos durante toda a década de 80 - iniciada, na realidade, ainda no governo Carter - foi destinada ao governo e, sobretudo, aos paramilitares. A guerra civil teve fim em 16 de janeiro de 1992, quando governo e o grupo guerrilheiro Frente de Libertação Nacional Farabundo Martí (FLNFM) assinaram um acordo de paz depois de 12 anos de conflito.

Honduras funcionou como ponto de apoio à ação norte-americana na Nicarágua. Além de enviar ajuda militar, os Estados Unidos mantiveram sua presença militar no país, tanto com o intuito de treinar as Forças Armadas hondurenhas quanto para demonstrar sua disposição em combater a ameaça comunista representada pelos sandinistas e por Cuba. A atuação dos Estados Unidos na Guatemala também serviu a esses mesmos propósitos, porém com menos intensidade. A extensiva violação dos direitos humanos fez com que o Congresso suspendesse o envio de ajuda militar à Guatemala. A partir de 1985, os recursos eram destinados a iniciativas não-letais relacionadas à campanha de contra-insurgência e o reconhecimento de seu governo eleito democraticamente⁴³⁷.

Nenhuma das duas abordagens adotadas por Reagan pode ser considerada original no histórico das relações dos EUA com a região. Tampouco é inédita a lógica da contenção que orienta seu envolvimento. Seguindo o mesmo padrão consolidado na política externa da maior parte do Pós-II Guerra, a ameaça comunista justificava e legitimava o investimento feito na região perante o Congresso e a opinião pública norte-americana. A (in)segurança, portanto, era o motivador da ação. No entanto, identifica-se nesse momento a incorporação da defesa da democracia como um componente retórico associado diretamente ao problema da segurança.

As intervenções nos assuntos domésticos dos países da América Central ganhavam coerência pela articulação entre esses dois conceitos: democracia e segurança. Reconhecer essa articulação é um fator importante, pois se trata de entender uma alteração na estrutura dos termos do discurso. Na maior parte dos governos que atuaram no período da Guerra Fria, havia uma hierarquização temática na qual segurança e democracia ocupavam lugares bastante distantes entre si. Diferenciavam-se não exclusivamente no que diz respeito às prioridades políticas, mas também no plano das ideais. Portanto, segurança e democracia não estavam relacionadas, pelo contrário. A eficiência dos regimes autoritários de direita atendia

⁴³⁶ Ibidem

⁴³⁷ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). "Central America. Impact of U.S. Assistance in the 1980's". Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, julho, 1989.

mais diretamente aos interesses dos Estados Unidos em manter o comunismo longe da região do que eventuais democracias frágeis.

No governo Reagan, essa relação entre os dois temas teve pouca repercussão no plano prático. A segurança continuou sendo o elemento que conferia lógica à ação e se, de fato, se expressasse a intenção de pressionar governos militares a aceitarem processos de transição democrática, a ajuda militar concedida aos países da América Central deu suporte a governos autoritários e grupos paramilitares que não estavam comprometidos com a democracia⁴³⁸. O surgimento dessa temática no plano discursivo, no entanto, permite levantar algumas questões de cunho conceitual que serão relevantes para o debate da promoção da democracia após 1990.

Trata-se de se fazer uma importante distinção analítica entre (a) compreender o interesse pela democracia exclusivamente a partir de sua dimensão valorativa e a intenção de transfigurar o axioma em política, em contraposição a (b) uma percepção funcional do regime, na qual atua como salvaguarda da segurança e estabelece uma relação simbiótica com o desenvolvimento, pois a democracia criaria as condições ideais para o crescimento econômico e seria, por sua vez, robustecida por ele. Essa distinção serve para facilitar a identificação de variáveis que contribuem para a incorporação da promoção da democracia na agenda do Pós-Guerra Fria.

Essas duas óticas não são de forma alguma incompatíveis, muito pelo contrário. Na prática, essas perspectivas são virtualmente inseparáveis na política externa norte-americana, apresentando-se com graus diferenciados de combinação. Os Estados Unidos alimentam, desde sua constituição, a crença na superioridade da democracia enquanto modelo de organização política das sociedades e, acentuadamente a partir do final da II Guerra, encaram a disseminação desses ideais no mundo como uma missão moral. Nesse sentido, a dimensão valorativa nunca esteve completamente ausente do quadro da política externa.

A relação dos Estados Unidos com a América Latina no período da Guerra Fria não se encaixa exatamente em nenhuma dessas duas vertentes analíticas, sobretudo a que se denominou acima de funcional. O ideal democrático foi marginalizado na agenda política a fim de evitar divergências políticas que pudessem abrir precedentes para uma potencial desestabilização no hemisfério prejudicial à sua segurança.

⁴³⁸ A controvérsia com relação à prática efetiva desse objetivo aumentou ainda mais quando o Senador John Kerry, de Massachusetts, tornou pública "informações de que Noriega havia recebido pagamentos substanciais da CIA em troca de seu suporte aos *contras* e informações de inteligência referentes ao governo Sandinista" (KRYZANEK, M. J. , Op. cit., 2008, p. 95).

Essa postura justificou, no contexto doméstico norte-americano, as alianças e a generalizada condescendência dos Estados Unidos com regimes autoritários na região⁴³⁹. Não se tratava propriamente de um abandono por parte dos Estados Unidos de sua "missão civilizadora" frente ao liberalismo político; tratava-se de uma hierarquização das prioridades. E não há controvérsia na literatura acerca da prevalência dos interesses de segurança sobre as motivações democráticas dos políticos dos Estados Unidos, cujas preocupações no Pós-Segunda Guerra estiveram voltadas em garantir a simpatia ideológica dos governos latino-americanos, mantendo assim sua área de influência⁴⁴⁰.

Embora a administração Reagan não tenha refutado essa estrutura de organização da política, alguns acontecimentos suavizaram essa desarticulação entre democracia e segurança⁴⁴¹ característica da Guerra Fria.

A administração Reagan perseguiu simultaneamente duas estratégias distintas para lidar com os distúrbios causados pelas guerras civis e o surgimento de guerrilhas na América Central. Por um lado, um grupo proeminente de membros do governo era adepto de uma visão compatível com o termo "linha dura", defendendo a intensificação da ajuda militar como a forma adequada de resolver as querelas; por outro, um grupo mais moderado, composto majoritariamente por políticos alocados em cargos de menor influência e ligados aos assuntos latino-americanos, buscava implementar uma política que "integrasse o aumento da assistência militar com esforços para reduzir a pobreza e as desigualdades, assim como fomentar [o desenvolvimento de] um sistema político mais representativo"⁴⁴².

Embora as duas abordagens fizessem parte do repertório das práticas políticas dos Estados Unidos na América Central desde o início dessa administração, o que se identifica é um maior equilíbrio entre essas duas estratégias com o caminhar dos anos. O discurso do executivo, que privilegiava a ajuda militar, foi mais determinante até meados dos anos 80 tanto na divulgação quanto na quantidade de recursos efetivamente empenhados. A administração Reagan foi especialmente vocal frente à situação na Nicarágua, que entre 1984 e 1987 esteve no centro das atenções da política nos Estados Unidos.

Ao contrário do executivo, o Congresso não estava tão convicto acerca da validade da ajuda militar ao grupo de oposição aos Sandinistas, os *contras*. Os intensos esforços norte-

⁴³⁹ Lembrando que essa não foi uma característica exclusiva da relação EUA - América Latina.

⁴⁴⁰ Mesmo autores tradicionais mais favoráveis a reconhecer a existência de uma agenda democrática no período da Guerra Fria, como Pastor e Lowenthal, reconhecem a superioridade da temática de segurança. Ver também Wiarda, Weeks e Torrijos.

⁴⁴¹ Mas também entre democracia e desenvolvimento, como veremos um pouco mais a frente com o estudo da assistência externa.

⁴⁴² CAROTHERS, T. Op. cit., 1993, p. 92.

americanos para desestabilizar o governo nicaraguense acabaram gerando reações negativas no Congresso quando em abril de 1984 se tornou pública uma operação secreta da CIA para ajudar os *contras* a bombardear portos na Nicarágua localizados na Costa do Pacífico. Republicanos e democratas protestaram contra o feito, pois consideraram a atuação dos Estados Unidos como um ato de guerra contra uma nação soberana.

Depois desse episódio, a administração foi bem sucedida em conseguir no ano fiscal de 1984 a apropriação de U\$24 milhões em ajuda militar para os *contras*, mas não conseguiram aprovar um adicional de U\$21 milhões requisitado para o mesmo fim⁴⁴³. O Congresso se tornou menos reticente com a entrada de Daniel Ortega na liderança do governo Sandinista. "[Sua] estridente retórica marxista e crescente suporte dos Soviéticos" somados ao constante *lobby* do Presidente Reagan no Congresso, contribuiu para a primeira grande vitória da administração na sua causa a favor do envio de ajuda militar aos *contras*. "Em junho de 1986, a Câmara, em uma votação histórica, concordou em [destinar] U\$100 milhões em ajuda para os *contras*", sendo 70 % desse valor apropriados para assistência letal aos rebeldes⁴⁴⁴.

Nesse mesmo ano, contudo, o escândalo *Irã-contra* foi desvendado. O caso, divulgado pela mídia e, posteriormente, em audiências no Congresso, referia-se ao esquema de desvio de recursos, oriundos do tráfico de armas para o Irã, com o intuito de financiar os *contras* na Nicarágua, orquestrado por membros do governo Reagan⁴⁴⁵. O episódio teve repercussão negativa no legislativo, que a partir de então se posicionou novamente contrário à liberação de ajuda militar aos países da América Central.

O caso *Irã-contras* foi um fator que influenciou na mudança de estratégia do executivo em direção a medidas menos beligerantes, promovendo um maior equilíbrio entre ajuda militar e de desenvolvimento. A crença no desenvolvimento como uma ferramenta relevante para lidar com a insurgência de esquerda na América Central estava (e até hoje essa percepção se mantém) pautada na percepção de que a pobreza e a falta de oportunidades econômicas fomentavam o interesse dos indivíduos pelo comunismo, um modelo de organização da sociedade alternativo.

⁴⁴³ KRYZANEK, M. J. , Op. cit., 2008, p. 92.

⁴⁴⁴ Ibidem, p. 93.

⁴⁴⁵ Dentre eles o *national security advisor* Robert MacFarlane, seu sucessor, o Almirante John Poindexter e o Tenente-Coronel Oliver North, que também ocupou o cargo de *national security advisor*. (Ibidem).

O Relatório da Comissão Nacional Bipartidária sobre a América Central, ou a "Comissão Kissinger", corrobora essa ideia, apesar de continuar atribuindo às armas papel fundamental na derrocada da contra-insurgência⁴⁴⁶.

