

Nombre: Paula Gomes Moreira
Grado Académico: Maestría
Adscripción institucional: Universidade de Brasília (UnB)
Correo electrónico: paulagmri@gmail.com

A observação eleitoral internacional e sua contribuição à consolidação democrática da Guatemala, Argentina e Haiti.

La observación internacional electoral e su contribución a la consolidación democrática de Guatemala, Argentina e Haití.

Resumo

A questão da democratização ganhou mais espaço no final de 1990, impulsionada pela necessidade de consolidação democrática em muitos países da América Latina. Como resultado, muitos governos tiveram de solicitar a presença de observadores internacionais em processos eleitorais, como forma de garantir o atendimento de padrões mínimos a sua afirmação como tal, conforme a literatura de autores como Dahl, O'Donnell e Schmitter. Assim, o presente trabalho tem como preocupação principal examinar os processos de consolidação das democracias no período de tempo citado e, mais especificamente, mediante a seleção de três estudos de caso de países que receberam um número maior dessas missões, um mediano e aquele que tem poucos registros de observadores, segundo o Instituto Americano de Direitos Humanos (IIDH), que são: Guatemala, Argentina e Haiti. Através de casos selecionados, será possível questionar o papel da observação eleitoral como uma simples ferramenta de legitimação aos regimes políticos, tal como é defendido na literatura tradicional sobre o tema.

Palavras-chave: Observação Eleitoral Internacional; Consolidação Democrática; Democratização; América Latina.

Resumen

El tema de la democratización ganó más espacio en el final de los años 1990, impulsada por la necesidad de consolidación democrática de muchos países en la región latinoamericana. Como consecuencia muchos gobiernos tuvieron que solicitar la presencia de observadores internacionales en sus procesos electorales como una forma de garantizar el cumplimiento de parámetros mínimos a su afirmación como tal, conforme la literatura de autores como Dahl, O'Donnell e Schmitter. De esta forma el presente trabajo tiene como preocupación principal averiguar los procesos de consolidación de las democracias a la época citada y, más específicamente, mediante la selección de tres estudios de caso de países que han recibido más misiones de ese tipo, uno mediano, y uno que tiene pocos registros de observadores, segundo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que son: Guatemala, Argentina e Haití. A través de los casos seleccionados será posible cuestionar el papel de la observación electoral como simple herramienta de legitimación de regímenes políticos tal como se ve en esta literatura tradicional sobre el tema.

Palabras-clave: Observación Electoral Internacional; Consolidación Democrática; Democratización; América Latina.

Considerações iniciais

O período conhecido na literatura de relações internacionais como pós-Guerra Fria, ou seja o momento que marca o fim de um conflito polarizado entre duas superpotências, nomeadamente Estados Unidos e União Soviética (URSS), inaugura uma era de maior otimismo entre os diferentes governos, com o consequente fortalecimento dos instrumentos de cooperação em detrimento de antigas rivalidades¹. Da mesma forma, os impactos provocados no mundo com a queda do Muro de Berlim e fim da URSS foram intensamente debatidos por autores como Fukuyama (1989) e Huntington (1996), que viam as transformações nos regimes de governo marcados, em sua maioria, pela opção democrática.

No entanto, outro lado mais sombrio do relacionamento entre os países se estabelecia como uma tendência que perdura até os dias atuais: se do ponto de vista da política internacional vigorava o crescimento da cooperação, no âmbito societal o que se observava era o aumento da violência, a níveis maiores que aqueles das guerras que assolaram a Europa durante o breve século XX (Hobsbawn, 1995). As guerras intraestatais – sobretudo as guerras civis –, alimentavam esse crescimento da violência e contribuíam para a instabilidade política nos países.

Paralelo ao crescimento das instabilidades domésticas, cujos conflitos excediam as fronteiras nacionais em efeito balão, emergiam normas que buscavam dar conta de dirimir as tensões. Não buscavam, no entanto, retornar ao padrão de equilíbrio de poder, que dominou a cena política europeia durante a maior parte do século XIX, visto que as motivações territoriais, que era a principal reivindicação à época, haviam perdido espaço, frente ao surgimento e aumento de rivalidades culturais, étnicas e outras.

Como consequência, o estabelecimento de regimes reconhecidamente legítimos por outros governos, em especial as democracias, passou a tomar uma parte cada vez maior da agenda de política externa daquele que se tornou o principal defensor dos princípios democráticos no cenário internacional: os Estados Unidos. Ainda que a experiência norte-americana no auxílio à promoção de práticas de governabilidade não seja recente, quando considerado os casos de países que passaram por conflitos violentos, ou mesmo por períodos autoritários e crises, sua atuação ao longo dos anos 1990 foi mais intensa nesse período.

¹ Em relações internacionais é o principal debate que emerge entre neorrealistas e neoliberais, sendo que os últimos defendem a visão atinente à cooperação.

Como forma de dar suporte às práticas internacionalmente tidas como democráticas, o país incentivou fortemente a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) na promoção de ações, como o suporte às eleições nacionais através do envio de observadores internacionais, que de alguma forma pudessem garantir os princípios que guiam a manutenção da ordem nos países ². Carothers (1997) diz que os Estados Unidos são a maior fonte de envio de observadores internacionais, visto que enviam grupos especializados na promoção da democracia, através de institutos como o Centro Carter, o Instituto Nacional Democrático para os Assuntos Internacionais e o Instituto Internacional Republicano, assim como várias outras organizações intergovernamentais e não governamentais.

Para Schmitter (1986), fatores internacionais participam de forma indireta e marginal em transições políticas, ao mesmo tempo em que Carothers (1997) afirma que a presença internacional de observadores internacionais aumentou nos últimos quinze anos, de forma paralela ao avanço da democratização. Em outras palavras, após o fim da Guerra Fria as eleições se espalharam de tal forma a atingir quase todos os países do globo. Há, portanto, nesse momento também a expansão do monitoramento internacional de eleições, consoante as tentativas de consolidação democrática nos países americanos e em especial os latinos, objetos centrais deste estudo.

