

TRANSIÇÕES PARA A DEMOCRACIA: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS(*)

LAURENCE WHITEHEAD

I - ESCLARECIMENTO DOS TERMOS

Existe uma mesa-redonda distinta tratando da “consolidação” das democracias. Desta forma, este ensaio só se ocupa com a fase de “transição” da democratização - uma fase que se inicia quando um sistema precedente de governo autoritário não pode mais renovar-se, e termina quando um conjunto democrático de “regras do jogo político” tenha sido negociado e adotado pelas principais forças políticas que emergem de uma disputa eleitoral aberta. Por exemplo, uma transição pode começar com a morte de um ditador, ou a legalização de grupos políticos de oposição, e pode terminar com a homologação de uma nova constituição. Em princípio, os eventos de abertura e encerramento podem mostrar-se, de fato, bem delineados, e o intervalo entre eles claramente definido e limitado em poucos meses (ou no máximo poucos anos). Na prática, nem todas as “transições” são tão nítidas e manifestas.

Nada, nesta definição de “transição”, aponta para qualquer papel necessário, para qualquer tipo de organização internacional. Como afirmado, a transição poderia ser uma questão inteiramente doméstica, completamente isolada das pressões ou influências internacionais. As transições colombiana e venezuelana de 1958 aproximam-se ligeiramente deste modelo (mesmo questionável), mas é difícil pensar-se em qualquer democratização pós-74 (Terceira Onda) onde fatores internacionais possam ser menosprezados. Entre 1974 e 1984, houve uma sucessão de transições democráticas na Europa Oriental e na América do Sul, caracterizadas primariamente como tendo sido conduzidas pela dinâmica nacional, com influências internacionais exercendo um papel essencialmente “secundário”. Mesmo que aceitemos esta avaliação provisória (que poderá ser excessivamente esquemática), não parece enquadrar-se nas pacificações combinadas com democratizações, do final dos anos 80, na América Central, África Meridional e Camboja. Nem se ajusta às democratizações através de invasões ocorridas em Granada, Panamá e Haiti. Nem fazem justiça ao papel das pressões internacionais na realização de transições para a democracia (ou algo mais) nos estados sucessores da antiga União Soviética, ou do bloco ex-Comecom. Quaisquer futuras transições democráticas, ocorram elas em Cuba, Nigéria, Vietnã ou Zaire, envolverão, inevitavelmente,

um estado de ativo comprometimento internacional. Desta maneira, este ensaio se ocupa das democratizações pós-85, onde os componentes internacionais foram tipicamente importantes, e as organizações internacionais desempenharam um papel proeminente.

Isto ainda nos deixa com uma gama extremamente extensa e diversa de organizações internacionais para considerar. Em alguns casos, poderemos nos concentrar diretamente nas Nações Unidas (como, em El Salvador e na Namíbia). Em outros, existem organizações regionais, dentro da estrutura das Nações Unidas, que podem tornar-se o principal foco de nossa atenção (a OEA no Haiti e Peru, a OSCE em grande parte do bloco pós-soviético). Mas existem, também, estruturas de aliança internacional, fora da ONU, que poderão ter um papel muito importante a desempenhar em algumas transições democráticas (por exemplo a OTAN, União Européia, Mercosul, Comunidade Britânica, etc.). Existem, também, muito poucas entidades internacionais que possam surgir subitamente, do nada, e que parecem desempenhar um papel substantivo (a Organização dos Estados Caribenhos Orientais obteve um breve período de visibilidade durante a missão de resgate de Granada). Portanto existem, organizações internacionais cujos estatutos negam o envolvimento político, mas que, contudo, surgiram recentemente para orientar algumas de suas decisões, tendo em vista seus impactos sobre os processos de democratização (instituições financeiras internacionais baseadas em Washington, provavelmente sob pressão de seus grandes acionistas, tornaram-se progressivamente abertas a este respeito, notavelmente o Fundo, assim como o Banco Mundial). Além disso, existe uma gama sempre crescente de organizações internacionais menos oficiais (por exemplo, preocupadas com a monitoração de eleições, ou a proteção internacional dos direitos humanos, ou a defesa da liberdade de imprensa, e assim por diante). Existem, também, organizações internacionais partidárias (as Internacionais Socialistas e Cristãs Democráticas, o ICFTU, etc.), que poderão desempenhar um papel ativo nos países onde seus afiliados se encontram diretamente envolvidos na política de transição. E existem todos os tipos de organizações internacionais pró-democracia não-governamentais, como a Anistia Internacional e outras, que também poderão ser incluídas em certos casos. É difícil pensar-se em termos de um “papel” comum para tantas organizações internacionais tão heterogêneas.

