

O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E MULTILATERAIS NA

# PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

Relatório Final da Conferência  
da Comunidade de Democracias  
Washington, DC  
20-21 de fevereiro de 2001



Patrocinada pelo Grupo de Reuniões da Comunidade de Democracias e pela  
Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos

# PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA

## I.

### I. RESUMO EXECUTIVO

A queda do Muro de Berlim assinalou o início de outra onda, a terceira, de transições democráticas ao redor do mundo. Mas, ao contrário de qualquer onda anterior, a era atual tem-se caracterizado por uma tendência igualmente profunda: a decisão dos governos de utilizar as organizações regionais e multilaterais a que pertencem como instrumentos de apoio e consolidação da democracia. Essas organizações estão desafiando e transformando os antigos princípios de não-intervenção e soberania nacional a fim de combater seu corolário inaceitável: o chamado “princípio da indiferença”. Longe de serem indiferentes, os Estados atribuíram a muitas dessas organizações um mandato para defender e apoiar coletivamente a democracia, que inclui o seguinte: assistência direta na formação de instituições e sistemas democráticos; ação e sanções coletivas no caso de interrupção de um governo democrático; informação; e melhores práticas de “como fazer” em matéria de construção de democracia.

Representantes da alto nível de 16 organizações regionais e multilaterais de todo o mundo, autoridades governamentais e especialistas do setor acadêmico e da sociedade civil reuniram-se durante dois dias na Organização dos Estados Americanos (OEA) para debater o papel das organizações regionais na promoção e defesa da democracia. A reunião foi patrocinada pelo Grupo de Reuniões da Comunidade de Democracias, uma coalizão de 110 governos dedicada à democracia e ao fortalecimento de instituições democráticas. São membros do Grupo de Reuniões os seguintes países: África do Sul, Chile, Estados Unidos, Índia, Mali, Polônia, Portugal, República da Coreia e República Checa.



*Edifício sede da OEA, Washington, D.C.*

Em nome do Grupo, o Chile e os Estados Unidos solicitaram ao Secretário-Geral da OEA a realização, sob seus auspícios, de uma reunião em Washington, D.C. A Unidade para a Promoção da Democracia, da Secretaria-Geral da OEA, organizou e facilitou essa conferência.

A idéia de reunir as principais organizações internacionais de apoio à democracia fora sugerida por ocasião da Primeira Conferência Ministerial da Comunidade de Democracias, realizada em Varsóvia, Polônia, em junho de 2000. Naquela reunião, os governos endossaram a Declaração de Varsóvia, em que assumiram o compromisso de adotar um conjunto básico de princípios e práticas democráticas e de apoiar-se mutuamente na consecução de objetivos democráticos. A reunião de Washington, sintetizada no presente documento, é resultado direto dos compromissos assumidos em Varsóvia e representa o primeiro encontro deste tipo – a congregação das principais organizações regionais e multilaterais de apoio à democracia em escala mundial, para compartilhar experiências e fazer avançar uma agenda de colaboração e cooperação interna-

cional. A reunião reflete o compromisso dos Estados membros dessas organizações no sentido de aprofundar o desenvolvimento democrático em todo o mundo.

## A. Convergência e Acordo entre Organizações Regionais e Multilaterais

Nesse encontro, constatou-se uma significativa convergência entre as diferentes tendências de desenvolvimento democrático na Ásia e na África, no Hemisfério Ocidental e na Europa. Essa convergência em meio à diversidade é o reflexo de valores, instrumentos e políticas, cada vez mais comuns e compartilhados. Com base nos mandatos recebidos dos Estados membros, quase todas as instituições políticas regionais e multilaterais estão agora ativamente empenhadas em apoiar ou promover diretamente a democracia em seus Estados membros. O alcance e o número das ações empreendidas por essas organizações expandem-se constantemente, abrindo novas oportunidades – e maior necessidade – de colaboração.

Os dirigentes das organizações regionais e multilaterais participantes assinalaram que os desafios que enfrentam guardam notável similaridade. O Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, observou que muitas das ameaças à democracia no século XXI são globais, e não apenas regionais: ameaças do crime organizado e do tráfico de drogas, corrupção e a desilusão com a democracia à falta de maior progresso social e econômico. Igualmente notável foi o crescente consenso dessas instituições de que uma definição mais ampla de democracia – congruente com os princípios de Varsóvia e que inclua elementos tais como o respeito aos direitos humanos, eleições livres, judiciários independentes, instituições transparentes e responsáveis, controle civil dos militares e redução da pobreza – é a única via provável para institucionalizar a democracia e prevenir o seu retrocesso.

Este relatório contém as conclusões, os debates e os acordos principais da conferência de Washington. A conferência chegou, em áreas essenciais, a um amplo consenso sobre os desafios comuns enfrentados pelas organizações regionais e preparou uma série de recomendações de ação para aprofundar ainda mais a cooperação interinstitucional. As recomendações estão sintetizadas a seguir, mas são abordadas em maiores detalhes na seção final deste relatório.

## B. Recomendações Principais: Uma Agenda de Ação para Organizações Regionais e Multilaterais

As recomendações principais das conferências compõem uma “agenda de ação” para a próxima etapa de promoção da cooperação interinstitucional e expansão do apoio à

democracia no mundo. Essas recomendações inserem-se, em suma, nas três categorias seguintes:

### 1. Agenda de Ação para Novos e Melhores Instrumentos de Apoio à Democracia

O Ministro da Justiça do Peru, Diego García-Sayán, formulou importante proposta, referente ao desenvolvimento de uma **nova Carta Democrática Interamericana**. A nova Carta visaria a aperfeiçoar e tornar mais sistemáticas e concretas as “regras do jogo” da comunidade hemisférica na defesa da democracia. O Embaixador Javier Pérez de Cuéllar, ex-Secretário-Geral da ONU e Chanceler do Peru, apresentou essa iniciativa à OEA, para maiores discussões quando da Cúpula das Américas a ser realizada em Québec.

Paralelamente à Carta sugerida, os participantes discutiram uma ampla gama de propostas no sentido de preparar novos instrumentos de apoio à democracia ou fortalecer e melhor coordenar os instrumentos atualmente em uso, entre as quais:

- A criação de um **grupo treinado** de mediadores ou facilitadores, para prestar assistência a países ameaçados de interrupção da democracia.
- O desenvolvimento de **sistemas de alerta** precoce para detectar países próximos a uma crise democrática e, assim, oferecer intervenção e assistência preventiva.
- A preparação de um **indicador geral de critérios de democracia** para refletir um conceito mais amplo de democracia, em consonância com os princípios contidos na Declaração de Varsóvia.
- A criação de **protocolos conjuntos de acompanhamento eleitoral**, para que as organizações se reconheçam mutuamente e acordem quanto aos requisitos mínimos necessários para um acompanhamento eleitoral justo.
- A **ampliação de instrumentos existentes**, para sua aplicação em casos de deterioração da democracia.



*O Ministro da Justiça do Peru, Diego García-Sayán*

### 2. Agenda de Ação para Ampliar o Alcance e Desenvolver Novas Áreas de Assistência

Em matéria de assistência democrática, as organizações participantes acordaram quanto à necessidade de ampliar a cobertura dos diferentes atores e fazer uso de novas tecnologias, como segue:

- Trabalhar mais extensivamente com organizações da sociedade civil.
- Utilizar novas tecnologias para fazer avançar a democracia.
- Contratar, de preferência a pessoal internacional, maior número de pessoal local para implementar programas e ajudar a fortalecer capacidades locais.
- Intensificar, mediante o desenvolvimento da assistência, a cooperação e a complementaridade de programas de apoio à democracia, inclusive por meio da coordenação com doadores internacionais e instituições de financiamento.

Acordou-se também quanto à necessidade de desenvolver novas formas de assistência democrática a fim de enfrentar desafios emergentes em Estados membros, abrangendo os seguintes campos:

- Cultura democrática.
- Direitos de minorias e programas de redução de conflitos étnicos.
- Participação política e desenvolvimento de partidos.

### 3. Agenda de Ação para Expandir a Cooperação Interinstitucional

Os acordos mais significativos abrangeram o avanço da cooperação entre organizações regionais e multilaterais. Discutiu-se um conjunto de ações específicas, a saber:

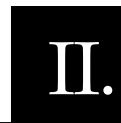
- Realizar uma **segunda conferência**, a título de acompanhamento dos acordos e assuntos específicos resultantes da reunião de Washington. O Governo da Romênia, que ocupa atualmente a presidência da Organização de Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), ofereceu esta entidade como sede da próxima conferência.
- Criar, entre as organizações participantes, uma **rede eletrônica para a democracia** de caráter prático. Esta proposta foi formulada por Elizabeth Spehar, Coordenadora Executiva da Unidade para a Promoção da Democracia da OEA. Segundo a proponente, esta rede, longe de ser uma fonte estática de informação pública, dotaria as organizações de acesso às melhores experiências práticas em promoção da democracia e lições sobre “como fazer” em relação a tipos específicos de assistência democrática, e ofereceria um foro de debates de intercâmbio de informação entre as organizações.
- Oferecer **assistência técnica** para fortalecer o apoio à democracia no âmbito de organizações regionais e multilaterais. Isto incluiria: assistência técnica para a implantação de unidades de promoção de democracia em organizações que não disponham de instituições deste tipo e para fins de consulta/informação sobre melhores práticas, a fim de fortalecer a capacidade técnica das organizações.

- **Melhorar a coordenação e harmonizar instrumentos** existentes de resposta a ameaças à estabilidade e à governação democrática, incluindo:
  - Reconhecimento e apoio mútuos a ações adotadas por outras organizações multilaterais e regionais, mediante alguma forma de “mecanismo acionador” ou de consideração rápida.
  - Reconhecimento e aplicação de medidas de nível nacional adotadas por organizações multilaterais e seus governos nacionais.

## C. O Relatório Final

Este relatório final descreve em maiores detalhes cada recomendação, acordo e debate. A Seção II contém as conclusões iniciais da conferência e descreve as atividades de cada organização participante. A Seção III sintetiza a discussão e os debates em torno de três componentes essenciais da promoção e defesa da democracia: fortalecimento da cultura, dos valores e das instituições democráticas; desenvolvimento e aplicação de instrumentos políticos e jurídicos de defesa da democracia; e ações para prevenir uma interrupção da democracia. Finalmente, a Seção IV resume os acordos e as futuras ações das organizações participantes. O Anexo III contém o texto do comunicado final da Comunidade de Democracias.

Na opinião dos interessados, a conferência representou uma importante iniciativa para fomentar a colaboração e consolidar os laços entre organizações regionais e multilaterais no campo da democracia. Neste esforço, a formação de uma Comunidade de Democracias integrada e ativa bem poderá constituir a diferença entre o século XXI e todos os seus predecessores.