Com base no que já foi exposto, o envio de observadores é realizado com a intenção de garantir maior integridade aos processos eleitorais, no entanto, conforme apontam Beaulieu e Hyde (2011), nas eleições realizadas nos países em desenvolvimento entre os anos 1990 e 2002, os benefícios atribuídos às eleições democráticas criaram incentivos para que autocratas fizessem convites formais a observadores estrangeiros, como forma de evitar críticas, ou mesmo, como uma maneira de ter suas eleições legitimadas no plano internacional. Em ambientes democráticos, no entanto, conforme foi evidenciado pela pesquisa, há um relacionamento difuso entre as eleições que são monitoradas e os grupos de oposição. Segundo as autoras a presença de observadores se mostrou associada à maior probabilidade de boicotes aos processos eleitorais, e não o contrário, que seria a realização de eleições conforme padrões normativos internacionais.

² Segundo Hyde (2011), mesmo os países que realizaram eleições fraudulentas à época, fazia-se notória a presença de observadores internacionais. A autora cita, por exemplo, as eleições presidenciais de 1995, nas quais Saddam Hussein, do Partido Socialista Árabe Ba'ath, era o único candidato inscrito, e cujas opções de voto eram sim e não, onde o governo iraquiano anunciou que eram esperados mais de dez mil observadores estrangeiros, sendo que muitos deles declinaram o convite de participar do pleito.

No entanto, Gledistch e Ward (2006) rejeitam a ideia de que mudanças institucionais são motivadas somente por processos domésticos e que estes estão imunes a eventos regionais e internacionais. Sendo assim os autores apontam que há uma tendência crescente entre os teóricos que estudam as transições, em considerar as influências internacionais como variáveis importantes, nos processos de democratização.

A partir dessa discussão inicial serão analisados os casos da Guatemala, Argentina e Haiti, que de acordo com classificação do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) e o Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral (Capel), da Costa Rica, receberam, respectivamente, mais missões desse tipo, um número mediano de missões e poucos observadores em suas eleições nacionais. De modo que nas próximas páginas será possível questionar o papel da observação eleitoral internacional como simples ferramenta na legitimação de regimes políticos, indicando além sua contribuição para a consolidação democrática desses países ao longo da terceira onda de democratização, conforme Huntington (1991).

A observação eleitoral internacional e os conceitos que guiam sua existência

A observação eleitoral internacional aparece atrelada ao conceito de observação eleitoral nacional ou doméstica, de modo que a definição aqui apresentada seguirá esta linha de pensamento. Assim, pode-se definir a observação eleitoral nacional ou doméstica como: *“a atividade orientada a ver com maior atenção e cuidado, examinar atentamente, advertir e reparar sobre uma parte ou o todo, o processo de qualquer forma de eleição”* (Vega, 1997, p. 117 *apud* Núñez Vargas, s.d., p. 911), ou seja, a observação no âmbito doméstico refere-se à observação de todos os trâmites aos quais correspondem os processos de realização de pleitos, a exemplo de plebiscitos, eleições, referendos etc.

Por outro lado, quando considerada a observação do ponto de vista internacional, o mesmo autor defende que é aquela *“desenvolvida por organismos não governamentais, instâncias intergovernamentais ou organizações não governamentais de países distintos daquele em que se realizam eleições”* (idem).

Da mesma forma, o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (Idea), organização não governamental especializada, entre outros assuntos, no

tema da observação eleitoral, no âmbito doméstico e internacional, formulou outra definição, na qual afirma que a variável internacional da observação eleitoral é

“a integração deliberada de informação relacionada ao processo eleitoral e a formação de juízos informados sobre a condução deste processo a partir da informação recebida, por pessoas que não estão autorizadas a participar do processo e cuja intervenção em atividades de mediação ou assistência técnica não devem colocar em risco suas responsabilidades de observação.” (Idea, 2002, p. 56)

Embora mais técnicas, tais definições permitem a melhor compreensão do fenômeno enquanto objeto desse estudo. No entanto, cabe acrescentar a definição dada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), às missões aqui estudadas, que indica que se trata de um *“procedimento mediante o qual um grupo organizado de pessoas alheias ao país anfitrião leva a cabo, de forma sistemática, um conjunto de ações e atividades complexas para garantia direta, completa e exata de um determinado processo eleitoral”* (OEA, 2008, p. 10).

Assim, tem-se que em todas as definições apresentadas há um ponto chave em que elas se convergem, que é a questão da observação e/ou monitoramento de um processo eleitoral. Ou seja, esta definição operacional permite estabelecer uma diferenciação mais precisa entre o que é a observação no âmbito doméstico daquela feita em nível internacional. Enquanto a primeira prevê a observação como um mecanismo de controle popular à ação estatal de organizar e promover processos eleitorais, a segunda tem mais a ver com a divulgação de todo o processo eleitoral de forma a evitar e/ou prevenir possíveis fraudes ou interferências, na forma de ameaças, violência ou outras turbulências que impeçam o correto andamento do pleito em curso.

Da mesma forma, ambas obedecem a determinados padrões que caso não sejam cumpridos comprometem toda a legitimidade de suas ações, dentre eles, destaca-se o de imparcialidade. Tal norma de comportamento aparece de forma recorrente nos manuais e demais materiais orientados à promoção da observação, a exemplo da Declaração de Princípios para a Observação Internacional de Eleições e o Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais, aprovados em 2005, pela Organização das Nações Unidas (ONU), os quais além da imparcialidade preveem o respeito a princípios como: integridade, obediência e não obstrução do processo em curso pelos observadores internacionais.

A partir daí pode ser citada uma terceira definição, que associa a ideia da observação internacional com a promoção dos direitos humanos. Para Schneebaum (1990, p. 375-376), a observação internacional de eleições é *“a base primária dos instrumentos internacionais – instrumentos dos direitos humanos – que garantem, asseguram ou protegem o respeito pelos direitos humanos. Entre esses direitos está, certamente, o direito à voz na seleção de um determinado governo.”* O autor enfatiza ainda sobre a questão das eleições, que do ponto de vista do movimento internacional responsável pela sua observação, estas são caracterizadas por serem processos, não eventos (idem).