De qualquer maneira, o “papel” de tais organizações internacionais necessita ser estudado dentro de um contexto analítico, que se estenda bem além de suas estruturas institucionais particulares. Isto dependerá de um conjunto mais amplo de normas e valores concernentes à adequabilidade da promoção da democracia, em cenários particulares. Esta estrutura normativa abrangente (que poderá incluir compromissos oriundos de tratados, instrumentos legais e entendimentos políticos, bem como afirmações moralmente edificantes) encontra-se, atualmente, em estruturação. É ambígua, contestada e, em muitos aspectos, ainda não experimentada. Desta maneira, nosso assunto abarca não apenas uma ampla gama de organizações complexas, mas também um regime normativo internacional fluido (possivelmente transacional).

II - QUE ESTADOS E QUE REGIÕES?

Nem todas as regiões do mundo encontram-se sujeitas a pressões de organizações internacionais em apoio às transições democráticas. Desde maio de 1989, a República Popular da China tem enfrentado, com sucesso, a maioria das pressões deste tipo, e com a devolução de Hong Kong e a crescente interdependência de Taiwan, a determinação de Pequim em resistir a todas estas pressões externas, foi reforçada. Deste modo, a China, Vietnã, Myanmar, Indonésia e mesmo os estados mais “democráticos” da Ásia encontram-se favoráveis a este acordo. Nem o Japão e nem a Coreia do Sul, estão dispostos a proporcionar um forte contrapeso pró-democrático, e tanto a Austrália quanto as Filipinas parecem resignadas ao seu status de observadores externos. Portanto, excetuando-se o imprevisível, parece improvável que as organizações internacionais desempenhem qualquer papel mais proeminente na indução ou sustentação de transições democráticas adicionais nas regiões leste ou sudeste da Ásia, futuramente.

Similarmente, no mundo Árabe, a resposta internacional à anulação das eleições de dezembro de 1991 na Argélia, quando parecia que ocorreria a ascensão de um governo islâmico, provou ser uma linha divisória de águas. Desde então, a FLN, tem estado engajada em uma selvagem guerra civil contra uma oposição radicalizada, e todas as possibilidades de democratização pacífica na região, parecem ter sido abandonadas, não apenas na Argélia, mas em toda a África Setentrional e mais além. Assim, o “processo de Barcelona” da União Européia contém apenas as cláusulas mais tímidas a respeito de uma possível reforma política. Da mesma maneira, os aliados ocidentais restabeleceram um governo autoritário no Kuwait, ao invés de qualquer forma de democracia. Em 1997, os partidos Democráticos Cristãos da Europa chegaram a declarar a Turquia permanentemente incapacitada para se tornar membro da UE, aparentemente devido à sua herança islâmica e, com certeza, os muçulmanos da Bósnia puderam pressionar a pequena parte colonizada de tal conflito. Em consequência de tais desenvolvimentos, a maioria das organizações internacionais parece forçada a excluir o “mundo islâmico” do domínio da democracia liberal, tanto porque esta é a suposição dominante da maioria dos Cristãos, quanto porque isto é o que a maioria dos políticos islâmicos oprimidos esperam, e de fato induzem. Na teoria, a democracia no Paquistão e em Bangladesh pode ter sido apoiada como um contrapeso a este determinismo cultural, mas, na prática, contrariamente, todos os interessados parecem dispostos a defender a hipótese de “choque das civilizações” de Huntington. Então, pelo menos para o momento, outra extensa região do globo encontra-se excluída do escopo deste ensaio.

Além das regiões, existem também estados individuais que, por uma razão ou outra, não merecem inclusão nesta discussão. A transição democrática poderá ser uma questão em potencial para o Quênia, mas digamos, dificilmente para Ruanda, ou, de certo, para a Somália. Esta transição poderá ter proporcionado um motivo de apoio internacional para a Albânia, antes das eleições fraudulentas (mas aprovadas pelos países ocidentais) de março de 1996, mas a oportunidade não foi aproveitada, nem os protestos eleitorais na Sérvia, no final desse mesmo

ano, levaram a uma pressão internacional sustentada, para a existência de uma democracia nesse local.

