

O “quase” golpe: a Organização dos Estados Americanos e o Paraguai em 1996

João Paulo Ferraz Oliveira¹

97

Resumo: Historicamente, na Ciência Política e Relações Internacionais, poucos estudos mobilizaram fatores internacionais no auxílio ao processo de transição, consolidação da democracia e reação às ameaças democráticas na América Latina. Este artigo analisa o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) nesses processos de proteção democrática na região. Nesse sentido, discute-se a atuação da OEA no caso da crise democrática do governo Wasmosy (1993-1996), argumentando que tal ação substantiva demonstrou uma contradição na atuação da OEA e diagnosticou limitações na Resolução 1080, instrumento institucional de proteção democrática naquele momento. A circunstância política no Paraguai demonstrou a contradição de um regime internacional de proteção democrático curativo, que age depois de um golpe confirmado, em uma situação de ação preventiva, quando o golpe não ocorreu, mas precisou ser combatido.

Palavras-chave: Proteção democrática; Organização dos Estados Americanos; Paraguai; democratização.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Brasil) e Doutor em Ciência Política e Social pela Université Catholique de Louvain (UCL, Bélgica). E-mail: joaoferrazoliveira@yahoo.com.br Orcid: orcid.org/0000-0003-1740-4995

1. INTRODUÇÃO

Nos principais debates sobre “processos de democratização” na Ciência Política, certamente a América Latina aparece nas produções teóricas e empíricas. A experiência latino-americana apresenta um amplo número de casos para a compreensão das idas e vindas dos processos democráticos, que incorporam tanto estudos de caso como abordagens comparativas. A literatura da Ciência Política, por consequência, buscou responder a essas dinâmicas políticas, mobilizando explicações para provisão de diversos diagnósticos acerca dos fatores que impulsionam ou desaceleram as quebras de democracias (COPPEDGE, 2012; MAINWARING e PÉREZ-LIÑAN, 2014). Com forte apelo às condições domésticas para o entendimento do fenômeno da democratização, explicações internacionais, usualmente, eram colocadas em segundo plano nos diagnósticos sobre processo de democratização (COPPEDGE, 2012).

98 Diferentemente da literatura *mainstream*, este artigo admite as condições internacionais como fatores que auxiliam os processos de democratização. Das muitas fontes explicativas internacionais, o artigo foca no papel das Organizações Intergovernamentais (OIGs), consideradas como instituições formais que apresentam “arranjos explícitos, negociados entre os atores internacionais, que prescrevem, denunciam e/ou autorizam o comportamento. Arranjos explícitos são públicos, pelo menos entre os próprios partidos²” (KOREMENOS *et al.*, 2001, p. 762). Além de conter regras formais, as OIGs possuem capacidade de agência (o que as diferencia de regimes internacionais³), ou seja, pela sua burocracia racional-legal e seus atributos (baseados em espaços físicos – edifícios, escritórios e sedes), elas podem produzir políticas autônomas, coletar informações, moldar preferências, punir e oferecer incentivos na sua relação com os Estados membros (RUGGIE, 1993; BARNETT e FINNEMORE, 1999).

² Original: Explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, denounce and/or authorize behavior. Explicit arrangements² are public, at least among the parties themselves.

³ “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012).

Nesse sentido, o artigo assume três direcionamentos importantes. Primeiro, assumimos que as Organizações Internacionais têm um papel importante nos processos de democratização pelo que chamamos de mecanismos de proteção democrática. Os mecanismos de “proteção da democracia” são caracterizados como “atividades que oferecem recompensas ou penalidades tangíveis ou intangíveis ao Estado como um todo pelo comportamento agregado em relação ao padrão democrático⁴” (HAWKINS, 2008, p. 375).

Segundo, analisa-se o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) em um caso específico de sua história: a crise política paraguaia de 1996 na gestão de Juan Carlos Wasmosy. Para tanto, utiliza-se do método de estudo de caso como abordagem para a compreensão da circunstância política. Focando em uma abordagem *within-case*, o caso pensado neste artigo pode ser categorizado como típico com análise sincrônica, ou seja, o foco analítico é em um ponto específico da história paraguaia (GERRING, 2004).

99

Terceiro, o objetivo principal, é entender a interação da OEA no caso de descontinuidade na democracia paraguaia. Em 1996, o governo Wasmosy se viu em uma circunstância de golpe, quando o General Oviedo, um dos membros do governo, ameaçou o presidente de destituição por golpe militar. O caso resultou em uma ampla mobilização internacional de contenção do conflito, incluindo a OEA. Entretanto, o caso em questão chama a atenção para dois principais aspectos relacionadas à política de proteção democrática da OEA. Primeiro, a Organização responde imediatamente à ameaça democrática, seguindo uma tradição a partir de 1990 de participação mais profícua nos dilemas democráticos da região. Segundo, e mais importante para o artigo, ela mobiliza institucionalmente a Resolução 1080 (OLIVEIRA,2019a).

Assumindo essa mobilização substantiva da Organização, o presente trabalho argumenta que as dinâmicas políticas provenientes do caso paraguaio produziram uma contradição na atuação da OEA. Isso se deu porque, historicamente, a OEA construiu um mecanismo de proteção democrático de característica curativa (OLIVEIRA,2019a). Em outras palavras, a OEA construiu um

⁴ No original: Refers to activities that offer tangible or intangible rewards or penalties to the state as a whole for aggregate behavior with respect to democratic standard

instrumento institucional que reage a golpes já em curso, mas não o contrário⁵. Dada a característica curativa na ação da OEA, a contradição no comportamento acontece quando, na ausência de mecanismos de proteção democrática preventivos (que atuam antes de um golpe de Estado acontecer), a instituição mobilizou mecanismos curativos (OLIVEIRA,2019a).

O caso paraguaio, entretanto, não teve o golpe institucionalizado (VALENZUELA, 1997). A contradição comportamental está no fato de que, para atuar contra o golpe, na falta de mecanismos preventivos, a OEA o interpretou como golpe (ainda que não tivesse acontecido) para agir. A conclusão é que, nesse momento histórico da OEA, sua contradição comportamental produziu diagnósticos contundentes sobre a limitação histórica da resolução 1080.

Este artigo, para tanto, divide-se em três seções. A primeira inicia sua discussão com as etapas do processo de democratização e a atuação das Organizações Intergovernamentais nesses processos, de acordo com a literatura. A segunda parte desenvolve o histórico do regime de proteção da Organização dos Estados Americanos até 1996, focando nos principais avanços institucionais dentro da Organização, conduzindo até a construção da Resolução 1080. Por fim, apresentamos o caso da crise democrática do governo de Wasmosy, recuando ao histórico do governo ditatorial de Stroessner (1954-1989), à transição democrática (1989-1993) e ao desafio democrático em 1996. Ainda que se tenha um recuo histórico no caso paraguaio, o principal foco é entender os principais atores, comportamentos e a temporalidade das ações da OEA nesse caso. Atendendo ao objetivo, o artigo conclui com a observância das contradições e limitações produzidas pela Resolução 1080 no caso da OEA na proteção democrática continental.

100

2. As etapas do processo democrático e a atuação das Organizações Internacionais

⁵ Antes de 2001, a OEA não apresentava mecanismos preventivos de combate a golpes no continente americano, ou mecanismos que atuassem antes do golpe acontecer (HEINE e WEIFFEN, 2015).