Nessa linha, o relatório recomenda a criação de um fundo de desenvolvimento de U\$24 bilhões, dos quais U\$8 bilhões seriam de responsabilidade dos Estados Unidos, e insta investimentos em reformas que promovam justiça social, igualdade econômica e participação política abrangente⁴⁴⁷.

As conclusões publicadas no relatório final expõem a existência de percepções diferenciadas sobre como agir frente aos problemas na América Latina. Ao oferecer argumentos para ambos os lados, a comissão, bipartidária e integrada por membros ilustres do meio político e acadêmico, permitiu à Reagan legitimar sua política externa militarizada e apoiada na ideologia anticomunista como o elemento central de organização dos conflitos na América Central.

As evidências refutam a ideia de que a administração Reagan tenha efetivamente privilegiado a democracia na sua agenda de política externa centro-americana, isto é, que o interesse em inaugurar regimes democráticos se equiparasse à preocupação em afastar o comunismo. A preferência pela democracia, contudo, está presente e esse fato permite que se faça observação interessante sobre os Estados Unidos. Refere-se à prática usual da política externa norte-americana de recorrer ao uso da força visando defender a democracia, comportamento que contribui para a polêmica acerca das verdadeiras motivações por trás de sua retórica.

A militarização de questões políticas faz parte do rol de recursos utilizados pelos EUA nos países latino-americanos. Na realidade, é bastante plausível argumentar que a força constituiu-se no instrumento privilegiado para lidar com os problemas na região ao longo da

⁴⁴⁶ A ideia de criar a Comissão surgiu da administração Reagan na tentativa de criar consenso acerca da sua política para a América Central. O resultado da Comissão foi ambíguo, atendendo aos interesses tanto dos liberais quanto dos conservadores ao defender a tese de que a resposta para a instabilidade na região deveria englobar assistência econômica e militar. Apesar disso, a comissão gozava de legitimidade por ser bipartidária e composta por prestigiados políticos como o caso do próprio Kissinger, que comandou os trabalhos. Dessa forma, o relatório ofereceu a coerência e a justificativa pública procuradas por Reagan para sua política. O relatório teve impacto pouco favorável, no entanto, na opinião pública: "Contrastando com o apoio à restauração do equilíbrio militar [promovido] pela administração Reagan, a maioria dos americanos não apoiam alguns dos elementos mais agressivos da sua política externa, incluindo suas intervenções militares no exterior, sua [política] ativa de promoção da democracia e a implantação da doutrina Reagan por meio de ações secretas contra regimes de orientação comunista [como] no Afeganistão, Angola e Nicarágua". (Chicago World Affairs Council Report *apud* Moreno, 1990: 11). MORENO, Dario. *U.S. Policy in Central America: the endless debate*. Gainesville: Florida International University Press, 1990.

⁴⁴⁷ VARAIYA, Pravin, WALKER, Richard. "Another Alliance for Progress?" *Economic and Political Weekly*, vol. 19, no. 6, p. 242-243, 1984.

Guerra Fria. Direta ou indiretamente, os EUA mobilizaram agências de inteligência e ajuda militar para derrubar governos e desestabilizar oposições. Encaixam-se nesse registro a investida norte-americana na Nicarágua, em Granada, em El Salvador, em Honduras com Reagan; no Panamá de Noriega com Bush, no Chile com Nixon, dentre outros.

Do ponto de vista latino-americano, existe uma inerente contradição em fazer uso de meios militares para alcançar fins democráticos. Parte significativa dos atores domésticos nos EUA não compartilha dessa percepção⁴⁴⁸. Os dois posicionamentos podem ser explicados pela cultura política que os dominam.

A história dos países latino-americanos no século XX foi marcada pela oscilação entre dois marcos distintos. Governos autocráticos, na sua grande maioria ditaduras militares ou regimes autoritários que contavam com o suporte das Forças Armadas, e governos constitucionais revezaram-se enquanto sistema político dessas unidades. A oscilação entre democracia e autoritarismo faz com que a América Latina olhe com mais desconfiança para as armas por se tratarem do instrumento por excelência dos regimes autocráticos. Estado de direito e o uso da força, portanto, tem um histórico de aparecerem como forças contrárias, e não complementares. Justificar expedientes militares em nome da defesa da democracia, tal como o fez a política externa norte-americana, é dissonante aos ouvidos latino-americanos. A partir dessa constatação, é preciso reconhecer que qualquer leitura comprometida com a apreensão do significado e do desenvolvimento da política de promoção da democracia dos Estados Unidos para o hemisfério deve respeitar a lógica conferida por cada uma das partes envolvidas no processo. Nesse caso, a lógica doméstica que estrutura a política dos EUA e a percepção sobre sua relevância e impacto pelos países da América Latina⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ Parte dos atores não considera estratégias militarizadas suficientes para promover a democracia, ou qualquer objetivo político de longo-prazo, sendo necessário investir em ajuda não-militarizada. Mas não encaram como instrumentos incompatíveis, e sim como complementares.

⁴⁴⁹ Ambas as perspectivas, no entanto, padecem de deficiências: "Embora regimes democráticos possam se originar de um ato de imposição externa, será necessário que em seguida se assegure a retirada de influências estrangeiras intrusivas se se pretende que a democracia se consolide e ganhe a confiança e a aceitação da sociedade nacional em questão. Infelizmente, esse modelo intuitivo plausível do processo de democratização assume a existência *a priori* de um estado-nacional bem definido no qual não haja nenhum sério problema de identidade a ser resolvido. Esse modelo também encara implicitamente os atos de imposição como eventos isolados ao invés de um episódio em uma prolongada seqüência de interações entre uma nação dominante e uma subordinada. Não se pode afirmar com segurança nenhuma dessas hipóteses no que diz respeito à relação entre os Estados Unidos e a América Latina, motivo pelo qual a imposição da democracia na região tem freqüentemente se mostrado uma experiência problemática e frustrante. (WHITEHEAD, L. The Imposition of Democracy. In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993. p. 216-242). O autor faz uma interessante distinção em seu texto entre três variantes do que chama de prática de imposição: incorporação, invasão, e intimidação. Dessa maneira, qualifica a ação dos Estados Unidos para a promoção da democracia a partir da distinção que estabelece entre cada uma dessas categorias. (Pastor, R. Op. cit., 2001)

Paralelamente às atividades de ajuda militar, os EUA fizeram investimentos em iniciativas voltadas para o desenvolvimento da democracia. De acordo com o relatório elaborado pelo *General Accounting Office* (GAO), uma agência do governo dos Estados Unidos, para o Comitê de Relações Externas do Senado, foram listadas como políticas de promoção da democracia a ajuda financeira concedida a governos democráticos com o intuito de fomentar a estabilidade econômica e assistência para o desenvolvimento, visando criar um ambiente propício para o surgimento ou consolidação da democracia⁴⁵⁰.

No plano diplomático, os Estados Unidos apoiaram a realização de eleições livres nesses países, a aderência aos princípios dos direitos humanos e a subordinação militar a governos civis.

Como parte da Iniciativa Centro Americana, os EUA introduziram e expandiram programas específicos para o fortalecimento de sistemas eleitorais, para melhoria de processos legislativos e judiciais, para garantir o respeito aos direitos humanos, para ampliar a participação nos processos democráticos e para reforçar seus ideais⁴⁵¹.

O Congresso, segundo o relatório, também teve sua parcela de participação ao autorizar e especificar um fundo para o fortalecimento da administração da justiça nos países da América Latina, e o treinamento da polícia - desde que atendessem certas condições, e determinaram que a ajuda externa de qualquer natureza deveria ser suspensa a El Salvador e à Guatemala caso os governos democraticamente eleitos fossem depostos por um golpe de estado.

Embora reconheçam a baixa repercussão dessas iniciativas, o caráter de longo-prazo que a promoção da democracia demanda delas e a necessidade de se empenhar quantias mais substantivas para lidar com a questão, formuladores de política norte-americanos acreditam que os Estados Unidos tiveram um importante papel no progresso que se fez na América Central quanto à institucionalização de regimes democráticos ao longo dessa década. Interessante perceber que as três ressalvas feitas no início da frase anterior são observações e argumentos que servirão igualmente para defender e atacar a agenda de promoção de governos democráticos na região, no Pós-Guerra Fria. Esses três argumentos constituem-se na base da discussão acerca do tema após os anos 90.

⁴⁵⁰ O documento também cita dentre essas políticas a assistência à segurança, que seriam medidas direcionadas para proteger os governos contra insurgentes e agressões externas. Essa é uma observação interessante à medida que demonstra como os tomadores de decisão norte-americanos encaravam suas próprias iniciativas de política externa. Ao longo do texto, no entanto, já se argumentou que as evidências dão pouco suporte para o clamor de que as iniciativas de ajuda militar visassem atender o propósito de promover a democracia, a não ser de forma marginal, complementar e sem grande impacto na definição das estratégias a serem adotadas.

⁴⁵¹ UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). "Central America. Impact of U.S. assistance in the 1980s". Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, julho 1989, p. 29.

Composta por políticos e acadêmicos, as conclusões de uma seção de panelistas que subsidiou a confecção de relatório, organizada pelo GAO, em 1989, para discutir o impacto da assistência norte-americana na América Central na década de 80, apontam mais uma vez para a direção em que segue o debate nos anos subsequentes⁴⁵². Segundo os especialistas consultados, a democracia é a melhor forma de garantir os interesses de segurança dos Estados Unidos na América Central e os esforços realizados por meio da assistência para o desenvolvimento deveriam ser mais sensíveis ao significado da democracia. Para tanto, aconselham fazer ajustes institucionais nos processos de formulação de política domésticos dos EUA, aumentar o nível de investimentos alocados para manutenção e promoção da democracia, promover uma rede mais intensa de consulta inter-agências a fim de que os programas de democratização sejam supervisionados em cada um dos países da região por profissionais especializados e treinados no ofício⁴⁵³.

Avaliando as informações apresentadas, um ponto de interesse geral para a pesquisa se sobressai. Diz respeito à associação que se faz nesse período entre democracia e segurança e democracia e desenvolvimento. A conexão democracia e segurança foi explorada ao longo desse capítulo e, resumidamente, pode-se dizer que é tênue essa correlação, embora apareça nos discursos, sempre inserida no quadro de significados produzido pela lógica anticomunista. O outro binômio, democracia e desenvolvimento, surge com inesperada frequência no período; sobretudo em documentos e posições de crítica às políticas do governo Bush.