Este não é o momento para redigir uma exaustiva lista de regiões ou países que podem ser considerados como sujeitos à influência das organizações internacionais que visam promover transições democráticas, e aqueles que não podem. A fronteira entre os dois não é (na minha opinião) imutável, e detalhes da classificação são controversos e mutáveis. Basta notar-se que o domínio presentemente excluído não é obviamente menor, tanto em população, território ou peso político, quanto as áreas potencialmente incluídas.

III - QUE MÉTODOS DE INFLUÊNCIA?

Para simplificação, considerarei apenas quatro possibilidades amplas de alternativas. “Apoio político e diplomático” supre a opção mais frouxa e menos intervencionista. “Condicionalidade Econômica” (que poderia incluir sanções, assim como recompensas) envolve comprometimentos mais específicos, e um maior envolvimento em questões nacionais. A oferta de incentivos para tratados permanentes constitui uma terceira alternativa de longo prazo e potencialmente mais dispendiosa. Finalmente, a imposição física, coerção, invasão, etc. leva-nos ao nível mais alto de intromissão e coação imediatas sem, necessariamente, envolver comprometimentos sérios de longo prazo, fato a ser notado. As fronteiras entre estas quatro alternativas são, na prática, razoavelmente porosas e, com certeza, mais de uma poderá estar presente em qualquer caso particular.

O apoio político e diplomático de organizações internacionais obviamente deve tomar uma forma diferente antes do início de uma transição democrática, durante aquele processo, e também posteriormente. Enquanto o regime autoritário precedente permanecer, e estiver efetivamente no comando, pode-se esperar que venha a monitorar a extensão do apoio proporcionado a seus oponentes por agentes externos, e protestar contra qualquer forma de intromissão que poderia ser considerada uma violação da soberania nacional. A maioria das organizações internacionais serão forçadas a caminhar com bastante cautela em tais circunstâncias. Contudo, invocando-se padrões acordados de conduta internacional (por exemplo, direitos humanos), e tomando-se a defesa do bem-estar e do status legal de grupos de oposição respeitados, é possível, para as organizações internacionais, ajudar a criar um ambiente mais favorável para uma eventual transição para a democracia.

Uma vez que a transição comece a ter lugar, através do apoio político e diplomático externo, é provável que haja uma expansão considerável do processo. Neste ponto, as organizações internacionais normalmente não são mais tão constrangidas pelos riscos de um recuo nacionalista por parte do estado autoritário. Poderão possuir elevado prestígio com as forças políticas recentemente emergentes, caso tenham desempenhado um papel construtivo antes da transição. Mesmo os críticos do regime anterior e em transformação, poderão apressar-se para se reposicionarem, e saudarem o apoio imparcial externo. Com certeza, as organizações internacionais não serão os únicos atores externos a colaborar em tais

circunstâncias. A redução das bases de apoio nacionais e setoriais também poderá ser invocado. Mas é provável que reconhecidos organismos internacionais, com uma longa tradição de defesa dos direitos humanos e dos princípios democráticos, representem um atrativo particularmente forte para muitos grupos políticos “de transição”, uma vez que ajudam na estabilização de suas organizações e asseguram o reconhecimento (e credibilidade) por parte dos outros países. Antes do início de uma transição, a maioria das organizações internacionais se encontram, provavelmente, impedidas de agir tão extensivamente quanto gostariam, ao passo que, e logo após o início da democratização, o problema é tipicamente o oposto. As pressões internas no sentido de uma expansão excessiva e demasiadamente intromissiva das atividades poderá ser, agora, repelida - especialmente se esta organização internacional pretende manter sua reputação de imparcialidade e equidade. Entretanto, poderão existir certas áreas de competência especializada (organização eleitoral, reforma judiciária, etc.) onde um apoio minucioso externo poderá ser fornecido sem ser excessivamente intromissivo.

Uma vez que a fase de “transição” da democratização foi completada, as organizações internacionais poderão ser aconselhadas a recuarem novamente, deixando as operações normais do novo sistema para as autoridades nacionais apropriadas para que as novas instituições e protagonistas adquiram autenticidade, precisam ser vistos agindo com sua própria autoridade, e não sob o comando de patrocinadores externos. Deve-se permitir que cometam seus próprios erros. Dito isto, existe, frequentemente, um papel principal para as organizações internacionais no assessoramento, orientação, e apoio às frágeis e novas democracias, até que se tornem completamente institucionalizadas. Neste ponto, “apoiar” poderá assumir a forma de fornecimento de bolsas de estudo e cursos de treinamento, encorajando a formação de rede, com outros países que estejam enfrentando problemas idênticos, etc. “Apoio” também pode incluir declarações diretas, caso apareçam tentações no sentido de retrocessos. Na fase de “consolidação” de uma democratização, as organizações internacionais poderiam desempenhar papel vital no “estabelecimento de padrões”.