A terceira onda de democratização iniciada após 1974 causou uma mobilização acadêmica para entender os seus resultados relacionados às mudanças de regime (PEVEHOUSE, 2005). O paradigma de transição, forjado nesse contexto, permaneceu útil como uma abordagem analítica na Ciência Política, apresentando alguns pressupostos importantes. Primeiro, o paradigma de transição afirma que qualquer país que se afasta do processo autoritário está na transição para a democracia (CAROTHERS, 2002). Segundo, a democratização tende a ocorrer em sequências definidas de estágios – embora não seja um consenso entre os estudiosos sobre quais estágios são organizados – alguns pesquisadores iniciam suas análises com preparação política⁶, outros a ignoram. Neste artigo seguiremos a perspectiva de Coppedge (2012), dividindo os processos de democratização em transição, rotinização, consolidação, desequilíbrio e quebra de democracia.

101

Transições democráticas “o intervalo entre um regime político e outro⁷” (O’DONNELL e SCHMITTER, 1986, p. 6), ou seja, o momento entre a quebra do regime autoritário e algum construto institucional democrático futuro (OLIVEIRA, 2018). Na literatura, tal circunstância é considerada como o “momento das incertezas” nos estudos de democratização (MONCLAIRE, 2001 CAROTHERS, 2002), especialmente pelo fato das mudanças subsequentes do processo de democratização são feitas por atores do antigo regime autoritário (OLIVEIRA, 2018). Portanto, para a literatura, a chance de um retorno autoritário é mais plausível nesse momento da democratização (O’DONNELL e SCHMITTER, 1986; MONCLAIRE, 2001).

Para Morlino (2011), a transição não é a mesma coisa que instalação da democracia. A etapa de instalação é uma expansão completa no reconhecimento dos direitos civis e políticos e o surgimento de “instituições intermediárias” (ou instituições de ancoragem, em seus termos) de representação, como partidos políticos, sindicatos e grupos de interesse coletivo. Segundo Morlino, analistas

⁶ O’Donnell e Schmitter propõem que, antes do momento da transição, o processo de liberalização é necessário. Esse momento se refere à redução da repressão e ao aumento das liberdades civis dentro do regime autoritário (O’DONNELL E SCHMITTER, 1986; PEVEHOUSE, 2005; CAROTHERS, 2002). Coppedge (2012) aponta para outras formas de divisão, como: preparação, liberalização, transição, crise, reequilíbrio ou quebra, legitimação, consolidação e sobrevivência.

⁷ No original: the interval between one political regime and another.

devem se atentar que a instalação da democracia está nos atores e em sua coalizão fundadora do regime, pois geralmente “as forças existentes e politicamente ativas no país participam do processo⁸” (*ops cit*, 2011, p. 88, tradução nossa), convergindo rumo a um processo constitucional e aceitação das regras democráticas.

Portanto, o objeto da “consolidologia” se refere ao nível e profundidade da institucionalização do procedimento no regime recém-formado (SCHMITTER e GUILHOT, 2000). A consolidação da democracia é uma situação multifacetada que envolve os atores políticos, o sistema de regras, as estruturas e instituições burocráticas que vinculam o regime e a sociedade civil. Segundo Morlino (2011), as democracias consolidadas têm certa estabilização do comportamento eleitoral, estabilização da liderança, competição partidária e, em especial, a existência de organizações intermediárias (instituições de ancoragem) que promovem o relacionamento entre Estado e sociedade. Na perspectiva do autor, a relação entre essas duas instâncias aumenta a legitimidade dos processos democráticos, criando uma percepção social positiva da democracia como uma forma apropriada de governo.

102

Para além de democracia consolidada, existem as chamadas “democracias rotinizadas”, que observam, unicamente, o exercício de instituições formais da democracia, implicando em definições minimalistas, processuais e até eleitorais da “democracia moderna” (MORLINO, 2011). No entanto, “democracias rotinizadas” podem seguir o caminho dos processos de descontinuidade com mais sensibilidade que democracias consolidadas. A descontinuidade é um processo de transformação, conduzido pela atuação de atores direcionados para uma ruptura das instituições políticas democráticas. Dessa forma, o regime político em uma situação entre a democracia e o ponto de virada do colapso é chamado de “democracia ameaçada” (MORLINO, 2011; OLIVEIRA,2019a).

Dessa forma, a democracia ameaçada está diretamente relacionada à perspectiva de retrocesso democrático (OLIVEIRA,2019b). O retrocesso da democracia é quando autoridades públicas se engajam em projetos

⁸ No original: existing and politically active forces in the country participate in the process

governamentais que buscam enfraquecer o estado democrático liberal e consolidar um governo de partido dominante (PECH e SCHEPPELE, 2017). O agravamento desse processo resulta em um abuso do poder histórico que pode levar a uma diminuição da *accountability*, a não execução de eleições justas e livres e a perpetuação do desequilíbrio entre as forças da oposição e o regime. O colapso da democracia é o processo crítico dessa descontinuidade quando os regimes competitivos democráticos se tornam ditaduras (LEVITSKY e WAY, 2010).

Em caso do avanço das iniciativas autoritárias, Mainwaring e Perez-Liñan (2014) afirmam que para regimes políticos sobreviverem, atores importantes do processo político precisam aceitar o regime em curso, ou seja, tanto o colapso quanto sustentação estão relacionados ao posicionamento dos atores mais contundentes no processo. Segundo os autores, tal mudança de regime ocorre quando há uma mudança de importantes atores políticos (lado do establishment e/ou oposição), na distribuição de poder e o construto de suas estratégias sobre o regime em curso.

103

A remoção do pessoal eleito democraticamente pode ocorrer por meio de dois tipos de processos: golpe de Estado ou autogolpe. O primeiro tipo ocorre quando forças armadas ou de segurança removem governos democraticamente eleitos pelo uso da força; o segundo, quando um candidato eleito abole as eleições democráticas durante a gestão do próprio governo (SVOLIK, 2014; OLIVEIRA, 2018). Para Pérez-Linan (2007), o papel dos militares não pode ser ignorado. Em especial, tanto golpes legislativos podem ser resultado do apoio do Congresso a uma mobilização militar, como autogolpe pode ser fruto de uma aliança entre o presidente e os militares para dissolver o congresso.

Na literatura, entretanto, a conexão teórica entre OIGs e o processo de democratização é recente nos estudos de Relações Internacionais (PEVEHOUSE, 2005). Inicialmente, o debate foi recebido de maneira cética a importância das OIGs durante o processo de democratização, que enfatizavam as variáveis domésticas como forma de explicação (PEVEHOUSE, 2005). Sobre a atuação das Organizações Intergovernamentais, Keohane *et al.* argumentam que os mecanismos institucionais de uma organização internacional podem produzir uma transição para a democracia e até consolidá-la (KEOHANE *et al.*, 2009; POAST e

URPELAINEN, 2015). O principal argumento é que as instituições multilaterais poderiam melhorar a qualidade da democracia doméstica, trabalhando dentro de instituições governamentais para restringir o poder de facções especiais, produzindo o que se chamou de “defesa da democracia constitucional” (KEOHANE *et al.*, 2009).

