

## Crises políticas na América Latina: convergências e dissensos entre OEA e Unasul na busca pela democracia

*Political crises in Latin America: convergences and disagreements between OAS and Unasur in the search for democracy*

Marinana Andrade e Barros<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **E-mail:** [marinana.barros@prof.unibh.br](mailto:marinana.barros@prof.unibh.br) **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0001-7903-5190>

Recebido em: 29 fev.2020 | Aceito em: 17 jul.2020

## RESUMO

Com o fim da Guerra Fria, a promoção da democracia passou a integrar o cerne da agenda internacional. Na América do Sul, este fenômeno teve contornos bastante peculiares, fruto da polarização política regional vivida nas primeiras décadas do século XXI e da consequente sobreposição de organizações internacionais que lidam com o tema. Nesse contexto, OEA e Unasul se destacaram por sua centralidade, trazendo em suas normas e em suas reações às crises políticas tanto consonâncias quanto contrastes.

**Palavras-chave:** Promoção da democracia; OEA; Unasul.

## ABSTRACT

With the end of the Cold War, the promotion of democracy became an important part of the international agenda. In South America, this phenomenon had very peculiar contours, because of the regional political polarization experienced in the first decades of the 21st century and the consequent overlap of international organizations that deal with the theme. In this context, OAS and Unasur stood out for their centrality, bringing in their norms and their reactions to political crises both consonances and contrasts.

**Keywords:** Democracy promotion; OAS; Unasur.

## INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a complexa dinâmica que se desenvolve com a promoção da democracia, a partir do fim da Guerra Fria, tendo-se a América do Sul como *locus* de investigação. O objetivo do estudo é compreender as eventuais nuances contidas no fenômeno da promoção da democracia. Na região, grande parte dos esforços relacionados a esta temática se desenvolvem no âmbito multilateral, a partir de diferentes organizações que desenvolvem normas sobre o regime político de seus membros e que reagem ao observarem um distanciamento daquilo que consideram adequado. Trata-se de um peculiar caso de sobreposição e concorrência entre organizações que partilham membros, mas que, por vezes, partem de valores diferentes para embasar seu comportamento.

Este estudo se debruçará sobre as ações da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), organizações com trajetórias bastante particulares e que estiveram no centro da dinâmica regional em relação à promoção da democracia. A OEA exerce, desde o fim da II Guerra Mundial, um papel relevante na política regional tanto na produção de normas acerca do comportamento dos Estados quanto na mediação de conflitos interestatais e intraestatais. Já a Unasul, com funções similares à OEA, teve sua ascensão e seu declínio em curto período de tempo, no século XXI. Sua ascendência na política regional relaciona-se à onda de governos de esquerda eleitos e sua decadência à substituição desses por Presidentes

à direita do espectro ideológico. Busca-se, assim, compreender a relação que se estabelece entre as organizações, se de complementaridade ou de antagonismo quando se tem em exame o comportamento delas em relação à defesa da democracia.

O arcabouço normativo construído por cada organização e as crises políticas ocorridas na América do Sul serão a lente metodológica adotada para uma análise comparada. O estudo investigará, assim, em um primeiro momento, as normas produzidas pelas organizações acerca do regime político de seus membros, ou seja, aquelas que indicam as expectativas em relação ao comportamento dos Estados no que concerne à democracia. No tocante às crises políticas, serão examinadas especificamente as instabilidades relacionadas à mudança na Chefia do Poder Executivo fora do processo eleitoral. Em uma região de forte tradição do Presidencialismo, a descontinuidade do mandato tende a ser percebida como um importante momento de ruptura institucional. Somando-se a isto o fato de ser este um fenômeno presente na política sul-americana nas últimas décadas e que engendrou reações tanto da OEA quanto da Unasul, esta configura-se como uma indicação importante de ação das organizações.

Para cumprir o objetivo proposto, primeiramente será realizada uma breve explanação acerca do contexto de desenvolvimento da promoção da democracia a partir dos anos 1990, quando este movimento ganha alcance e profundidade. Em seguida, passa-se à análise da agenda sobre promoção da democracia em cada uma das organizações regionais. Para compreensão dos contornos da temática dentro da OEA e da Unasul, os principais documentos produzidos – declarações e tratados – serão considerados. Finalmente, se procederá ao estudo multicaso das reações da OEA e da Unasul à interrupção de mandatos presidenciais.