Vamos agora considerar a condicionalidade democrática. Neste ponto, o apoio e encorajamento verbais transformam-se em uma estrutura mais material de incentivos e penalidades. Empréstimos e concessões poderão ser estendidas ou recusadas, concessões comerciais e de investimentos poderão ser garantidas, etc., em função das autoridades em questão estarem ou não seguindo na prática alguns padrões de desempenho aceitos. Regimes autoritários, têm sido, ocasionalmente, sancionados por certos atos de repressão (os Coronéis Gregos por exemplo, tiveram congelado seu acordo de associação, com a CEE) e, também, poderão ser recompensados por iniciarem uma “abertura”, ou por liberalizarem algum aspecto de suas estruturas de controle. A escolha entre “engajamento construtivo” e ostracismo não pode ser feita em termos de princípios abstratos. Na prática, tais escolhas invariavelmente parecem depender de julgamentos a partir de fatos, que permanecem inerentemente controvertidos e adicionalmente, é freqüente o caso de existirem considerações, que vão além da simples preocupação com a eficiência na promoção da democracia, contaminando as escolhas realizadas.

Muito freqüentemente, alega-se convincentemente que tenham contaminado estas escolhas (mesmo que tais alegações sejam mal orientadas). Desta forma, a condicionalidade democrática encontra-se repleta de dificuldades, quando direcionada contra governantes autoritários solidamente estabelecidos.

As transições têm o hábito de se iniciarem quando menos esperadas pela maioria dos observadores externos. Assim, poderá não haver garantia alguma de que, à medida que a comunidade internacional avance na sua condicionalidade, as chances de uma transição aumentarão, ou que, quando a condicionalidade é afrouxada, as chances de uma transição declinam. De fato, uma vez iniciada uma transição, poderá ser necessária uma agilidade considerável por parte dos atores internacionais, para ajustarem rapidamente sua postura anterior, e assim ganharem crédito por isso. Os Estados Unidos nas Filipinas, em 1985/86, propicia um clássico exemplo de como esperar até o último momento para desvencilhar-se de um regime titubeante. Isso demonstrou também que, uma vez iniciada uma transição, muitos atores locais mostram-se tão interessados em obter apoio externo que os auxilie a enfrentar as incertezas que se encontram à frente, que poderão esquecer cumplicidades que seriam, de outro modo, altamente embaraçosas.

Certamente, algumas transições são “pactuadas” e ordeiras, e em tais circunstâncias poderá haver um continuum razoavelmente tranqüilo entre as condicionalidades internacionais estabelecidas antes, e aquelas implementadas posteriormente. Mas onde a incerteza e a contingência irrompem (por exemplo, nas chamadas “transições através de ruptura”, como na Argentina em 1983 ou nas Filipinas em 1986), atores externos poderão achar difícil identificar quem está realmente no comando, ou como fazer o cálculo local de riscos e recompensas. Por essa razão, tentativas de impor condicionalidades externas excessivas poderá produzir resultados contra-produtivos durante o próprio processo de transição. Somente após o estágio de transição ter sido completado e um conjunto de regras mais estáveis e previsíveis de tomada de decisão terem entrado em operação, este processo de stick-and-carrot poderá recuperar sua eficiência.

Incentivos permanentes, como os estabelecidos em tratados, oferecem uma possível solução para o problema enfrentado por agentes de apoio externo de como moldar e planejar processos de transição turbulentos sem ser excessivamente absorvido por estes. O exemplo clássico foi a oferta feita pela Comunidade Européia para que Espanha e Portugal se tornassem membros plenos, para que o processo de democratização nesses países pudesse ser completo. Esta oferta representava o mais poderoso (e irreversível), com incentivo de longo prazo para que os partidos e grupos de interesses ibéricos concorrentes alcançassem um ajuste estável que assegurasse a aprovação pela CEE. Mas isto não amarrou Bruxelas a qualquer agenda específica ou fórmula institucional. Foi deixado que os grupos de poder concorrentes na Espanha e em Portugal desenvolvessem suas próprias soluções, tendo em mente a recompensa de longo prazo, que estava sendo oferecida. A princípio, a UE pode estar agora oferecendo estímulos similares para o Visegrad Four, por exemplo, mas é discutível quão amplamente este modelo pode ser generalizado. Um empecilho em potencial, ilustrado pela Europa Oriental, é o fato de que, enquanto algumas novas democracias podem ser fortemente encorajadas por tais