Mansfield e Pevehouse (2006) destacaram o papel da participação dos Estados como membros nas OIGs e sua consequência sobre a defesa da democracia. Durante a transição para a democracia, a participação das OI fornece um reforço credível, assumindo o compromisso de sustentar reformas liberais e evitar incertezas no comportamento dos atores. O mecanismo de associação aumenta o custo do comportamento desviante por parte dos líderes e da elite política durante o processo de transição. Ainda, a convergência dos Estados pode validar internacionalmente um novo regime de transição, aumentando sua legitimidade no contexto doméstico. Três outros mecanismos em potencial podem também explicar a influência das OIGs na mudança de regime: a) possíveis pressões externas de diferentes naturezas contra antigos movimentos autoritários; b) na mediação das elites domésticas em favor da liberalização e transição; c) garantias externas para as elites durante o processo de democratização (PEVEHOUSE, 2002; OLIVEIRA, 2019b).

104

A próxima seção operacionaliza essa relação entre OIs e processo de democratização, ao diretamente discutir o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) na construção de um regime internacional de proteção democrática. Assim, pela experiência histórica da Organização, entende-se, primeiro, como OIGs participam de processos de democratização e, segundo, como elas reagem aos processos de descontinuidade democrática.

3. Organização da América e a abordagem curativa de proteção democrática

A Organização dos Estados Americanos convergiu desde a sua criação com um objetivo: a defesa principal da democracia representativa. Institucionalmente, tal defesa apareceu na Conferência de Bogotá, em 1948, em que a OEA fez uma

reivindicação explícita à democracia em seu preâmbulo. Para Legler e Tiekü (2010), durante a sua história, a OEA construiu seu paradigma democrático em três importantes pilares. Primeiro, a defesa da democracia é explícita em suas cartas constitutivas. Segundo, elas apresentam uma característica normativa enviesada para a dinâmica antigolpe. Terceiro, a OEA apresenta um quadro punitivo mais forte para quem produz golpes.

No entanto, historicamente, a OEA não apresentou linearidade em sua atuação, especialmente entre 1948 (a data de sua criação) e a década de 1970, período de diversas recaídas democráticas na região (OLIVEIRA, 2019b). Para Heine e Weiffen (2015), tal período foi marcado por sobreposição clara das prerrogativas soberanas em detrimento de referências multilaterais à democracia, especialmente sob a reivindicação soberanista de não intervenção. Consequentemente, para os autores, esse contexto na América Latina representou um dos momentos mais desafiadores da OEA em termos da aplicação das políticas de proteção democrática. De fato, ainda que institucionalmente válido, o conceito de democracia representativa na OEA parecia, na prática, ineficiente (OLIVEIRA, 2019b).

105

Segundo Martínez (2013), a revitalização da defesa da democracia reapareceria nos anos 80, caracterizada pelo contexto de redemocratização na América do Sul, pelas Operações de Paz na América Central e a atuação da OEA na defesa da democracia e dos direitos humanos. Seguindo o contexto histórico, no final da década de 1970, intensificou as críticas duras às violações dos direitos humanos. Com o aumento das transições para a democracia nos anos 80, a defesa da democracia voltou a ser a prioridade da OEA (HEINE e WEIFFEN, 2015).

Esse avanço representou um aperfeiçoamento das institucionalidades de ação da Organização, como a existência de protocolos e resoluções, melhoria na atuação da burocracia internacional e uma convergência dos Estados membros no *compliance* ao processo de consolidação democrática. Desse modo, o primeiro avanço institucional foi o Protocolo de Cartagena das Índias, em 1985. Esse avanço conferiu à Secretaria da OEA novos deveres, sob égide do artigo 110 da Carta da OEA, possibilitando ao Secretário-Geral instrumentos para envolver o Conselho Permanente em questões de descontinuidade democrática. Para outros autores, o

Protocolo de Cartagena das Índias colocou simbolicamente a democracia representativa como a *raison d'être* da Organização ao relacionar o modelo de governo com a paz regional (MARTÍNEZ, 2013; THÉRIEN *et al.*, 1996; OLIVEIRA, 2019a).

Três anos após o Protocolo de Cartagena, por meio da Resolução 991, o Secretário-Geral poderia realizar missões regulares de observação eleitoral a pedido dos países membros (MARTÍNEZ, 2013; WEIFFEN e HEINE, 2015; OLIVEIRA, 2019b). Em 1991, o avanço mais importante ocorreu quando a Assembleia Geral da OEA adotou o Compromisso de Santiago e a Resolução 1080. Primeiro, os Estados membros declararam seu “compromisso inescapável com a defesa e promoção da democracia representativa e dos direitos humanos na região” (Heine e Weiffen, 2015, p. 38, tradução nossa). Segundo, tal conjunto normativo, além do auxílio às transições para a democracia, possibilitou à OEA a ação automática por meio de sanções em casos de descontinuidade democrática (THÉRIEN *et al.*, 1996; MARTÍNEZ, 2013; MUÑOZ, 1998; OLIVEIRA, 2019b).

A resolução 1080, adotada em 5 de junho de 1991, assumia que

“A Assembleia geral,

Que o preâmbulo da Carta da Organização dos Estados Americanos estabelece que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região;

(...)

RESOLVE:

1. Instruir o Secretário-Geral a que solicite a convocação imediata do Conselho Permanente caso ocorram fatos que causem interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito, em qualquer dos Estados membros da Organização para, no contexto da Carta, examinar a situação, decidir e convocar uma reunião ad hoc de Ministros das Relações Exteriores, ou um período extraordinário de sessões da Assembléia Geral, tudo isso no prazo de 10 dias.
2. Expressar que a reunião ad hoc de Ministros das Relações Exteriores ou período extraordinário de sessões da Assembléia Geral tenha por objetivo analisar coletivamente os fatores e adotar as decisões que forem consideradas apropriadas, de conformidade com a Carta e com o Direito Internacional.
3. Encarregar o Conselho Permanente de elaborar um conjunto de propostas de incentivo à preservação e fortalecimento dos sistemas

democráticos, com base na solidariedade e na cooperação internacional, e de informar a Assembléia Geral no Vigésimo Segundo Período Ordinário de Sessões” (AG/RES.1080 – Organização dos Estados Americanos (OEA)).

A declaração aponta dois aspectos interessantes. Primeiro, não apresenta o nome *golpe* (constantemente associado aos golpes militares na América Latina), resultado de um temor dos governos civis em produzir críticas aos militares internamente, principalmente diante de processos recentes de transição. Segundo, o consenso apareceu em torno dos “governos eleitos”, como forma de proteção multilateral dos próprios mandatos dos assinantes (HEINE e WEIFFEN, 2015).

O procedimento se dava dessa forma: o Secretário-Geral deveria estabelecer uma reunião com o Conselho Permanente da OEA, e O Conselho, a partir da chamada, examinaria a situação e decidiria em uma reunião *ad hoc* com os Ministros das Relações Exteriores dentro de 10 dias da interrupção da ordem constitucional (HEINE e WEIFFEN, 2015). Segundo Martínez (2013), a combinação da Resolução 1080 e do Protocolo de Washington reforçaria que, primeiro, as instituições da democracia representativa ganhavam uma proteção coletiva no processo de democratização; e, segundo, o princípio de não intervenção nesses casos seria relativizado em favor da proteção democrática. Isso foi observado nas atuações da OEA no Haiti (1991), Peru (1992) e Guatemala (1993) e no Paraguai (1996) pelo uso da Resolução 1080 (MARTÍNEZ, 2013; OLIVEIRA, 2019b).