Assim, pode-se argumentar que a observação internacional de eleições possui algumas características que a definem como: (1) uma atividade; (2) uma forma de condução (gerência); (3) um procedimento e, finalmente, (4) a base de um processo. No entanto, independentemente de sua forma de classificação, há parâmetros comuns que podem ser observados dentre todas as definições apresentadas e que permitem a identificação de suas funções.

Maisto (1990) diz que o papel exercido pela observação internacional eleitoral vai muito além do monitoramento. Há casos, em que os observadores realizaram tarefas como de mediadores entre forças de oposição, para que o processo eleitoral fosse levado adiante. Ele aponta que 1990 *“é uma nova era para as eleições. Não é mais aceitável internacionalmente que o modo como tratamos nossos cidadãos e a forma como conduzimos nossas eleições sejam assuntos somente domésticos* (idem, p. 380)”.

De uma forma mais geral, Kelley (2012) fundamenta sua explicação na necessidade que muitos governos possuíam, em finais dos anos 1980, de mostrar aos demais – uma forma de “glorificação externa” –, que suas eleições tinham sido organizadas e realizadas conforme princípios como legalidade, institucionalidade e transparência. No entanto, a pesquisadora, que realizou a coleta de dados de mais de seiscentas missões de monitoramento, em mais de mil e trezentos processos eleitorais, entre 1975 e 2004, refuta argumentos mais tradicionais que apontam a ineficiência de esforços internacionais na coibição de práticas corruptas dos governos antes, durante e após a realização de pleitos e que a democratização é um processo inteiramente doméstico.

Kelley também diz que o monitoramento havia crescido em atividade ao redor do mundo e que suas declarações tinham ganhado considerável influência, ainda que seus apontamentos pudessem ser confusos, ou mesmo, pouco claros sobre a mensagem

que desejavam transmitir. Isso seria resultado, segundo ela, do fato de que muitos observadores “às vezes endossam eleições para proteger os interesses de seus Estados-membros ou doadores ou mesmo para acomodar outras normas organizacionais tangenciais” (2009, p. 767). A partir daí poderia ser registrado o fato de que muitas das missões de observação eleitoral internacional cumprem um papel importante na promoção de interesses da política exterior, no caso de países, e de projeção internacional, quando consideradas as organizações internacionais.

Já Elklit e Reynolds (2005) defendem que o monitoramento internacional existe, principalmente, para o registro e divulgação da qualidade das eleições. Sendo sua missão específica, defender uma série de normas eleitorais democráticas consagradas com base em uma vasta coleção de leis internacionais e documentos organizacionais.

O mesmo ponto de vista é partilhado por Woodward (2005), ao afirmar que as organizações internacionais – na qual estão incluídas aquelas de observação internacional eleitorais – cumprem um papel importante na promoção de medidas de legitimação dos governos frente à “comunidade internacional”. Ainda segundo a autora, o fim da Guerra Fria deu início a um período de maior responsabilidade por parte dos Estados com a manutenção e aplicação de parâmetros internacionais. Caso certas regras e normas não fossem respeitadas, os Estados acabavam por perder seu prestígio junto aos demais, afetando as relações internacionais, de um modo geral. Ao atuarem como divulgadores dos processos político no interior dos Estados, as missões contribuíam, sobretudo, para a maior credibilidade de tais ações perante seus semelhantes.

Kelley (2008, p.3) dialoga com a questão ao avaliar o quanto e como o monitoramento está relacionado ao nível de democracia em um país. Seu estudo conclui que “os países monitorados não são necessariamente inteiramente totalitários, nem democracias estabelecidas, e que muitos deles são monitorados mesmo que não estejam em busca de trocar influência por legitimidade”.

Dessa forma, qual seria então o papel do monitoramento internacional para os países selecionados, nomeadamente Guatemala, Argentina e Haiti? O próximo ponto apresenta uma resposta a tal indagação através da exploração do número total de missões eleitorais, com caráter de assistência técnica, realizadas pelo Capel, com sede na Costa Rica; o contexto político doméstico e as diferentes funções exercidas pelos observadores nesses ambientes.

Tabela 1 – Missões de Observação Eleitoral na Guatemala, Argentina e Haiti realizadas pelo Capel (1985 – 2007)

Países	Missões	Anos
Guatemala	12	1985, 1988, 1990, 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999, 2003, 2007
Argentina	9	1985, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2003, 2007
Haiti	3	1986, 1987, 1990

Fonte: Adaptado de Thompson (2008).

Guatemala: alta atuação internacional em período de grandes instabilidades

As teorias de transições de regimes apresentam um panorama interessante para a explicação das mudanças que se processaram na América Latina, entre o final dos anos 1980 e a chegada do novo milênio. A teoria da democratização de Huntington (1991), em especial, considera alguns pontos-chave nesta questão. Segundo o autor, entre 1974 e 1990, pelo menos trinta países fizeram transições rumo à democracia, de forma que o número de países com esse tipo de regime de governo dobrou. É a representação da terceira onda de democratização, cujos antecedentes remontam ao início de 1820, com a primeira onda e o triunfo dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, que trouxe a segunda onda.

Embora alguns autores, a exemplo de Diamond (1996), considerem que a terceira onda de democratização ainda não acabou, outros teóricos trabalham com a ideia de que os países estariam, na verdade, em um momento de consolidação de suas democracias. Como consequência, a valorização das instituições, processos eleitorais e acesso à participação política estariam na agenda de muitos governantes mundo afora. Na América Latina, o mesmo contexto pode ser apontado.

A Guatemala vivia um momento de grande tensão em meados dos anos 1980. Isto porque, após a fracassada tentativa de realizar eleições gerais, em 1982, seguiu-se um período de descontentamento por parte da população em geral, com a subida ao poder do general Efraín Ríos Montt, da Frente Republicana da Guatemala (FRG), partido. O descontentamento devia-se ao fato de que o país sofria com uma guerra civil que teve início em 1960 e que era um dos resultados do choque entre a força conservadora que o general Ríos Montt representava com outras de oposição armadas; o que deixou muitos guatemaltecos sem esperanças de que o conflito chegasse ao fim.