incentivos, outras correm o risco de serem relegadas para o fim de uma longa fila. Outro problema é que, quando acontece a admissão de novos membros, para um clube desse tipo, os últimos a conseguirem suas vagas mostram-se freqüentemente bastante ciumentos com a diluição de suas prerrogativas. Assim, por exemplo, os Gregos vêem sua participação como membros da UE, sobretudo, como uma oportunidade para ameaçar seus rivais, os turcos, de exclusão. Em retaliação, os turcos ameaçam bloquear a expansão da OTAN para o Leste Europeu, a menos que sejam admitidos, primeiramente, na UE. Além das complicações desse tipo na Europa, deve-se ainda verificar se outros grupos regionais como o Nafta, Mercosul, ou o Caricom podem oferecer alguma coisa semelhante, com o mesmo conjunto de incentivos estabilizantes. Uma palavra inicial sobre a efetividade do Mercosul poderia muito bem ser fornecida pela agenda eleitoral no Paraguai, em 1998.

Onde existem grandes disparidades de prestígio e poder (como no Caribe, por exemplo), uma forma alternativa de influência internacional que poderá ser utilizada para promover uma transição democrática, é a coerção física. A coerção foi utilizada em Granada, Panamá e Haiti, e poderia, em última análise, ser utilizada também em Cuba. Essas operações tendem a ser reconhecidamente, unilaterais (algum governo individualmente deve fornecer o grosso das tropas e o sentido principal de direção política). Por essa razão, poderá parecer estranho incluir a intimidação e mesmo a invasão entre os instrumentos disponíveis para as organizações internacionais interessadas em transições democráticas. Apesar de tudo, como já foi mencionado, a missão de resgate em Granada foi, formalmente, internacional, e não uma operação apenas comandada por Washington. Mais importante, a transição forçada no Haiti (para restabelecer a administração deposta do presidente eleito Aristide) foi uma atividade autorizada pela ONU (após sanções da OEA, que provaram ser ineficazes). Neste ponto, portanto, devemos reconhecer que as organizações internacionais podem ser responsáveis não apenas pela imposição de democratização através de meios militares, mas também, que por detrás das atividades de promoção da democracia, por essas organizações podem encontrarse, políticas e prioridades muito mais especificamente nacionais dos estados mais poderosos, embora oculta sob a respeitabilidade do endosso internacional.

IV - ATIVISMO DEMOCRÁTICO INTERNACIONAL E PODER ESTATAL UNILATERAL

A maioria das organizações ou entidades internacionais, tem seus campos de competência ou funções delimitados apenas razoavelmente. Se tentarem operar além destes limites, correm o risco de se chocar com estados membros que consideram a formulação de política mais ampla como sua própria prerrogativa. Desta forma, para se preservar o consenso que lhes permite uma certa autonomia de ação, as organizações internacionais tentam conduzir suas atividades dentro de limites acordados, preferencialmente técnicos. Mas o apoio internacional à democratização não pode ser despolitizado ou tecnificado dessa maneira. Especialmente nos momentos de turbulência e incerteza, que caracterizam a maioria das transições democráticas, uma influência efetiva só pode ser exercida por aqueles

que possuem um amplo e flexível mandato político. Além do mais, as transições democráticas são normalmente períodos de instabilidade que perturbam as estruturas de alianças internacionais, e desestabilizam compromissos econômicos e até mesmo legais, que ligam o país em questão aos seus parceiros. Portanto, pelo menos alguns dos parceiros do país que está passando por transição, podem ser afetados pelos resultados. É improvável que governos que temam por seus interesses nacionais, permaneçam passivos. Caso organizações internacionais estejam desempenhando papel ativo na condução de um processo de democratização, os governos nacionais com mais interesses em jogo, deverão procurar influenciar ou mesmo controlar a direção desses envolvimento internacionais.