Essa mudança, a partir de 1990, também alterou a prática burocrática da OEA de proteção democrática. O Secretário-Geral (SG), por condições institucionais, poderia atuar de maneira mais intensa e completa na defesa da democracia. Sob suas obrigações, o SG poderia: (1) convocar reuniões de emergência e (2) supervisionar situação nacional do país sob exame democrático (HEINE e WEIFFEN, 2015). Para Heine e Weiffen (2015), esse aperfeiçoamento democrático da OEA possibilitou um mecanismo automático e rápido multilateral contra o colapso de democracias.

Ainda assim, a Resolução 1080 apresentou algumas limitações. O mecanismo institucional apresentava uma resolução com baixa força obrigatória, ou seja, dependente de certo voluntarismo dos Estados membros da organização.

O diagnóstico de Levitt (2006) assume que preservar a democracia nas Américas significa consolidar uma diplomacia multilateral e, por consequência, todos os desdobramentos que essa predisposição produzir. Dentre elas, as explicações dos avanços na melhoria da defesa democrática na região estavam mais associadas às políticas externas dos Estados do que em uma estrutura sistêmica de defesa democrática na região. Cooper e Legler (2006) compartilham desse diagnóstico ao argumentar que essa dependência dos Estados membros produz outras consequências no âmbito internacional. Na interação entre os Estados na OEA, a cultura institucional se baseia em um consenso majoritário, evitando assim uma ação rápida, prática e sem controvérsias, o que é classificado por Cooper e Legler como “cultura de clube”, em que, em última instância, se os Estados não convergirem, a ação da OEA se torna fraca ou inexistente.

108

Outra limitação que cabe destaque é o fato de que a resolução não especificava as sanções⁹ diante de interrupções do processo democrático. Uma terceira limitação se refere às medidas que aparentavam um caráter reativo aos processos de interrupção democrática, ou o chamado “efeito bombeiro” (*firefighter approach*), cuja força estava em convergir membros da comunidade internacional para decidir respostas às interrupções democráticas. Nesse sentido, a resolução 1080 não tem nenhum caráter preventivo (HEINE e WEIFFEN, 2015).

Por último, na resolução 1080, por mais que se buscasse evitar a associação direta com golpes militares, sua perspectiva clara de interrupção democrática voltava-se para esse tipo específico de golpe. A resolução não atende a regressões autoritárias produzidas por governos democraticamente eleitos. Isso quer dizer que o que constitui a violação de princípios e normas do regime democrático será uma decisão politicamente instável e custosa. Por essa razão, golpes clássicos apresentam-se menos custosos de detecção e reação (HERZ, 2012; HEINE e WEIFFEN, 2015; OLIVEIRA, 2019b).

⁹ Isso foi compensado pelo protocolo de Washington em 1992, que apresentava a punição pela suspensão do Estado membro, com força de efeito em 1997, adicionado à Carta da OEA, que previa a suspensão do Estado membro por votação de dois-terços da maioria na Assembleia da OEA. Ainda, o artigo 9 apresentou também uma cláusula democrática de participação em qualquer corpo burocrático da instituição. Assim, o documento ganhou uma vinculação jurídica com possibilidade de punição (HEINE e WEIFFEN, 2015).

Dessa forma, o resultado geral do regime internacional de proteção democrática da OEA adotou uma característica curativa (OLIVEIRA,2019b). Especificamente, neste artigo, o caso paraguaio em 1996 demonstra outras limitações da Resolução 1080. A primeira se apresenta sobre a qualidade informacional do monitoramento da situação de crise democrática. A segunda é a clara dependência dos Estados membros para ações substantivas. A terceira se refere ao *timing* durante o monitoramento até o processo de decisão, seja pela interpretação da crise ou os procedimentos para a atuação. A combinação desses aspectos sugere que, historicamente, a Resolução 1080 funcionou para casos claros de golpe militar, mas diante de uma dúvida do processo interno ao caso paraguaio, a utilização do regime internacional de proteção democrático apresentou dificuldades.

4. Paraguai de 1996: a contradição de uma ação preventiva em regime curativo

109

A crise política do Paraguai em 1994 se apresenta, em parte, como uma atuação "contraditória" no comportamento político da OEA sobre casos típicos de golpe de Estado na América Latina (OLIVEIRA, 2019b). O argumento principal é que o caso paraguaio pode ser considerado um "quase golpe de Estado", no entanto, a OEA agiu substantivamente para restaurar o *status quo* democrático – ainda que o regime de proteção da democracia produzisse outro tipo de comportamento esperado. Em outras palavras, na ausência de um regime preventivo de proteção democrática (que age antes de o golpe acontecer), a OEA abordou a crise política do Paraguai como "golpe de Estado" (que não aconteceu) para agir de forma curativa (OLIVEIRA,2019b). A contradição é que, ao tomar essas medidas e assumir que houve um golpe de Estado, agiu de maneira curativa, quando, no contexto real da crise, agiu preventivamente para evitar tal golpe.

O recuo histórico da ditadura no Paraguai e sua transição nos auxiliam na compreensão da crise democrática no período Wasmosy, marcado pelo legado do militarismo no governo. Nesse sentido, esta seção apresenta o processo de transição democrática no Paraguai e suas dificuldades de consolidação da

democracia, começando pela apresentação do regime de Stroessner (1954-1989), a transição democrática (1989-1993), o processo de consolidação e a tentativa de interrupção democrática (RICHARDS, 2008). De acordo com Richards (2008), diferentemente de muitos regimes autoritários na América Latina, que seguiram o modelo do Guillermo O'Donnell de Autoritarismo burocrático, o regime Stroessner (1954-1989) pode ser considerado como um Estado predatório. Para o autor, Estado predatório é “aquele em que a liderança é exercida não no melhor interesse da sociedade em geral, mas no interesse de grupos dominantes¹⁰ (RICHARDS, 2008, p. 101, tradução nossa).

110

O regime tinha um caráter fortemente personalista, caracterizado pelo Stroessner como líder efetivo e gestor dos arranjos de patronagem estatal, semelhante ao antigo caudilhismo – com personalismo ou sustentação “sultanística” com recompensas (SONDROL, 1992). Segundo Sondrol (1992), não se projetava no regime de Stroessner um coletivo militar, mas um centralismo personalista em torno do líder, que era capaz de intervir diretamente em movimentação de tropas, comandantes e no controle do Partido Colorado (cujo ingresso era compulsório para aqueles que desejavam promoções e acesso aos altos postos governamentais).