Em 1983, há novo golpe, em que o general reformista Oscar Humberto Mejía Victores, também do FRG, assume a presidência do país. O general Mejía inicia uma série de medidas para o retorno da democracia, com início em 1º de julho de 1984, com

a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração de uma nova constituição. Em 30 de 1985, após exatamente nove meses de debate, o rascunho da nova constituição é finalizada e promulgada. No ano seguinte, são realizadas eleições democráticas, em que o candidato do Partido Cristão Democrático (PCD), Mario Vinicio Cerezo, é eleito, com quase 70% dos votos (Center For Systemic Peace, 2010).

Fauriol e Loser (1990) descrevem o processo como algo quase exemplar aos olhos de observadores internacionais e participantes, quando considerados em conjugação com a história da Guatemala. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi o responsável por toda a eleição, tendo o Capel contribuído tecnicamente na assistência às mesas de votação, além da atuação conjunta com o Centro de Estudos Políticos (Cedep), na formação e treinamento de funcionários eleitorais. Além dessas tarefas, o Centro costa-riquenho treinou mais de vinte e um mil profissionais, que “*durante as eleições formaram o suporte principal do processo eleitoral*” (idem, p. 80-81) ³.

Assim, o retorno ao governo civil significou uma mudança importante no ganho de direitos políticos, como a garantia da liberdade e igualdade, no entanto, os militares continuaram a exercer poderes políticos significativos e a guerra civil permaneceu uma ameaça constante para a maior estabilidade política e econômica do país.

Os dois primeiros anos do governo de Cerezo foram acompanhados por duas tentativas de golpe, em maio de 1988 e de 1989, respectivamente. Da mesma forma, houve melhoria dos padrões econômicos, o que não durou muito, visto que a insatisfação com a política de Cerezo crescia nas ruas, de forma que novas eleições presidenciais e constitucionais foram convocadas para 11 de novembro de 1990. Jorge Antonio Serrano Elías, do Movimento de Ação Solidária (MAS), assumiu a liderança do país em janeiro de 1991 e completou a primeira transição de um governo democraticamente eleito para outro. O MAS não obteve muitas cadeiras no Congresso, de modo que Serrano Elías propôs uma aliança com o PCD e a União Nacional do Centro (UNC), que juntas, possuíam cento e dezesseis cadeiras, contra as dezoito de seu partido.

³ O *National Endowment for Democracy* (NED), organização internacional intergovernamental dedicada à observação eleitoral internacional, também teve participação nesse processo, porém com menor impacto, visto que atuaram principalmente na realização de pesquisas de opinião junto ao Cedep.

Apesar do bom início de governo, em 25 de maio 1993, Serrano Elías dissolveu o Congresso e a Suprema Corte de Justiça, ao mesmo tempo em que restringiu liberdades civis sob a alegação de que dessa forma iria combater a corrupção. “*O autogolpe devido à unificação de manifestações organizadas por vários setores da sociedade civil, pressão internacional e o respaldo ao respeito, por parte das forças militares, pelas decisões da Corte de Constitucionalidade...*” (Global Security, 2011, s.p.). Como consequência, Serrano Elías deixou o país.

Laguardia (2000), ex-diretor executivo do Capel e que acompanhou o episódio do autogolpe de Serrano, diz que se passaram vários dias de grande indecisão sobre o que iria acontecer no país, além de tensão crescente entre o presidente e a comunidade nacional e a reprovação do ato pela comunidade internacional.

A Corte Suprema de Justiça, que seccionava de forma clandestina, haja vista a ocupação de sua sede por policiais conseguiu apoio do Exército para iniciar o processo de restauração constitucional, uma vez que afirmaram que o presidente da República havia decidido abandonar o cargo, após o autogolpe. Instalou-se, então, uma crise político-constitucional que só veio ser resolvida com a convocação de novas eleições (idem).

Em 5 de junho de 1993, o Congresso elegeu, conforme a Constituição de 1985, Ramiro de Leon Carpio, para que completasse o tempo de governo do ex-presidente, tendo ficado no poder até o final de 1995, quando foram convocadas novas eleições. Quase vinte partidos competiram na primeira rodada, sendo que o segundo turno foi decidido entre o candidato do Partido do Avanço Nacional (PAN), Alvaro Arzu e Alfonso Portillo, da FRG. O primeiro saiu vitorioso por maioria de apenas 2% dos votos (idem).

Segundo a *Guatemala Solidarity Network* (1995) – rede transnacional que atua na promoção da solidariedade entre organizações e comunidades na Guatemala –, o Capel teve participação no processo através, entre outras ações, da inclusão de maias e da recuperação dos valores maias durante as eleições. Cartazes e transmissões de rádio faziam apelos ao povo maia em quatro das suas vinte e duas línguas, exortando-os a participar da construção da nação multilíngue e multicultural guatemalteca. Se de um lado a organização logrou inserir os maias no processo eleitoral, de outro não conseguiu o mesmo com refugiados, exilados e trabalhadores migrantes, que viviam em campos fora do país, como o México; estes tiveram seu direito ao voto negado.

Entre outras ações que poderiam ser citadas está a liderança do Centro à frente da coordenação das atividades dos observadores internacionais de organizações como a OEA, União Europeia (UE), Embaixada norte-americana etc, e sua participação junto à OEA, na condução de avaliações pós-eleitorais em áreas rurais do país (idem).

Ross (1997) argumenta ainda que durante as eleições de 1995 houve um apelo maciço à população para que todos fossem às urnas. Grupos de direitos humanos como a *Myrna Mack Foundation*⁴, imprensa, Igreja Católica, e até mesmo o setor privado, realizaram ações no sentido de incentivar o voto. Para a autora, o processo eleitoral havia estruturado e estruturou o processo de paz em curso naquele momento. Isso porque eram processos interdependentes e se reforçavam mutuamente, na medida em que muitos membros do novo movimento popular que surgia no país conseguiram representação no Congresso, de modo que podiam solicitar mais ações com vistas à instauração da paz (idem).