Não é novidade, é claro, o fato de que as organizações internacionais possam estar sujeitas a intensas pressões de estados membros. Durante a Guerra Fria, o campo de ação para a cooperação internacional, em favor da promoção da democracia, era extremamente limitado, pelo fato de que as duas alianças rivais procuravam capitalizar oportunidades para ganharem novos clientes, surgidos de qualquer regime de transição. A maioria das democratizações era vista como oportunidades para remover ou enfraquecer os laços que uniam o estado democratizante a um dos campos no sistema bipolar. À medida que novas forças políticas emergiam no decurso da transição, eram classificadas como amigáveis (dignas de apoio) ou perigosas, não tanto por causa de suas credenciais democráticas, mas principalmente por seu alinhamento ideológico. Algumas organizações internacionais possuíam uma base de suporte bastante limitada para operarem desta maneira (a OEA, por exemplo, com base em Washington e altamente dependente dos Estados Unidos, desempenhou um papel desse tipo no Caribe nos anos 50 e 60). Mas, mais tipicamente, as organizações internacionais dividiam-se internamente em relação a tais questões e, assim, tornavam-se incapazes de agir. Estados dominantes perseguiram a promoção da democracia (se é que o faziam de fato) como parte da política externa nacional, muito mais do que delegando esta função a agrupamentos internacionais de países nos quais não confiavam. Isto era particularmente verdadeiro no estágio de “transição” da democratização, quando uma monitoração próxima dos eventos, respaldada por uma capacidade de resposta rápida e unificada, poderia ser considerada necessária.

Com o final da Guerra Fria, ampliou-se o campo de ação das organizações internacionais de modo que substituíssem as políticas externas feitas de envolvimento unilaterais. De fato, as mais conspícuas iniciativas internacionais de democratização (Angola, Camboja, El Salvador, Guatemala, Moçambique, Namíbia e Nicarágua) estiveram envolvidas, pelo menos, tanto com a transição dos conflitos alimentados pela guerra fria, para a paz, quanto com a transição de governos autoritários para a democracia. Em todos estes casos, a ONU esteve diretamente envolvida, com amplo mandato político tornado possível pela emergência de uma vontade comum no Conselho de Segurança. Contudo, ainda restam dúvidas sobre se essas experiências constituem um modelo para um maior envolvimento da ONU em futuras democratizações. Talvez devam ser vistas mais como um serviço de “limpeza” de final da Guerra Fria, meramente eliminando conflitos regionais que persistiram além do tempo em que se mostravam úteis para as grandes

potências. Apesar de que, em alguns casos, o resultado tenha sido um progresso genuinamente significativo em relação à democracia (notavelmente na Namíbia e América Central) em outros casos, a paz e a estabilidade pareceram o melhor que se poderia esperar, com uma fachada apenas superficialmente democrática. O custo dessas iniciativas era demasiado alto para serem repetidas com frequência (US\$ 1,7 bilhões no caso do Camboja e tenho informações de que, pelo menos US\$ 200 milhões foram gastos para se organizar uma eleição em Moçambique, da qual nenhum legado duradouro permaneceu em termos de processo eleitoral). No caso do Haiti, por exemplo, as organizações internacionais proporcionaram uma cobertura bastante imperfeita para uma operação que foi claramente conduzida sob o comando de um governo patrocinador principal, uma administração sob pressão para acabar com a imigração dos “boat people” do Haiti. Apesar de estar fora de questão o fato de que a junta militar era antidemocrática, e que o presidente Aristide fora popularmente eleito, ainda permanece bem pouco claro se a comunidade internacional possui a disposição ou o interesse em sustentar um processo contínuo de democratização no Haiti, ao invés de apenas remover um embaraço de curto prazo para Washington.