Obviamente que, dada as fontes primárias de sustentação dos laços de patronagem, a deterioração da economia a partir de 1989 causaria problemas para a perpetuação do regime. O processo de retirada de Stroessner não veio de outro lugar que a própria rede militarista, um “golpe dentro do golpe”. No caso do Paraguai, o golpe foi engendrado pelo General Rodriguez em 1989. De acordo com Sondrol (1992) e Richards (2008), o objetivo do processo de retirada do Stroessner, embora um pouco mais liberal que o antigo regime, não se direcionava para a democratização. As elites militares viram no retorno do presidencialismo e das eleições congressuais uma oportunidade de fortalecer mais o poder do Partido Colorado, que reteve o domínio da Comissão eleitoral durante a ditadura. Por isso, a vitória do Partido Colorado nas eleições não foi uma surpresa, adicionada ao benefício de um processo eleitoral fraudulento.

¹⁰ No original: as one wherein leadership is exercised not in the best interest of society-at-large, but rather in the interests of the ruling clique

Foi sob a administração de Rodriguez que a Nova Constituição foi elaborada. Em especial, os artigos 173 da nova Constituição e a lei eleitoral de 1990 estabeleceram a possibilidade de membros das forças armadas serem candidatos para cargos públicos, afiliados a partidos e participar de eventos políticos. A constituição de 1992 também buscava reduzir a concentração de poder no executivo, em que, a partir daquele momento, presidente e vice-presidente seriam eleitos pelo voto plural, limitados a cinco anos de mandato, sem reeleição. (RICHARDS, 2008).

Entretanto, apesar de as mudanças terem produzido uma melhora na dispersão de poder, comparado ao regime anterior, o Partido Colorado e políticos *outsiders* ainda retinham grande parte do poder político. O legado personalista do período ditatorial ainda produzia uma forma de conexão política partidária baseada nos líderes e nas lealdades pessoais que lhes davam poder de produzir agenda e acesso a posições privilegiadas de crédito, estatais e comércio de contrabando (RICHARDS, 2008). No contexto hegemônico do Partido Colorado, as mudanças estruturais de poder e a capacidade de militares se posicionarem no cenário político produziram uma competição intrapartidária feroz em busca de maiores cargos da administração pública (RICHARDS, 2008).

111

A descentralização, portanto, continuou enviesada pela vantagem comparativa do Partido Colorado e a falta de condições de competição e interesse da população. Ou seja, embora parte do processo de liberalização econômica e política acontecesse no período Rodriguez, o Partido Colorado ainda exercia forte capacidade, e os líderes militaristas ainda ditavam as regras do processo decisório e político – e competiam entre si por mais poder (NICKSON *apud* RICHARD, 2008).

Para Valenzuela (1997), no contexto das vitórias eleitorais, o novo presidente civil teria que lidar com o contínuo envolvimento dos militares na política, cuja interferência se colocava constantemente em favor de desmoralizar a autoridade do presidente eleito. O contexto do presidente Juan Carlos Wasmosy expressou sua total dependência dos militares políticos, tanto em sua vitória quanto em sua sustentação no poder. É nessa dependência política que aparece o General Lino César Oviedo, um dos militares mais importantes do Partido Colorado, apoiador do golpe dentro do golpe em 1989 e se autoproclamado “o

homem mais poderoso do Paraguai”. Para Valenzuela (1997), Wasmosy deveu seu sucesso eleitoral pelo apoio de Oviedo no Partido Colorado.

A consolidação da democracia no Paraguai sempre foi um desafio, especialmente no contexto de crises econômicas e sociais e de práticas corruptas (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019b). Até 1992, os militares eram obrigados a ser membros do Partido Colorado (PC), e, posteriormente, eles poderiam participar da política no Paraguai, favorecendo a ocorrência de golpes de Estado durante a história paraguaia (OLIVEIRA, 2019b). No contexto de constante influência militar nos partidos, o apoio contundente do general Lino César Oviedo à indicação de Wasmosy foi uma constatação de que o peso político das figuras militares, no Paraguai, inclusive nos resultados eleitorais, não era desprezível (VALENZUELA, 1997). Segundo Strömberg (1998), o processo eleitoral de 1994 foi fraudulento, e Wasmosy se viu devedor pela manobra política de Oviedo por sua indicação ao Partido. Por ser considerado um candidato sem histórico militar no PC, sua dependência do apoio de Oviedo na competição partidária preliminar era crível.

112

A vitória presidencial de Wasmosy em 1993 se deu com 40% dos votos. No entanto, para sua governabilidade, só pôde contar com um pequeno suporte no Congresso (42 cadeiras para a oposição e 38 para a situação), e no Senado (os outros partidos da oposição conquistaram 25 cadeiras e o PC ganhou 20 assentos) (NICKSON, 1997, OLIVEIRA, 2019).

General Oviedo já tinha histórico de golpismo, especialmente com episódios relacionados à pressão aos governos democráticos anteriores e apoio a tentativas anteriores de golpe de Estado. Nesse histórico, Oviedo foi um dos líderes mais importantes do golpe militar em 1989 (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019a). Com sua força política, o general pressionou Wasmosy a colocar cargos militares no gabinete do governo e na Suprema Corte (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019b). Dessa forma, Oviedo continuou exercendo sua influência em vários assuntos governamentais, incluindo o Congresso e na infraestrutura e na seleção interna do Partido do Colorado (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019b). A presença quase onipresente do general nas divisões do Estado fez Wasmosy perceber que, sua presidência dependeria da retirada do General Oviedo do

comando do exército e da diminuição de sua influência nesses setores (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019b).

Nos planos de Oviedo, o presidente Juan Carlos Wasmosy favoreceria suas vontades políticas, regulando e ditando comissionamentos, escolhas de candidatos para Suprema Corte e outros controles ditados ao Presidente da República. A tentativa de uso presidencial como “Poste político”, por outro lado, significou uma disputa direta ao presidente, dentro de uma institucionalidade de transição democrática ainda frágil. Em 1996, a relação entre Wasmosy e Oviedo ficou insustentável, mudando a percepção do presidente de que, em vez da permanência de Oviedo, a saída do general significaria a sua sobrevivência como chefe do Executivo (VALENZUELA, 1997).

Antes, já no final de 1994, Wasmosy criou um distanciamento político de Oviedo, o que foi o principal motivo da crise militar em 18 de dezembro de 1994. Nesse momento, o militar colocou unilateralmente o General Ayala no lugar do General Garrison sem uma ordem presidencial. Em resposta, Ayala desobedeceu a Oviedo e esperou pela chancela de Wasmosy. O presidente rescindiu a ordem e assumiu que tal atitude tinha sido um mal-entendido por Oviedo (NICKSON, 1997; OLIVEIRA, 2019a). De 1995 a 1996, Wasmosy tentou diversas formas de despolitizar a divisão do Exército, em especial Oviedo, buscando acordos com a oposição, mobilizando o Congresso a favor da retirada de Oviedo por transgressão constitucional e pelas vias da justiça, através do Procurador-Geral do Paraguai, que convocou Oviedo para responder por ações de improbidade, mas o general não apareceu (NICKSON, 1997, OLIVEIRA, 2019b).

Wasmosy também procurou apoio de dentro das forças armadas. Nessa empreitada, o presidente recebeu apoio do comandante da força César Rafael Cramer, do comandante da marinha Carlos Guillermo López Moreira, do comandante da Guarda Presidencial Coronel Domingo de Guzmán Gaona e do comandante das forças armadas, general Silvio Rafael Noguera, pois todos eram rivais de Oviedo. Essa atitude ainda era arriscada, dado que Lino César tinha uma maior soma dos aliados de Wasmosy (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019b). Em 1996, Wasmosy removeu Oviedo de seu posto na divisão militar. Em seguida, o general se recusou a obedecer, se dirigiu ao quartel-general militar e mobilizou a

renúncia do presidente, iniciando a crise política (NICKSON, 1997; OLIVEIRA, 2019b).