Com relação ao presidente eleito, Alfonso Antonio Portillo Cabrera, herdeiro da tradição política de Ríos Montt, este assumiu o poder em uma época de paz, após quase quatro décadas de governos que tiveram que lidar com as instabilidades da guerra civil. Durante seu período à frente das decisões tomadas no Palácio Nacional, “*foi capaz de incluir em seu gabinete: antigos guerrilheiros, ativistas pró-paz, representantes dos povos indígenas e grupos de mulheres, assim como as lideranças mais conservadoras*” (Erlick, 2001, p. 67). Por outro lado, o governo de Portillo Cabrera não mostrou muitos avanços em assuntos como Direitos Humanos e Trabalhistas, processo de paz e diminuição de desigualdades sociais.⁵

Sua conduta política, inclusive, foi criticada por muitos, inclusive por pesquisadores do Capel, ao assumir publicamente que havia aceitado apoio de um

⁴ A Fundação foi criada em 1993 e trabalha na elaboração de estudos e propostas orientadas a impulsionar a luta contra a impunidade, construção do Estado de Direito na Guatemala e consolidação da paz democrática.

⁵ Gélover (2005) diz que apesar da intensificação de problemas domésticos, o então presidente foi bem sucedido em temas de política exterior. Com sua chegada ao poder houve maior incentivo à manutenção de vínculos mais estreitos com os Estados Unidos, fortalecimento da relação bilateral com o México e maior participação no processo integracionista centro-americano e hemisférico. Com relação aos Estados Unidos, o autor afirma ainda que com a chegada da democracia, os norte-americanos se centraram em “*apoiar sua consolidação [democrática] e os acordos de paz, fomentar o respeito aos Direitos Humanos e as leis, apoiar o crescimento e manter mútuos benefícios econômicos, cooperar na luta contra o narcotráfico e apoiar a integração centro-americana*” (idem, p.112). Não obstante, ao final de sua administração as acusações do Departamento de Estado norte-americano de que narcotraficantes internacionais mantinham vínculos diretos com a elite governamental do país, abalou novamente a relação entre ambos.

empresário envolvido em crimes de contrabando no país. Segundo Torres-Rivas e Aguilar (1998) a crítica era decorrente do fato de que ao se observar a história recente da Guatemala e dividi-la em dois momentos tem-se que há: o antes e o depois do início da transição democrática. Ainda durante as ditaduras militares produziu-se um fenômeno particular, denominado *democracias de fachada*, em que os militares buscavam satisfazer os requisitos formais para a aparência de uma democracia eleitoral. Para tal projeto, foram criados partidos políticos cuja existência estava articulada às estruturas militares e de conhecidos grupos empresariais de extrema direita. Assim, muitos viram com desconfiança, e mesmo com certo temor, a vinculação de Portillo Cabrera a instituições empresariais desse tipo, o que poderia colocar em risco a democracia no país.

Frente a tantos fracassos, foram convocadas novas eleições nas quais foi eleito, em segunda rodada eleitoral, o também conservador Oscar Berger Perdomo, da Grande Aliança Nacional (Ganha), coalizão formada pelos partidos Patriota, Movimento Reformador e Solidariedade Nacional. Entretanto, pouco mais de um ano após assumir a presidência, Berger Perdomo ainda não havia conseguido cumprir suas promessas de campanha, e os estudos de opinião à época mostravam grande diminuição de sua popularidade (Gerlover, 2005).

Ele não havia conseguido reduzir a pobreza, reestruturar a dívida externa ou mesmo fortalecer os vínculos com organismos financeiros internacionais, tal como havia defendido em período pré-eleitoral. Embora seu governo tenha alcançado logros importantes, a exemplo do “*fortalecimento das instituições democráticas, sobretudo aquelas encarregadas da prática da justiça e de segurança*” (idem, p. 115). Assim, apesar da baixa popularidade, Berger Perdomo promoveu ações importantes do ponto de vista da consolidação democrática, como a diminuição da corrupção e maior atenção aos temas de segurança cidadã.

No tema das eleições, foi durante a gestão de Perdomo que teve palco a realização da XIX Conferência da Associação de Organismos Eleitorais da América Central e do Caribe, em Tikal, na Guatemala, onde se discutiu o Protocolo de Tikal. O documento afirmava, entre outras questões, que era necessário continuar com a prática do convite a organismos externos “*como um instrumento útil e valioso na cooperação horizontal de via dupla, em outras palavras, tanto para os organismos eleitorais que organizam eleições como para aqueles que as observam*” (PROTOCOLO DE TIKAL, § 8, 2005).

A assinatura do Protocolo foi um importante passo na promoção da observação internacional dentro do país, além de contribuir para a maior institucionalização e regionalização do monitoramento internacional de eleições.

Argentina: limites à observação internacional em um Estado frágil

A Argentina passou igualmente por muitas transformações políticas, mas em número relativamente menor que a Guatemala, no período em tela. Em 1983, Raúl Alfonsín, da União Cívica Radical (UCR), assume a presidência do país e põe fim a sete anos de regime militar, cuja derrocada foi desencadeada pela derrota na Guerra das Malvinas, em 1982, contra a Grã-Bretanha. O projeto político de Alfonsín estava baseado na opção entre a democracia e o autoritarismo, sendo o seu partido a *“força política capaz de devolver a democracia a uma sociedade sacudida por uma longa década de intolerância e violência”* (De Riz, 1990).

Era o fim também da era peronista que havia marcado mais de quatro décadas, da história política argentina⁶. Alfonsín conseguiu reforçar o respeito aos direitos constitucionais, ao mesmo tempo em que colocou fim ao conflito fronteiriço com o Chile, que esteve a ponto de iniciar uma guerra entre os dois países em 1978. O então presidente inaugurava uma política exterior cujo traço principal era a primazia da negociação, em detrimento do belicismo que havia marcado os governos anteriores.