## II. EXPANSÃO E CONVERGÊNCIA CRESCENTE IMPORTANCIA DA ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E MULTILATERAIS NA DEFESA E PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

As tendências são dignas de nota. Tal como assinalou o Embaixador Alberto Van Klaveren, Diretor de Planejamento do Ministério das Relações Exteriores do Chile, quase todas as organizações regionais e multilaterais agora empreendem ações de promoção e defesa da democracia. Para todas essas organizações, observou o Embaixador, tem

crescido a importância de suas atividades de apoio à democracia. As organizações envolvidas incluem não apenas uma ampla gama de organizações políticas multilaterais como as Nações Unidas (ONU) ou a União Européia (UE), como também organizações com missão mais focalizada no desenvolvimento econômico (p. ex., o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)) ou no comércio (p. ex., o MERCOSUL). Duas tendências associadas ficaram claramente definidas na conferência. A primeira, de expansão — em termos de número de organizações envolvidas e de dimensão operacional e, a segunda, de convergência — a similaridade do pensamento que as norteia quanto a tipos de ações, atividades e objetivos a que se dedicam. Um dos assuntos focais da conferência foi documentação e comparação das tendências principais de organizações regionais e multilaterais na defesa e promoção da democracia. Os resultados dessa discussão aparecem a seguir, organizados segundo as duas tendências principais e correlatas de expansão e convergência.

### A. As Raízes da Expansão

Para muitos participantes da reunião, a expansão do interesse das organizações regionais e multilaterais pelo apoio à democracia radica-se na maior aceitação mundial da democracia como o único sistema político viável de garantia dos direitos do cidadão. Nas palavras do Embaixador Joel W. Adechi, do Benin: “a emergência da democracia como forma de governo universalmente aceita é um dos acontecimentos mais importantes do nosso século”. De acordo com o Embaixador Luigi Einaudi, Secretário-Geral Adjunto da OEA, a expansão das atividades de apoio à democracia foi possibilitada por uma “convergência de pensamento entre importantes regiões do mundo”. Por sua vez, Juan Gabriel Valdés, Representante Permanente do Chile junto às Nações Unidas e ex-Ministro das Relações Exteriores, indicou que a democracia, mais do que a sua expansão em todo o mundo, passou a fazer parte dos nossos princípios e valores fundamentais, parte “de um novo sentimento comum de como viver em sociedade”. O Embaixador Estéban Tomic Errázuriz, Representante Permanente do Chile junto à OEA, observou que o processo que conduziu a este nível de aceitação da democracia nada teve de imediato e fácil. O Embaixador evocou o longo processo histórico de desenvolvimento da democracia, que remonta à Revolução Francesa.

As organizações regionais e multilaterais responderam a esse crescente endosso da democracia no mundo em nome de seus governos membros. A ex-Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, um dos oradores principais da reunião, sugeriu que essa resposta representava uma trans-



*Ex-Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright*

formação lógica: “para serem relevantes (as organizações regionais e multilaterais), devem passar a ser instrumento de ação. Para manter-se à altura das circunstâncias, devem adaptar-se constantemente. Para serem efetivas, devem ser paladinas da democracia”.

A respeito, o Ministro da Justiça do Peru, Diego García Sayán, formulou à conferência uma proposta importante e substantiva no sentido da adoção de uma carta democrática interamericana. Nesse sentido, indicou que “é indispensável que avancemos na sistematização dos diferentes princípios, normas, procedimentos, mecanismos e metodologias que a OEA tem aprovado ao longo dos anos para a defesa e a promoção da democracia”. Explicou também que o Peru enfrentara uma difícil e tortuosa transição para a democracia, em que ações internacionais como a observação eleitoral e a diplomacia desempenharam um papel em diversos momentos. A experiência peruana, a seu ver, oferecia um importante contexto para se entender a importância e o valor de um avanço rumo a instrumentos mais sistemáticos aplicáveis à deterioração da democracia sem a ação mais explícita de um *coup d'état*. García-Sayán argumentou que uma nova carta democrática interamericana poderia oferecer “regras de jogo” mais precisas e tornar o atual sistema multilateral mais coerente e consistente. A seguir, comunicou que o Embaixador Javier Pérez de Cuéllar, Ministro das Relações Exteriores do Peru, tinha apresentado a iniciativa à OEA, com a esperança de que ela seja adicionalmente aperfeiçoada e desenvolvida na próxima Cúpula das Américas, em Québec, e em subseqüentes reuniões regionais da Comunidade de Democracias.

*Expansão com Diferenças Regionais.* Contudo, essa expansão para políticas e ações de apoio à democracia não tem sido uniforme em diferentes organizações regionais e multilaterais. Os participantes discutiram abertamente a diferença

de ritmo de mudança nas organizações e os diferentes desafios que estas enfrentavam. Surin Pitsuwan, ex-Ministro das Relações Exteriores da Tailândia e líder da promoção de um apoio mais ativo da democracia na região do Sudeste da Ásia, reconheceu que existem, a respeito, diferenças entre a Associação de Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN) e outras organizações regionais. Destacou que, ao contrário de outras regiões, os membros da ASEAN “diferem em suas estruturas, valores e sistemas... não existem padrões na ASEAN... a ASEAN não foi fundada com base em qualquer ideologia política... e é uma organização de sólidos vínculos apesar de suas diferenças”. Não obstante, tanto Surin Pitsuwan como M.C. Abad Jr., Assistente Especial do Secretário-Geral da ASEAN, mencionaram os novos desafios que a organização e seu membros vinham enfrentando em função da histórica proibição de interferência nos assuntos internos de seus Estados membros e do tradicional silêncio a respeito da democracia na região. Ambos citaram a crise financeira de 1997-98 como momento decisivo para o Sudeste da Ásia. Nas palavras de Surin, a região “perdera o seu atrativo” na arena internacional. Por sua vez, Abad comentou que a crise “demonstrara como uma liberalização financeira e econômica rápida, desacompanhada de boa governação, podia desintegrar a economia e ameaçar a estabilidade social e política”. A região foi adicionalmente abalada pela violência no Timor do Leste. Surin assinalou que a ASEAN ainda não se comprometera com medidas tais como a observação eleitoral e a intervenção coletiva para prevenir a subversão da democracia, o que se constata cada vez mais em outras organizações regionais. Ressaltou, porém, que a noção geral de democracia agora “pesava no conjunto da ASEAN” e fora abertamente mencionada em recente reunião da organização, realizada em Brunei.

O Vice-Ministro das Relações Exteriores da República Tcheca, Martin Palous, referiu-se às diferenças entre a Europa Oriental e outras regiões e países. Para a Europa Oriental e a República Tcheca em particular, a construção da democracia é um “desafio” maior em comparação com os Estados Unidos. A República Tcheca nasceu sem uma base histórica de democracia e sem uma experiência a longo prazo a aproveitar. Os Estados Unidos tiveram maior continuidade e experiência com a democracia, já que ela evoluiu ao longo de um extenso período.

*A Evolução do Princípio de Não-intervenção.* Para muitos participantes, uma das mudanças mais notáveis em suas organizações foi a nova flexibilidade encontrada no princípio de não-intervenção nos assuntos de um Estado soberano. Diego Abente Brunk, Representante Permanente do Paraguai junto à OEA e presidente do Grupo de Trabalho

da OEA sobre Democracia Representativa, evocou as palavras do Ministro do Exterior da Argentina, Rodríguez Giavirini, por ocasião da Assembléia Geral da OEA realizada em Windsor, Canadá: “o princípio de não-intervenção deve fazer-se acompanhar do princípio de não-indiferença”. Em particular, os participantes do Hemisfério Ocidental mencionaram uma evolução maior do princípio de não-intervenção na região. Juan Gabriel Valdés, Representante Permanente do Chile junto às Nações Unidas, assinalou ser importante, no Hemisfério Ocidental, fazer uma distinção entre intervenção unilateral e “ação coletiva e multilateral em prol da democracia”. Mencionou, também, a transformação gradual do princípio de não-intervenção na região causada pelo seu uso em bases multilaterais e não unilaterais, como ocorrera durante a Guerra Fria. Salientando que essa transformação também fora facilitada por mudanças nas relações internacionais, observou: “a imensa maioria dos países da região preocupasse cada vez mais com a legitimidade internacional dos seus regimes políticos e a valorização e o reconhecimento do importante papel que a cooperação internacional começa a desempenhar nesse campo”. Para os membros da ASEAN, o primado do princípio de não-intervenção ainda representa um obstáculo à ação coletiva contra ameaças à democracia na região, mesmo quando o regime não-democrático de um nação ameaça a paz e a estabilidade da região como um todo.

*Considerações sobre a Complexidade do Avanço Democrático.* Embora o papel das organizações multilaterais no apoio à democracia tenha sido devidamente reconhecido, o Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, e outros oradores advertiram que esse papel deve pautar-se pelo reconhecimento da complexidade da tarefa de promoção da democracia e pela necessidade de explorar mais a fundo o modo pelo qual a democracia se correlaciona com o desenvolvimento econômico e social. Gaviria explicou o “estrito relacionamento entre questões políticas e econômicas” e referiu-se à preocupação quanto à capacidade de muitas democracias de enfrentar adequadamente os problemas sociais. A seu ver, a democracia na América Latina avançara apesar da persistência da pobreza e de “cinturões de miséria”. Isto, argumentou, levou muitos latino-americanos a perceber uma “democracia com problemas”.

## **B. Convergência Rumo a Objetivos Comuns**

Apesar de substanciais diferenças regionais e da complexa natureza da tarefa de avanço da democracia, organizações regionais e multilaterais têm convergido para a adoção de ações similares e utilizado instrumentos compatíveis em apoio ao fortalecimento democrático.

*Programas Comuns.* A grande maioria das organizações representadas na reunião aplica um conjunto básico de programas e atividades de fortalecimento da democracia, a saber:

- Educação cívica e fortalecimento da cultura democrática.
- Acompanhamento eleitoral.
- Apoio à sociedade civil.
- Reforma e fortalecimento judicial.
- Acompanhamento e advocacia dos direitos humanos.
- Apoio a parlamentos.
- Reforma eleitoral e acompanhamento de condições pré-eleitorais para melhorar a imparcialidade das eleições.
- Descentralização e fortalecimento de governos locais.
- Participação política e fortalecimento de partidos.

Apesar da convergência em termos de atividades, os participantes indicaram que a prática não era inteiramente uniforme. Para citar um exemplo, o ex-Ministro do Exterior Surin da Tailândia, admitiu que o acompanhamento eleitoral e outras ações similares de apoio à democracia poderiam ser assim resumidos: “não na minha região”.