Além da ONU, outras organizações internacionais não revelaram a capacidade de sustentar a unidade de propósitos necessários, por exemplo, para estabilizar uma abertura democrática na Albânia, ou para consolidarem efetivamente uma tentativa de democratização na Nigéria. O que tais episódios parecem indicar é que, onde as forças pró-democráticas internas são relativamente fracas ou divididas, o grau de reforço externo que seria necessário para se produzir resultados, está além do campo de ação de organizações internacionais meramente regionais ou mais especializadas. Apenas se a questão for levada ao mais alto nível político, as divisões nos conselhos e desconfianças nacionais poderão tornar-se controláveis. No cenário pós-Guerra Fria, existem muitos conflitos locais que são candidatos a tal elevação, enquanto, por outro lado, os recursos e o período de atenção que exigiriam da liderança da ONU permanecem extremamente limitados. Uma vez que os partidos concorrentes não podem mais se sustentar em divisões de lealdade do tipo “preto e branco” da Guerra Fria, precisam ser avaliados com mais cuidado, de acordo com suas características locais. Mas isto requer grande conhecimento especializado e tende a dificultar sua extensão para o plano internacional, contrastando com as certezas simples da bipolaridade ideológica. Qual a probabilidade de que, em tais condições, o apoio às transições democráticas terá prioridade sobre formas alternativas, igualmente urgentes, de gerenciamento de crises internacionais? Apenas, pode-se supor, em uma gama muito seleta de casos, provavelmente envolvendo estados pequenos mas estrategicamente localizados, onde o interesse nacional de uma ou outra grande potência façam com que estejam particularmente preocupados.

V - UMA ESTRUTURA NORMATIVA INTERNACIONAL FAVORECENDO A DEMOCRATIZAÇÃO?

Apesar de todas estas reservas, a democracia é, evidentemente, uma as-

piração popular bastante difundida e, recentemente, tem se revelado constituir um ideal com força de transformação surpreendente. Em países que se viram livres de governos autoritários, existe normalmente um consenso bastante amplo contra uma volta para o passado, mesmo se as democracias “realmente existentes” em fase de estruturação ainda se encontre longe de sua prática ideal. Não é raro os governantes desses países verem o fortalecimento da democracia no exterior como um interesse nacional genuíno, como uma questão de princípio. Os esforços do Mercosul para resistir a uma tentativa de golpe no Paraguai, na primavera de 1996, proporcionam uma ilustração desse padrão, que também pode ser observado nas políticas externas da África do Sul, Polônia e assim por diante. Desta maneira, além da tradicional inclinação pró-democracia da maioria das potências ocidentais e dos compromissos internacionais estabelecidos há muito tempo em tratados em favor dos direitos humanos e do pluralismo político, existe agora, adicionalmente, um eleitorado pressionando pelo fortalecimento das normas democráticas. Este é um importante objetivo internacional para a maioria das novas democracias. Há também uma proliferação de agências, instrumentos e redes interligando novas e antigas democracias em uma gama de tarefas, que possuem em comum o compromisso com a promoção de normas e valores democráticos mais amplos no plano internacional. Mesmo países ainda governados por regimes não democráticos estão-se tornando alvo de um pressão crescente, tanto interna quanto externa, para reconhecer e adotar essas normas.

Isto inspira a crença da “internacional liberal” no sentido de que, apesar das restrições de recursos, disputas de poder político persistentes e das falhas de coordenação e implementação, a tendência latente de cooperação internacional ainda conduzirá a um compromisso cumulativamente mais forte com a promoção da democracia em todo o mundo, com um papel destacado para as organizações internacionais. Visto desta perspectiva, qualquer revés, ou aparente justificação única de uma *realpolitik* poderá ser proposto apenas como uma distração temporária, considerando que qualquer evento que o confirme poderá ser entendido como uma antecipação do futuro. Com certeza, o problema em confiar-se em tais “normas emergentes” é que só se descobre o quanto são fortes, após serem testadas por adversidades. Por outro lado, é improvável que uma análise puramente “realista”, ou enfocada em recursos disponíveis, captem todas as forças em operação que contribuíram para as atuais tendências mundiais para a democratização e à cooperação internacional. O fato de que, na última geração, virtualmente todo o hemisfério ocidental convergiu para sistemas de governo pelo menos formalmente democráticos, indicaria com certeza que, se um internacionalista liberal enfatizar o papel criativo de suas idéias e normas, estas devem possuir alguma substância? Mas a questão pode ser posta de modo reverso. Seriam essas normas e valores tão universais e irresistíveis que, no devido tempo, poder-se-á esperar que superem a força dos constrangimentos políticos e materiais à sua aceitação em Pequim, Kabul, Riyad e Lagos? Acreditar nisso, exigiria, sem dúvida, uma fé formidável.