## 1. NOTAS SOBRE A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NA AGENDA GLOBAL E LATINO-AMERICANA

O regime político dos Estados vem sendo discutido nos foros multilaterais desde o século XIX, em congressos e conferências entre Estados. A primeira vez em que se aventou uma união latino-americana em torno de “repúblicas representativas”, por exemplo, foi na célebre Carta da Jamaica, de Simón Bolívar, em 1815. Contudo, é somente mais adiante, ao fim da II Guerra Mundial, que “democracia” se torna uma “palavra universalmente honorífica” (Sartori, 1994, p. 18) convertendo-se em tema premente em grande parte dos Estados ocidentais e em pauta para algumas recém-criadas organizações internacionais – e.g. Conselho da Europa e a OEA. Naquele período, ainda que seja possível perceber certo esforço para a consideração deste como um tema da agenda internacional, o contexto da bipolaridade sagrava-se como um obstáculo significativo para torná-lo efetivamente robusto. O sistema figurava-se, afinal, como um embate entre ideologias que compreendiam entre suas assimetrias exatamente o preenchimento do significado do termo democracia. Conforme dispõe John Vincent, concepções heterogêneas de democracia refletem diferentes prioridades em diferentes circunstâncias materiais. De forma geral, a ênfase dos capitalistas estava nas liberdades, enquanto a dos socialistas, na igualdade; pois era colocada na possibilidade de fruição de bens materiais de maneira minimamente igualitária entre os membros de uma sociedade (Vincent, 2005).

Terminada a Guerra Fria e com ela a caracterização bipolar do sistema internacional, observa-se uma diminuição da influência da ideologia socialista na configuração política dos Estados. A partir daquele momento ganhou fôlego o desenvolvimento institucional-normativo internacional em torno da democracia liberal (Koskenniemi, 1996; Kurki, 2010; Robinson, 2013). Aquilo que transborda para o sistema internacional resulta, portanto, de um embate de forças da política internacional que pendeu para o bloco capitalista. Trata-se este de um modelo específico de regime político baseado em eleições multipartidárias, periódicas e livres, no qual há a tutela dos direitos civis e políticos necessários para a ocorrência do processo eleitoral, quais sejam, direitos de votar e de ser votado, liberdade de expressão, opinião e imprensa.

As práticas internacionais que antes tendiam a conceber os regimes políticos como resultado dinâmicas domésticas passaram então a refletir esta tendência à valorização dos ideais liberais. No âmbito dos financiamentos e da ajuda financeira, assistiu-se ao desenvolvimento do conceito de boa governança que tem em reformas liberalizantes o seu cerne e visa a transparência, *accountability* e eficiência especialmente para países menos desenvolvidos e em desenvolvimento (Schraeder, 2003). Entre as operações de *peacebuilding* e *statebuilding*, o internacionalismo liberal passou a instruir as missões na maioria das agências internacionais. A premissa central destas missões é de que a paz deve ser fundada naquilo que Rolland Paris (1997) chama de “democracia de mercado”, ou seja, na democracia liberal e em uma economia de mercado. Nas relações multilaterais desenvolvidas no âmbito das organizações internacionais, houve tanto a adoção de condicionalidades políticas (Sorensen, 2013; Grimm, 2019) com a exigência da manutenção do regime democrático (e.g. União Europeia, OEA, Unasul) quanto a criação de um aparato institucional que auxilia os membros na realização de eleições por meio de observação e de assistência técnica (e.g. ONU, OEA). As práticas diplomáticas também foram afetadas. Tanto a diplomacia clássica quanto a implementação de sanções econômicas e políticas passaram a ter a ruptura da democracia como um fator relevante para aferição de sua configuração. Em casos extremos, intervenções militares foram realizadas tendo-se como justificativa a ausência de democracia (e.g. Haiti em 1994).