Nesse registro, tanto o desenvolvimento das condições sociais quanto da economia são alternativas apresentadas como indispensáveis para que as democracias instituídas no hemisfério prosperem. Ao contrário da sua relação com a segurança, ou, ao menos, da

⁴⁵² Participaram desse painel (nome e cargo à época): Marc Rosenberg, Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho (*Latin American and Caribbean Center*) da Universidade Internacional da Flórida como moderador; Enrique Baloyra, *Associate Dean* da Escola de Pós-Graduação de Estudos Internacionais (*Graduate School of International Studies*) da Universidade de Miami; Cole Blasier, Chefe da Divisão Hispânica, Biblioteca do Congresso; Richard C. Brown, Secretário Adjunto para Assuntos Inter-Americanos, Departamento de Defesa; Luigi Einaudi, Diretor, Assuntos Inter-Americanos/Coordenação de Planejamento Político, Departamento do Estado; Mark Falcoff, Pesquisador Residente, Estudos de Política Externa do *American Enterprise Institute for Public Policy Research*; Carl Gershman, Presidente do *National Endowment for Democracy*; Abraham Lowenthal, Diretor Executivo do *Inter-American Dialogue*; Richard Millett, Professor, Departamento de História, Universidade de Southern Illinois; Robert Pastor, Diretor, Programa Latino-Americano e Caribenho, *Carter Center*, Universidade Emory (ex- *National Security Council Advisor* na administração Carter); Robert Pastorino, Diretor Sênior para Assuntos Latino-Americanos, *National Security Council*; Larry Pezzulo, Diretor, *Catholic Relief Services* (ex-Embaixador da Nicarágua); Susan Kaufman Purcell, Vice-Presidente para Assuntos Latino-Americanos da *American Society* UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). "Central America. Impact of U.S. assistance in the 1980s". Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, julho 1989.

⁴⁵³ Idem, p. 60.

codependência ocasional que apresenta a retórica reaganiana entre esses dois fenômenos, o tema do desenvolvimento sempre manteve ligação com a promoção da democracia.

5.3 EM BUSCA DE UMA POLÍTICA PARA A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

Essa apresentação histórica evidencia a existência de uma lógica bem definida na estruturação da política externa norte-americana ao longo da Guerra Fria sustentada na ideia de contenção do comunismo. Apesar da inegável dimensão ideológica contida na disputa entre o mundo capitalista e comunista, a política de 'contenção' era primordialmente uma política de segurança que utilizava como principal instrumento a força militar. O discurso da democracia, quando presente, esteve sujeito a essa lógica e sua relevância, sobretudo no governo Reagan, estava diretamente associada à ameaça comunista. O interesse pela democracia, portanto, funcionou como um recurso discursivo cujo ponto de referência era evitar a instauração de regimes de esquerda e não era pautada em nenhuma percepção normativa acerca da ordem democrática. Essa orientação de política externa se tornou realidade em especial na América Central, região onde o governo Reagan fixou suas atenções com o intuito de reacender, nos termos mais 'duros', a rivalidade entre as superpotências.

Conforme mencionado no capítulo 2, uma série de elementos podem ser elencados para explicar uma mudança de postura dos Estados Unidos com o fim da Guerra Fria. Na esfera política, a queda do muro de Berlim e o subsequente desmantelamento da URSS suscitaram nos EUA uma onda de euforia frente à inexistência de modelos políticos alternativos à democracia liberal, que tivessem o mesmo apelo e a mesma proposta de se tornar universal, como tinha o comunismo. De alguma forma, os Estados Unidos, desde sua inepção como Estado, se arroga uma 'missão civilizadora' de disseminar os valores políticos liberais em decorrência da crença na superioridade moral do liberalismo; a melhor forma para os seres humanos encontrarem a felicidade e viverem uma vida digna. Sem rivais à altura, o Pós-Guerra Fria parecia o momento de realização do 'fim da história'.⁴⁵⁴ A contaminação dos países no mundo pelas vantagens e benefícios dos valores liberais foi uma das propostas que se dedicavam a oferecer uma nova lógica de organização estratégica para os Estados Unidos.

⁴⁵⁵ Não está claro o quanto a ideia do 'Fim da História' permeou o imaginário dos tomadores

⁴⁵⁴ Em alusão ao polêmico livro de Fukuyama.

⁴⁵⁵ Outra proposta que também teve bastante repercussão foi o modelo do 'Choque de Civilizações' elaborado por Huntington.

de decisão.⁴⁵⁶ Contudo, os discursos políticos exaltaram a importância da democracia a partir de 1990 como um objeto direcionador da política externa dos Estados Unidos para os novos tempos e a disposição de assinar a Resolução 1080 da OEA contrariando seu histórico de não-compromisso ao menos parcialmente sugere sua intenção em tentar incorporar a democracia ao arcabouço de práticas de política externa para a América Latina.

O papel atribuído à democracia liberal no Pós-Guerra Fria também foi influenciado pela retomada da leitura dos escritos kantianos sobre a 'paz perpétua' no meio acadêmico, com o desenvolvimento de uma teoria que se convencionou chamar de 'paz democrática'. Essa teoria cativou igualmente um grande grupo de especialistas e políticos, permeando o quadro de referências da política externa dos Estados Unidos a partir da década de 90, com especial destaque para o período ao longo da presidência de Clinton.⁴⁵⁷

Apesar dessas questões servirem como pistas para indicar a existência de uma agenda democrática, não revelam a forma como essas diretrizes foram transformadas em política e quais os critérios e parâmetros a guiaram. Os estudos de caso procuraram lançar luz sobre essas questões na tentativa de identificar quais concepções fundamentam as escolhas dos políticos norte-americanos no que diz respeito à promoção e defesa da democracia na América Latina. Com base nas observações realizadas sobre a atuação dos Estados Unidos nos episódios do Haiti, Peru e Honduras, esse capítulo busca responder a uma pergunta: é possível identificar a existência de uma lógica organizadora que oriente os tomadores de decisão dos Estados Unidos a agirem de maneira consistente frente à manutenção de democracias liberais nos países latino-americanos? De acordo com o argumento desenvolvido nas próximas linhas a resposta seria não, embora seja possível identificar algum padrão no comportamento norte-americano.

No panorama geral, os casos apresentam alguns pontos de similaridade e discordância entre si tanto quanto às razões utilizadas para atuarem em favor ou não da defesa da democracia quanto no que diz respeito ao seu contexto intersubjetivo nos dois momentos de crise do Haiti e Peru e no episódio de Honduras. A instabilidade foi um fator importante nos três casos, mas com repercussão diferente em cada um deles. Com relação ao Haiti, a instabilidade provocou intenso fluxo de refugiados em direção aos Estados Unidos e sua causa foi atribuída à repressão perpetrada pelo governo militar. A resposta para o problema, segundo os agentes norte-americanos, consistia na restauração do regime democrático. Em 2004, a violência doméstica e os altos níveis de corrupção, no Haiti, não levaram a opiniões

⁴⁵⁶ A academia recebeu esta ideia com muitas críticas, por sua vez.

⁴⁵⁷ Essa questão foi trabalhada de forma mais detalhada no capítulo 2.

divergentes entre os atores do Legislativo e do Executivo norte-americano sobre como proceder. Os dois poderes consideraram, em graus diferenciados, a inabilidade política e o titubeante compromisso do presidente Aristide com relação à implementação de reformas institucionais como um agravante para uma situação de desordem social que se estendia desde 1997. A pressão do governo norte-americano, então sob o comando de George Bush, para que Aristide deixasse o poder ⁴⁵⁸, no entanto, recebeu críticas de membros do Congresso. Essa ação foi entendida por parte desses parlamentares como injustificada uma vez que se tratava de um presidente legitimamente eleito trabalhando de acordo com as prerrogativas institucionais do regime democrático. Segundo os adeptos dessa corrente, o aumento dos recursos de assistência externa apresentava-se como melhor alternativa para ajudar a reverter essa situação.

Distúrbios sociais e perda de controle sobre a violência no território doméstico também permearam de forma recorrente as narrativas relacionadas ao auto-golpe de Fujimori, em 1992. No entanto, a instabilidade social no plano doméstico aqui serviu tanto como plataforma para aqueles que apoiaram a ideia de condenar o golpe quanto aqueles que rejeitaram esse curso de ação. Uma potencial ameaça comunista, representada pelo grupo guerrilheiro Sendero Luminoso também foi uma preocupação comum e serviu igualmente como recurso para defender o retorno da ordem constitucional tanto quanto para a manutenção de um estado de exceção. Honduras consiste num caso interessante à medida que as opiniões entre o Congresso e o Executivo foram absolutamente contrárias no que diz respeito à reação desejada frente à destituição de Manuel Zelaya do cargo de presidente em finais de junho de 2009. Logo após o episódio, o governo do Presidente Obama condenou os atos ocorridos em Tegucigalpa e acompanhou os demais países latino-americanos na utilização da Carta Democrática Interamericana para qualificar a deposição do presidente como quebra da ordem democrática e, portanto, um golpe de Estado. O Congresso, por sua vez, na sua imensa maioria não considerou o processo como inconstitucional, pelo contrário. O principal argumento aventado pelos congressistas fiou-se exatamente nas disposições legais previstas pela constituição hondurenha. Para eles, a tentativa de Zelaya de realizar um referendo para legitimar sua permanência no poder contrariava as previsões constitucionais. A instabilidade doméstica, denunciada principalmente pela violência desencadeada no país, surgiu como uma preocupação mais constante ao longo do processo e tinha como resposta a restauração da democracia, embora a interpretação do que seria a retomada da ordem

⁴⁵⁸ Vale a observação de que muitos, inclusive grande parte da mídia, não acreditavam que tivesse se tratado propriamente de uma decisão de Aristide.

democrática divergisse na opinião dos agentes: para o executivo, tratava-se do retorno de Zelaya ao poder⁴⁵⁹; para o Congresso, o reconhecimento do governo *de facto*.

O comportamento do Congresso foi motivado por um elemento normativo adicional à manutenção do regime democrático. A identificação de Zelaya com o presidente Venezuelano Hugo Chávez foi fator constantemente mencionado como um indicativo das tendências autoritárias e antiamericanas do presidente hondurenho, que continuaria sua empreitada de subverter o regime constitucional para se manter no poder. Tratava-se, portanto, de garantir o estado de direito sem um inimigo dos EUA à sua frente, e a racionalização desse problema se realizou por meio da interpretação das previsões legais do país. O componente ideológico exerceu uma importante função em criar uma razão para defender a democracia do governo *de facto*. A democracia foi o foco da questão; o que se entende pelo termo, no entanto, foi influenciado por uma percepção ideológica.