As primeiras informações oficiais sobre a mobilização de Oviedo foram por declaração oficial divulgada pelos EUA, que logo foi seguida por declarações das embaixadas do Brasil e Argentina. Os primeiros pronunciamentos vieram da embaixada americana quando um comunicado foi lançado reconhecendo o direito constitucional do presidente Wasmosy. No dia 22 de abril de 1996, membros da força aérea, da marinha, da polícia nacional e do judiciário saíram em defesa das instituições democráticas paraguaias (STROMBERG, 1998; OLIVEIRA, 2019a) Como consequência, os embaixadores dos EUA, Brasil e Argentina ofereceram suporte a Wasmosy por meio de uma conferência de imprensa, afirmando que “qualquer interrupção do processo democrático seria recebida por uma reação esmagadoramente negativa por parte do hemisfério, incluindo a Organização dos Estados Americanos e o Mercosul, países que isolariam o Paraguai se necessário” (VLEUTEN e HOFFMAN, 2010, p. 748). O Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, foi a Assunção no mesmo dia do “golpe” e ofereceu todo apoio ao governo de Wasmosy durante a crise (OLIVEIRA, 2019b). Segundo Valenzuela (1997), esses pronunciamentos diplomáticos de apoio ao presidente, sem especificar as ações possíveis a serem feitas, apresentaram um desafio para o incurso autoritário de Oviedo

114

Também no dia 22, embaixadores do Brasil, Estados Unidos e Argentina desejaram conversar com Oviedo pessoalmente – que se recusou em ver os diplomatas, que, em vez de conversar com o Oviedo, deram comunicados aos inúmeros jornalistas que cobriam o tormento político. A obstinação do general rompeu a noite entre busca de compromissos pacíficos e ameaças de ataques ao presidente (VALENZUELA, 1997). Em 23 de abril, o presidente Wasmosy e o vice-presidente passaram o dia na embaixada dos EUA em um “tipo de exílio”, temendo sua segurança (STRÖMBERG, 1998).

Com a ajuda do embaixador brasileiro, Marcio d’Oliveira, Wasmosy produziu um comunicado que deixaria temporariamente os poderes de Presidente Constitucional do Paraguai e deixaria nas mãos do Congresso Nacional o poder de decisão. Tal ação fez irar Oviedo, que queria a resignação de Juan Carlos e, por

consequência, do vice-presidente. A reação internacional contra Lino César foi contundente. Durante o curso do dia 23, Wasmosy recebeu apoio do Mercosul, União Europeia e dos EUA (VALENZUELA,1997).

O apoio internacional total levou o Conselho da OEA a realizar uma reunião para introduzir a Resolução 1080. Segundo Valenzuela (1997), a reunião foi confusa, porque alguns Estados membros não estavam cientes do que estava acontecendo no Paraguai. Nesse mesmo encontro, o embaixador Carlos Victor Montanaro, representante permanente da OEA no Paraguai, e Lawrence Chewing, embaixador do Panamá, pediram uma ação imediata. Sua moção contou com o apoio do vice-secretário de Estado dos EUA, incluindo a possibilidade de sanções econômicas (VALENZUELA, 1997; OLIVEIRA, 2019b). Algumas delegações questionaram se a Resolução 1080 poderia ser invocada diante do problema de não se ter, em termos claros, uma interrupção da ordem constitucional democrática.

115

O Paraguai aparece como um caso contraditório em termos de comportamento da elite e participação de OIGs. Primeiro, embora o general Oviedo tenha mobilizado ações militares para derrubar Wasmosy, o golpe de Estado não aconteceu (VALENZUELA, 1998; HALPERIN e GALIC , 2005; OLIVEIRA, 2019b). Em comparação com outros países da América Latina, a crise paraguaia de 1996 apresentou todas as características de um golpe tradicional, mas não foi alcançada inteiramente pelas forças de Lino César. Em vez de esperar a escalada do conflito, a OEA evocou ações preventivas para a proteção da democracia.

A principal contradição na participação da OEA foi que, na ausência de uma ferramenta defensiva para proteger a democracia, o único mecanismo institucional e legítimo disponível para a OEA estava confirmando que o golpe de Estado ocorreu quando a Resolução 1080 foi mobilizada. Isso ocorreu mesmo que politicamente nenhum golpe de Estado tivesse ocorrido (OLIVEIRA, 2019b). Consequentemente, a fim de agir para proteger a democracia, a OEA assumiu contraditoriamente que a tomada de poder havia ocorrido e voltou a uma forma curativa de defesa diante de um golpe incompleto. O contexto paraguaio do conflito entre Wasmosy e Oviedo forneceu uma contradição da burocracia internacional (Agente) em vez dos Estados membros (Principais) (OLIVEIRA, 2019b). Conforme

discutido, a escalada de conflitos entre o então presidente e o general levou a uma profunda crise política com ameaças abertas pelos militares (liderados pelo próprio Oviedo) para desobedecer uma ordem direta de Wasmosy. No entanto, o conflito não resultou em um golpe típico definido pela Resolução 1080, demonstrando uma lacuna para a ação preventiva contundente na política de proteção democrática da OEA (OLIVEIRA,2019b).

Segundo Levitt (2006), essa é a razão pela qual a resposta da OEA foi relativamente leve. Em 23 de abril de 1996, quando a crise se intensificou, o Conselho Permanente estabeleceu uma reunião diante da escalada do conflito. O Conselho condenou a recusa de Oviedo de se submeter ao comando de Wasmosy e seu uso da força militar sobre uma eleição realizada, mas não inteiramente de acordo com a aplicação da Resolução 1080. (OLIVEIRA, 2019b).

Para Gaviria, a Resolução 1080 foi um instrumento importante a estabilização democrática. Para ele, o caso paraguaio não apresentava circunstâncias que iam de encontro com o uso da Resolução 1080. No entanto, sua argumentação se referia à ação preventiva, em vez de resolver um golpe de Estado em curso (OLIVEIRA,2019b). Primeiro, Gaviria instou a OEA a agir prontamente:

Acredito que a melhor indicação da rapidez com que nossa Organização agiu é o fato de estarmos presentes no Paraguai quase no início da crise e poder contribuir para um resultado favorável (...) No mundo acadêmico, há muito discussão de "alerta precoce" - tentando antecipar crises. Isso é difícil em qualquer crise. Geralmente é muito difícil ficar à frente dos poderes que tomam a iniciativa de gerar esse tipo de situação. O que é possível é reagir prontamente. A OEA reagiu prontamente ¹¹ (...) (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 1996, p. 12).

Entretanto, “o caso paraguaio demonstra a ausência de qualquer ação preventiva da OEA naquela circunstância”¹² (OLIVEIRA,2019b, p.246). O que torna a dinâmica irônica é que o único instrumento de ação preventiva de Gaviria

¹¹ No original: I believe the best indication of the speed with which our Organization acted is the fact that we were present in Paraguay almost as soon as the crisis got under way and could make a contribution to a favorable outcome. In the academic world there is much discussion of "early warning"--trying to anticipate crises. This is difficult in any crisis. It is generally very hard to get in ahead of the powers that take the initiative to generate this kind of situation. What is possible is to react promptly. The OAS reacted promptly, MERCOSUR reacted extraordinarily prompt and the [United States] Department of State reacted very promptly.

