

As organizações internacionais na democratização na América central: os casos da Guatemala e Honduras

Marcelo Rufino Rodrigues, Salus Silveira Ferro y João Zanchi Martins

Universidade Federal de Santa Maria

Resumo

Os fatos históricos e políticos de Guatemala e Honduras demonstram um desenvolvimento lento dos mecanismos de controle democrático. Em um contexto de dificuldade em consolidar democracias transparentes, as atuações de organizações internacionais transformaram-se em opções para salvaguardar o funcionamento idôneo das democracias latino-americanas. Nesse contexto de permanente instabilidade, criou-se a Comissão Internacional Contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), e posteriormente, a Missão de Apoio Contra a Corrupção e Impunidade em Honduras (MACCIH). De início, se propõe analisar as problemáticas institucionais dos países e a relação das organizações internacionais como meio de intervenção, utilizando-se da teoria institucionalista. Após, de modo comparativo, é analisada a historicidade e a atuação dessas instituições internacionais para identificar os fatores que levaram ao declínio das mesmas. Por fim, através dos resultados obtidos, buscam-se vislumbrar sob a perspectiva da teoria da poliarquia, os dilemas da democracia e soberania nesses países à consolidação democrática. Conclui-se que apesar da corrupção estrutural, ambas missões conseguiram obter êxitos em parte de suas atribuições. Contudo, o entrave político e o exercício da soberania foram fatores primordiais à derrocada das missões internacionais, sendo mais eficientes medidas de cunho doméstico, permitindo o fortalecimento das instituições locais e do sistema democrático como um todo.

Palabras clave: CICIG; Democratização; MACCIH.

International organizations in democratization in Central America: the case of Guatemala and Honduras

Abstract

The historical and political facts of Guatemala and Honduras demonstrate a slow development of mechanisms of democratic control. In a context of difficulty in consolidating transparent democracies, the actions of international organizations have become options to safeguard the proper functioning of Latin American democracies. In this context of permanent instability, the International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG) was created, and subsequently, the Support Mission Against Corruption and Impunity in Honduras (MACCIH). At first, it is proposed to analyze the institutional problems of these countries and the relationship of international organizations as a means of intervention, using institutionalist theory. Afterwards, in a comparative way, the historicity and the performance of these international institutions are analyzed to identify the factors that led to their decline. Finally, through the results obtained, we seek to glimpse, from the perspective of the theory of polyarchy, the dilemmas of democracy and sovereignty in these countries to democratic consolidation. It is concluded that despite the structural corruption, both missions managed to obtain successes in part of their attributions. However, political obstacles and the exercise of sovereignty were fundamental factors in the overthrow of international missions, being more efficient measures of a domestic nature, allowing the strengthening of local institutions and the democratic system as a whole.

Keywords: CICIG; Democratization; MACCIH.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Marcelo Rufino Rodrigues, Universidade Federal de Santa Maria

E-mail: marcelo.rodrigues.001@acad.pucrs.br

1 Introdução

Historicamente, as nações centro-americanas passaram por um longo processo de dependência, seja ela das nações europeias no período colonial ou dos Estados Unidos e sua política imperialista a partir do século XIX. O contexto de dependência e submissão destes países periféricos, à ótica dos países centrais do sistema capitalista, acarretou no desenvolvimento de uma realidade social, econômica e política fragilizada.

Essa condição dependente, aliada a uma história de regimes autoritários extremamente hierarquizados e corruptos, levou boa parte dos países da região, em especial os países do Triângulo Norte Centro Americano (TNCA), à uma persistente condição de desigualdade econômica e política, além de um crônico atraso econômico para a grande parcela da população desses países. Todavia, a instauração de regimes democráticos na região depende veementemente da verdadeira democratização do acesso público aos mais diversos grupos da sociedade, com a criação de condições políticas e institucionais para a ampliação da justiça e da igualdade social e econômica.

Nesse contexto, a criação de missões como a Comissão Internacional Contra a Impunidade na Guatemala (CICIG) e a Missão de Apoio contra a Corrupção e Impunidade em Honduras (MACCIH) teve como objetivo o auxílio no combate da corrupção em uma visão macro, por não se tratar apenas de casos relevantes que envolvem redes de corrupção pública e privada. Ocorre que nesses países, tais organizações tornam-se um grande esforço e aliado ao buscar reformar e fortalecer a institucionalidade, permitindo auxiliar a credibilidade do Estado e do sistema político democrático.