Embora a convergência para ações essenciais pró-democracia reflita o desenvolvimento de um consenso entre organizações regionais e multilaterais sobre o apoio à democracia, os participantes assinalaram que, em certos casos, isto suscita questões de ineficiência. Claramente, as organizações começam a desenvolver áreas de aptidão particular ou vantagem comparativa. Jan Kubis, da Organização de Segurança e Cooperação da Europa (OSCE), afirmou, por exemplo, que existe na OSCE uma tradição e especialização particular em acompanhamento de direitos humanos. Jos Lemmers, do Conselho da Europa, destacou a importância da preparação de um gráfico ou mapa das organizações e suas áreas de atividade principais, a fim de facilitar o aumento da cooperação interinstitucional, dar início à promoção da especialização entre organizações e evitar duplicações de esforços. A sugestão foi incorporada às recomendações finais da conferência.

*Convergência em Instrumentos de Defesa da Democracia.* Igualmente marcantes foram os avanços de muitas organizações na adoção de instrumentos de resposta coletiva para casos de interrupção da democracia ou, inversamente, do requisito de como condição para uma associação. Tais instrumentos resultam de histórias amplamente distintas e assumiram diferentes formas. Um após outro, os oradores salientaram os rumos altamente individuais seguidos por cada organização no estabelecimento e aplicação desses mecanismos. Citaram-se os seguintes exemplos:

*Comunidade de Nações.* Jon Sheppard, diretor de Assuntos Políticos da Comunidade de Nações, discorreu sobre o “acordo marco” de Hararê, de 1991, que vinculou pela

primeira vez a participação na Comunidade e os seus benefícios à disposição de aderir a ideais democráticos. Mais tarde, em 1995, este acordo foi fortalecido pelo Programa de Ação Millbrook, que delinea as medidas a serem adotadas para restaurar a democracia dentro de um período razoável em caso de derrubada inconstitucional do governo democraticamente eleito de um país membros.

*MERCOSUL.* Esta união aduaneira de países do Cone Sul, criada pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, oferece um exemplo interessante de união econômica que agora requer democracia como condição para os benefícios de associação e comércio. A Embaixadora do Paraguai nos Estados Unidos, Leila Rachid de Cowles, salientou que a posição pró-democrática do MERCOSUL evoluiu da “necessidade e convicção” de unificar políticas, inclusive as econômicas, em consequência de uma maior interdependência. As sanções da organização a uma interrupção de democracia só poderão ser levantadas depois que todos os membros acordarem que a democracia foi integralmente restabelecida.

*Organização da Unidade Africana (OAU).* O Diretor-Adjunto da OAU, Dieudonné Kombo-yaya discorreu sobre a “extraordinária” mudança ocorrida na Organização, primeiramente com o Compromisso de Adis Abeba com uma África democrática, de 1993, a seguir com o “Espírito de Hararê”, de 1997 e finalmente, com a Declaração de Lomé, de 2000. Esses compromissos, embora, não tenham conseguido prevenir uma série de golpes militares na região, representaram um novo elo entre democracia e condição de membro da OAU, participação e benefícios econômicos. Como exemplo, citou a nação insular de Cômoros, no leste da África, que não foi convidada para participar da Cúpula de Lomé, após um coup d’état em abril de 1999.

*Organização dos Estados Americanos.* O Secretário-Geral Gáviria descreveu a Resolução 1080 da Assembléia Geral da OEA como “a força propulsora da defesa da democracia na região”, ao autorizar consultas e ações conjuntas no caso de uma interrupção ilegítima de um governo democrático do Hemisfério. Igualmente, o ativismo da OEA na defesa da democracia intensificou-se com passar do tempo e, principalmente, após o término da Guerra Fria, surgindo na região um consenso mais amplo a respeito de uma resposta comum a reversões da democracia.

A Seção III contém uma descrição mais detalhada do debate sobre instrumentos aplicados no caso de uma interrupção da democracia e inclui sugestões dos participantes para melhor e fortalecer esses instrumentos, de modo a aplicá-los com mais eficiência. Houve consenso quanto à

necessidade de melhorar e aplicar mais consistentemente esses instrumentos regionais. A existência generalizada de mecanismos de defesa da democracia é indicativa de uma nova era, em que as credenciais democráticas tornam-se cada vez mais indispensáveis para participar de organizações multilaterais e usufruir seus benefícios.

### C. Apoio Democrático dos Participantes de Organizações Regionais e Multilaterais

Importante objetivo da conferência patrocinada pela OEA em Washington foi oferecer um foro para que organizações regionais e multilaterais intercambiassem informação e compartilhassem experiências e lições comuns, aprendidas ao longo do apoio e da promoção da democracia. Segue-se uma breve síntese dos atributos mais salientes de mais de 20 organizações regionais e multilaterais ativas nesse campo.

#### Organizações do Hemisfério Ocidental

*Comunidade Andina.*<sup>1</sup> Sebastián Alegrét, Secretário-Geral da Comunidade Andina, declarou que os países andinos atravessavam um momento crítico em seu desenvolvimento democrático. A Comunidade preparou uma série de sanções e ações a serem aplicadas no caso de uma interrupção da democracia na região, entre as quais a suspensão do acordo andino de comércio e do acesso a empréstimos e outros benefícios regionais. Allan Wagner, Assessor do Secretário-Geral, informou que as ações mais recentes da Comunidade Andina significavam o aprofundamento de uma cultura democrática e compromissos mais firmes com a defesa dos direitos humanos, sociais, indígenas e culturais.

*Comunidade do Caribe.* A CARICOM representa os países de língua inglesa do Caribe, mas começou a expandir seus contatos com países de outras línguas e culturas na sub-região. O regime democrático é um requisito para a condição de membro da CARICOM, e a instituição deu início a ações em diferentes áreas relacionadas com a democracia. O Secretário-Geral Adjunto da CARICOM, Albert Ramdin, explicou que a organização não tinha experiência prévia em matéria de observação eleitoral até as recentes observações realizadas na Guiana, no Suriname e no Haiti. Ramdin mencionou as novas ameaças à democracia na região, decorrentes de mudanças no entorno econômico e político global. Citou, por exemplo, as ameaças à indústria bananeira no Caribe, novas restrições a supervisão da indústria de serviços financeiros e a proliferação de atividades transfronteiriças, como o tráfico ilícito de armas, o tráfico de drogas e o contrabando.

*Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).* Como maior instituição de empréstimos de desenvolvimento para a

América Latina e o Caribe, o BID expandiu notavelmente, nos últimos anos, as operações, a assistência técnica e o diálogo político em apoio ao desenvolvimento democrático de seus países membros. Em particular, o BID tem promovido reformas de Estado, o desenvolvimento da sociedade civil e o diálogo, bem como os nexos entre o desempenho do Estado, ou “boa governação”, e o desenvolvimento econômico e social.

*Grupo do Rio.*<sup>2</sup> O Embaixador Alberto Van Klaveren, do Chile, historiou a emergência do Grupo do Rio como mecanismo informal de consulta em função da complexidade da crise dos anos 80 na América Latina (p. ex., crise da dívida, conflitos civis na América Central). Embora ainda não seja uma instituição formal, o Grupo evoluiu por mais de 15 anos até alcançar “continuidade permanente”, reunindo uma vez por ano os mais níveis de governo dos seus Estados membros. Isto propicia um mecanismo de consulta permanente na América Latina e com outras regiões e países, especialmente significativo para a região. A participação inicial de países não-democráticos foi vedada, fato que retardou o ingresso do Chile até os anos 90. Tanto as virtudes como as fraquezas do Grupo do Rio devem-se ao princípio de ação unânime de seus membros. Van Klavaren indicou que o avanço mais substantivo do Grupo ocorreu no campo da cooperação política regional e que o seu ativo principal consiste na capacidade de resposta à necessidade de novos instrumentos coletivos para a América Latina – que operem em bases flexíveis – visando a uma política externa comum.

*MERCOSUL.* Integrado pelas nações do Cone Sul da América Latina, o MERCOSUL é um caso interessante de organização de cunho inicialmente comercial que evoluiu até assumir maior papel político, particularmente em defesa e apoio da democracia na região. Tal como observou a Embaixadora Leila Rachid de Cowles, embora as nações do MERCOSUL tenham estabelecido uma tarifa externa comum em 1995, seus membros deram crescente reconhecimento aos vínculos entre comércio e democracia como resultado de sua crescente integração comercial. O compromisso mais significativo do MERCOSUL com a democracia foi assinado na Argentina, em junho de 1996: os signatários comprometeram-se a aplicar sanções conjuntas a qualquer interrupção das instituições democráticas. A “existência integral” de instituições democráticas passou a ser um requisito para a participação no MERCOSUL. No



*Embaixador Alberto Van Klaveren, Diretor de Planejamento do Ministério das Relações Exteriores do Chile*

<sup>1</sup> Peru, Bolívia, Venezuela, Colômbia e Equador.

<sup>2</sup> Os oito membros fundadores foram: Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.





*Surin Pitsuwan, ex-Ministro do Exterior da Tailândia*

ano 2000, sanções contra uma tentativa de golpe militar no Paraguai foram aplicadas “numa questão de horas”.

**Organização dos Estados Americanos.** A OEA, uma das organizações regionais mais antigas do mundo, dedica-se ao avanço político, social e econômico do Hemisfério Ocidental. A promoção e defesa da democracia é um dos objetivos principais contidos na Carta da OEA, cujos Estados membros agem coletivamente em resposta a instâncias específicas de interrupção do regime democrático em outros Estados membros, valendo-se para tanto de consultas, apoio e sanções por meio de mecanismos como a citada Resolução 1080, adotada em 1991. A Unidade para a Promoção da Democracia (UPD), da Secretaria-Geral, é um instrumento adicional criado em 1990 para prestar assistência a toda uma gama de instituições democráticas na América Latina e no Caribe. Em particular, a UPD apoia os Estados membros nas áreas de assistência e observação eleitoral, apoio a sociedades ao término de conflitos e para a resolução de conflitos, promoção de valores democráticos, descentralização e governo central e fortalecimento de órgãos legislativos.

**Comissão Parlamentar do MERCOSUL.** O avanço das nações do MERCOSUL pode ser constatado na criação específica da Comissão Parlamentar, em apoio aos legislativos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Comissão Parlamentar Conjunta, estabelecida em 1991 para manter os parlamentos informados sobre o MERCOSUL e sobre acontecimentos regionais, e para melhor inseri-los no processo mais amplo de integração, tem-se preparado cada vez mais para desempenhar papel mais ativo de reação a crises e, quando necessário, procurar restaurar o regime democrático na região.