Na América Latina, um cenário bastante particular se desenvolveu. Entre 1978 e 1992, a região viveu a mais dramática onda de democratização de que se tem notícia na História (Mainwaring, Pérez-Liñán, 2005). No âmbito político doméstico, após décadas de prevalência de ditaduras militares, o início da redemocratização na América Latina foi de ascensão de Presidentes também à direita do espectro político, ressoando a tendência que se observava especialmente nos EUA e na Europa de uma repactuação em torno dos ideais liberais. Ao final dos anos 1990, tem início uma importante mudança. Foram então eleitos Presidentes cujo mote era a necessidade de que o governo atentasse para os anseios das classes economicamente desprivilegiadas, afastando-se dos interesses das elites identificadas com as práticas econômicas – e por vezes, políticas – do neoliberalismo. A atenção às políticas e aos direitos sociais caracterizou estes governos. Foram diversos os palcos destas mudanças – Venezuela, Bolívia, Nicarágua, Argentina, Equador, Nicarágua, Brasil, Uruguai, Chile, El Salvador, Paraguai, México, Peru e Guatemala – alguns de forma mais moderada, outros seguindo uma linha mais radical. Não

houve, nesses países, recusa pelos procedimentos eleitorais, mas muitas vezes a ampliação da *accountability* vertical e, em alguns casos a redução da *accountability* horizontal - especialmente nos países cujos governos se classificaram como parte da “revolução bolivariana” - e.g. Venezuela, Bolívia e Equador (Coppedge, 2005; Madrid *et al.*, 2010).

No cenário regional, a democratização somada ao fim da bipolaridade levou a um novo impulso do regionalismo, com a criação de organizações – e.g. Unasul, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) - e reformulação de algumas das que já existiam – e.g. OEA, Comunidade Andina (CAN). Ao menos seis delas, de formas e com intensidades variadas, tratam a defesa da democracia como pauta: OEA, Unasul, CAN, ALBA, Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Sistema de Integração Centro-Americano (SICA). Um robusto corpo normativo sobre promoção da democracia foi formado na região. Para ele transborda a polarização política que se observa a partir do fim dos anos 1990, repercutindo aproximações e dissidências com o modelo liberal tanto em termos econômicos quanto políticos. A composição dos arranjos e o período em que as normas sobre democracia foram constituídas são variáveis que influenciam as discussões acerca dos regimes políticos no âmbito de cada bloco. Afinal, esta é uma temática cujo conteúdo é particularmente sensível a posicionamentos ideológicos e esses foram mudando significativamente ao longo dos últimos anos na região.

## 2. O APARATO NORMATIVO DA OEA E DA UNASUL ACERCA DA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

OEA e Unasul se destacaram no contexto da promoção da democracia como as duas organizações regionais de maior abrangência em termos de número de membros e que mais intensamente atuaram nas crises políticas ocorridas na região. Todos os 35 países considerados independentes nas Américas são membros da OEA. A Unasul chegou a agregar todos os países da América do Sul, período em que teve intensa atuação na região. Com a recente ascensão de governos de direita e de extrema direita em países que haviam sido parte da virada à esquerda, a Unasul sofre de um relevante esvaziamento - tanto em termos de seus membros quanto de sua agenda. Atualmente, restam ativos na Unasul apenas Bolívia<sup>2</sup>, Guiana, Suriname e Venezuela. Sua participação e, conseqüentemente, sua relevância na dinâmica política latino-americana foram drasticamente reduzidas nos últimos anos, repercutindo um capítulo das polarizações domésticas e da região.

OEA e Unasul aprovaram, ao longo dos anos, documentos que compõem seus aparatos normativos acerca da promoção da democracia. Neles, estão estabelecidas as normas que devem ser seguidas por seus membros em relação ao regime político adotado. Na Tabela 1 estão as principais características dos documentos que versam sobre democracia nas duas organizações.

---

<sup>2</sup> A recente crise política na Bolívia, analisada adiante, levou o atual governo a declarar que considera a hipótese de retirada do país da Unasul.