A MACCIH, foi inspirada pelos resultados de sucesso que a CICIG apresentou desde a ratificação de sua criação em 2006, mas teve duração de somente 4 anos. Comparativamente, a CICIG possuiu uma atuação de mais de uma década na Guatemala, o que permitiu uma maior margem de contribuição ao sistema democrático guatemalteco, antes dos entraves articulados pelo próprio Estado. De todo modo, isto não permitiu, contudo, uma trajetória livre de questionamentos e polêmicas, sobretudo no âmbito acerca de sua ingerência externa na atividade estatal guatemalteca e hondurenha.

Diante desses dilemas, o presente trabalho buscará inicialmente demonstrar as dificuldades e problemáticas enfrentadas em Honduras e Guatemala à implementação de uma ingerência interna provocada pelas organizações internacionais, utilizando-se da teoria institucionalista com o objetivo de enfrentar tal problemática no âmbito das relações internacionais. Posteriormente, são apontados a origem e os objetivos da CICIG e MACCIH visando compreender a forma de atuação dessas organizações nos sistemas democráticos, no intuito de evidenciar em análise comparativa, os fatores que propiciaram seus

êxitos e suas dificuldades. Através de tais resultados, procura-se vislumbrar e analisar sob a perspectiva da teoria da poliarquia, os dilemas enfrentados nesses países para o fortalecimento e consolidação democrática.

Percebe-se que muito embora as instituições obtiveram êxitos evidentes, fatores internos prejudicaram o desenvolvimento e a permanência do estabelecimento nos países. A fragilidade democrática dos países coube às investigações permear fatores estruturais da conjuntura desses países, tornando-se alvo de críticas, sobretudo do poder político dos países, não concedendo a sua permanência utilizando-se de sua soberania para tal. Assim, diante das constatações realizadas e sob a ótica das teorias das relações internacionais, conclui-se que a soberania estatal foi um entrave significativo à atuação eficiente em âmbito das organizações internacionais, sendo que medidas domésticas, modificadoras de toda a estrutura governamental, seriam mais eficientes para o fortalecimento da democracia e inevitavelmente ao combate à corrupção.

2 A Fragilidade Institucional em Honduras e Guatemala

A América Central é um continente peculiar à análise do processo democrático e do combate à corrupção. Diversos séculos de dominação estrangeira, ora por impérios colonialistas ora por superpotências imperialistas, dificultam o trabalho de imaginar a consolidação democrática em países como a Guatemala e Honduras aos moldes das tradicionais poliarquias inclusivas que se desenvolveram na Europa.

A existência e a consolidação das instituições políticas normalmente são características de processos democráticos (Dahl, 2006), mas, na realidade latina, marcada pela desigualdade tanto socioeconômica quanto de acesso aos organismos políticos, podemos esperar resultados distintos à ação destas instituições. Os efeitos sobre a consolidação das instituições públicas e, por conseguinte, suas cicatrizes para processo democrático latino-americano e sobre a transparência dos governos centrais são até hoje reflexo das estruturas de poder criadas na região, autoritárias para dentro e subordinadas para fora.

A corrupção perpetuada e institucionalizada ao longo da história pós-colonial dos países centro-americanos, tornam a busca por justiça uma tarefa complexa. A partir do momento em que organizações criminosas encontram-se difundidas em diversas esferas do poder, é compreensível que a luta contra a corrupção e impunidade não representam uma pauta-chave dentro dos organismos de fiscalização horizontal (O'Donnell, 1998). Nessa perspectiva, segundo o índice de Estados Frágeis do Fund For Peace, a Guatemala e Honduras se encontram respectivamente na 59^a e na 68^a posição, em um

ranking decrescente dos Estados mais frágeis para os menos frágeis.

Conforme destacam (Runde y Rendon, 2016) os países do Triângulo Norte Centro-americano, sofrem com a precariedade do sistema judiciário e dos mecanismos de combate a corrupção, o que abre espaço para a atuação do crime organizado e de gangues violentas, como os Maras, ocasionando altos índices de impunidade e um consequente descrédito da população quanto à lei e à justiça. Além disso, a debilidade do sistema de justiça e de segurança desses países colocam Honduras e Guatemala respectivamente no 12° e 19° lugares entre os países com maior impunidade do mundo (Global Impunity Index, 2017).