A dimensão institucional se mostrou um elemento relevante em todos os três casos estudados, tanto quando a Resolução 1080 da OEA foi invocada quanto quando ignorada, confirmando, aliás, a observação de Onuf e Kratochwil de que as regras orientam a ação dos atores. Embora, como discutido no capítulo 2, tanto a Resolução 1080 quanto a Carta Democrática Interamericana utilizam os termos de ruptura institucional com certa generalidade, isto é, sem determinar especificamente quais práticas são englobadas pelo termo, os agentes norte-americanos a interpretaram de maneira muito limitada. À exceção do caso Peru em 1992, os Estados Unidos manifestaram-se formalmente condenando situações de crise nas quais presidentes eleitos tenham sido destituídos de seus postos, em geral com o envolvimento militar.⁴⁶⁰

O episódio da Venezuela, por sua particularidade, merece algumas linhas⁴⁶¹. Em abril de 2002, o presidente venezuelano Hugo Chávez sofreu um golpe de Estado orquestrado por um grupo de oficiais das Forças Armadas. O golpe perdurou por três dias e a reação imediata

⁴⁵⁹ Somente nos últimos meses da crise, mais especificamente no último mês, após a assinatura do acordo que pôs fim ao impasse, os Estados Unidos se afastou da posição dos demais países membros da OEA e afirmou que reconheceria o novo presidente eleito independentemente de Zelaya ter retornado ao cargo antes das eleições. Outros países, como Colômbia e Chile, adotaram essa mesma postura.

⁴⁶⁰ Isso vale também para casos não abordados aqui, como Guatemala em 1993 e Paraguai em 1996.

⁴⁶¹ A opção por não inserir a Venezuela como um dos estudos de caso deveu-se à dificuldade com relação às fontes disponíveis. De maneira geral, identificar o contexto normativo que orientou o Executivo é mais complicado porque é preciso apoiar-se em declarações feitas à mídia e pronunciamentos oficiais. O debate que ocorre entre os membros envolvidos no processo de decisão não se torna público e, na maioria das vezes, não são registrados. Ainda assim, essas fontes apresentam justificativas e argumentos para suas ações, permitindo a interpretação na prática. No episódio da Venezuela o problema reside no fato de que o governo não reconhece ter adotado a política denunciada pela mídia e pelos congressistas, tornando potencialmente o exercício de interpretação em especulação.

dos Estados Unidos não coincidiu com a dos demais países latino-americanos que condenaram a ação dos militares e propuseram acionar a Carta Democrática Interamericana para lidar conjuntamente com a situação. A mídia e, curiosamente muitos membros do Congresso, se pronunciaram de forma crítica à atitude do governo, acusando-o de ter dado apoio aos golpistas por haver evidências de que membros que ocupavam cargos executivos nos EUA conversaram com o grupo dissidente poucos dias antes do acontecido. Por fim, o Congresso classificou o episódio como um golpe de Estado, condenando-o. O mecanismo da OEA acabou por não ser utilizado uma vez que a situação se reverteu rapidamente.

Mais uma vez, a dimensão institucional serviu como um importante argumento por parte dos críticos para manifestarem-se contrários ao golpe. Nesse caso, apesar de em 2009 com referência ao caso de Honduras o aspecto ideológico ter sido central no processo de racionalização exatamente pela associação entre Zelaya e Chávez, o mesmo não aconteceu no evento em questão. A forma com que o problema foi tratado, comparativamente, reforça a ideia da preponderância das normas processuais, ou melhor, do entendimento que delas se faz. A destituição de Zelaya foi rotulada como legal por parte do Congresso porque não se tratava de um golpe de Estado, e sim da tentativa de manter a ordem democrática. Isso valida também, mais uma vez, as observações de Onuf e Kratochwil acerca do maior grau de prescrição exercido pelas regras explicitamente estabelecidas, no caso do primeiro, e das regras legais, no caso dos segundo; a saber aqui, a Constituição, ainda que sujeita a algum nível de interpretação.

A título de ilustração, transcreve-se parte de dois discursos pronunciados no Congresso. O Senador Kennedy (Democrata – MA) fez a seguinte observação: "(...) me manifesto com relação aos eventos recentes na Venezuela e minha preocupação de que a resposta do governo foi inconsistente com nossos objetivos de política externa de promover a democracia. (...) ao invés de protestar contra essa clara violação da ordem democrática, os EUA se encontram virtualmente sozinhos na região ao aparentemente aceitar de bom grado as mudanças antidemocráticas no governo da Venezuela. (...) Nosso governo deve apoiar alternâncias de governo [realizadas] por meios constitucionais, não militares."⁴⁶² A deputada Kaptur (Democrata – OH) se manifesta da seguinte forma sobre o assunto em parte de seu discurso. "Nós estamos tentando mostrar para o resto do mundo o que significa defender os valores democráticos. Não apoiar um governo legitimamente eleito, não importa o quanto

⁴⁶²Senado, Congressional Record, 17 de abril de 2002, p. S2823.

possamos discordar de seu presidente, denegriu a imagem dos Estados Unidos de um defensor exemplar de governos legitimamente eleitos e governos democráticos"⁴⁶³ ⁴⁶⁴

Embora Fujimori tenha, como presidente eleito, permanecido no poder, o episódio se assemelhou muito nos seus efeitos a um golpe de Estado com a decisão do chefe do Executivo de suspender os direitos constitucionais e dissolver a câmara e o Congresso. Embora não tenha havido nenhum outro caso da mesma natureza.

A justificativa por parte do Congresso a não consideração da crise hondurenha como uma ruptura da ordem democrática sugere que a ideia da irregularidade na alternância de poder, ou seja, a violação do direito adquirido por um presidente legitimamente eleito, esteja diretamente relacionado à suspensão de direitos e interrupção do funcionamento parlamentar e judiciário tal como previsto pelas diretrizes legais do país. No caso de Honduras, a narrativa dos membros do Legislativo salientava o fato de que, além de Zelaya proceder de maneira inconstitucional, o governo *de facto* de Micheletti manteve em funcionamento o Congresso e o poder judiciário, assim como não alterou a data do pleito presidencial estabelecida antes do início da crise, de acordo com o calendário eleitoral. Os dois casos, no entanto, estiveram associados a um contexto ideológico no qual o comunismo, ou o socialismo também exerceram influência na opinião dos tomadores de decisão. ⁴⁶⁵ Portanto é difícil dizer se, ausente essa percepção ideológica, a conduta dos Estados Unidos seria a mesma.

Embora a instabilidade tenha cumprido papel importante enquanto elemento de percepção comum entre os agentes, ou, nas palavras de Kratochwil, estruturado o contexto intersubjetivo, esse elemento individualmente não foi capaz de promover uma reação favorável à defesa da democracia por meio dos mecanismos formais da OEA, como atestam tanto o segundo momento de crise no Haiti quanto no Peru. ⁴⁶⁶ Somente uma composição entre quebra da regularidade institucional, entendida em termos eleitorais, e instabilidade doméstica parece ser suficiente para que os agentes recorram às diretrizes da norma, isto é, reconheçam-na como direcionadoras da ação. No que diz respeito à ideologia, conforme discutido acima, abre-se a possibilidade de se pensar num elemento adicional no quadro de referências normativas, embora o caso da Venezuela, em 2002, no qual há uma declarada divergência ideológica em jogo, levante algumas dúvidas sobre essa leitura.

⁴⁶³ O caso foi reconhecido como um golpe, tanto pelo Congresso quanto pelo governo e pela mídia americanos, mas a rapidez com que foi solucionada a crise não suscitou uma discussão consistente sobre o evento.

⁴⁶⁴ Câmara dos Deputados, **Congressional Record**, 23 de abril de 2002, p. H1519.

⁴⁶⁵ No caso do Peru, tanto o legislativo quanto o executivo; no caso de Honduras somente o Congresso.

⁴⁶⁶ A própria discordância entre os agentes acerca do caso a ser adotado fazia referência à manutenção da ordem constitucional, leia-se, o comando do país por um dirigente legitimamente eleito pelos cidadãos.

Desse ponto de vista, a constante evocação da instabilidade como justificativa para a prática de políticas de defesa da democracia levanta uma questão teórica interessante para se pensar a partir da proposta dos construtivistas normativos, mas especificamente Onuf. Segundo esse autor, os atos de fala possuem consequências normativas e, por esse motivo, importam, pois cumprem a função de mudar uma situação e defini-la.

Porque as pessoas respondem a elas com reações próprias, nem sempre verbalizadas, os padrões do ato de fala e as ações a **ela** relacionadas constituem as práticas que conferem significado às condições materiais e aos artefatos da experiência humana. Mais especificamente, os padrões do ‘do ato de fala’ conferem normatividade às práticas; ‘fazem com que as regras sejam criadas e, ao simplificarem esse padrão, definem’ preferências e expectativas, moldando o futuro em oposição ao passado⁴⁶⁷.

Os atos de fala repetidamente aceitos pelos interlocutores se institucionalizam como regras. Para Onuf todo discurso considerado um ato de fala, ou seja, que afete suas ações, seja por aceitá-lo como crença subjetiva (assertiva), por induzir a algum tipo de ação (diretivas) ou por impor obrigações ao orador (comissivas), possuem efeitos normativos⁴⁶⁸. Mais ainda, a instabilidade tal como aqui caracterizada possui consequências normativas uma vez que a “normatividade está atrelada a atos de fala que tenham sido repetidamente executados, mas que não são reconhecidos como ‘regras’ pelos atores”.⁴⁶⁹ A ideia da instabilidade recorrentemente mencionada pelos políticos se encaixa na definição do ato de fala assertivo de Onuf, pois foi aceito pelos envolvidos, oradores e ouvintes, como uma condição subjacente relacionada à norma da defesa da democracia. Apesar de sua recorrência, a repetição não suscitou a criação de uma regra como prevê a teoria. A questão que se coloca é por que não? O modelo proposto por Onuf não oferece resposta clara. Uma possibilidade consiste na ideia de que a instabilidade seja uma concepção excessivamente ampla e vaga para que adquira força normativa suficiente para que ultrapasse a função de ajudar a definir as situações de interlocutor da norma. Em grande medida, essa, por assim dizer, debilidade deriva da pouco flexível noção de democracia tal como entendida nos Estados Unidos. Carothers⁴⁷⁰ identifica a origem da atual leitura da democracia pelos EUA no que denomina ‘paradigma da transição’

⁴⁶⁷ ONUF, N. G. **World of our making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina, 1989, p. 183.

⁴⁶⁸ ZEHFUSS, M. **Constructivism in International Relations: the politics of reality**. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 171.

⁴⁶⁹ ZEHFUSS, M. Op. cit., 2002, p. 173.