## Organizações Sediadas na Europa

**Conselho da Europa.** Fundado há 51 anos, o Conselho da Europa conta atualmente 43 membros do leste, do oeste e do sudeste da Europa, aproximando-se assim da sua visão de uma instituição verdadeiramente pan-européia. O Conselho presta amplo apoio a seus novos Estados membros, assistindo-nos na transição para a democracia mediante a promoção dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais e a adoção de novas iniciativas contra a corrupção. Jos Lemmers, diretor executivo do Centro Norte-Sul do Conselho da Europa, descreveu os novos desafios da instituição na forma de direitos das minorias, refugiados, racismo e limpeza étnica. Em casos de violações persistentes de direitos humanos, as sanções podem culminar em expulsão do Conselho.

**Comissão Européia.** A União Européia (UE), juntamente com a Comissão Européia, é uma das organizações regionais dedicadas aos princípios fundamentais de democracia, respeito aos direitos humanos e primado do direito. De sua criação até hoje, a condição de membro é oferecida exclusivamente a países democráticos. Justin Davidson, um assessor principal da UE, discorreu sobre o crescimento da estrutura jurídica e operacional da organização, que continuou a aperfeiçoar e expandir sua missão pró-democrática mediante a inclusão de cláusulas sobre respeito aos direitos humanos em mais de 50 acordos internacionais. Davidson citou, como prioridades da UE, a educação em direitos humanos, o fortalecimento de sistemas legais, a proteção de minorias e a abolição da pena de morte.

**IDEA Internacional (Instituto para a Democracia e a Assistência Eleitoral).** O IDEA, sediado na Suécia, trabalha para “construir, apoiar e promover a democracia em todas as regiões”. Seus programas abrangem toda uma variedade de nações, como Burkina Fasso, Cosovo, Líbano, Indonésia e Paraguai. O diretor executivo do IDEA, Bengt Soderbergh, apresentou à conferência recomendações para responder aos novos desafios enfrentados pela construção da democracia, evoluindo do que classificou de recente “década de eleições” para uma área mais ampla de programas que incluam participação política, participação no nível local e fortalecimento da sociedade civil.

**Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).** A OCSE é uma entidade pan-européia da qual participam 55 Estados. Suas origens remontam ao começo dos anos 70, quando serviu de foro multilateral de diálogo e negociação entre as nações do leste e do oeste europeu. A Lei Marco de Helsinqui, de 1975, estabeleceu os princípios básicos que governam a conduta dos Estados em relação aos

seus cidadãos e, vice-versa. De acordo com Jan Kubis, Secretário-Geral da OSCE, os direitos humanos constituem a maior área de atividade e um setor de vantagem comparativa da organização. Kubis descreveu o trabalho da OSCE nos campos do fortalecimento do primado do direito, igualdade de gênero, liberdade de religião, apoio parlamentar, observação eleitoral e proteção de minorias.

## Principais Organizações Africanas e Asiáticas

*Associação das Nações do Sudeste da Ásia (ASEAN).* A ASEAN foi criada com o propósito de promover a liberalização econômica e a formação de vínculos entre os Estados membros do Sudeste da Ásia. M.C. Abad Jr., assistente especial do Secretário-Geral da ASEAN, explicou que liberalização econômica é uma forma indireta de promoção da democracia". O ex-Ministro do Exterior Surin, da Tailândia, disse que a ASEAN está na difícil posição de promover a democracia, os direitos humanos e a segurança numa região caracterizada por diferentes estruturas, valores e sistemas, e em que o princípio de não-intervenção nos assuntos internos nacionais é muito forte. Mesmo o diálogo inicial e certo grau de discussão aberta sobre democracia na ASEAN representavam um avanço inédito. Segundo Abad, a evolução é inevitável: "a ASEAN deve evoluir para uma comunidade política de Estados com idênticas opiniões".

*Organização da Unidade Africana.* O vice-diretor da OAU, Dieudonné Kombo-yaya, referiu-se ao avanço dos mecanismos existentes na entidade para apoiar e defender o governo democrático no difícil contexto africano, em que forças militares continuam a desafiar rotineiramente os governos civis. A Declaração de Adis Abeba, de 1993, fornece as bases para um compromisso conjunto com uma sociedade democrática na África. A OAU desenvolveu, pouco a pouco, uma série de mecanismos de consulta e coordenação para casos de interrupção da democracia na região. Estes acordos, mais recentemente incorporados à Declaração de Lomé, em julho de 2000, prevêm uma série de sanções a serem invocadas no evento de uma interrupção da norma constitucional, tais como a suspensão da OAU, a negativa de emissão de vistos para golpistas, restrições comerciais e restrições a contatos governamentais. Antes da aplicação de qualquer sanção, os acordos da OAU abrem um período de seis meses de consultas para habilitar o governo nacional a restaurar a norma constitucional.

*Comunidade Sul-Africana de Desenvolvimento (SADC).* Criada em 1993, a SADC, da qual fazem parte 14 Estados membros africanos, dedica-se principalmente à cooperação econômica, mas também exige dos seus membros um com-

promisso com a democracia. Violações de condições democráticas podem resultar em sanções impostas pela organização.

## Instituições e Conferências Multilaterais

*Comunidade de Nações.*<sup>3</sup> A "vocaçao democrática" da Comunidade baseia-se numa série de importantes declarações formuladas nos mais altos níveis políticos dos seus Estados membros. Os Princípios de Hararê, de 1997, vinculam os benefícios oferecidas à disposição de aderir a ideais democráticos. A "engrenagem", de acordo com a expressão usada por Jon Sheppard, é o Programa de Ação de Millbrook, de 1995, que estabelece o procedimento e as consultas da organização no sentido de induzir a uma restauração da democracia dentro de um prazo razoável. Sheppard destacou que a Comunidade é uma das poucas organizações que realmente expulsam membros com base em critérios democráticos, como ocorreu com a Nigéria e o Paquistão. O programa de promoção da democracia da Comunidade apoia a resolução de conflitos, a observação eleitoral e o desenvolvimento da capacidade democrática e institucional.

*União Interparlamentar (IPU).* Anders Johnson, Secretário-Geral da IPU, recordou as origens históricas (1889) da entidade, que congrega 140 membros. De acordo com Johnson, a IPU, uma entidade incomum por reunir parlamentos, e não governos, evoluiu do período da Guerra Fria, em que a democracia era entendida "com qualificações", para uma ativa promoção da democracia e seu apoio em todo o mundo. As atividades da IPU estendem-se às áreas dos direitos humanos, da justiça social e da igualdade de gênero, oferecendo uma importante "dimensão parlamentar para o trabalho em democracia".

*Conferência Internacional sobre Democracias Novas ou Restauradas.* O Embaixador Joel W. Adechi, Representante Permanente da República do Benin Junto às Nações Unidas, descreveu as conclusões e os acordos da Conferência Internacional sobre Democracias Novas ou Restauradas, realizada em dezembro de 2000, em Cotonou. Esta foi a quarta de uma série de conferências internacionais realizadas com o objetivo de fazer avançar o desenvolvimento e o intercâmbio democrático.<sup>4</sup> A conferência de Benin adotou a Declaração de Cotonou, que inclui compromissos com a solução pacífica de conflitos, os direitos democráticos e humanos, e o direito ao desenvolvimento. O evento também preparou recomendações específicas a organizações multilaterais, governos nacionais, a sociedade civil e o setor privado.

*Organização Internacional de Estados de Língua Francesa.* O Embaixador Ridha Boahbib, da Associação de Estados de Língua Francesa, afirmou que esses Estados, ademais de

<sup>3</sup> A Comunidade de Nações é formada pelas ex-colônias do Reino Unido em todo o mundo. Sua Secretaria está sediada em Londres.

<sup>4</sup> Inclui a Noruega, Dinamarca, Estados Unidos da América, Canadá, Japão, Holanda, Nigéria, República Popular da China, República da Coreia e Suíça.



*Sessão Plenária da Comunidade de Democracias, Salão das Américas*

compartilharem o mesmo idioma, avançaram em grande escala rumo à adoção de valores comuns: “direitos humanos, liberdade e, é claro, democracia”. A seguir, descreveu as prioridades máximas da organização. Em primeiro lugar, o fortalecimento de instituições democráticas, que inclui apoio a uma associação de mediadores de língua francesa, uma associação de escolas nacionais de administração pública, parlamentos nacionais, tribunais constitucionais e fortalecimentos de corpos eleitorais. Sua segunda prioridade é a promoção da cultura democrática e dos direitos humanos. A organização adotou ações específicas para o caso de um *coup d’état* em seus Estados membros.

*Nações Unidas.* As Nações Unidas e suas agências gozam de claras vantagens comparativas na promoção e defesa da democracia como organização de âmbito mundial, instrumentos de aplicação definidos e o quadro de membros mais amplo entre todas as organizações internacionais. Ibrahim Gambari, assessor para Missões Especiais na África, foi portador da mensagem enviada à conferência pelo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, e detalhou o amplo papel desempenhado pelas Nações Unidas, que tem incluído respostas à interrupção da democracia, manutenção e acompanhamento da paz, democracia e assistência ao desenvolvimento, observação e eleitoral e o patrocínio de quatro conferências internacionais. Em sua mensagem, Kofi Annan afirmou que os esforços da ONU “baseiam-se num conjunto de princípios segundo os quais a democracia e o primado da lei estão inseparavelmente interligados”. Também participaram da reunião duas agências especializadas da ONU, a saber:

*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*

*(PNUD).* Ken Sherter, assessor principal do PNUD para assuntos de governo, falou sobre a evolução do PNUD, que passou a reconhecer a importância da democracia para a realização do seu objetivo central de redução da pobreza, principalmente em resposta a solicitações emanadas dos seus Estados membros. Depois de um aumento de recursos, 50% dos fundos do PNUD destinam-se a programas de base democrática, em comparação com 15% em 1992. O programa do PNUD inclui fortalecimento legislativo, direitos humanos, apoio eleitoral, reforma judiciária e descentralização.

*Organização Internacional do Trabalho (OIT).* Sediada em Genebra, esta agência das Nações Unidas apóia a democratização por meio da promoção de sindicatos trabalhistas livres, padrões de trabalho decentes e igualdade social. Na Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, um documento fundamental, os países membros comprometem-se a respeitar, promover e realizar os princípios de liberdade de associação, direito de negociação coletiva, abolição do trabalho forçado e infantil e eliminação da discriminação no emprego.

*Banco Mundial.* O Banco Mundial, a maior instituição individual de empréstimos para o mundo em desenvolvimento, tem um mandato específico de redução da pobreza. Mats Karlsson, vice-presidente do Banco Mundial para relações externas e assuntos das Nações Unidas, mencionou os importantes vínculos entre os mandatos do Banco em matéria de desenvolvimento e pobreza e desenvolvimento democrático. Karlsson assinalou que o Banco tem um claro mandato a respeito do impacto econômico e de desenvolvimento de seus projetos e enfatizou em particular a ampliação da participação em projetos de desenvolvimento e, de modo específico, em iniciativas que focalizem a educação (o Banco é o maior financiador mundial da educação), o fortalecimento dos pobres e as iniciativas de combate à pobreza.