Tratando-se da evolução democrática dos países, Guatemala e Honduras são destaques negativos, haja vista que são considerados os países com menor desenvolvimento democrático na América Latina. A controversa reeleição do presidente de Honduras, envolvido em escândalos de corrupção e fraude eleitoral são claras demonstrações da debilidade do sistema democrático no país. (Center For Latin American & Latino Studies, 2018). Curiosamente, Guatemala e Honduras figuram entre os três países latino-americanos que menos apoiam o sistema democrático (Latinobarómetro, 2017).

Ainda, as desigualdades nesses países ficam evidentes, ao serem analisados alguns indicadores. Em 2017 o Produto Interno Bruto (PIB) per capita da Guatemala foi de US\$ 3.195,50 e de Honduras US\$ 2.257,80 (CEPALSTAT, 2018), ambos entre os cinco países da América Latina com menor PIB per capita. Além disso, ambos estão entre os dez países mais desiguais do mundo: Honduras (6º) e Guatemala (9º) (Banco Mundial, 2015). Tal desigualdade vai além dos parâmetros econômicos e também pode ser vislumbrada na representatividade política, evidenciada na baixa participação política de grupos indígenas na condução do aparato estatal guatemalteco, ainda que representam cerca de 50% da população.

Em síntese, a Guatemala é um Estado pobre e ineficiente para a maioria dos seus habitantes, falhando em prestar serviços básicos de saúde, educação, segurança e infraestrutura básica para quase 80% de sua população. Ademais, a atuação de organizações criminosas encontra-se enraizada em diversas estruturas e organismos no Estado guatemalteco e são indicativos preocupantes no que diz respeito ao desenvolvimento e ampliação de direitos básicos para seus cidadãos, especialmente na proteção de indígenas e mulheres. Além disso, a atuação do crime organizado possui uma relação estreita com o aparato do Estado, inviabilizando um processo puramente interno de exercício contra à corrupção e à impunidade (Gutiérrez, 2016). O Estado possui fortes sintomas de fragilidade, visto que o crime organizado reina em vários territórios, as vias terrestres estão colapsando, a segurança nos presídios é débil, além de outros

diversos fatores que denotam a fraqueza do Estado nas mais diversas esferas domésticas (Call, 2019).

Em Honduras, os escândalos de corrupção e de ligação entre o crime organizado com agentes governamentais também vêm sendo uma dinâmica recorrente (Olson y Hyde, 2016), como a extradição do ex-presidente Rafael Callejas para os EUA devido à sua ligação com os escândalos de corrupção na Federação Internacional de Futebol (FIFA). Além disso, um ex-vice-presidente hondurenho e membros de sua família, foram identificados pelo Tesouro norte-americano como ligados ao narcotráfico internacional e lavagem de dinheiro na América Central para organizações criminosas.

Dentre os indicativos que representam a debilidade dos Estados guatemalteco e hondurenho na salvaguarda de direitos mínimos, destacam-se algumas das maiores taxas de homicídio no mundo, proporcionada pelos altos níveis de insegurança, violência e a força que o crime organizado exerce nesses países¹, além da corrupção e a fragilidade da justiça nos países do TNCA, tendo reflexos nítidos também nos vizinhos do caribe, o México e os EUA (Olson y Hyde, 2016).

Dada a situação similar dos países e de suas estruturas precárias, no estabelecimento de regimes democráticos e de eficiência, uma vez que o contexto doméstico imobiliza uma atuação transparente e idônea dos mecanismos de fiscalização nacionais, em especial da Polícia Nacional e Ministério Público, viu-se necessário o auxílio internacional numa tentativa de investigar, punir e coibir a ilegalidade no setor político nos países, entendendo que haveria problemáticas estruturais pela ineficiência de políticas públicas. Nesse cenário, em 2007 após ratificação do Governo da Guatemala e da Organização das Nações Unidas, foi criada a Comissão Contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), visando uma atuação conjunta no combate dos dilemas que assolavam o país. Por sua vez, em abril de 2016, tendo por base os êxitos no processo guatemalteco, implementou-se a Missão de Apoio Contra a Corrupção em Honduras (MACCHI), auxiliando as instituições nacionais do país na atuação contra a corrupção e ao crime organizado.