No entanto, cinco anos e meio depois, em 1989, o peronismo retorna fortemente ao cenário político argentino com a eleição à presidência do país, do candidato do Partido Justicialista (PJ), Carlos Saúl Menem. A opção por Menem deveu-se, sobretudo, ao aumento da instabilidade econômica – cujo início remonta ao primeiro semestre de 1988 –, que Menem soube aproveitar ao lançar seu plano de governo, focado no bem-estar dos assalariados, justa distribuição de riqueza e outras propostas que devolveriam a tranquilidade aos argentinos (idem).

As eleições argentinas de 1989 marcaram o corolário da experiência democrática no país, sem, no entanto, retirar-lhe o status de um Estado frágil⁷, o que

⁶ As forças peronistas não perdiam nenhuma eleição desde 1946.

⁷ Em bora não haja consenso sobre o que são de fato os Estados Frágeis ou Falidos, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Agência Britânica para o Desenvolvimento Internacional (DFID, na sigla original) e o Banco Mundial, possuem a mesma compreensão do termo, sendo que a definição oficial do último é a de que os Estados Frágeis são caracterizados como *“países de baixa renda sob tensão”* (Licus, na sigla em inglês) (Cf. Carvalho, 2006, p. 38). Já Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), os concentra em países que possuem muitos *“problemas de vulnerabilidade e [estão em] situação de crise, geralmente na arena política”* (idem, p.

ocasionou a manutenção de consultas populares com respaldo internacional, nos anos subsequentes, tal como ocorrera desde 1985, com o retorno da democracia.

Tedesco (2001), afirma, no entanto, que as eleições de 1999 marcaram profundamente a política argentina, sobretudo, em termos de melhorias em sua qualidade democrática. O momento data o fim de uma era de poder hegemônico exercido por Menem (1989-1999). Ainda segundo a autora, a chegada de uma crise institucional nos anos 2000, e a luta entre os partidos radicais e peronistas, contribuíram para o enfraquecimento da gestão do então presidente De La Rúa (idem). Nos dois anos em que permaneceu à frente da Casa Rosada, De La Rúa esteve imerso em um contexto de maior discussão sobre a definição de democracia, que passaria a partir daí a englobar direitos civis, políticos, econômicos e sociais.

No entanto, ainda que houvesse equilíbrio nas relações civis militares, por exemplo, havia o problema das forças policiais, que se viam ainda envolvidas em violações graves aos direitos humanos, a exemplo daquela ocorrida em 1994, conhecida como ataque ao prédio da Associação Mutual Israelita Argentina (Amia), no qual estiveram envolvidos vários oficiais da polícia, ou a destituição, em 2000, de 27 policiais federais, acusados da morte do vice-presidente do Paraguai, Luis Maria Argana (ibidem).

Adolfo Rodríguez Saá, do PJ, assume a presidência, porém sua gestão dura apenas sete dias, de forma que Eduardo Duhalde, do PJ, torna-se presidente em 2002, entretanto, este será o quarto presidente a renunciar, um ano depois de sua posse, desde o retorno da democracia à Argentina⁸. Seu governo teve que enfrentar problemas como o desequilíbrio do sistema financeiro argentino, a instabilidade política provocada pela insatisfação popular com a crise econômica e as constantes denúncias de corrupção.

Após profunda convulsão política, o ex-governador da província patagônica de Santa Cruz, Néstor Kirchner, do PJ, assume a presidência. Este assume em momento de grave crise econômica, mas não uma crise tal como se viu em 1989, que foi inflacionista, ou seja, de natureza unicamente econômica, mas antes uma crise heterogênea, que envolveu as demandas políticas, sociais, econômicas e culturais argentinas. Houve maior mobilização por parte dos sindicatos e outras organizações

37). Além destas, existem outras definições como a da organização internacional não governamental *Fund For Peace*, que identifica várias tendências, segundo seus pesquisadores, que levam a que um Estado se torne frágil em comparação aos demais; entre outras.

⁸ Os presidentes anteriores que renunciaram foram: Raul Alfonsín, em 1989; Fernando de la Rúa, em dezembro de 2001 e Adolfo Rodríguez Saá, uma semana depois.

sociais, se comparado ao governo anterior, demonstrando “uma recomposição social ‘de baixo’”, comprovada com a massiva participação popular nas eleições presidenciais de maio de 2003 (Svampa, 2007, p. 115).

O governo de Néstor foi marcado por certa continuidade político-ideológica com relação a seus predecessores, com a tendência, no entanto à normalização de um estado de exceção, com a aprovação de vários decretos de urgência para aprovação de seus projetos constitucionais. Segundo Svampa (p. 132), este é um modelo, na verdade de “*democracia delegativa e decisionista, que coexiste com novas formas de organização caracterizadas por ações não institucionais*”. É nesse contexto entre institucionalidade e não institucionalidade, que Cristina Fernández de Kirchner, do PJ, chega à presidência do país em 2007.

Ao longo dos anos apresentados o Capel realizou ao todo quatorze atividades no país, sendo doze delas, missões de observação internacional com caráter de cooperação técnica internacional, uma conferência sobre o Protocolo de Quito e um seminário/curso (IIDH/Capel, 2012). No âmbito das missões, participou junto a outros organismos internacionais, a exemplo do Centro Carter e da OEA. Cabe salientar, inclusive, que a legislação argentina passou a não aceitar a figura do observador internacional, uma vez que segundo sua compreensão a observação é uma espécie de fiscalização reservada aos nacionais e os estrangeiros não devem intervir nesse processo. O Capel, no entanto, não se enquadra nesse caso, visto que sua atuação dá-se, principalmente, na assistência técnica aos processos eleitorais no país.

Haiti: entre a violência política e a luta pela consolidação democrática

Em se tratando de dicotomias institucionais o Haiti em muito supera a Guatemala e Argentina, sem, no entanto ter recebido, durante o período de consolidação democrática, tantas missões internacionais técnicas do Capel. Entre os fatores que podem ser apontados para essa pouca participação do centro nos processos eleitorais do país, é exatamente a dificuldade prévia de estabelecimento de pleitos e demais votações conforme padrões internacionais democráticos.