### **III. MELHORIA E ATIVAÇÃO DE MECANISMOS ESSENCIAIS DE APOIO À PROMOÇÃO E DEFESA DA DEMOCRACIA**

A conferência estimulou discussões e debates mais focalizados em três componentes essenciais para o desenvolvimento e o avanço do apoio internacional à democracia, a saber: 1) promoção e fortalecimento de valores e instituições e da cultura democrática; 2) desenvolvimento e apli-

cação de instrumentos políticos e jurídicos de defesa da democracia; e 3) prevenção de interrupções da democracia. Estas áreas constituíram o assunto de sessões de grupos de trabalho específicos, em que especialistas, formuladores de políticas e organizações da sociedade civil compartilharam idéias e experiências. Os resumos que aparecem a seguir refletem tópicos abordados não apenas nas sessões dos grupos de trabalho, como também em discussões e apresentações mais amplas, em sessões plenárias. As recomendações também aparecem na seção final (IV) deste relatório.

## A. Valores, Cultura e Instituições Democráticas

O Ministro do Exterior Palous, da República Tcheca, falando ao plenário da conferência, descreveu uma visão de democracia que se revela na forma de três círculos concêntricos. Segundo o orador, um círculo interior constituía a construção da democracia no nível interno, mediante o cultivo de uma mentalidade e um compromisso democrático. O segundo círculo era formado por “Estados de pensamento coincidente”, o que não significa, esclareceu, um crisol de opiniões, e sim Estados que têm algo em comum, como proximidade regional e história compartilhada. O terceiro círculo era a democracia em bases transnacionais e universais, construtora da visão de uma civilização democrática. Comentou que, na República Tcheca, a mudança ocorrida no círculo interior fora muito maior do que a esperada, mas que, em termos realistas, “poderá requerer uma mudança de gerações” para que a cultura democrática se consolide.

*O Papel Fundamental dos Valores, da Cultura e das Instituições Democráticas.* Os participantes discutiram extensamente o desenvolvimento dos valores, da cultura e das instituições democráticas, que as habilitariam a radicar-se e prosperar em todos os três círculos. “Democracia, acima de tudo, é cultura”, afirmou Luis Lauredo, Embaixador dos Estados Unidos junto à OEA, identificando os elementos de liberdade, primado da lei, direitos individuais, tolerância e respeito ao próximo. A discussão focalizou a construção de valores democráticos em países em transição e o reforço e apoio a esses valores por meio de instituições regionais e multilaterais. Jon Sheppard, da Comunidade de Nações, afirmou claramente que a maior salvaguarda contra uma reversão da democracia é o desenvolvimento de uma cultura democrática. O Embaixador Ridha Bouabib, da Organização dos Países de Língua Francesa, insistiu quanto à importância particular da promoção da cultura democrática e dos direitos humanos em países com prolongadas histórias de Estados unipartidários.

Apesar da emergência de um consenso sobre o papel

fundamental dos valores, da cultura e das instituições democráticas, existia uma clara lacuna de conhecimento sobre como melhor desempenhar essa tarefa. Ruben Perina, da Unidade para a Promoção da Democracia da OEA, sugeriu que a busca de currículos e instrumentos relevantes na região da América Latina tem revelado precedentes muito limitados. Jos Lemmers, do Conselho da Europa, referiu-se aos avanços do Conselho ao estabelecer um programa denominado Educação para a Cidadania Democrática, que está sendo aplicado em todas as 34 nações da Europa. Esse currículo, que vai além de experiências nacionais, inclui a democracia para cidadãos da Europa e do mundo (ou seja, os três círculos) e abrange os direitos humanos, a educação ambiental, a paz e a solução de conflitos e a compreensão intercultural. A experiência europeia foi discutida como melhor caso prático potencial. Registrou-se um claro consenso no sentido de que a educação cívica é o principal insumo para o desenvolvimento de culturas e valores democráticos a longo prazo. Sugeriu-se uma forma associada de promover a cultura democrática nacional mediante o uso de maior número de pessoal local na execução de programas de democracia. O grupo de trabalho também discutiu o papel crítico da sociedade civil no desenvolvimento e consolidação da cultura e dos valores democráticos.

Uma instilação insatisfatória da cultura e dos valores democráticos afetará a qualidade e a estabilidade das instituições democráticas. A necessidade de atribuir maior atenção à boa governação e à solidez da administração pública foi objeto de grande interesse. Ambas alimentam-se mutuamente: a falta de instituições democráticas viáveis mina o compromisso dos cidadãos com a cultura e os valores democráticos, o que mina, por sua vez, as instituições democráticas. Os participantes acordaram em que o desenvolvimento e a consolidação da cultura, dos valores e das instituições democráticas requer o uso de uma definição de democracia, mais ampla e mais relevante para o cidadão comum.

*Consenso sobre a Necessidade de uma Definição mais ampla de Democracia.* Quase todos os participantes referiram-se à necessidade de considerar e entender a democracia em função dos seus vínculos com o progresso social, a redução da pobreza, a igualdade racial e de gênero, a política econômica e a boa governação. O Embaixador Diego Abente Brun perguntou: “Qual é a viabilidade da democracia sem crescimento econômico? Como sustentar um sistema democrático se a corrupção retira a sua legitimidade?” Allan Wagner, assessor da Comunidade Andina, explicou como essa compreensão mais ampla do que constitui

democracia e do que é necessário para dar-lhe viabilidade refletiu-se cada vez mais nas atividades da Comunidade Andina, na medida em que se expandiam para a área dos direitos indígenas e das minorias, equidade em educação e ações de combate à pobreza.

Ainda que os participantes tenham concordado quanto à importância da compreensão da democracia para assegurar a viabilidade da cultura e das instituições democráticas, ficou menos claro de que modo isto deveria refletir-se nas atividades e políticas das organizações regionais e multilaterais. Gerald Hyman, do Centro para a Democracia e a Governança da USAID, manifestou a preocupação de que uma definição de democracia muito ampla suscita o risco de deitar a perder a própria essência e eficácia das atividades de apoio democrático. Além disso, ela nem sempre será definida da mesma forma por todos os países e organizações. Lemmers, do Conselho da Europa, argumentou que “não existia uma definição precisa de democracia, mas que havia consenso quanto aos aspectos essenciais que conforma a democracia.” Ficou claro, porém, que atentar simplesmente para a estrutura institucional e de procedimentos da democracia era insuficiente para assegurar sua viabilidade e relevância na economia global de hoje. Mats Karlsson, vice-presidente para assuntos externos e das Nações Unidas do Banco Mundial, afirmou que, embora o desenvolvimento não possa progredir de maneira sustentada sem que se cuide também da democracia, “a pesquisa disponível que consultei sobre os nexos entre desenvolvimento e democracia não é particularmente convincente”.

*Fortalecimento dos Vínculos entre Organizações.* O grupo de trabalho também recomendou que os vínculos da democracia com o desenvolvimento, os direitos sociais e humanos e a igualdade sejam objeto de maior reflexão estratégica, pesquisa e coordenação entre organizações regionais e multilaterais. Também discutiu um conjunto de idéias para melhorar a base de conhecimento mútuo e desenvolver novos instrumentos de apoio a seus esforços coletivos. Elizabeth Spehar, coordenadora executiva da Unidade para a Promoção da Democracia da OEA, explicou que, segundo os planos, esta conferência era a primeira de uma série a ser realizada com a participação de instituições regionais e multilaterais. Propôs que, ademais das reuniões subseqüentes, a colaboração interinstitucional avançasse mediante a criação de uma rede eletrônica entre organizações regionais. Sugeriu também que essa rede poderia ir mais além de uma conexão entre os sites em rede das organizações participantes, passando a ser um site interativo de informação, melhores práticas e comunicação direta entre instituições que comungam opiniões idênticas. A seguir, sugeriu que a

UPD poderia ajudar a lançar e sustentar a rede. A proposta foi amplamente endossada, e organizações específicas ofereceram sua assistência para trabalhar com a OEA/UPD.

## B. Instrumentos Políticos e Jurídicos de Defesa da Democracia

Apresentaram-se diversas propostas específicas para melhor definir, coordenar, expandir e promover as atuais “ferramentas” políticas e jurídicas de que dispõem as organizações regionais e multilaterais para prevenir regimes não-democráticos e dar-lhes resposta. Os participantes examinaram os significativos avanços dos instrumentos políticos e jurídicos utilizados por organizações regionais e multilaterais, mas também puderam identificar importantes áreas que se prestam a reforma e expansão.

*Definição de Interrupção da Democracia.* Jennifer McCoy, do Centro Carter, e diversos outros membros do respectivo painel do grupo de trabalho, sugeriram a utilização de eleições como “vara de medição” para verificar se ocorreu interrupção da democracia em determinado país. Propuseram certas condições básicas para eleições livres, cuja ausência poderia respaldar uma definição de interrupção da democracia. Essa estrutura pretendia harmonizar-se com os princípios da Declaração de Varsóvia. Foram discutidas as seguintes condições para eleições livres:

- Ausência de coerção física ou intimidação.
- Oportunidade para que os partidos principais transmitam suas mensagens aos eleitores.
- Voto secreto e contagem honesta.
- Existência de um eficiente processo de apelações.

Com base nessas condições, o grupo de trabalho enumerou cinco casos que constituiriam interrupção da democracia num contexto eleitoral:

- O governo realiza uma eleição fraudulenta.
- A eleição é livre e justa, mas o vencedor é impedido de assumir o cargo;
- A eleição é livre e justa, o vencedor assume o cargo, mas é posteriormente removido à força.
- O governo eleito subverte gradualmente o processo democrático.
- Os direitos políticos e humanos não são respeitados. Impossibilidade de eleições livres e justas.

Ao mesmo tempo, no grupo de trabalho pleno, houve amplo consenso quanto a que os instrumentos internacionais devem, ademais da avaliação de eleições, adotar outros critérios de direitos humanos e políticos para incluir os tipos de ameaças que o regime democrático enfrenta atualmente. A fim de avançar verdadeiramente rumo a uma ação efetiva, o grupo de trabalho sustentou a necessidade de

ampliar os critérios de resposta das organizações regionais e multilaterais a situações indicativas de um processo de golpe ou crise política, em vez de agir somente após a ocorrência de uma ruptura da democracia. Acordou-se também que era necessário definir mais claramente a “erosão de direitos” e identificar as ações a serem empreendidas.