TABELA 1 – QUADRO RESUMO DAS NORMAS SOBRE PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA NA OEA E NA UNASUL

ORGANIZAÇÃO	PRINCIPAIS DOCUMENTOS	QUALIFICAÇÃO DA DEMOCRACIA	MEDIDAS EM CASO DE RUPTURA POLÍTICA
OEA	Compromisso de Santiago com a Democracia (Resolução, 1991)	Democracia representativa	--
	Resolução 1080 (1991)	Democracia representativa	Providências de acordo com a Carta da OEA e com o Direito Internacional.
	Protocolo de Washington (Emenda à Carta da OEA, 1992, entrou em vigor em 1997)	Democracia representativa	Suspensão do Estado membro.
	Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento (1993)	Democracia representativa	---
	Carta Democrática (Resolução, 2001)	Democracia representativa	Suspensão do Estado membro.
Unasul	Tratado da Unasul (2008, entrou em vigor em 2011)	Não, mas a relaciona à participação cidadã e ao pluralismo.	--
	Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia (2010, entrou em vigor em 2014)	--	Suspensão do direito de participar dos órgãos da Organização e de gozar dos benefícios relativos a ela; fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres com suspensão ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, comunicações, provisão de energia, serviços e suprimentos; promoção da suspensão do Estado de outras organizações regionais e internacionais; promoção, em relação a terceiros países e blocos, da suspensão dos direitos e benefícios derivados de acordos de cooperação; adoção de sanções políticas e diplomáticas

A maior parte das normas da OEA está na esfera do *soft law*, mas houve uma significativa alteração de seu tratado constitutivo para acolher a ideia de que o regime político democrático é parte indissociável do repertório de seus membros. A característica central da democracia no

âmbito da Organização é a representação, o que se liga à noção liberal de democracia<sup>3</sup>. Este fato se relaciona intimamente ao período em que as normas da OEA foram constituídas, fundamentalmente, nos anos 1990 e início dos anos 2000 quando seus Estados membros eram presididos sobretudo por governantes com tendências liberais. A inflexão mais relevante na uniformidade entre os países em relação à caracterização da democracia para a Organização ocorreu durante as negociações da Carta Democrática. Um dos pontos de controvérsia foi a problemática da democracia representativa versus democracia participativa (OEA, 2003).

Já a Unasul optou por utilizar *hard law* para dispor sobre democracia, apresentando-se então como um novo e ativo ator na construção de normas gerais sobre o tema. Congregando o ideal de ser um foro singular nas Américas, que caminha de forma independente da OEA e sem a presença dos EUA, um dos grandes incentivadores da noção liberal de democracia pelo mundo (Carothers, 2006), o bloco não definiu uma abordagem específica de democracia, considerando-a em termos amplos que podem ser preenchidos de formas diversas. A formação da Unasul no período de criação destas normas, essencialmente, por governos que faziam parte do fenômeno da virada à esquerda na América do Sul, parece ser o principal fator explicativo para tanto. Formase, assim uma primeira dicotomia na caracterização da promoção da democracia entre as normas produzidas pela OEA e aquelas produzidas pela Unasul. Enquanto as primeiras declaram claramente o conteúdo liberal da promoção da democracia pela OEA, as segundas deixam mais flexível a apreensão do que seria o regime político democrático.

### 3. REAÇÕES DA OEA E DA UNASUL ÀS CRISES POLÍTICAS NA AMÉRICA DO SUL: INTERRUPÇÕES DE MANDATOS PRESIDENCIAIS

OEA e UNASUL mobilizaram suas respectivas normas sobre promoção da democracia em várias ocasiões. Mesmo com a ampla aderência aos processos eleitorais, as crises políticas persistiram na América do Sul. Para a análise comparativa aqui proposta serão examinados os casos de interrupção do mandato presidencial fora do processo eleitoral em países que são ou foram, ao mesmo tempo, membros da OEA e da Unasul e que tenham ocorrido após 2008 – ano de criação da Unasul. O recorte metodológico para a análise multicaso resulta em três episódios a serem examinados: dois processos de *impeachment* – no Paraguai e no Brasil – e uma renúncia presidencial – na Bolívia. A Tabela 2 sistematiza as medidas tomadas em cada uma das crises políticas.

---

<sup>3</sup> A associação entre democracia liberal e representação é encontrada tanto na literatura sobre democracia (e.g. Schumpeter, [1942] 2006; Bobbio, 2000) quanto no desenvolvimento do Institucionalismo Neoliberal (e.g. Doyle, 1983; Slaughter, 1995).