⁴⁷⁰ CAROTHERS, T. A Reply to My Critics. In: T. Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion* (pp. 212-218). Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004.

e defende o argumento de que, sem superar esse paradigma, dificilmente será possível estabelecer uma estratégia de ação que ultrapasse o foco na questão institucional.⁴⁷¹

De acordo com o autor, o paradigma da transição, oriundo das teorias de transição democrática desenvolvidas a partir do final da década de 70, se apóia em cinco pressupostos. O primeiro, que abarca todos os demais, trata-se da crença de que “todos os países que se afastam do regime ditatorial podem ser considerados [em processo de] *transição* para uma democracia”.⁴⁷² O segundo pressuposto consiste em considerar que todo o processo de democratização obedece, com maior ou menor rigidez, um conjunto de estágios subseqüentes. O terceiro pressuposto diz respeito à importância das eleições. Para Carothers, o corpo teórico que trata da transição democrática deposita muitas expectativas de que a instituição de eleições regulares e idôneas criarão condições suficientes para a consolidação de regimes democráticos:

As eleições não somente conferirão legitimidade democrática a novos governos pós-ditatoriais, (...) mas as eleições servirão para ampliar e aprofundar a participação política e a transparência democrática dos Estados perante os cidadãos. Em outras palavras, assume-se que em tentativas de transição para a democracia as eleições não serão somente pedra de fundação, mas um elemento-chave ao longo do tempo para que as reformas democráticas avancem”.⁴⁷³

O quarto pressuposto reside em acreditar que elementos subjacentes ao processo de transição de caráter cultural, sócio-econômico, histórico e religioso não são determinantes para o início do processo ou seus resultados. Finalmente, o último pressuposto apóia-se na ideia de que países em processo de transição já desfrutaram de um conjunto de instituições coerentes e funcionais.⁴⁷⁴

Para a discussão aqui realizada, o pressuposto de maior interesse é o terceiro, referente às eleições. De fato, no tocante à relação dos Estados Unidos com a América Latina, embora seja simplista afirmar que a política externa desconheça outras dimensões do processo de democratização⁴⁷⁵, a relevância que as eleições recebem na definição, por parte dos atores políticos, do regime democrático sugere uma diferente identificação com o proposto

⁴⁷¹ Vale lembrar que Carothers defende a ideia da promoção da democracia, embora, a considere nos dias atuais como ineficaz (1996, 2004).

⁴⁷² Grifo no original. (Ibidem, p. 168)

⁴⁷³ Ibidem, p. 170.

⁴⁷⁴ Ibidem, p. 168-170.

⁴⁷⁵ A assistência externa, por exemplo o faz, embora segunda Carothers também com foco demasiadamente institucional (Ibidem).

paradigma⁴⁷⁶. Carothers tem razão em afirmar que a ideia de transição democrática tem muito pouco valor analítico como instrumento de compreensão da situação da ‘terceira onda’. Não se trata de uma questão de nomenclatura, mas da construção de conceitos que reconheçam a existência de processos – e resultados – diferenciados para a continuidade de regimes democráticos. Para tanto, o primeiro passo consiste em flexibilizar a noção que se faz da democracia, que Tony Smith bem define como “eleições livres, com competição de partidos organizados livres, [pautada] no sufrágio universal para o efetivo controle dos centros de poder governamentais”.⁴⁷⁷

No plano teórico, os estudiosos da política de promoção da democracia precisam engajar-se em diálogo mais aprofundado e plural com a teoria da democracia liberal que limita a formulação de novos conceitos⁴⁷⁸. Smith⁴⁷⁹ lembra, por exemplo, como o trabalho de David Held oferece uma visão sobre modelos de democracia distintos.⁴⁸⁰ A democracia liberal é apenas um deles.

O trabalho de Held mostra o quão significativo foi o cisma entre as várias formas de democracia liberal” e a versão norte-americana “é apenas uma de tantas outras que oferecem poderosas explicações de como balancear precisamente os direitos dos indivíduos com as responsabilidades do governo.”⁴⁸¹

Um diálogo mais intenso com outros modelos teóricos parece ser um promissor caminho para se avançar nos estudos relacionados à promoção e defesa da democracia.

Em termos estritamente políticos, caso seja de fato do interesse dos Estados Unidos investir na democracia como um dos elementos centrais de direcionamento da sua política

⁴⁷⁶ Guillermo O’Donnell que escreveu uma influente obra sobre o tema em co-autoria com Phillipe C. Schmitter intitulada “Transitions from Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies”, disputa algumas das observações de Carothers, mas concorda com o elemento fundamental exposto pelo terceiro pressuposto: “Aqui eu gostaria de enfatizar um ponto no qual eu concordo com o putativo “paradigma da transição” e discordo da crítica de Carothers. Eu de fato acho que eleições justas são extremamente importantes. Não necessariamente porque acredito que eleições levarão a um maravilhoso resultado. Mas sim porque essas eleições, per se e devido às liberdades políticas que devem envolvê-la se forem consideradas justas (...) marcam um distanciamento crucial da arbitrariedade da regra autoritária”. (O’Donnell, 2004:188).

⁴⁷⁷ SMITH *apud* SMITH, S. US Democracy Promotion: Critical Questions. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T (Eds). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts**. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 68.

⁴⁷⁸ Ibidem, p. 70.

⁴⁷⁹ Ibidem, p. 69

⁴⁸⁰ São eles: democracia clássica, democracia preventiva, autonomia democrática, elitismo competitivo, pluralismo, democracia legal, democracia participatória (PARTICIPATORY), democracia desenvolvimentista (DEVELOPMENTAL), democracia direta, democracia marxista e democracia liberal.

⁴⁸¹ SMITH, S. US Democracy Promotion: Critical Questions. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 69.

externa, parece fundamental que sejam capazes de vislumbrar uma nova estratégia que desempenhe o mesmo papel da ‘política de contenção’, com o mesmo alcance analítico, concepção essa que ainda possui fortes resquícios no que diz respeito à promoção da democracia, como o caso do Peru e de Honduras demonstram. Na verdade, é possível pensar que a própria definição de uma nova estratégia na qual a democracia seja contemplada depende de uma releitura do que se entende pelo termo. Uma visão compatível com um mundo cada vez mais interdependente, mas que resguarda diferenças culturais históricas e de identidade que afetam sua percepção valorativa. Um mundo em que crescentemente a legitimidade das práticas políticas se transfere para a esfera internacional. O debate sobre a promoção da democracia não pode mais se restringir às fronteiras – e às concepções – exclusivamente domésticas; precisa ser discutido com a comunidade internacional, que hoje possui contornos mais amplos do que o nacional. Algo como democratizar o debate sobre a democratização

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa investigação procurou explicar a política de defesa e promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina tomando como referência a aplicação das normas da OEA relativas ao tema em três casos: Haiti, em 1991-1994 e 2004; Peru, em 1992 e 2000 e Honduras em 2009.

Cada um dos casos oferece um contexto intersubjetivo associado a norma particular que ajuda a explicar sua ação. Com relação ao Haiti, o autoritarismo como gerador de instabilidade foi o principal elemento que explica o interesse dos Estados Unidos em agir em prol da democracia na crise de 1991-1994. Em 2004, a instabilidade também foi um fator relevante, mas ao contrário do primeiro momento de crise, não suscitou o interesse do país em buscar atuar conjuntamente com a comunidade internacional e aplicar as normas previstas pela OEA.

Com relação ao autogolpe, havia divergência acerca da melhor estratégia para lidar com uma percebida instabilidade de grandes proporções na política e na sociedade peruana. Em sua maioria, no entanto, a balança pendeu em favor da defesa da democracia, que foi perseguida conjuntamente com os demais países latino-americanos no âmbito da OEA. A defesa da democracia, nesse caso, além da instabilidade, esteve diretamente associada a uma potencial ameaça comunista colocada pela guerrilha do Sendero Luminoso. Em 2000, a crise foi fruto da manipulação ilegal dos processos eleitorais pelo presidente Fujimori, que buscava seu terceiro mandato. Os Estados Unidos procurou agir conjuntamente com a OEA, mas a regra democrática não foi aplicada. Outro elemento que orientou suas ações com relação a qual comportamento adotar frente à crise foi o peso que o Peru tinha nas políticas antinarcóticos os Estados Unidos na região andina.

Honduras, por outro lado, devido a posições diametralmente opostas entre o Executivo e o Congresso com relação à legalidade da destituição do presidente Zelaya, apresenta duas normas de orientação para a prática dos atores, que acabaram convergindo no período das eleições presidenciais de novembro de 2009. O primeiro deles, associado à percepção do Executivo, que condenou a ação como um golpe de estado, foi movido pela crença no multilateralismo. No caso do Congresso, o antiamericanismo se caracterizou como um elemento central no discurso dos atores, que entenderam o processo como regular de acordo com as previsões constitucionais de Honduras.

Outro elemento presente nos casos foi a percepção de responsabilidade dos Estados Unidos perante a comunidade internacional na defesa da democracia devido à sua posição de liderança, assim como a solidariedade multilateral como uma razão para seu envolvimento nesse tipo de políticas.

As características particulares de cada um dos casos levantam a possibilidade de compará-las com os significados atribuídos à política de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina no Pós-Guerra Fria nos termos mais amplos apresentados nos documentos estratégicos.

A literatura e a análise dos documentos estratégicos intitulados *National Security Strategies* sugerem que a promoção da democracia na década de 90 esteve ligada, por um lado, ao princípio em si, ou seja, a percepção de que a democracia tal como a concebem nos Estados Unidos realmente consiste no melhor sistema de organização política. Essa ideia esteve presente nos documentos de todos os governos, variando em graus de pragmatismo. Sem dúvida, em alguma medida, esse elemento está presente nas discussões apresentadas, embora isoladamente não seja capaz de explicar porque a defesa da democracia foi uma prática adotada pelos Estados Unidos em ambas as ocasiões.

O segundo elemento que chama a atenção nos documentos estratégicos é a associação entre democracia e segurança, por um lado, e democracia e comércio, por outro. No caso do Haiti e do Peru, a preocupação com a estabilidade foi uma dimensão levantada nos discursos dos atores. No caso do Peru envolvimento dos Estados Unidos com a defesa da democracia esteve relacionada à percepção de instabilidade doméstica, pautada em uma ameaça construída com base no imaginário que se fazia das implicações do comunismo em termos de violação de direitos, cuja repercussão regional poderia consistir no incentivo a outros atores latino-americanos para reverterem a frágil ordem constitucional em que se encontravam vários países do hemisfério. Quanto ao Haiti, esteve relacionada à instabilidade doméstica do cenário haitiano e esteve relacionada ao fluxo intenso de refugiados que chegavam à costa dos Estados Unidos, identificado como um problema para o governo e o legislativo. Com relação à Honduras, no entanto, também permeou o debate daqueles que defendiam a restauração da ordem democrática - e, portanto, aceitavam a existência de um golpe de estado - dos contrários à identificação das iniciativas das instituições hondurenhas de expulsar o Presidente como uma medida inconstitucional. A instabilidade, no entanto, também cumpriu um papel importante no desfecho da questão.