O Haiti, por exemplo, realizou mais de quinze eleições entre meados dos anos 1980 e início dos anos 2000. No entanto, ao analisar lista de missões realizadas pelo Capel, aquelas que se destacam são somente as dos anos 1986, 1987 e 1990. O ano de

1986 foi marcado, sobretudo, pelo *dechoukaj*, termo creole utilizado para caracterizar a agitação política no país, após o exílio do ditador Jean-Claude Duvalier.

No entanto, os *thugs*, grupo herdeiro de Duvalier ainda permaneceram muito tempo no poder, só havendo uma mudança significativa na mudança de governo em 1991. Neste meio tempo o país passou por uma série de governos de curta duração⁹, nenhum dos quais eleitos democraticamente (Girard, 2005). As eleições de dezembro de 1990 foram fortemente apoiadas pela comunidade internacional, uma vez que representavam uma alternativa frente à instabilidade característica do período pós-Duvalier. “A comunidade internacional enviou milhares de observadores eleitorais, entre eles o ex-presidente Jimmy Carter¹⁰, justamente para garantir que as eleições fossem realizadas de forma pacífica” (idem, p.116).

O candidato da Frente Nacional para a Mudança e Democracia (FCND, na sigla em francês) conseguiu a maioria dos votos e consagrou mudanças radicais na estrutura política haitiana. Entre as transformações mais radicais, podem ser citados os cortes salariais; a dispensa de milhares de funcionários públicos, que sobrecarregavam a máquina pública; o afastamento de oficiais militares de cargos políticos importantes no país; entre outros. Como consequência, muitos setores se mostravam insatisfeitos, em especial, extremistas de direita, empresários conservadores e alguns membros da Igreja Católica.

A observação eleitoral internacional durante estas eleições tiveram um componente médio a alto em termos de auxílio técnico e político no país considerado. Segundo Bonel *et all* (2008), em relatório produzido pelo Capel, as missões que estiveram no Haiti nessa época auxiliaram, especialmente, na diminuição da violência e na facilitação dos caminhos rumo às mudanças políticas já em curso. Além disso, a presença internacional apoiou de forma importante a organização técnica das eleições ao oferecer segurança aos cidadãos e ao diminuir consideravelmente os surtos de violência política.

⁹ O Conselho Nacional de Governo (1986-1988) foi o primeiro representante dos governos transitórios à época; seguido por Leslie Manigat (fevereiro de 1988 – junho de 1988); Henri Namphy (junho de 1988 – setembro de 1988); Prosper Avril (1988 – 1990), Herard Abraham (10 a 13 de março de 1990), e Ertha Pascal Trouillot (1990 – 1991).

¹⁰ Além de Jimmy Carter, é importante destacar os encontros que Jean Bertrand-Aristide teve com observadores norte-americanos proeminentes, como o secretário de Defesa Robert S. McNamara; o ex-membro do Conselho Nacional de Segurança (NSC, na sigla em inglês), Robert Pastor; o ex-parlamentar democrata Jim Wright e o embaixador Andrew Jackson Young (Cf. Girard, 2005).

Entretanto, em 29 de setembro, um golpe de estado foi perpetrado por militares com apoio dos opositores de Aristide. Em 30 de setembro, o então presidente destituído foi capturado e um triunvirato formado pelo tenente general Raoul Cédras, o coronel Michel François e o coronel Phillipe Biamby, assumiu a liderança do país (ibidem).

Considerações finais

Como visto o contexto de atuação das missões de observação internacionais tiveram papel de destaque ao longo do processo de consolidação das democracias guatemalteca, argentina e haitiana, sem, no entanto, serem legitimadoras de tais processos, tal como a literatura mais tradicional sobre o tema tende a enfatizar.

A Capel em especial teve papéis que variaram da valorização de instituições políticas e processos eleitorais, como o caso da Guatemala, até o assessoramento técnico de pleitos, como na Argentina e finalmente, na facilitação de mudanças políticas e diminuição da violência como no Haiti.

Importante notar que o Capel é somente um dos casos analisados que pode contribuir para a construção de conhecimento em torno do tema da observação internacional eleitoral na região. A ONU, por exemplo, também enviou missões desse tipo aos países estudados, em especial, o primeiro e o último, com o intuito de fazer avançar seus processos de consolidação democrática, sem, no entanto, atuar como legitimadora de tais processos.

Como ressaltado ao longo do texto as missões podem ser definidas de várias formas e, muitas vezes, não está restrita somente à observação, podendo também atuar em momentos prévios às votações, durante e depois. Não há – como a literatura tradicional tende a defender – limitação quanto à contribuição destas. A limitação é dada, no entanto, através das regras de atuação impostas pelos governos, conforme seu próprio entendimento do que são as missões.

Ao longo do período considerado as missões gozaram de bastante prestígio internacional, visto que eram representantes de normas democráticas, que cada vez mais, eram partilhadas por mais agentes no cenário internacional. Assim, há uma grande correlação entre o aumento no número de eleições com presença de observadores internacionais no período, consoante o aumento dos processos eleitorais nos países latino-americanos, e, em especial, os Estados mais frágeis.

Finalizando, o estudo teve como propósito principal introduzir uma nova discussão no âmbito da bibliografia sobre as missões de observação eleitoral internacionais, que tiveram palco durante a terceira onda de democratização latino-americana, e que auxiliaram tecnicamente na consolidação democrática de Guatemala, Argentina e Haiti. A análise demonstrou que houve sim alta participação no primeiro, influenciada, sobretudo pela fragilidade institucional do sistema político-eleitoral da Guatemala; no segundo, média participação, com a presença internacional voltada, especialmente, à melhoria dos processos eleitorais, porém com restrições à realização de qualquer outro tipo de atuação dos observadores estrangeiros e, por fim, baixa participação no Haiti, haja vista a presença de vários outros organismos de observação internacional, não especializados em temas técnicos, mas antes no fortalecimento institucional do país, frente a tantas tentativas de retorno ao autoritarismo e diminuição da violência.