*Instrumentos de Harmonização e Coordenação entre Organizações Internacionais.* Ainda antes de considerarem a expansão dos instrumentos existentes, os participantes discutiram a premente necessidade de melhor harmonizar critérios e coordenar as ações adotadas nos casos de interrupção da democracia. Morton Halperin, do Conselho de Relações Exteriores, ex-assessor em democracia e direitos humanos do Conselho de Segurança Nacional dos EUA e ex-diretor do Planejamento Político do Departamento de Estado, ofereceu o recente exemplo do Paquistão, cujo governo militar foi objeto de quatro diferentes resoluções/comunicados sobre o que constituiria um retorno ao regime democrático. Halperin recomendou que as instituições regionais e multilaterais trabalhem em prol de uma abordagem externa mais comum a interrupções do regime democrático. Seria melhor enviar aos governos, numa situação de crise política severa, uma mensagem internacional tanto clara como unificada. Rafael Roncagnolio, da ONG “Transparencia”, do Peru, comentou que inclusive a OEA não fala necessariamente com uma só voz e que poderia haver diferentes ações emanadas da Secretaria-Geral, do Conselho Permanente e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Daniel Zovatto, de International IDEA, referiu-se, ademais, à freqüente “duplicidade de padrões” adotada por organizações regionais em matéria de aplicação de sanções, dependendo do poder ou da importância estratégica do país envolvido. Devem as organizações padronizar seus próprios processos internos e desenvolver mecanismos de apoio rápido e efetivo às ações de instituições similares. Anders Johnson, da União Interparlamentar (IPU), instou, em particular, por uma coordenação mais estreita entre a ONU, no âmbito mundial, e a IPU em matéria de democracia e direitos humanos.

É necessário tanto coordenar e harmonizar instrumentos nas regiões e em âmbito inter-regional, como evitar qualquer “duplicidade de padrões” no caso de os “instrumentos não serem aplicados uniformemente.” Os participantes reafirmaram o princípio segundo o qual as organizações regionais e multilaterais deveriam apoiar e fazer observar as ações adotadas por uma organização congênere em resposta a uma crise de democracia. Citou-se o caso do apoio dos EUA à Missão de Alto Nível da OEA ao Peru. Morton Halperin sugeriu que os governos nacionais e suas respecti-



*A conferência de dois dias reuniu mais de 125 participantes de 20 países*

vas organizações multilaterais desenvolvam instrumentos para aplicar ou reconhecer ações ou sanções específicas adotadas por outras organizações regionais. Discutiram-se duas sanções de utilização imediata: a negativa de emissão de vistos para conspiradores ou perpetradores de golpes de Estado e o congelamento dos ativos ilegalmente obtidos por meio de golpes.

Finalmente, propôs-se a harmonização da área de observação eleitoral entre as organizações. Por exemplo: a Divisão de Assistência Eleitoral das Nações Unidas requer convite nesse sentido, recebido com boa antecedência do dia das eleições. E, se verificar que não há condições suficientes para uma eleição livre e justa, a Divisão não enviará observadores. Diversos participantes ressaltaram a importância da adesão em conjunto a esses protocolos. Com isto, a validade da observação eleitoral não seria prejudicada por grupos dispostos a observar eleições que não satisfazem padrões mínimos de imparcialidade.

*Reforma e Expansão de Instrumentos Atuais.* Realizou-se um amplo debate sobre diversas áreas que se prestam a reforma e expansão de instrumentos existentes.

Várias organizações requerem que seus membros adotem a democracia (“cláusulas democráticas”) para receber benefícios econômicos e de comércio. A UE e o MERCOSUL são exemplos marcantes dessa condicionalidade. Os participantes acordaram quanto à importância e utilidade da condicionalidade nesses casos. Em particular, Tony Freeman, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pleiteou a expansão desses nexos entre comércio e democracia. Contudo, mencionou-se também que as cláusulas democráticas devem levar em conta a dificuldade de excluir países em que há necessidade de cooperação em matéria de segurança e paz. Os participantes debateram a possibilidade de abrir exceções em instituições maiores, como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC), em que a condicionalidade seja um instrumento importante para outros benefícios econômicos à parte desses foros globais.

O Embaixador Juan Gabriel Valdés salientou a importân-

cia das ações diplomáticas iniciais para pavimentar o caminho rumo a iniciativas internacionais mais amplas. Argumentou que cumpre aperfeiçoar e melhor aplicar diferentes ações políticas – bons ofícios, diálogo, sobriedade diplomática e suspensão da participação em organizações políticas. Elizabeth Spehar acrescentou que, tão importante como a revisão de instrumentos políticos e jurídicos existentes, a fim de identificar o que deva ser acrescido ou melhorado (por exemplo, fala-se frequentemente em fortalecer ou expandir o âmbito da resolução 1080 da OEA), é trabalhar em prol da adesão a princípios e padrões existentes e expandir a capacidade de ação, e colocar um conjunto de ações ou “instrumentos” políticos à disposição das organizações regionais.

O grupo de trabalho também considerou uma proposta



*O Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, cumprimenta a ex-Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, aplaudidos pelo Secretário-Geral Adjunto da OEA, Luigi Einaudi, (esq.) e o Embaixador do Chile junto a OEA, Esteban Tomic Errazuriz*

de Morton Halperin no sentido de caracterizar como crime internacional contra a humanidade a violação de uma eleição democrática mediante a usurpação do poder. Instrumentos contra o genocídio, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade requerem muitos anos de negociações. A questão está em que a “criminalização” do delito eleitoral, embora possa tardar dez anos até ser instituída, exige que comecemos a construir desde já o consenso político para criminalizar interrupções da democracia. O debate poderia começar agora, sem uma identificação das sanções para ações desse tipo. Os participantes preocupações externadas na reunião, de que a tipificação de irregularidades eleitorais ou da erosão de direitos políticos como crime obstaria negociações e estratégias de saída com

regimes não-democráticos. A criminalização seria realmente um fator suasório ou apenas reforçaria um isolamento? Jennifer McCoy indagou se a criminalização não ergueria um obstáculo e geraria um desincentivo para um movimento de aproximação com a democracia. Citou, como exemplo, o caso de Serra Leoa, onde os mantenedores da paz foram ignorados. O grupo de trabalho concluiu que a possibilidade de iniciar paralelamente um processo de formação de consenso político em torno de crimes eleitorais internacionais era válida. Alguns participantes opinaram que as próprias discussões sobre o assunto poderiam representar um fator suasório.

Registrou-se amplo consenso quanto a que um importante reforço dos instrumentos atuais deveria ser introduzido nas suas possibilidades de aplicação. Tal reforço inclui a exploração de mecanismos de aplicação e uma maior uniformização dos atuais mecanismos de aplicação aos respectivos países. O mesmo tópico foi suscitado no terceiro grupo de trabalho.

### C. Prevenção da Interrupção da Democracia

Um terceiro grupo de trabalho concentrou-se de modo mais específico no tema da prevenção de interrupções da democracia. O grupo examinou especificamente três áreas principais: interrupção abrupta e deterioração a longo prazo, sistemas de alerta precoce e, de modo mais geral, a natureza das respostas internacionais a interrupções.

*Deterioração x Interrupção.* Uma interrupção da democracia mediante um golpe de Estado ou mediante fraude eleitoral oferece às vezes o momento mais claro para que as organizações internacionais se possam aglutinar e pressionar uma reversão. Ao longo da conferência, os participantes referiram-se invariavelmente à necessidade de maior ação para sustar a deterioração da democracia, o que muitas vezes se estende por um período mais extenso, com um “momento decisivo” menos definido. Maria del Carmen Oblitas, da Missão da Bolívia junto à OEA, afirmou que, ao pensarmos em interrupções da democracia, evocamos frequentemente os golpes de Estado. Contudo, essas interrupções podem revestir diferentes formas, entre as quais a manipulação eleitoral que não chega a se caracterizar como fraude gritante. Piotr Ogrodzinski, da Embaixada da Polônia, observou que, para a Europa Oriental, o problema atual é de deterioração, mais do que interrupção. Laurence Whitehead, da Universidade de Oxford, indicou que a ação internacional durante um processo de deterioração da democracia encerra inegavelmente uma importante mensagem – ao oferecer uma oportunidade melhor de reversão antes de que a situação interna se agrave ou seja caótica. Os

participantes discutiram amplamente se a deterioração da democracia, particularmente a deterioração que culmina em crise nacional, poderia ser efetivamente detectada mediante um sistema de alerta precoce.

*Sistemas de Alerta Precoce.* Os participantes discutiram vários elementos e características essenciais para um sistema de alerta de precoce (SAP) capaz de identificar países que se aproximem de uma crise, mas ainda antes de sua plena instalação. Registrou-se amplo consenso quanto às características que deveriam conformar um sistema de alerta precoce:

- Imparcialidade suficiente para merecer respeito.
- Claras definições.
- Um processo aberto ao diálogo.
- Uma nítida separação entre avaliadores e mediadores, mesmo que, na prática, as respectivas tarefas devam ser realizadas em conjunto.

Discutiu-se o tópico das necessidades e lições atuais nos três estágios requeridos por esses sistemas: detecção, avaliação/interpretação e restauração. Todos acordaram quanto à necessidade de maior desenvolvimento em todos os estágios.

Walt Raymond, do Conselho por uma Comunidade de Democracias, mencionou três indicadores de deterioração da democracia na Ucrânia, onde ele vê a emergência de uma crise nacional e uma ameaça à segurança regional. Os três indicadores são: erosão sistemática da imprensa independente; esforços no sentido de exercer influência indevida sobre as legislaturas; e acusações unilaterais de corrupção contra líderes políticos, com a intenção de fazer calar partidos de oposição. Piotr Ogrodzinski, da Embaixada da Polônia, sustentou que não se pode impor padrões, e sim, estabelecê-los mediante acordo mútuo para que, ocorrendo uma deterioração, exista pelo menos uma linguagem comum e uma base para intervenções.

Identificaram-se certos eventos que geralmente precipitam uma deterioração da democracia; eleições severamente irregulares, agitação civil, crise financeira, suspensão do primado da lei, movimentos militares e flagrantes violações de direitos humanos. Um participante do Peru afirmou que existiam eventos mais sutis cuja ocorrência também seria indicativa de uma deterioração da qualidade da democracia. O Peru oferece um importante exemplo de país em que o primado da lei foi gradualmente sabotado pela corrupção e por ações encobertas do governo. Ogrodzinski concordou em que a corrupção também era um sinal de alerta para a democracia.