TABELA 2 - QUADRO RESUMO DAS REAÇÕES DA OEA E DA UNASUL

ESTADO	TIPO DE CRISE POLÍTICA	ORGANIZAÇÃO REGIONAL	DOCUMENTO APLICADO/INVOCADO	MEDIDAS TOMADAS
Paraguai	<i>Impeachment</i> 2012	OEA	--	- Envio de missão diplomática
		Unasul	- Tratado Constitutivo da Unasul	- Envio de missão diplomática - Condenação à ruptura da ordem democrática - Suspensão do país da Organização
Brasil	<i>Impeachment</i> 2016	OEA	--	- Mensagem do Secretário-Geral questionando o processo
		Unasul	--	- Mensagem do Secretário-Geral questionando o processo
Bolívia	Renúncia presidencial 2019	OEA	- Carta Democrática	- Reconhecimento da auto-proclamada Presidente como representante legítima - Afirmação sobre a necessidade de novas eleições - Envio de missão diplomática
		Unasul	--	--

Fonte: Elaboração própria.

### 3.1. Processo de impeachment de Fernando Lugo

Em 2012, o processo de retirada do poder do então Presidente Paraguai, Fernando Lugo, pelo Congresso Nacional levou a uma profunda crise no país, com sérias repercussões internacionais. Os contornos do processo empreendido pelo Poder Legislativo deram margem a questionamentos sobre sua legalidade, traduzindo-se em uma peculiar ação internacional sobre normas domésticas de um Estado (Kersffeld, 2013). A eleição de Lugo, em si, trazia certa tensão à política paraguaia já que se tratou de um dos raros lapsos temporais em que o país teve um Presidente que não se filiava ao Partido Colorado, que havia permanecido por seis décadas no poder. A tendência à esquerda de Lugo desafiava o tradicional conservadorismo que informara historicamente a política paraguaia. O evento que resultou no *impeachment* teve início com um



confronto entre trabalhadores sem-terra e policiais. O fato levou a uma acalorada reação do Congresso paraguaio contra o governo, considerado pelo Parlamento o principal responsável pelo ocorrido. O Congresso definiu os termos processuais do *impeachment* que durou pouco mais de 24 horas e terminou com a aprovação maciça pela destituição de Fernando Lugo. O então Vice-Presidente, Federico Franco assumiu a presidência (OEA, 2012). OEA e Unasul tiveram reações discrepantes no caso.

Ao se concretizar o *impeachment* de Lugo, o então Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza, realizou uma missão ao Paraguai e produziu um relatório que dispôs sobre o papel que a OEA poderia desempenhar nesse caso: finalização do processo judicial, que poderia chegar à Comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos; fortalecimento da governança no Paraguai especialmente para as eleições que ocorreriam em alguns meses; garantia de participação e transparência no pleito para Presidente (OEA, 2012). O relatório passava a impressão – apesar de não explicitar – de que a questão do mandato de Lugo havia sido encerrada no ato do Congresso paraguaio e que as ações da OEA deveriam se desenvolver a partir desse fato, buscando colaborar com a estabilidade institucional e democrática para o futuro. Não havia, portanto, uma expectativa de reversão da deposição.

Parte dos Estados da OEA estava disposta a medidas mais drásticas. Naquele momento, todos os mecanismos que compõem a promoção da democracia no âmbito da Organização estavam vigentes – Resolução 1080, Carta da OEA reformada e Carta Democrática. Alguns membros solicitaram que o Paraguai fosse suspenso da Organização como forma de pressionar o país pelo tratamento dispensado pelo Congresso a Lugo. A questão ideológica perpassou o posicionamento dos países na OEA, mostrando uma profunda discordância entre os membros. A tendência à esquerda de Lugo e seu embate com o Partido Colorado foram variáveis determinantes para definir o apoio ou não à suspensão do Paraguai da Organização: Argentina, Nicarágua, Venezuela, Equador e Bolívia foram favoráveis, enquanto Estados Unidos, México e Colômbia, entre outros, colocaram-se contra a medida (Coelho, 2012). A posição do Secretário-Geral em seu relatório foi contrária à suspensão sob o argumento de que a sanção seria um obstáculo à consecução dos objetivos por ele traçados.