Referências bibliográficas

Beaulieu, E.; Hyde, S. d. (2008) “In the Shadow of Democracy Promotion: Strategic Manipulation, International Observers, and Election Boycotts”. *Comparative Political Studies*, March 2009 42: 392-415, first published on October 27.

Boneo, H. *et all.* (2009) (International and National) Electoral Observation. In: *Acquired lessons concerning observation of electoral matters in Latin America*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R.: IIDH.

Carothers, T. (1997) “The observers observed”. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 3, July, pp. 17-31.

Carvalho, S. (2006) *Engaging with Fragile States*. An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress, Banco Mundial, 258 p. (Independent Evaluation Group study series)

Center For Systemic Peace (2014) *Global Report 2010: Guatemala*. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/polity/Guatemala2010.pdf>. Acesso em 20 set.

De Riz, L. (1990) “Argentina: El comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1989)”. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 50 (Apr. - Jun.), pp. 7-25.

Diamond, L. (1996) “Is the third wave over?”. *Journal of democracy*, v. 7, n. 3, p. 20-37,

Erlick, J. C. (2001) “The Sorrows of Peace in Guatemala”. *World Policy Journal*, p. 65-70.

_____; Reynolds, A. (2005) “A Framework for the Systematic Study of Election Quality”. *Democratization*. v. 12, n. 2, p. 147-162.

- Fukuyama, F.; Bloom, A. (1989) "The end of history?". National Affairs, Incorporated.
- Fauriol, G. A.; Loser, E. (Eds.) (1990) *Guatemala's political puzzle*. Transaction Publishers.
- Gelóver, A. B. (2005) "Guatemala: deudas históricas que no saldan". *El Cotidiano*, v. 20, n. 131, p. 108-117.
- Girard, P. (2005) *Paradise lost: Haiti's tumultuous journey from pearl of the Caribbean to third world hotspot*. Macmillan.
- Gledistch, K. S.; Ward, M. D. (2006) "Diffusion and the International Context of Democratization". *International Organization*, v. 60, n. 4, pp. 911-933, October.
- Global Security (2014) *Guatemala Civil War 1960-1996*. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/guatemala.htm>. Acesso em: 20 set.
- Guatemala Solidarity Network (GSN) (2014) *GSN Report on Guatemala Presidential Elections*. Disponível em: <http://www.chicagocivicmedia.com/html/steve/guate.htm>. Acesso em: 23 set.
- Huntington, S. P. (1991) "Democracy's Third Wave". *The Journal of Democracy*, v. 2.
- _____. (1996) *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Penguin Books India.
- Hyde, S. D. (2011) "International Dimensions of Elections" In: BROWN, Nathan. *Dynamics of Democratization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____.; Marinov, N. (2012) "Which Elections Can Be Lost?". *Political Analysis*, v. 20, n. 2, pp. 191-201.
- Idea (Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral) (2002) *International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, 116 p..
- IIDH/Capel (Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Assessoria e Promoção Eleitoral) (2012). Unioere: União Interamericana de Organizações Eleitorais, 60 p.
- Kelley, J. (2014) *Data on International Election Monitoring: Three Global Datasets on Election Quality, Election Events and International Election Observation*. ICPSR 31461-v2. Ann Arbor, MI: Inter-university Consortium for Political and Social Research [distributor]
- _____. (2009) "D-Minus Elections: The Politics and Norms of International Election Observation". *International Organization*, v. 63, n. 4, pp. 765-787.
- _____. (2012) *Monitoring democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*. New Jersey: Princeton University Press.
- _____. (2008) 'The supply and demand for international election monitoring', *Working Paper*, 41 p.

Laguardia, J. M. G. (2000) "Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de estado en Guatemala en 1993". *Cuestiones Constitucionales*, n. 2, enero-junio, pp. 3-21.

Maisto, J. (1990) Remarks. In: Schneebaum, S. M. *et all. Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), v. 84, march 28-31, pp. 378-381.

OEA (Organização dos Estados Americanos) (2008) *Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos*. Washington, 36 p.

ONU (Organização das Nações Unidas) (2005) *Declaração de Princípios para a Observação Internacional de Eleições e Código de Conduta para Observadores Eleitorais Internacionais*, Nova York, p. 49-61.

Protocolo de Tikal, § 8, 2005.

Roos, S. R. (1997) "Democracy and Elections in Guatemala". *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 21:1, Winter/Spring, p. 97-132.

Schneebaum, S. M. *et all.* (1990) *Proceedings of the Annual Meeting* (American Society of International Law), v. 84, march 28-31, pp. 375-388.

Schmitter, P. (1986) "An introduction to southern European transitions from authoritarian rule" In: O'Donnell, G.; Schmitter, P. & Whitehead, L. (Eds.). *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*, pp. 3-10. Baltimore: Johns Hopkins University.

Svampa, M. (2007) "Les frontières du gouvernement de Kirchner". *Revue du Tiers Monde*, v. 6, n. 7, pp. 113-134.

Tedesco, L. (2001) "The 1999 Elections in Argentina: Change in Style or Substance?". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 70, April, pp. 105-113.

Thompson, J. (2008) La observación electoral en el Sistema Interamericano. In: *Diálogo Político: la OEA y el Sistema Interamericano*, año XXV, n. 4, diciembre, pp. diciembre, pp. 37-67. São Paulo, Konrad Adenauer.

Torres-Rivas, E.; Aguilar, C. (1998) "Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco" In: Del Castillo, P.; Zovatto, D. (Eds.). *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/CAPEL.

Vega, R. "Participación ciudadana y observación electoral". In: Boletín Electoral Latinoamericano, No. XVII, IIDH/CAPEL, San José, 1997, p. 117 *apud* Núñez Vargas, E. "Observación Electoral Internacional". In: *Diccionario electoral CAPEL/IIDH*, Tomo II, p. 911, s.d.

Woodward, S. L. (2005) "Construire l'État: légitimité internationale contre légitimité nationale?". *Critique Internationale*, v. 3, n. 28, p. 139-152.