No que diz respeito às preocupações de ordem econômica, os agentes envolvidos nos casos não levantaram abordaram questões dessa natureza. De forma mais particular para o caso da América Latina, o principal argumento dos autores consiste na percepção de que as políticas de defesa da democracia são motivadas por interesses exclusivamente domésticos e não estão associados diretamente à preocupações de ordem internacional, como estabilidade, por exemplo. Contudo, os casos parecem mostrar que existe de fato uma dimensão internacional na defesa da democracia hemisférica.

Com base nos casos, é possível também tentar fazer uma pequena inferência com relação a mudanças na política de promoção da democracia dos Estados Unidos para a região. De acordo com Kratochwil, as mudanças são resultado de modificações nas crenças e identidades dos atores domésticos, que alteram dessa forma as normas constitutivas de sua prática⁴⁸². Fazendo a ressalva de que a diversidade dos países da América Latina, não somente no que diz respeito a questões geográficas e de ordem político-econômica, mas também na sua história nacional e de relacionamento com os Estados Unidos, nos impõe a necessidade de olhar para cada caso com um cuidado particular, podemos sugerir que o contexto intersubjetivo que orienta as políticas dos Estados Unidos para a região se manteve razoavelmente estável desde o início dos anos 90 até os dias de hoje. Coloca-se, contudo, uma questão acerca da possibilidade de se falar efetivamente de uma política mais consistente e substantiva, que não esteja associada à situações de crise. Aparentemente, a importância que a democracia ocupa na política externa norte-americana ainda não ganhou autonomia suficiente, em termos de identidade doméstica, capaz de ser traduzida em propostas mais estratégicas.

Ainda há muito o que estudar sobre a promoção da democracia para melhor compreender esse fenômeno. Contudo, mesmo que provavelmente o número de questões em aberto seja maior ao fim da pesquisa do que em seu início, espero em alguma medida ter contribuído para o avanço do estudo da promoção da democracia.

⁴⁸² KRATOCHWIL, F.; KOSLOWSKI, R. Understanding change in international politics: the Soviet empire's demise and the international system. *International Organization*, v. 48, n. 2, p. 215-247, spring, 1994.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Elliot. Situation in Haiti. Remarks to the Committee on Armed Services of the House of Representatives. Washington D.C. Congressional Record, 7 out, 1994.

ADLER, E. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 47-99, p. 201-246.

AG/RES. 1.080 (XXI-O/91). **Democracia Representativa**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/agres1080.htm>>. Acessado em: 25 set 2008

BARANY, Z.; MOSER, R. G. (Ed.). **Is democracy exportable?** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BALDWIN, D. (Ed.) **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York. Columbia University Press, 1993

BAUER, H.; BRIGHI, E. (Ed.). **Pragmatism in International Relations**. New York: Routledge, 2009.

_____. Conclusions: on the obstacles and promises of pragmatism in international relations. In: _____ (Ed.). **Pragmatism in International Relations**. New York: Routledge, 2009. p. 145-162.

BERGER, T. U. Norms, identity, and national security in Germany and Japan. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996. cap. 9. p. 317-356.

BEHN, Sharon. U.S. Opts Not to Intervene in Haiti. **Washington Times**. Washington, D.C., 11 fev, 2004.

BENNETT, A., IKENBERRY, G. J. The Review's Evolving Relevance for U.S. Foreign Policy 1906-2006. **The American Political Science Review**, n 100, vol. 4. nov. 2006

BETHELL, L. From the Second World War to the Cold War: 1944-1954. In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993. p. 41-70.

BONIFACE, D. S. The OAS's mixed record. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 2. p. 40-62.

BOUCHER, Richard. U.S. Denounces Government-Sponsored Violence in Haiti. **Departamento de Estado**. Washington, D.C., 9 jun, 2004.

BRANCO, M. S. **Democracia na América Latina: os desafios da construção (1983-2002)**. São Paulo: Humanitas/Fapesp, 2007.

BULMER, V.; DUNKERLEY, T.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **The United States and Latin America: the new agenda**. London: Institute of Latin American Studies, 1999.

BURAWOY, M. Making nonsense of Marx: o marxismo revisto pelo individualismo metodológico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 15, 1991.

BURREL, J.; SHIFTE, M. Estados Unidos, la OEA y la promoción de la democracia em lãs Americas. In: TIECKNER, A. B. (Comp.). **Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y tendencias futuras**. Bogotá: Uniandes, 2000. cap. 2. p. 27-50.

BUZAN, Barry, WAIVER, Ole., De WILDE, Jaap. **Security: a New Framework for Analysis**. London: Lynne Rienner Pub., 1997.

CAMERON, M. Latin American autogolpes: dangerous undertows in the third wave of democratisation. **The World Quaterly**, v. 19, n. 2, p. 219-239, 1998.

CAROTHERS, T. The Reagan Years: The 1980s". In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy. The United States and Latin America**. Themes and Issues. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

_____. **Aiding democracy abroad: the learning curve**. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

_____. **Critical mission: essays on democracy promotion**. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004a.

_____. A Reply to My Critics. In: _____. **Critical Mission: Essays on Democracy Promotion.** Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004b. p. 212-218.

CARVALHO, Maria Isabel V. (2004). Resenha: HILL, Christopher. The changing politics of foreign policy. New York: Pallgrave/Macmillan, 2003, 376 pp.

CHAFEE, L. et al. Senate Concurrent Resolution, 155, 24, outubro, 2000. **S. Com. Res. 155.** Washington, D.C., S10931-S10932, outubro, 2000.

CLINTON, Bill. **My life.** New York: Alfred A. Knopf, 2004.

COLLIER, M. W. Failed Policy: analyzing inter-american anticorruption programs. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world.** Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001. p.173-202.

COPELAND, D. The constructivism challenge to structural realism: a review essay. In: GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations: Alexander Wendt and his critics.** Oxon: Routledge, 2006. cap. 1. p. 1-20.

COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

COX, M. Wilsonianism Resurgent? The Clinton Administration and the Promotion of Democracy. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts.** Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 218-242.

CRUZ, R. C. United States foreign relations and the promotion of democracy in Latin America. In: BULMER, V.; DUNKERLEY, T.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **The United States and Latin America: the new agenda.** London: Institute of Latin American Studies, 1999. cap. 6. p. 123-140.

DAHL, R. A. **La democracia y sus críticos.** Buenos Aires: Paidós, 2001a.

_____. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília/Westview Press, 2001b.

_____. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.

Democracy in Peru. **The Washington Post**, 8 abr. 1992; P. A22, Opinion Editorial

DESSLER, D. What's at stake in the Agent-Structure debate? **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 441-473, summer, 1989.

DIAMINT, R. Evolución Del sistema americano: entre el temor y la armonía. In: TIECKNER, A. B. (Comp.). **Sistema interamericano y democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000. cap. 1. p. 1-26.

DIAMOND, L. **Developing Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1999.

DOMÍNGUEZ, J. I. US-Latin America relations during the cold war. In: BULMER, V.; DUNKERLEY, T.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **The United States and Latin America**: the new agenda. London: Institute of Latin American Studies, 1999. cap. 2. p. 33-50.

DOMINGUEZ, Jorge I., SHIFTER, Michael. (ed). **Constructing Democratic Governance in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

DOYLE, M. Peace, Liberty and Democracy: Realists and Liberals Contest a Legacy. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion**: Impulses, Strategies, and Impacts. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 21-40.

DRAKE, Paul W. From Good Men to Good Neighbors: 1912 - 1932. In: LOWENTHAL, Abraham F. (ed.). **Exporting Democracy**. The United States and Latin America. Themes and Issues. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.

DRESSLER, D. What's at stake in the Agent-Structure debate? **International Organization**, v. 43, n. 3, p. 441-473, summer, 1989.

DUFFY, Brian. A question of options - How the Clinton administration has painted itself into a corner on Haiti. **U.S. News & World Report**, 23 maio, 1994.

EYRE, D. P.; SUCHMAN, M. C. Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons: An Institutional Theory Approach. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of**

national security: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996. cap. 3. p. 79-113.

FAIOLA, Anthony. Latin Nations Take Lenient Attitude Toward Fujimori. **Washington Post**, Washington D.C., 8 jun, 2000, A23.

FARBER, Henry, GOWA, Joanne. Politics and Peace. **International Security**, vol. 20, n. 2, 1995. pp. 123 – 146

FARBER, Henry, GOWA, Joanne. Common Interests or Common Politics? Reinterpreting the Democratic Peace. **The Journal of Politics**, vol. 59, n. 2, 1997, pp. 393 – 417.

FESTENTEN, M. Pragmatism's Boundaries. In: BAUER, H.; BRIGHI, E. (Ed.). **Pragmatism in International Relations**. New York: Routledge, 2009. p. 145-162.

FIERKE, K. M.; JORGENSEN, K. E. (Ed.). **Constructing international relations:** the next generation. Armonk/New York: M. E. Sharpe, Inc., 2001.

FINNEMORE, M. Constructing norms of humanitarian intervention. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security:** norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996. cap. 5. p. 153-185.

_____. **The purpose of intervention:** changing beliefs about the use of force. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FRANCIS, A. La aplicación de la resolución 1080 em Haiti. In: TIECKNER, A. B. (Comp.). **Sistema interamericano y democracia:** antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000. cap. 8. p. 179-196.

FUKUYAMA, F. **State-building:** governance and world order in the 21st century. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

GATES, Robert M. (2009). A Balanced Strategy. Reprogramming the Pentagon for a New Age. **Foreign Affairs**, January/February.

Get Tougher with the Tyrant in Peru. **The New York Times**, 13 abr. 1992, Seção A, p. 18, coluna 1, Editorial Desk.

GOLDBERG, D. M. Haiti 2004: CARICOM's democracy promotion efforts. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 4. p. 177-203.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: _____ (Ed.). **Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.

GOULD, H. D. What is at Stake in the Agent-Structure Debate. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International Relations in a Constructed World** Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1998. p. 79-100.

_____.; ONUF, N. Pragmatism, Legal realism and constructivism. In: BAUER, H.; BRIGHI, E. (Ed.). **Pragmatism in International Relations**. New York: Routledge, 2009. p. 26-44.