No momento em que se deu o *impeachment* de Lugo, a Unasul tinha seu Tratado Constitutivo como único instrumento normativo em vigor que dispunha sobre a promoção da democracia. Ainda assim, a Unasul agiu enfaticamente no episódio. A primeira reação foi enviar uma missão de Chanceleres e do Secretário-Geral da Organização para tomar conhecimento do processo de destituição enquanto ele se desenrolava. No dia do *impeachment*, a missão emitiu um comunicado em que afirmava que o devido processo legal não havia sido cumprido, assim como não teria sido respeitada a garantia ao direito de defesa do Presidente, o que resultava em uma violação dos princípios e valores da Organização (Unasul, 2012). No documento, foi expressa a “mais enérgica condenação à ruptura da ordem democrática” do Paraguai, que havia se concretizado mediante o procedimento “sumaríssimo” de retirada do Presidente de seu cargo (Unasul, 2012). Assim, com base no Tratado Constitutivo da Unasul, suspendia-se o Paraguai de

todos os órgãos e instâncias da Organização (Unasul, 2012) - apesar de a suspensão não estar prevista nominalmente no documento. O fim da sanção ocorreu em agosto de 2013, com as eleições para Presidente no Paraguai, para as quais a Unasul enviou uma missão observadora.

### 3.2. *Impeachment de Dilma Rousseff*

A destituição de Dilma Rousseff como Presidente do Brasil em 2016 foi impulsionada por dois fatores que aguçavam a crise política: eleições presidenciais vencidas por pequena margem de votos e grave recessão econômica. O processo de *impeachment* teve como justificativa o crime de responsabilidade fiscal. Rousseff foi acusada pela emissão de decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, o que feriria a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), e também pela realização de operações de crédito com bancos estatais, o que iria contra a Lei do *Impeachment* (Brasil, 1950). As acusações, eminentemente técnicas – em um ambiente político em que denúncias de corrupção são cotidianas – fizeram com que setores da sociedade as categorizassem como um golpe parlamentar, argumentando que questões políticas haviam sido profundamente mais importantes do que as jurídicas. Dilma foi destituída em um processo de intensa polarização política. O rito levou mais de nove meses (Senado, 2016) e envolveu as principais instituições federais do país, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Supremo Tribunal Federal. No lugar da Presidente, assumiu o então Vice-Presidente, Michel Temer.

No início do processo de *impeachment*, quando da aceitação da denúncia pela Câmara dos Deputados, o então Secretário-Geral da Unasul, Ernesto Samper, demonstrou preocupação com a forma como a análise dos atos de Dilma estava sendo realizada e ponderou sobre a possibilidade de a destituição afetar “seriamente a democracia regional e a segurança jurídica hemisférica” (Unasul, 2016a). Confirmado o *impeachment*, a Unasul convocou uma reunião extraordinária de Chanceleres e deu início a uma rodada de consultas entre os países para buscar uma posição comum acerca dos acontecimentos (Unasul, 2016b). Não houve, contudo, concretização de um ato coletivo emanado da Unasul.

Da mesma forma que a Unasul, no âmbito da OEA, os mais importantes apontamentos sobre o *impeachment* de Rousseff foram feitos pelo Secretário-Geral da Organização, Luís Almagro. Após a aceitação da denúncia pela Câmara, Almagro se reuniu com Dilma e emitiu um comunicado em que afirmava que o julgamento político não estava dentro das normas, sendo aquele um processo fundamentado na má gestão de contas públicas, sem qualquer caráter penal, o que não justificaria a destituição (OEA, 2016a). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos também se pronunciou, respondendo à solicitação realizada por parlamentares partidários de Rousseff que levaram ao órgão uma petição na qual argumentavam que o processo de *impeachment* vinha ocorrendo com violação de direitos da Presidente. Após explicações do Congresso Nacional, a Comissão apenas emitiu um comunicado de imprensa (OEA, 2016b) em que expressava sua preocupação com o processo e apontava para a necessidade de que ele fosse

monitorado e supervisionado pelo Judiciário brasileiro e por órgãos internacionais. A OEA não se pronunciou por meio da Assembleia Geral ou do Conselho Permanente.

Tanto na Unasul quanto na OEA, portanto, as declarações mais veementes de inquietação com os eventos ocorridos no Brasil foram dadas por seus Secretários-Gerais, sem, contudo, serem seguidos pelos órgãos colegiados das respectivas Organizações. Este fato aponta para as dificuldades de consenso já naquele período de 2016, produto das novas dinâmicas políticas na América do Sul com a ascensão de alguns governos à direita do espectro político. O peso econômico do Brasil também pode ter atuado como fator relevante para o silêncio das organizações em seus órgãos de representação (Ventura, 2016).