¹² No original: However, the Paraguayan case demonstrates an absence of any preventive action by the OAS at that time.

supunha que o golpe de Estado tivesse acontecido, mesmo que, de acordo com Valenzuela (1997), não acontecera. Essa perspectiva incerta sobre o golpe atingiu os Estados membros na hora da decisão sobre a Resolução 1080, especialmente pelo fato de que o Wasmosy, o Congresso e o judiciário permaneceram ativos e sem bloqueios pela tentativa do golpe (LEVITT, 2006; OLIVEIRA, 2019b).

Em 23 de abril de 1996, Gaviria ofereceu apoio e viajou para Assunção. Mesmo diante da dúvida sobre o golpe, a OEA interpretou a crise paraguaia sob uma perspectiva mais ampla, sendo aplicada a Resolução 1080. (FOX e ROTH, 2000; SANTISO, 2002; OLIVEIRA, 2019b). Para Santiso (2002), o voto de abstenção de alguns países no Conselho Permanente enfraqueceu o mecanismo institucional, que obrigou a OEA a estabelecer outra resolução, a 681 em 23 de abril de 1996. Estabeleceram sanções econômicas ao Paraguai e declararam apoio a outros membros do militarismo que apoiavam o presidente paraguaio, tais como a Argentina, Brasil e Uruguai e outros membros do MERCOSUL (FOX e ROTH, 2000; OLIVEIRA, 2019b).

117

Heine e Weiffen (2015) argumentaram que a OEA participou do processo de restauração da democracia quando o Conselho Permanente da OEA condenou e mobilizou a burocracia internacional para a assistência de Gaviria na defesa de Wasmosy. No entanto, tais ações tiveram um menor peso dada a forte mobilização internacional, incluindo Brasil, Argentina, Mercosul, União Europeia e Estados Unidos da América que fundamentaram o status político de Wasmosy. De acordo com Heine e Weiffen, a Resolução 1080 ofereceu uma dissuasão como forte sinal a favor da democracia..

Anos depois, em 2001, no Peru, a possibilidade de uma cláusula preventiva sobre a política de proteção democrática da Carta Democrática Interamericana (CDI) foi incluída no conjunto de instrumentos de ação da OEA. A introdução do artigo 17, que possibilitaria aos Estados membros solicitar, de forma proativa, a assistência em casos de ameaças à democracia, não mudou a prática da OEA em esperar a ruptura democrática antes de agir do ponto de vista da cultura política dentro da Organização.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, a crise paraguaia representa o peso da resposta internacional à crise democrática. Uma parte da equação sobre o comportamento de Oviedo se deu pela resposta rápida, coordenada por diferentes atores internacionais, mobilizados entre embaixadores, pressões governamentais, participação ativa de presidentes das repúblicas nas Américas e as próprias Organizações Intergovernamentais, como Mercosul e, em especial, a OEA. Especificamente sobre a OEA, o caso paraguaio, entretanto, chama atenção para as características do regime de proteção democrática projetado pela organização, principalmente na sua característica e nas limitações operacionais.

O regime de proteção democrática, naquele momento, tinha um caráter reativo. Isso significa que a Resolução 1080 tinha uma capacidade de chamar a atenção da comunidade internacional para um problema sem necessariamente resolvê-lo, dando um caráter de “alarme de incêndio”. Ainda, a estrutura curativa projetava um conceito de golpe específico, majoritariamente caracterizado pela visão tradicional de golpe de Estado, golpe militar.

118

Em termos de suas limitações operacionais, o regime de proteção democrática tem dificuldades em produzir *enforcement*. O caso paraguaio demonstra dois principais dilemas desse processo.

Em primeiro lugar, o déficit informacional acerca do que acontecia no âmbito doméstico, em que as circunstâncias políticas se conflitavam com a interpretação da resolução 1080 e com as reais condições da crise política. O caso paraguaio demonstrou as fraturas na convergência dos Estados membros para a ação e apresentou sua incapacidade em convergir para ação efetiva da Organização, em larga medida pelo viés soberanista de intervenção sem confirmação de infração, dando margens a outras oportunidades interpretativas para outras ações em diferentes contextos.

Num segundo lugar, a OEA teve problemas na demora em decidir o *timing* de ação, ao ponto de a crise ser resolvida sem ela. Em geral, o caso paraguaio demonstrou a fragilidade da OEA ao depender dos Estados membros para produzir políticas contundentes de proteção democrática e oferecer, para o caso, uma

pressão internacional indireta, capaz de trazer o olhar da comunidade internacional sem resolver a demanda diretamente, ainda que a burocracia internacional, via Secretário-Geral, tenha sido fortemente mobilizada. Assim, novas observâncias sobre o regime de proteção democrática na OEA precisam ser feitas, especialmente sobre as possibilidades de a Organização agir, sobre qual interpretação e sobre o tempo de sua ação. Dessa forma, novos diagnósticos podem ser produzidos para a compreensão da proteção continental da democracia.

REFERÊNCIAS

BARNETT, Michael N; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, Vol. 53, No. 4, pp. 699-732 699-732,1999.

CAROTHERS, Thomas. The end of transition paradigm. **Journal of Democracy**, v.13; issue 1. 5-21. 2002.

COOPER, Andrew; LEGLER, Thomas. **Intervention without intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas**. Palgrave Macmillan, 2006.

COPPEDGE, Michael. **Democratization and Research Methods**. Cambridge Press, 2012

FOX, Gregory H; ROTH, Brad R. **Democratic Governance and International Law**. Cambridge University Press, 2000.

GERRING, John. What is a case study and What is it good for? **American Political Science Review**. Vol. 98, No. 2 , p.341-353, Maio .2004.

HALPERIN, Morton H; GALIC, Mirna. **Protecting Democracy: International Responses**. Lexington Books,2005.

HAWKINS, Darren. Protecting democracy in Europe and the Americas. **International Organization**, v.62,n.3,p.373-403, 2008.

HEINE, Jorge; WEIFFEN, Brigitte. **21st Century democracy promotion in the Americas: standing up for the Polity**. Routledge,2015.

HELMKE, Gretchen. The Origins of institutional crises in Latin America. **American Journal of Political Science**, v. 54, n. 3, 2010, p. 737-750,2010.

HERZ, Monica. **The Organization of American States and democratization**. In: HAYNES, Jeffrey. Routledge Handbook of democratization. Routledge, 2012, cap.22, p 337- 350 ,2012.

KEOHANE, Robert; MACEDO, Stephen.; MORAVCSIK, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. **International Organization**, v. 63, n.1,p.1-31,2009.

KOREMENOS, Barbara, LIPSON, Charles, SNIDAL, Duncan. The Rational Design of International Institutions. **International Organization**, v. 5, n. 44, 761-799,2001.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

LEGLER, Thomas; TIEKU, Thomas Kwasi. What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa. **Democratization**, 17:3, p.465-491,2010.