GOWA, Joanne. Democratic State and International Disputes. **International Organization**, vol. 49, n. 3, 1995, pp. 511 - 522

GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations: Alexander Wendt and his critics**. Oxon: Routledge, 2006a.

_____. Wendts constructivism: a relentless quest for synthesis. In: _____ (Ed.). **Constructivism and international relations: Alexander Wendt and his critics**. Oxon: Routledge, 2006b. cap. 5. p. 73-92.

HAKIM, P. Is Latin America Doomed to Failure? **Foreign Policy**, p. 104-119, winter, 1999-2000.

HASS, Ernest B. **Human Rights and International Action**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1970.

HAWKINS, D.; SHAW, C. M. The OAS and legalizing norms of democracy. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 2. p. 21-39.

HERMAN, R. G. Identity, norms, and national security: the soviet foreign policy revolution and the end of the cold war. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national**

security: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996. cap. 8. p. 271-316.

HERZ, M. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira Onda**. Democratização no final do Século XX. São Paulo: Ática, 1994.

HYMAN, G. Tilting at Straw Men. In: CAROTHERS, T. **Critical Mission**: Essays on Democracy Promotion. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004. p. 204-211.

IKENBERRY, J. America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion**: Impulses, Strategies, and Impacts. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 103-126.

Into the Fire in Peru. **The New York Times**, 7 abr. 1992; Seção A; p. 26; Coluna 1; Editorial Desk

JEPPERSON, R. L.; WENDT, A.; KATZENSTEIN, P. J. Norms, identity, and culture in national security. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security**: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996. cap. 2. p. 33-78.

KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security**: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996a.

_____. Conclusion: national security in a changing world. In: _____ (Ed.). **The culture of national security**: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996b. cap. 13. p. 498-537.

_____. Introduction: alternative perspectives on national security. In: _____ (Ed.). **The culture of national security**: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996c. cap. 1. p. 1-32.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**. V. 32, p. 379-396

KLOTZ, A. Can We Speak a Common Constructivist Language. In: FIERKE, K. M.; JORGENSEN, K. E. (Ed.). **Constructing international relations: the next generation**. Armonk/New York: M. E. Sharpe, Inc., 2001. p. 223-235.

KLOTZ, A.; LYNCH, C. **Strategies for research in constructivist international relations**. Armonk/New York: M. E. Sharpe, Inc., 2007.

KOWERT, P.; LEGRO, J. Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. In: KATZENSTEIN, P. J. (Ed.). **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996. cap. 12. p.451-497.

KOWERT, P. Agent versus in the Structure in the Construction of National Identity. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International Relations in a Constructed World**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1998. p. 101-122.

KRATOCHWIL, F. Errors have their advantage. **International Organization**, v. 38, n. 2, p. 305-320, spring, 1984a.

_____. The force of prescription. **International Organization**, v. 38, n. 4, p. 685-708, autumn, 1984b.

_____. **Rules, norms and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs**. New York: Cambridge University Press, 1989.

_____. Citizenship: On the Border of Order. In: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. **Return of Culture and Identity in IR Theory**. [S.l.]: [s.n.], 1994. p. 181-197.

_____. Constructing a new orthodoxy? Wendt's social theory of international politics and the constructivist challenge. In: GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations: Alexander Wendt and his critics**. Oxon: Routledge, 2006. cap. 2. p. 21-47.

_____. Ten Points to ponder about pragmatism: some critical reflections on knowledge generation in the social sciences. In: BAUER, H.; BRIGHI, E. (Ed.). **Pragmatism in International Relations**. New York: Routledge, 2009. p. 11-25.

_____. Of systems, boundaries and territoriality: an inquiry into the formation of the states system. **World Politics**, v. 34, p. 27-52, 1986.

_____. On the notion of interest in international relations. **International Organization**, 30, p. 1-30, 1982.

_____. The protogorean quest: community, justice, and the “oughts” and “musts” of international politics. **International Journal**, v. 43, p. 205-40, 1988.

_____. The embarrassment of changes: Neo-Realism as the science of realpolitik without politics. **Review of international studies**, v. 19, p. 63-80, 1993.

_____. Citizenship: on the border of order. **Alternatives**, v. 19, p. 485-506, 1994a.

_____. Is the ship of culture at sea or returning. In: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. **Return of Culture and Identity in IR Theory**. [S.l.]: [s.n.], 1994b. p. 485-506.

_____. Politics, Norms and Peaceful Change. **Review of International Studies**, v. 24, p. 193-218, 1998.

_____. History, Action and Identity: revisiting the second great debate and accessing its importance for social theory. **European journal of International Relations**, v. 12, p. 6-29, 2006.

_____.; RUGGIE, J. G. International Organization: A State of the Art on na Art of the State. **International Organization**. V 40, n 4, outono – 1986, p. 753-775

_____.; HALL, R. B. Medieval tales: neorealist “science” and the abuse of history. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 479-491, summer, 1993.

_____.; KOSLOWSKI, R. Understanding change in international politics: the Soviet empire’s demise and the international system. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 215-247, spring, 1994.

KRASNER, Stephen D. (Ed.) **International Regimes**. Ithaca. Cornell University Press, 1983

KRYZANEK, M. J. **U.S. Latin American relations**. 4th. ed. Westport: Praeger Publishers, 2008.

KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001a.

_____. A constructive primer. In: _____ (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001b. cap. 3. p. 56-75.

_____. Foreign policy, international politics, and constructivism. In: _____ (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001c. cap. 1. p. 15-37.

_____. ONUF, N.; KOWET, P. (Ed.). **International Relations in a Constructed World**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1998.

LA ROSA, M.; MORA, F. O. (Ed.). **Neighborly adversaries: readings in U.S.- Latin American relations**. 2nd. ed. Maryland: The Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2007.

LAKE, Anthony. **From Containment to Enlargement**. Johns Hopkins University. School of Advanced International Studies. Washington, D.C. 21 set, 1993.

LATIN AMERICAN DATABASE. Some U.S. Experts Predict Gloomy Future for Latin America. **Chronicle**, 22 de fevereiro de 1990.

Latin America's economies can't sustain democracy. **USA Today**, 8 abr.1992; p. 6A, News

LAUREDO, Luis J. **Remarks to the Special Session of the OAS Permanent Council Concerning the OAS Electoral Observation Mission to Peru**. Washington D.C., Departamento de Estado, 31 maio, 2000

LAUREDO, Luis J. **Free and Fair Election in Peru**. Washington D.C., Congressional Testimony, 14 mar, 2001

LEGLER, T. Venezuela 2002-2004: The Chávez Challenge. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007a. cap. 3. p. 204-224.

_____. Venezuela 2002-2004: the Chávez challenge. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007b. cap. 4. p. 204-224.

LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007a.

_____. The international and transnational dimensions of democracy in the Americas. In: _____ (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007b. cap. 1. p. 2-18.

LOBE, Jim. Haiti To Cause Trouble For Bush. **OneWorld**. Washington, D.C., 9 fev. 2004

LOCKHART, Joe. **Press Briefing**. The James S. Brady Press Briefing Room, Washington, D.C., 11 abr, 2000.

_____. **Press Briefing**. The James S. Brady Press Briefing Room, Washington, D.C., 19 set, 2000.

_____. **Press Briefing**. The James S. Brady Press Briefing Room, Washington, D.C., 29 set, 2000.

LOWENTHAL, A. F. (Ed). Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993, p. 243.

_____. The United States and Latin American Democracy: Learning from History. In: _____ (Ed.). **Exporting Democracy**: The United States and Latin America – Themes and Issues. Baltimore: The Johns Hopkins University Press., 1993. p. 243-261.

_____.; PICCONE, T. J.; WHITEHEAD, L. (Ed.). **The Obama administration and the Americas**: agenda for change. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2009.

MARQUIS, Christopher. U.S. Retreats on Peru Vote; Assessment is not „Final. **The New York Times**, Nova Iorque, 31 maio, 2000, A5.

MARQUIS, Christopher. Officials Say Skeptical U.S. Plans to Work With Fujimori. **The New York Times**, Nova Iorque, 22 jul, 2000, p. 5.

MARTZ, J. The Championing of Democracy Abroad: Lessons from Latin America. In: _____ (Ed.). **The United States Policy in Latin America: a decade of crisis and challenge.** Lincoln: University of Nebraska Press, 1995a. p. 357-385.

_____ (Ed.). **United States Policy in Latin America: a decade of crisis and challenge.** Lincoln: University of Nebraska Press, 1995b.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. Para mapear o confronto político. **Lua Nova**, n.76, p. 11-48, 2009.

McFAUL, M. **Advancing democracy abroad: why we should and how we can.** Maryland: The Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010.

McPHERSON, Alan L. **Intimate Ties, Bitter Struggles.** The United States and Latin America since 1945. Dulles, Virginia: Potomac Books, 2006.

MEARSHEIMER, John J. Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. **International Security**, vol. 15, p. 5-56, 1990.

MESQUITA, Bruce Bueno, MORROW, James, SIVERSON, Randolph, SMITH, Alastair. An Institutional Explanation of the Democratic Peace. **The American Political Science Review**. Vol. 93, n. 4, 1999, pp. 791 – 807

MESSARI, N. Identity and Foreign Policy: The Case of Islam in U.S. Foreign Policy. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world.** Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001. p. 227-248.

MONTEN, Jonathan. The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism and Democracy Promotion in U.S Strategy. **International Security**, v 29, n 4, primavera de 2005

MORENO, Dario. **U.S. Policy in Central America: the endless debate.** Gainesville: Florida International University Press, 1990.

MÜELLER, H. International Relations as Communicative Action. In: FIERKE, K. M.; JORGENSEN, K. E. (Ed.). **Constructing international relations: the next generation.** Armonk/New York: M. E. Sharpe, Inc., 2001. p. 160-178.

MUÑOZ, H. Good-bye U.S.A.? In: TULCHIN, J. S.; ESPACH, R. H. (Ed.). **Latin America in the new international system**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001. cap. 3. p. 73-90.

NASH, N. C. The World; Latin Nations Get a Firmer Grip on Their Destiny. **The New York Times**, domingo, 9 de junho de 1991.

NERE, R. Democracy Promotion and the U.S. National Security Strategy: U.S. National Interest, U.S. Primacy, and Coercion. **Strategic Insights**, v. VIII, n. 3, august, 2009.

NODIA, G. The Democratic Path. In: CAROTHERS, T. **Critical Mission**: essays on democracy promotion. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2004. p. 192-197.

OAS Opposes Condemning Peru Election, **Washington Post**, Washington D.C., 1 jun, 2000, A15.

ODOM, William E. Picking and Choosing Among Emerging Dictatorships. **The Washington Post**, 12 abr. 1992, p. C7, Editorial.