### *3.3 Renúncia de Evo Morales*

A Bolívia entrou em um espiral de problemas políticos com a reeleição de Evo Morales em 2019. A candidatura de Morales não era possível constitucionalmente, já que somente é admitida uma reeleição para o cargo de Presidente (Bolívia, 2009). A Morales havia sido permitido pelo Tribunal Constitucional um terceiro mandato, fato que se repetiu para o quarto termo, mesmo após esta possibilidade ter sido rejeitada por referendo popular (Pannain, 2019). O sistema de contagem de votos foi objeto de denúncias que acusavam profundas fraudes, especialmente a partir de um relatório da Missão Eleitoral da OEA no país (2019a). Segundo o documento, a drástica mudança na tendência dos votos ao longo da contagem seria difícil explicar. A complexidade do contexto político boliviano somada às denúncias da OEA fomentaram a profunda divisão política do país. A vitória de Evo não foi aceita pela oposição que pressionou pela renúncia presidencial, no que foi acompanhada pelo Exército Nacional. Morales optou então pela renúncia e pelo exílio. A senadora da oposição, Janine Áñez, proclamou-se Presidente.

Seguindo a crítica ao processo eleitoral, a OEA (2019b) reconheceu Áñez como Presidente, conclamando a necessidade de novas eleições e enviou uma missão ao país para auxiliar no planejamento do pleito. Já em 2020, as denúncias da Organização foram objeto de contundente questionamento por parte de pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology, que refutaram os argumentos da OEA por meio de uma pesquisa estatística em que se conclui que todos os elementos nos quais a Missão de Observação Eleitoral se apoiou parecem perfeitamente legítimos da perspectiva quantitativa (Curiel; Williams, 2020). A centralidade da OEA na dinâmica da crise boliviana contrastou com o silêncio da Unasul. A inércia que a tem acompanhado nos anos mais recentes, não expressou reação ao episódio.

## **CONCLUSÃO**

Entre os fenômenos surgidos a partir da Guerra Fria, a promoção da democracia se revela de complexidade ímpar. Em seu desenvolvimento na América do Sul, está contida parte relevante das tensões que permeiam as relações internacionais contemporâneas. A formação de um corpo

normativo que versa sobre regimes políticos domésticos exige um esforço significativo da sociedade internacional. É necessário relevante convergência para que um grupo de Estados permita que normas coletivamente criadas norteiem os parâmetros de aferição da legitimidade internacional de seus regimes políticos. Contudo, uma análise acerca das reações das organizações regionais revela que a diversidade e a seletividade são também parte integrante deste processo.

OEA e Unasul tiveram papéis centrais na dinâmica da promoção da democracia na América do Sul. E o fizeram partindo de perspectivas por vezes bastante diferentes. Enquanto o repertório normativo da OEA – resoluções, protocolos e declarações – foi construído em um período de certa uniformidade de valores em torno da democracia representativa, a Unasul o fez em uma fase de maior questionamento acerca da exclusividade desta perspectiva, atentando para a possibilidade de um maior pluralismo do conteúdo do regime democrático. Em termos práticos, nas reações às crises políticas analisadas, são percebidas tanto congruências quanto afastamentos nos comportamentos de OEA e Unasul. Nos casos analisados, as condutas das organizações relacionam-se, em alguma medida, à proximidade ou ao distanciamento entre as ações dos Presidentes e a pauta das organizações; ao peso político e econômico do Estado em que ocorre a crise política; e ao nível de polarização da política regional. Ainda, no caso específico da Unasul, é bastante claro que sua capacidade de reação é inversamente proporcional ao seu esvaziamento.

Por um lado, a existência de múltiplas organizações regionais que lidam com a mesma temática pode em certos momentos enfraquecer a coerência e a consistência do fenômeno, assim como expor algum grau de seletividade. Por outro, é exatamente a ausência de monopólio das discussões e das ações em relação aos regimes políticos que permite a apreensão de múltiplas vozes sobre um ponto da agenda internacional que carece de consenso. As convergências e os dissensos entre OEA e Unasul parecem, assim, parte da própria complexidade que informa a passagem de uma temática classicamente doméstica para o sistema internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aín, G. (2012). *Multilateralismo y Resolución de Conflictos en Sudamérica*. Tesis de maestría. Universidad Autónoma de Madrid, Máster de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Madrid.