Um sistema de detecção deve fundamentar-se na existência de organizações que tenham acumulado um histórico de credibilidade na região local. Ted Piccone, do Departa-

mento de Estado dos EUA, salientou que já existem, no Hemisfério Ocidental, instituições que oferecem uma estrutura para a análise da deterioração da democracia, e que os direitos humanos eram apenas um elemento dessa estrutura. Segundo ele, um SAP efetivo deve sintetizar a informação fornecida por todos os componentes institucionais da região, incorporando, por exemplo, no Hemisfério Ocidental, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD). Laurence Whithead destacou que a região também conta com organizações substancialmente desenvolvidas, que realizam um trabalho de observação confiável e independentemente. Foram mencionadas Américas Watch e Anistia Internacional no campo dos direitos humanos, bem como ONGs que acompanham os meios de divulgação.

Mesmo que seja possível desenvolver um sistema de indicadores e detecção, ainda assim seria necessário um processo de interpretação de SAP. Luis Bitencourt, do Centro Woodrow Wilson, argumentou que se deve considerar com cautela a idéia de que é possível criar um modelo matemático que ofereça resultados incontestáveis. A democracia não é uma ciência exata. Steven Griner, da Unidade para a Democracia da OEA, referiu-se à importância de uma presença interna para detectar e responder a uma deterioração da democracia. No caso do Haiti, os mecanismos de alerta precoce deram resultado devido a uma presença substancial da OEA no país e à coleta de informação pela ONU. Advertiu que um esquema semelhante não deveria reunir a função de alerta precoce e as tarefas de assistência técnica para abordar a deterioração. Essa opinião foi apoiada por Laurence Whitehead, que defendeu a separação das funções de avaliação e mediação. Luis Bitencourt acrescentou que as avaliações devem levar em conta o modo pelo qual as autoridades reagem à deterioração: elas procuram abordar as violações de direitos humanos que ocorram ou são as próprias instigadoras dessas violações? Concluiu que as políticas dos governos nacionais são importantes para avaliar, de alguma forma, a existência de uma verdadeira crise.

Expressou-se a preocupação de que um SAP poderia chegar a criar diferentes padrões regionais, gerando um efeito de “duplicação de padrões” no caso de não existir alguma estrutura universal reguladora. Grupos e organizações regionais podem oferecer insumos para uma estrutura internacional de avaliação. Laurence Whitehead sugeriu que a ONU era a única agência com cobertura mundial para uma tarefa dessa natureza.

Quais seriam as ações a adotar uma vez detectada uma



situação de pré-criese? Segundo os participantes, este era um dos numerosos assuntos dos sistemas de alerta precoce ainda não resolvidos. Os participantes discutiram os méritos dos mecanismos informais e formais de reversão da deterioração, e concluiu claramente que um só método não se adaptava a todas as circunstâncias nacionais. Todos consideraram importante que os procedimentos e ações deveriam ser de base multilateral, e não unilateral. Ficou evidente que o processo de induzir os países em situação de pré-criese a restaurar as liberdades ou reverter suas ações requereria discussões e negociações extremamente hábeis com os países, respaldadas pela opinião internacional. Madeleine Albright sugeriu a necessidade de um quadro de mediadores treinados, capaz de recolher lições e aptidões de outros países. Charlotte Roe, da Missão dos Estados Unidos junto à OEA, evocou o caso do Peru e a importância de um esforço cooperativo de que participem tanto os atores internacionais como a oposição local. assinalou também que o ativo papel da oposição peruana foram importante para a solução do caso do Peru.

*Reação Internacional à Interrupção da Democracia.* Os participantes da conferência discutiram amplamente as respostas dadas atualmente pela organizações internacionais e interrupções da democracia. Essas lições aplicam-se a instrumentos atuais e ajudariam a alimentar o desenvolvimento de qualquer SEP. Ainda persistem indagações sobre como aplicar sanções e benefícios internacionais com consistência e eficiência. Jon Sheppard, da Secretaria da Comunidade, suscitou a questão das importantes limitações e das contradições inerentes ao papel das organizações internacionais. Ele argumentou que nem sempre é possível intervir diretamente se o governo relutar a essa idéia, e são os piores transgressores que oferecem a maior resistência à pressão internacional. Para muitas iniciativas internacionais, como a restauração interna e a assistência técnica, o diálogo e a observação eleitoral, há necessidade de um convite formal do governo anfitrião. Muitas vezes, a presença das organizações internacionais ocorre em casos intermédios ou “cinzentos”, porque são estes os países que pelo menos formulam tal convite. Países como o Afeganistão esquivam-se de longa data da pressão internacional. O Embaixador Alberto Van Klaveren, do Chile, recordou aos participantes que as organizações regionais e multilaterais enfrentam às vezes situações em que o chamado político não é fácil, por estar imprensado entre “a ética da convicção e a ética da responsabilidade”, e citou as limitações da reação da OEA à crise interna do Peru. Segundo as palavras de Van Klaveren, “não podemos substituir ações que devem ser adotadas dentro dos próprios países”.

O fulcro de qualquer restauração da democracia situa-se

entre os atores nacionais. Amr Aljowaly, da Missão do Egito, salientou a importância da Declaração de Lomé (OAU), que concede aos países o prazo de seis meses para tratar de seus problemas internos antes que sejam aplicadas sanções ou pressões regionais. A formação de uma cultura global, em que as intervenções sejam cada vez mais aceitas por todos ou, melhor ainda, menos necessárias, é um demorado processo de consolidação de uma base para a democracia nos países e para o avanço da democracia como fundamento comum para as relações entre países. Por exemplo: Luis Bitencourt, do Centro Wilson, evocou o interessante caso do Tajiquistão, em que “não foi difícil identificar irregularidades (eleições fraudulentas); o difícil foi fazer com que o povo se desse conta de que a fraude é algo evidentemente errado”. Esse dilema “entre o ovo e a galinha” continuou a reafirmar a necessidade de um trabalho fora de situações de crise e a longo prazo das organizações regionais e multilaterais, no sentido de apoiar o fortalecimento da cultura e das instituições democráticas.

## IV.

### IV. ACORDOS E RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS

O espírito de consulta, cooperação e diálogo emanado da conferência da Comunidade de Democracias realizada em Varsóvia, em junho de 2000, levou as 16 organizações regionais e multilaterais reunidas em Washington, em fevereiro de 2001, a acordarem quanto a uma definição mais precisa de um conjunto de objetivos comuns. Tal como observou o Secretário-Geral Adjunto da OEA, Luigi Einaudi, a conferência de Washington produziu “uma chuva de idéias”, paralelamente a compromissos específicos de prestação de assistência técnica, desenvolvimento de mecanismos de coordenação e trabalho conjunto em novas áreas.

Esta seção sintetiza os acordos e recomendações principais que, em conjunto, valem como ponto de partida para a cooperação interinstitucional. A exposição e consideração dessas idéias estão resumidas nas três seções precedentes.

#### A. Acordos Quanto ao Papel e aos Desafios Atuais de Organizações Regionais e Multilaterais

A reunião patrocinada pela OEA conseguiu identificar a crescente complementaridade das atividades de apoio à democracia realizadas por organizações regionais e multi-

laterais e, o que é de notar, a crescente convergência de pensamento relação a ameaças emergentes à democracia que afetam todas as regiões. Tal como assinalou Elizabeth Spehar, coordenadora executiva da UPD, em suas palavras finais, “a democracia passou a ser não só uma meta universal, como um valor cada vez mais compartilhado para as organizações regionais e os países que representam”.

*Convergência para Atividades e Instrumentos Essenciais.* As organizações participantes mencionaram o crescente alcance e escala de suas atividades de apoio à democracia e de suas metas comuns. As atividades da maioria dessas instituições incluem: observação eleitoral, educação cívica, fortalecimento de parlamentos, garantia do controle civil dos militares, direitos humanos e reforma judiciária.

As instituições regionais e multinacionais desempenham um papel claramente mais ativo durante crises políticas, quando a ordem democrática é ameaçada ou revertida. Os representantes principais dessas organizações discutiram os instrumentos legais específicos desenvolvidos para responder a essas crises, entre os quais a aplicação de sanções contra membros que violem as normas democráticas e prestação de apoio para restaurar governos democráticos. Acordou-se quanto à necessidade de atribuir maior atenção à deterioração a longo prazo da democracia em países chave e de aplicar mais coerentemente os instrumentos disponíveis. Apresentaram-se propostas de melhoria da coordenação e harmonização desses instrumentos, com vistas à adoção de uma posição internacional mais unida e consistente para prevenir interrupções da democracia ou para responder a tais casos. O Embaixador Joel W. Adechi, do Benin, observou que “o progresso da democracia requer solidariedade democrática”. Avançar rumo a uma resposta internacional coordenada será particularmente importante para respaldar o progresso da democracia nas regiões em que suas raízes sejam menos profundas. Os debates da conferência deixaram clara a existência de um reconhecimento de que as ações de organizações regionais em apoio à democracia devem ser reforçadas e complementadas por outros atores, em particular a sociedade civil organizada, tanto no próprio país que lutam por afirmá-la como no contexto da solidariedade mundial.

*A Emergência de Desafios à Democracia no Século XXI.* Registrou-se também um claro consenso de que, apesar de diferenças regionais, os governos democráticos emergentes enfrentam, cada vez mais, ameaças similares. Há, em todo o mundo, nações que sofrem pressões causadas por uma nova série de ameaças globalizadas – p. ex., tráfico de drogas, crime e corrupção internacional, tensões e guerras étnicas – ameaças que não podem ser enfrentadas

sem fortes governos democráticos. O ministro da justiça do Peru, Diego García-Sayan, assim descreveu o que transpirava no seu país: “o colapso da democracia habilitou o crime organizado a crescer e ocupar o Peru”. A seguir, propôs a adoção de uma nova “carta democrática” pela OEA. Entre outros oradores, o Embaixador dos Estados Unidos junto à OEA, Luis Lauredo, sustentou que desafios atuais são, acima de tudo, o resultado da deterioração de governos democraticamente eleitos. “dirigentes eleitos, mas autoritários, e suas práticas populares, mas não democráticas, são uma ameaça neste Hemisfério e em outras partes do mundo”.

A democracia também sofre perigos decorrentes da “limitada capacidade de enfrentar problemas sociais”, tal como explicou o Secretário-Geral da OEA, César Gaviria. Quase todos os participantes referiram-se à necessidade de entender a democracia segundo os seus nexos com o progresso social, a redução da pobreza, a igualdade racial e de gênero, a política econômica e a boa governação. Concordou-se em que uma definição ampliada do que seja uma democracia ativa e viável – capaz de abordar a pobreza e as necessidades sociais, étnicas e de gênero – é o único caminho realista para assegurar a sustentabilidade da democracia ao longo do tempo. Foram evocadas as palavras de um delegado do Malawi na conferência de Varsóvia: “as instituições livres terão pouca oportunidade de viver se não estiverem associadas com uma melhor qualidade de vida”.