O'DONNELL, G. In partial defense of an evanescent "paradigm" . In: CAROTHERS, T. **Critical Mission**: Essays on democracy promotion. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2004. p. 185-191.

ONUF, N. G. **World of our making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina, 1989.

_____. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International Relations in a Constructed World**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 1998. p. 58-78.

_____. Speaking of Policy. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001a. p. 77-98.

_____. The Politics of Constructivism. In: FIERKE, K. M.; JORGENSEN, K. E. (Ed.). **Constructing international relations: the next generation** Armonk/New York: M. E. Sharpe, Inc., 2001b. p. 236-254.

_____. **The Strange Career of Constructivism in International Relations.** Workshop at (Re)Constructing. 2001c.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. 1949. Disponível em:
http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm#CARTA%20DA%20ORGANIZA%C7%C3O%20DOS%20ESTADOS%20AMERICANOS* Acessado em 5 jul. 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Agreement between the General Secretariat of the Organization of American States and the Parliamentary Elections Office of the Electoral Observation Process in Grenada*. 15 ago.2008.

ORGANIZATION OF THE AMERICAN STATES. *Declaration on Security in the Americas*. p. 2., 2003. Disponível em:
http://www.oas.org/documents/eng/DeclaracionSecurity_102803.asp Acessado em 23 jul. 2008.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta Democrática Interamericana**. 11 de setembro de 2001. Disponível em
http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm

PALMER, David. **U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years**. Gainesville, FL, University Press of Florida, 2006.

PARISH, R., PECENY, M. Kantian Liberalism and the Collective Defense of Democracy in Latin America. **Journal of Peace Research**, vol. 39, n. 2, março de 2002.

PASTOR, R. A. The Reagan Administration: on its own petard. In: MARTZ, J. (Ed.). **United States Policy in Latin America: a decade of crisis and challenge**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995. p. 3-24._____. The Clinton Administration and the Americas: The Postwar Rhythm and Blues. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 38, p. 99-128, winter, 1996.

_____. The United States and The Americas: Unfilled promise at the century's turn. In: LIEBER, R. (Ed.). **Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the 21st Century**. New York: Prentice-Hall Publishers, 2001a. p. 133-151.

_____. **Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean**. Boulder: Westview Press, 2001b.

PEZZULLO, Lawrence. Our Haiti fiasco. **Washington Post**. Washington, 5 mai, 1994.

PERLEZ, Jane. Uncertain Timing for Peru Election Gives U.S. Concern. **The New York Times**, Nova Iorque, 17 set, 2000, p. A1.

Peru's president stages coup. **USA Today**, 7 abr. 1992, p. 8A, News.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**. History, Institutions and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

QUERO, G. P. Thus Spoke Franco: The place of history in the making of foreign policy. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001. p. 146-172.

REIS, Rossana R. Construindo Fronteiras: políticas de imigração na França e nos Estados Unidos. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2003

REMMER, Karen. Does Democracy Promote International Cooperation? Lessons from the Mercosur Region. **International Studies Quarterly**, vol. 42, n. 1, 1998. pp. 25 -51.

ROJAS, I. Peru: drug control policy, human rights, and democracy. In: YOUNGERS, C. A.; ROSIN, E. (Ed.). **Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy**. London: Boulder, 2005. cap. 6. p. 185-230.

RONFELDT, David. **Three Dark Pieces**, p. 2, jan. 1990. Disponível em: <<http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P7607.pdf>>. Acessado em 10 jan. 2008.

RUGGIE, J. G. The Past as Prologue? Interests, Identity, and American Foreign Policy. **International Security**, v. 21, n. 4, p. 89-125, spring, 1997.

_____. What makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. **International Organization**, v. 52, p. 855-885, 1998.

RUSSET, B.; ONEAL, J. R.; DAVIS, D. R. The third leg of the Kantian tripod for peace: international organizations and militarized disputes. **International Organizations**, v. 52, n. 3, p. 441-467, summer, 1998.

Sanctions rejected over Peru crackdown. **The Toronto Star**, 14 abr. 1992, p. A15.

SANTA-CRUZ, A. Election monitoring and the western hemisphere idea. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 3. p. 133-151.

SHAW, C. M. The United States: rhetoric and reality. In: LEGLER, T.; LEAN, S. F.; BONIFACE, D. S. (Ed.). **Promoting democracy in the Americas**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007. cap. 2. p. 63-84.

SHIFTER, M. Breakdown in the Andes. **Foreign Affairs**, v. 83, n. 5, p. 126-138, sep.-oct., 2004.

_____. In Search of Hugo Chávez. **Foreign Affairs**, v. 85, n. 3, p. 45-59, may-jun., 2006.

SIKKINK, Kathryn. The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. In: GOLDSTEIN, Judith & KEOHANE, Robert O. (ed.). **Ideas & Foreign Policy**. Beliefs, Institutions and Political Change. New York: Cornell University Press, 1993.

SMITH, Peter. **Democracy in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2005.

SMITH, S. US Democracy Promotion: Critical Questions. In: COX, M.; IKENBERRY, G. J.; INOBUCHI, T. (Ed.). **American Democracy Promotion**: Impulses, Strategies, and Impacts. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 63-84.

_____. Foreign policy is what states make of it: social construction and international relations theory. In: KUBÁLKOVÁ, V. (Ed.). **Foreign policy in a constructed world**. Armonk: M. E. Sharpe, Inc., 2001. cap. 2. p. 38-55.

SMITH, T. The Alliance for Progress: The 1960s. In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy**: The United States and Latin America – Themes and Issues. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993. p. 71-89.

_____. **America's Mission**: The United States and the World Wide Struggle for Democracy in the 20th century. Princeton, Princeton University Press, 1994

SUÁREZ-OROZCO, M. M. Latin America Immigration to the United States. In: BULMER, V.; DUNKERLEY, T.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **The United States and Latin America**: the new agenda. London: Institute of Latin American Studies, 1999. cap. 11. p. 227-246.

SUGANAMI, H. Wendt IR, and philosophy: a critique. In: GUZZINI, S.; EANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations**: Alexander Wendt and his critics. Oxon: Routledge, 2006. cap. 4. p. 57-72.

TALAVERA, F. N. Defensa de la democracia y aplicación de la resolución 1080 em el caso Del Peru. In: TIECKNER, A. B. (Comp.). **Sistema interamericano y democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000. cap. 9. p. 197- 218.

The World; Haiti? Oh, We've Been There. **The New York Times**. 22 maio, 1994.

The World; Peru's Basic Problems Won't Be Ordered Away. **The New York Times**, 12 abr. 1992, Seção 4, p. 2, coluna 1 Week in Review Desk.

TIECKNER, A. B. (Comp.). **Sistema interamericano y democracia**: antecedentes históricos y tendencias futuras. Bogotá: Uniandes, 2000.

TORRIJOS, Giancarlo Soler. **In the Shadow of the United States. Democracy and regional order in the Latin Caribbean**. Boca Raton, FO: Brown Walkers Press, 2008.

TRAUB, J. **The freedom agenda**: why America must spread democracy (just not the way George Bush did). New York: Picador, 2009.

TULCHIN, J. S.; ESPACH, R. H. (Ed.). **Latin America in the new international system**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001a.

_____. Latin America in the new international system: a call for strategyc thinking. In: _____(Ed.). **Latin America in the new international system**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001b. cap. 1. p. 1-34.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). Central America. Impact of U.S. Assistance in the 1980's. Report to the Chairman, **Committee on Foreing Relations**, U.S. Senate, julho, 1989.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) . Haiti. Costs of U.S. Programs and Activities Since the 1991 Military Coup. **Fact Sheet** for the Honorable Charles B. Rangel, House of Representatives, August, 1993.

U.S., Condemning Fujimori, Cuts Aid to Peru. **The New York Times**, 7 abr., 1992; Seção A, p. 16; Coluna 4; Foreign Desk.

U.S. puts hold on aid after peruvian flat; Fujimori's suspension of Constitutional Rule called 'Regrettable Step Backwards'. **The Washington Post**, 7 abr. 1992, p. A20, First Section.

VARAIYA, Pravin, WALKER, Richard. Another Alliance for Progress? **Economic and Political Weekly**, vol. 19, no. 6, 1984 p. 242-243.

VALENZUELA, Arturo. **Press Briefing on President Clinton's Meeting with President Zedillo of Mexico**. Presidential Hall, Washington, D.C., 9 jun. 2000

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

VILLA, R. Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul. Tese de Livre Docência, Universidade de São Paulo, FFLCH, Departamento de Ciência Política, agosto 2007.

WALKER, M. Crusade for Freedom? United States Democracy Promotion from Reagan to George W. Bush. Tese de doutorado, University of St. Andrews, 2008, 224 p

WALLACK, K. Retaining the Human Dimension. In: CAROTHERS, T. **Critical Mission: Essays on Democracy Promotion**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004. p. 198-203.

WEEKS, Gregory. **U.S. and Latin American Relations**. Pearson Education, 2008

WENDT, A. E. The Agent-Structure problem in International Relations Theory. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 335-370, summer, 1987.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WHITE, Robert E. **The Los Angeles Times**, Los Angeles, 1 jun, 1992

WHITEHEAD, L. The Imposition of Democracy. In: LOWENTHAL, A. F. (Ed.). **Exporting Democracy: The United States and Latin America – Themes and Issues**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993. p. 216-242.

WIARDA, H. J. From Reagan to Bush: Continuity and Change in U.S. Latin American Policy. In: MARTZ, J. (Ed.). **United States Policy in Latin America: a decade of crisis and challenge**. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995. p. 25-57.

_____. Consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in US Policy toward Latin America at the Turn of the Century. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Special Issue: US-Latin American Relations, v. 39, n. 1, p. 13-31, spring, 1997.

_____. **The soul of Latin America:** the cultural and political tradition. New Haven: Yale University Press, 2001.

YOUNGERS, C. A.; ROSIN, E. (Ed.). **Drugs and democracy in Latin America:** the impact of U.S. policy. London: Boulder, 2005.

ZEHFUSS, M. Constructivisms in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil. In: FIERKE, K. M.; JORGENSEN, K. E. (Ed.). **Constructing international relations:** the next generation. Armonk/New York: M. E. Sharpe, Inc., 2001.

_____. **Constructivism in International Relations:** the politics of reality. New York: Cambridge University Press, 2002.

_____. Constructivism and identity: a dangerous liaison. In: GUZZINI, S.; LEANDER, A. (Ed.). **Constructivism and international relations:** Alexander Wendt and his critics. Oxon: Routledge, 2006. cap. 6. p. 93-117.