Neste íterim, as organizações internacionais, que possuem um certo potencial para a promoção da democracia e o fortalecimento de normas liberais, terão que enfrentar o fato de que algo como a metade das nações afiliadas a elas não

confiam ou são resistentes a tais normas. No plano regional, notavelmente na Europa e nas Américas, a cooperação internacional pode, talvez, ser fundamentada em princípios democráticos liberais, mais ou menos uniformemente aceitos. Mas em nível global, é provável que as únicas normas que assegurarão consenso universal sejam bastante minimalistas ou ambíguas. Onde normas internacionalistas liberais forem impostas pela força, continuarão a provocar divisão, e é provável que sejam, de fato, denunciadas como uma expressão do imperialismo cultural ocidental.

(*) Esboço de um ensaio apresentado na Conferência sobre “Democracia e Desenvolvimento: o Papel das Organizações Internacionais” (Universidade de Yale, 4-5 de abril de 1997).

RESUMO

Este ensaio trata da fase de “transição” do processo de democratização - uma fase que se inicia quando um sistema precedente de governo autoritário não pode mais reproduzir-se e termina quando um conjunto democrático de “regras do jogo político” tenha sido negociado e adotado pelas principais forças políticas que emergem de uma disputa eleitoral aberta. Nada, neste entendimento de “transição”, indica qualquer necessária participação de qualquer organização internacional. A transição poderia ser uma questão inteiramente doméstica, completamente isolada das pressões ou influências internacionais. Não obstante, este ensaio enfoca as transições pós-85, quando os componentes internacionais foram tipicamente importantes, e as organizações internacionais desempenharam um papel proeminente.

ABSTRACT

This paper is concerned with the transition phase of democratization - a phase which begins when a preceding system of authoritarian rule can no longer reproduce itself, and which ends when a democratic set of “rules of the political game” have been negotiated and adopted by the main political forces that emerge from an open electoral contest. Nothing in this definition of “transition” points to any necessary role for any kind of international organization. As stated, the transition could be an entirely domestic affair, wholly insulated from international pressures or influences. So, this paper deals with those post-1985 democratizations in which the international components were typically important, and international organizations played a correspondingly prominent role.

O AUTOR

Laurence Whitehead. Fellow do Nuffield College, da Universidade de Oxford, na Inglaterra.

MICRÔMEGAS, UM CONTO DE VOLTAIRE

“Micromegas” foi o nome escolhido por um expressivo grupo de intelectuais italianos, entre eles Norberto Bobbio, para título da revista que fundaram e que veio a tornar-se uma das mais destacadas publicações culturais da Europa.

Voltaire, (François-Marie Arouet) nasceu em 21 de outubro de 1694 e faleceu em 30 de maio de 1778, e com sua vasta obra que inclui teatro, crônicas, contos, poesia, romance, filosofia, e história, “deu, como afirmou Lamartine, ao francês o instrumento da polêmica, criou a língua improvisada, rápida, concisa”.

Jorge Luis Borges incluiu na coleção que dirigiu “Biblioteca de Babel” (Franco Ricci Editore, Milano) uma coleção de textos de Voltaire na qual figura o conto “Micrômegas”. Em sua apresentação, assinala, entre outros pontos, que “Leibnitz, que sempre subordinou sua filosofia às exigências da hora presente, sustentava que o mundo é o melhor de todos os mundos possíveis; Voltaire, para burlar-se de tal inverossímil doutrina, forjou a palavra otimismo, que é o subtítulo de “Candide”. Não lhe foi difícil acumular exemplos de catástrofes e desditas, mas o fez com tal prodigalidade e com um estilo tão engenhoso que o efeito logrado não é uma desoladora tristeza, mas todo o contrário. Como pode ser mal o universo se produzir um homem como Voltaire? Ele se acreditava pessimista, mas seu temperamento lhe vedou essa possibilidade melancólica”.

Agrega Borges, ainda, a respeito do autor do “Tratado da Tolerância”, que Voltaire “foi partidário da religião natural, não da religião revelada, e edificou uma igreja em Annecy, com a inscrição Deo Erixit Voltaire (Para Deus erigiu-a Voltaire). Disse que era a única na terra dedicada a Seu culto, uma vez que todas as outras glorificavam o almanaque de virgens e santos”.

Voltaire morreu aos oitenta e quatro anos, em Paris, após a exitosa encenação de sua peça “Irene”. Ao final, o palco foi tomado pelos admiradores que lhe cobriram com coroas de flores, ao que ele agradeceu dizendo: “Vous m’etouffez sous des roses”.

A seguir, Parcerias Estratégicas transcreve na íntegra esse curioso e sugestivo conto de Voltaire.