Os participantes da conferência formularam, entre outras, as seguintes observações sobre a globalização de ameaças à democracia e o vínculo entre progresso democrático e políticas econômicas e sociais:

- Ela aumenta o valor e a necessidade de maior cooperação e coordenação entre organizações regionais e multilaterais, em particular entre instituições orientadas para políticas e o desenvolvimento, como o Banco Mundial, o BID e o Banco Asiático de Desenvolvimento;
- Ela requer maior pesquisa e análise sobre a estrutura e o foco de programas de desenvolvimento democrático, em apoio à compreensão do que constitui uma democracia viável

## **B. Agenda de Ação: Recomendações Principais da Conferência**

### **1. Agenda de Ação para a Melhoria da Cooperação Interinstitucional**

Os participantes acordaram quanto a uma série de passos para criar uma estrutura de cooperação e colaboração mais sustentada e para compartilhar lições aprendidas. Recomen-

daram-se as seguintes ações específicas:

*Uma Segunda Fase de Conferências.* Um dos acordos mais importantes deixou estabelecido que a estrutura inicial de cooperação, consulta e estudo, tal como descrita nesta seção, seria objeto de uma segunda fase de conferências patrocinada pela Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), por iniciativa do Governo da Romênia, que ocupa atualmente a presidência da OSCE. As recomendações seriam acompanhadas, consolidadas e revisadas nessa ocasião. Young-jin Choi, vice-Primeiro-Ministro e diretor de planejamento político da República da Coreia, também se referiu à contribuição que a reunião dos ministros do exterior da Comunidade de Democracias, a ser realizada em Seul, no segundo semestre de 2002, representará para a agenda de ação da próxima conferência. Essa reunião também incluirá um fórum para a sociedade civil.



*Young-jin Choi,  
vice-Primeiro-  
Ministro e diretor de  
planejamento político  
da República da  
Coreia*

*Criação de Uma Rede Eletrônica para a Democracia.* Uma forma paralela e sustentada de cooperação interinstitucional proposta pela Unidade para a Promoção da Democracia, da OEA foi fortemente apoiada pelos participantes. A proposta, apresentada por Elizabeth Spehar, coordenadora executiva da UPD, visa à criação de uma rede eletrônica entre as organizações participantes. Tratar-se-ia de uma rede dinâmica e atuante, e não apenas uma fonte estática de informação pública. Ela daria acesso às melhores experiências práticas, a lições sobre como prestar tipos específicos de assistência democrática, informação sobre atividades coletivas e uma página de conexão com os sites em rede de cada organização. Ademais, conteria uma facilidade de debates privados, conectando organizações para debates sobre grandes temas de democracia. Jos Lemmers sugeriu e ofereceu a participação do Conselho da Europa num grupo de trabalho de organizações, que assistira a OEA no desenvolvimento dessa facilidade eletrônica.

*Melhoria da Coordenação e Harmonização de Instrumentos Aplicados em Casos de Ameaça à Democracia.* Em casos de severa crise ou de interrupção da democracia, as organizações regionais e multilaterais podem invocar sanções ou ações destinadas a reverter o golpe ou tratar da deterioração política. A eficiência dessas ações poderia ser melhorada mediante a intensificação dos esforços para coordenar e harmonizar sanções existentes invocadas por organizações internacionais. Seriam mecanismos específicos para esse fim:

- O reconhecimento e apoio mútuo das ações adotadas por

outras organizações regionais e multilaterais, mediante alguma forma de um **mecanismo “acionador” ou de rápida aplicação.**

- **O reconhecimento e aplicação de sanções no nível nacional** adotadas por organizações multilaterais e seus governos nacionais, tais como a negativa de emissão de vistos internacionais a conspiradores e perpetradores de golpes; e o congelamento dos ativos nacionais dos condenados por ganhos ilícitos resultantes de golpes.
- **Assistência Técnica entre Organizações.** Os participantes também decidiram compartilhar assistência técnica em diversas áreas. Essa assistência seria proporcionada por meio de contatos individuais entre instituições, por missões conjuntas e pela rede Internet. A áreas de assistência facilitariam o seguinte:
  - A implantação de unidades ou departamentos de promoção da democracia em outras organizações regionais e multilaterais onde não exista atualmente uma entidade desta natureza.
  - O intercâmbio mais amplo de lições aprendidas pelas organizações, em matéria de tipos fundamentais de programas de democracia (p. ex., reforma judiciária, sociedade civil) e consultas entre as organizações sobre esses programas.
  - A constituição de uma rede entre todas as organizações regionais e multilaterais, capaz de indicar prontamente as entidades que operam programas em distintas áreas (p. ex., observação eleitoral, direitos humanos). A rede seria utilizada como base para se procurar reduzir duplicações entre organizações e para delinear mais claramente as áreas de vantagem comparativa de cada uma delas.

## 2. Agenda de Ação para Instrumentos Novos ou Fortalecidos de Apoio à Democracia

Embora as políticas e os programas de organizações internacionais em apoio e defesa da democracia continuem a se expandir, os participantes identificaram a necessidade de desenvolver novos instrumentos e aperfeiçoar os existentes a fim de responder às ameaças à democracia do nosso tempo. Discutiu-se amplamente o desenvolvimento de instrumentos novos e mais efetivos para apoiar a democracia ou prevenir sua interrupção. Esse debate abrangeu as seguintes propostas:

- Elaborar uma **Carta Democrática Interamericana**, conforme proposto pelo Ministro da Justiça do Peru, García-Sayán, que estabeleceria claramente as “regras do jogo” para ações em resposta a interrupções da democracia, fortalecendo a resolução 1080 da OEA.
- Formar um **grupo de mediadores** treinados, habilitados

a prestar assistência a países sob ameaça de interrupção da democracia.

- Desenvolver **sistemas de alerta precoce** para detectar países próximos a uma crise democrática, de modo a possibilitar uma intervenção oportuna e prestar assistência. Descreveram-se, na conferência, as características principais desses sistemas quanto a elementos de detecção, interpretação, avaliação e restauração.
- Elaborar um **Indicador Geral de Elementos de Democracia** que reflita um conceito mais amplo de democracia, de acordo com os princípios contidos na declaração de Varsóvia, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em instrumentos regionais sobre democracia e direitos humanos.
- Criação de **rotocolos conjuntos sobre observação eleitoral**, para que as organizações reconheçam e acordem mutuamente os requisitos mínimos necessários para uma observação eleitoral imparcial, também refletindo os padrões internacionais acima citados.
- **Reforço de instrumentos e cláusulas de democracia existentes**, mediante, por exemplo, a melhoria dos nexos entre cláusulas democráticas e benefícios econômicos e a ampliação de instrumentos existentes, cuja aplicação seria feita não apenas em casos de ruptura, como também de deterioração da democracia.

### 3. Agenda de Ação para a Ampliação da Cobertura e Novas Áreas de Assistência

Os participantes também identificaram diversas áreas de novas necessidades, em que poderiam ser desenvolvidos novos programas ou prestada assistência em resposta aos desafios emergentes de desenvolvimento democrático. Poder-se-ia prestar assistência nas seguintes áreas:

*Cultura Democrática.* Os oradores ressaltaram a importância de inculcar cultura e valores democráticos como principal salvaguarda contra a reversão da democracia a longo prazo. Diversos participantes consideraram necessário atribuir maior atenção ao desenvolvimento de currículos novos e inovadores, que poderiam ser amplamente compartilhados. A Educação para a Cidadania Democrática, que está em uso em todas as 34 nações da Europa, foi sugerida como melhor caso prático com potencial de aplicação a outras regiões.

*Direitos de Minorias, Redução de Conflitos Étnicos.* Os participantes assinalaram a escassez de estudos e de desenvolvimento de programas em relação às ameaças mais recentes à democracia, resultantes de conflitos étnicos, racismo e violação de direitos das minorias e dos indígenas. Estes assuntos requereriam maiores estudos e um intercâmbio de experiências para o exame de um estrutura de assistência

internacional, bem como um trabalho mais extenso com a sociedade civil.

*Participação Política de Desenvolvimento de Partidos.* Bengt Soderbergh, do IDEA comentou que a participação política estava em declínio em todo o mundo, principalmente entre os jovens. Propôs-se que, para apoiar a democracia no século XXI, seria necessário atribuir maior atenção ao fortalecimento das estruturas democráticas básicas, dos partidos políticos e da participação política.

Concordou-se também em que a realização de novos esforços para dar cobertura a um grupo maior de atores e desenvolver diferentes metodologias renderia importantes dividendos. A respeito, formularam-se as seguintes recomendações:

- Trabalhar mais extensivamente com organizações da sociedade civil.
- Utilizar novas tecnologias para fazer avançar a democracia.
- Contratar maior número de pessoal local, em vez de internacional, para implementar programas de construção da capacidade local.
- Aumentar tanto a cooperação como a complementaridade de programas de apoio à democracia com entidades de assistência do desenvolvimento, inclusive com instituições multilaterais doadoras e de financiamento, como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o BID, o Banco Asiático e o Banco Africano de Desenvolvimento.

### Um Passo à Frente

Em conjunto, essas conclusões e esses acordos oferecem um ponto de partida mais definido para intensificar a colaboração e o intercâmbio entre as principais organizações regionais e multilaterais do mundo que apoiam a promoção e a defesa da democracia. Estas primeiras ações de colaboração serão adicionalmente desenvolvidas na conferência a ser realizada no fim de 2001 ou no começo de 2002, sob o patrocínio da OSCE. A próxima conferência dará às organizações regionais a oportunidade de apresentar relatórios de progresso rumo à implementação das recomendações apresentadas neste relatório, especificamente as de dar cumprimento à agenda de ação descrita nas seções I a III, definir desafios e áreas de estudo adicionais e trabalhar por um conjunto mais concreto de ações a empreender.

É importante reafirmar que os acordos alcançados na conferência de Washington são um ponto de partida e não traçam um mapa rodoviário a percorrer. Os representantes das organizações regionais e multilaterais participantes reconheceram integralmente a necessidade de redefinir e reformar continuamente o seu apoio à democracia – na

medida em que a própria democracia enfrenta diferentes desafios, em que as organizações aprendem a melhor apoiar a democracia e em que as diferenças regionais evoluem para um entendimento mútuo. Trata-se de um processo sem meta de chegada. A ex-Secretária de Estado dos EUA, Madeleine Albright, evocou à conferência as palavras de Thomas Jefferson: “o preço da liberdade é a eterna vigilância”. E acrescentou que, para a Comunidade de Democracias, o corolário contemporâneo é: “o preço da liberdade requer um eterno esforço”.

Na preparação deste relatório, a Unidade para a Promoção da Democracia baseou-se em informação e citações coligidas de diferentes pessoas e instituições, razão pela qual não pode garantir inteiramente a exatidão de todas as declarações nele contidas.