Ayerbe, L. (2011). 'Crise de Hegemonia e Emergência de Novos Atores na Bolívia: O Governo de Evo Morales'. *Lua Nova*, São Paulo, 83, pp. 179-216.

Bobbio, N. (2000). *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.

Carothers, T. (2006). "The Backlash Against Democracy Promotion". *Foreign Affairs*, 85(2), Mar.-Apr., pp. 55-68.

Coelho, L. (2012). 'Caso Lugo faz OEA enviar missão ao país'. *Folha de São Paulo*. 27 jun. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/51282-caso-lugo-faz-oea-enviar-missao-ao-pais.shtml>. [Acesso em: 02 Fevereiro 2020].

Curiel, J.; Williams, J. (2020). 'Bolivia dismissed its October elections as fraudulent. Our research found no reason to suspect fraud'. *Washington Post*, 27 fev. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/02/26/bolivia-dismissed-its-october-elections-fraudulent-our-research-found-no-reason-suspect-fraud/> [Acesso em: 27 Fevereiro 2020].

Doyle, M. (1983). 'Kant, Liberal legacies and foreign affairs'. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3) Summer, pp. 205-235.

Grimm, S. (2019). 'Democracy promotion in EU enlargement negotiations: more interaction, less hierarchy'. *Democratization*. 26(5), pp. 851-868.

Hurrell, A. (2007). *On Global Order Power, Values, and the Constitution of International Society*. New York: Oxford University.

Kerssffeld, D. (2013). 'El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso'. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LVIII, n.218, mayo-agosto, pp. 193-208.

Koskeniemi, M. (1996). "Response: Intolerant Democracies". *Harvard International Law Journals*. 37(1), Winter.

Kurki, M. (2010). 'Democracy and Conceptual Contestability: reconsidering conceptions of democracy in democracy promotion', *International Studies Review*, 12(3), pp. 362-386.

Mainwaring, S.; Pérez-Liñán, A. (2005). 'Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions', in: Hagopian, F.; Mainwaring, S. (Ed.). *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University, pp. 14-62.

Pannain, R. (2019). "Expansão do Estado na Bolívia e resistências: entre hegemonias e autonomias". *Mediações*, v.24, pp. 22-47.

Paris, R. (1997). 'Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism'. *International Security*, 22(2), (Fall 1997), pp. 54-89.

Robinson, W. (2013). 'Promoting polyarchy: 20 years later'. *International Relations*, 27(2), pp. 228-234.

Sartori, G. (1994). *A Teoria Democrática Revisitada*. São Paulo: Ática.

Schumpeter, J. (2006). *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Routledge, [1942].

Schraeder, P. (2003). *The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European-North American Research Network*, pp. 21-44.

Slaughter, Anne-Marie. (1995). 'International Law in a World of Liberal States'. *E.J.I.L.*, pp. 503-538.

Sörensen, J. (2013). 'Intervention and statebuilding in Kosovo', in: Chandler, David; Sisk, Timothy (Ed.). *Routledge Handbook of International Statebuilding*. London: Routledge, pp. 269-280.

Ventura, D. (2016). *Como OEA e Unasul veem o impeachment*. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/04/17/Como-OEA-e-Unasul-veem-o-impeachment.-E-qual-o-risco-de-Temer-n%C3%A3o-ser-reconhecido>. [Acesso em: 30 Mai. 2020].

Vincent, J. (2005). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### **Documentos consultados**

Bolívar, S. (1815). *Carta da Jamaica*.

Bolívia. (2009). *Constitución Política del Estado*.

Brasil. (2000) *Lei Complementar 101/2000*.

Brasil. (1950) *Lei 1079/1950*.

OEA. (2003). *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*.

OEA. (2012). *Report by the Mission of the OAS Secretary General and Delegation to the Republic of Paraguay*. 10 de julho.

OEA. (2016a). *Declaración del Secretario General de la OEA, Luis Almagro, tras reunión con la Presidente Constitucional del Brasil, Dilma Rousseff*.

OEA. (2016b) *Comunicado de Imprensa N. 126/16*.

OEA. (2019a) *Statement of the OAS Electoral Observation Mission in Bolivia*.

OEA. (2019b). *Resolution on the "Situation in Bolivia" approved by the OAS Permanent Council*.

Senado Federal. (2016). *O impeachment de Dilma Rousseff: análise da constitucionalidade da sanção de inabilitação*.