LEVITSKY, S; WAY, L. A. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War**. Cambridge, UK: Cambridge University Press,2010.

120 LEVITT, Barry S. A desultory defense of democracy: OAS resolution 1080 and the Inter-American democratic charter. **Latin American Politics and Society**. v 48, n3, p.93-121,2006.

MAINWARING, Scott; PEREZ-LINAN, Anibal. **Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall**. Cambridge University Press.2014.

MANSFIELD, Edward D; PEVEHOUSE, Jon C. Democratization, and International Organizations. **International Organization**, v.60, n.1, p.137-167,2006.

MARTÍNEZ, Hugo de Zela (2013). The Organization of American States and its Quest for Democracy in the Americas. **Yale Journal of International Affairs**, v.8, p.23-36,2013.

MONCLAIRE, Stephane. Democracia, Transição e consolidação: precisões sobre conceitos bestializados. **Revista de Sociologia e Política**, n.17,p.61-74,2001.

MORLINO, Leonardo. **Changes for democracy: actors, structures, process**. Oxford University Press.2011.

MUÑOZ, Heraldo. The right to democracy in the Americas. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v.40, n.1, p.1-18,1998.

NICKSON, A. **The Wamosy government**. In: P. Lambert and A. Nickson, eds. The transition to democracy in Paraguay. New York: St. Martin's Press, cap.15, p 185-199,1997.

O'DONNELL, Guilherme; SCHMITTER, Philippe C. **Transitions from authoritarian rule – tentative conclusions about uncertain democracies**. The John Hopkins University Press, 1986.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Democratic Forum: The 1996 Institutional Crisis in Paraguay**. General Secretariat of the Organization of American States, 1997.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Democracia Representativa. AG/RES.1080 (XXI-O/91)**. Resolução aprovada na quinta sessão plenária, realizada em 5 de junho de 1991. Disponível em: <http://www.oas.org/XXXIIGA/portugues/documentos/democracia_repres.pdf>. Acesso em: 15 de outubro de 2020.

OLIVEIRA, J. P. F. Democratic Protection Debate and the Role of the Intergovernmental Organizations: Theoretical Potentialities and Debilities. In: GRIGORIOU, P.; POIRIER, P. *Institutional, Political and Social Challenges for Europe in Crisis*. Athens, Greece: Eurasia Publications, 2018. p. 179-203.

121 OLIVEIRA, J.P.F. Governança Internacional da proteção à democracia: um estudo comparativo da Organizações dos Estados Americanos e da União Europeia/ The International Governance of Democracy Protection: a comparative study of the Organization of american states and the European Union. 2019.154 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019a.

OLIVEIRA, J.P.F. The International Governance of Democracy Protection: a comparative study of the Organization of american states and the European Union. 2019. 367 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019b.

PECH, Laurent; SCHEPPELE, Kim Lane. Illiberal within: rule of law backsliding in the EU. **Cambridge Yearbook of European Legal Studies**. v.19, p.3-47, dez. 2017. PEREZ-LINAN, Aníbal. **Presidential Impeachment and New political instability in Latin America**. Cambridge University Press, 2007.

PEVEHOUSE, Jon C. Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization. **International Organization**. v.56, issue.3, p.515-549, 2002.

PEVEHOUSE, Jon C. **Democracy from above**. Cambridge University Press, 2005.

POAST, Paul ;URPELAINEN, Johannes. How international organizations support democratization: Preventing authoritarian reversals or promoting consolidation? **World Politics**, v. 67, n.1, p.72-113, 2015.

RICHARDS, Donald G. Transition and reform in a predatory state: the case of Paraguay. **Journal of Economic Policy Reform**, v.11, n.2, p.101-114, 2008

RUGGIE, John G. **Multilateralism: The Anatomy of an Institution**. In: *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993. cap.1, p.3-51.

SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. *Contexto int.* [online]. 2002, v.24, n.2, p.397-431,2002.

SCHMITTER, Philippe; GUILHOT, Nicolas. **From transition to consolidation: extending the concept of democratization and the practice of democracy**. In: Dobry, Michel (ed). *Democratic and capitalist transitions in Eastern Europe: lessons for the Social Sciences*. Springer-Science+Business Media,2000, cap.6,p. 131- 146.

SONDROL, P. C.. The Paraguayan Military in Transition and the Evolution of Civil-Military Relations. **Armed Forces & Society**, v.19, n.1, p.105–122,1992.

STRÖMBERG, Tommy. **Did regional integration save democracy in Paraguay? An analysis of changing levels of governance**. MFS- reports. Uppsala, Sweden: Department of Economic History, Uppsala University,1998.

122 SVOLIK, Milan W. Which Democracies Will Last? Coups, Incumbent Takeovers, and the Dynamic of Democratic Consolidation. **British Journal of Political Science**. v. 45, issue 4, p.715-738, 2015.

THÉRIEN, Jean-Philippe; FORTMANN, Michel; GOSSELIN, Guy. The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism. **Global Governance**, v.2, issue.2,p.215-239,1996.

VALENZUELA, Arturo. Paraguay: The Coup That Didn't Happen. **Journal of Democracy**. Johns Hopkins University Press, v.8, n.1, p.43-55,1997.

VLEUTEN, Anna van der; HOFFMANN, Andrea Ribeiro (2010). Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur, and SADC. **JCMS**. v.48, n.3, p 737–758,2010.

The “almost” coup: the Organization of American States and Paraguay in 1996.

João Paulo Ferraz Oliveira

Abstract: Historically, few studies in Political Science and in International Relations have mobilized international resources to support the democratic transition and consolidation processes as well as well as reactions to democratic threats in Latin America. This article analyzes the role of the Organization of American States (OAS) in these processes of democratic protection in the region. In this sense, this article discusses the participation of the OAS in the Wasmosy government democratic crises (1993-1996). We argue that such substantive action demonstrated a contradiction in OAS's action and diagnoses limitations in the 1080 Resolution, an institutional instrument of democratic protection at that time. The political circumstance in Paraguay explained the contradiction of an international curative democratic protection regime, which acts after a confirmed coup, in a situation of preventive action, when the coup did not occur, but required containment.

Keywords: Democratic protection; Organization of American States; Paraguay; democratization.

El "casi" golpe de Estado: la Organización de Estados Americanos y Paraguay en 1996.

João Paulo Ferraz Oliveira

Resumen: Históricamente, en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, pocos estudios han movilizadofactores internacionales para ayudar al proceso de transición, consolidar la democracia y reaccionar ante las amenazas democráticas en América Latina. Este artículo analiza el papel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en estos procesos de protección democrática en la región. En este sentido, se discute el papel de la OEA en el caso de la crisis democrática del gobierno de Wasmosy (1993-1996), argumentando que dicha acción sustantiva demostró una contradicción en la acción de la OEA y diagnosticó limitaciones en la Resolución 1080, un instrumento institucional de protección democrática en ese momento. La circunstancia política en Paraguay demostró la contradicción de un régimen internacional de protección democrática curativa, que actúa después de un golpe confirmado, en una situación de acción preventiva, cuando el golpe no ocurrió, pero necesitaba ser combatido.

Palabras clave: Protección democrática; Organización de los Estados Americanos; Paraguay democratización.

Recebido em 10 de julho de 2020
Aprovado em 17 de agosto de 2020