3 Organizações internacionais na Guatemala e Honduras: o dilema da soberania e a corrupção

Como podemos perceber, o contexto em que a CICIG e a MACCHI se encontram é o mesmo. Tais instituições só foram possíveis pelas reformas institucionais so-

¹Para se ter uma ideia, organizações violentas como as gangues centro-americanas Mara Salvatrucha (MS-13) e Barrio-18, chamam a atenção, inclusive da comunidade internacional, pela sua alta brutalidade e seu poder nas estruturas sociais dos países (Center For Latin American & Latino Studies, 2018).

fridas pelo sistema internacional, propiciando uma maior representatividade das organizações internacionais, cuja relevância do Direito Internacional e da integração financeira foi fortemente influenciada pelos efeitos da globalização (Damasceno, 2007). Nesse contexto, as organizações internacionais, através das suas atuações, tiveram importantíssimo papel no estabelecimento de uma transparência institucional e regulação global das relações internacionais em todas as suas esferas. A transparência de suas decisões e de sua regulamentação é peremptória, na medida em que seu caráter decisório, muitas vezes, possui um impacto direto na política doméstica e nas estruturas jurídicas de um Estado. Tal impacto pode ser acentuado na medida em que as organizações internacionais passam a servir como um mecanismo de controle ou de investigação em Estados assolados por problemas visivelmente estruturais, ao não estabelecer uma política pública eficaz (Krasner, 1982). Nesse sentido, a CICIG e a MACCIH, vinculadas às organizações internacionais como OEA e ONU, surgem-se como exemplos dessa regulamentação internacional, ao estabelecerem um modelo de cooperação jurídico, apoiando a fiscalização e investigação de crimes cometidos no âmbito público. Contudo, esse ambiente conturbado em que as organizações internacionais acabam por se inserir, surgem inevitáveis problemas domésticos diante da ineficácia de suas políticas públicas, como a indagação da perda de soberania e a corrupção estrutural, viabilizando um confronto direto nas atuações dessas instituições no país.

No entanto, em um primeiro momento torna-se necessário a análise dessas instituições sob uma perspectiva de ingerência interna no Estado, possibilitando a utilização da teoria institucionalista, com o fito de identificar as discussões referentes ao estabelecimento das mesmas no Estado.

3.1 A teoria institucionalista e a soberania

Através de uma análise dessa cooperação das organizações internacionais por meio de instituições do Estado-membro, pode-se identificar uma clara perspectiva liberal-institucionalista, no intuito de estabelecer a autonomia e força das organizações internacionais no sistema, mesmo interferindo em um modelo de justiça². Dentre os modelos da teoria institucionalista, o institucionalismo liberal, extremamente influenciado pelo pensamento kantiano e o seu cosmopolitismo, determina a ideia de que a cooperação pode ser alcançada, mesmo em um ambiente anárquico como são as relações internacionais (Bobbio, 1995).

²Ao estabelecer a sua teoria de interdependência complexa (Keohane y Nye, 1977), rejeitam a ideia da prevalência da força e de hierarquia das perspectivas realistas –ainda que o institucionalismo liberal seja compatível ao neorealismo em certos aspectos– o que permite dar uma visão otimista em relação à superação do déficit democrático sistêmico.

O intuito teórico e que predominou no estabelecimento dessas instituições, é claro, uma maior diplomacia e comunicação entre Estados, organizações, e todos os atores internacionais envolvidos nas relações internacionais, pode além de diminuir os conflitos, como até erradicá-los, como entendem os teóricos da paz democrática (Doyle, 1983).

Além disso, a democratização internacional seria um importante passo para atingir a ideia de Kant e sua Paz Perpétua, influenciados por uma governança global. Apesar, em que nesse nível de democratização e ingerência externa, a questão da supranacionalidade por parte das organizações internacionais e a soberania Estatal ainda devem ser debatidas como dois dos principais problemas a serem superados pelas organizações internacionais, e de suas instituições vinculadas, como são os casos da CICIG e MACCIH.

A questão da soberania do Estado que é amplamente discutida dentro do estudo das relações internacionais, e também dentro das perspectivas institucionalistas, passa a ser um ponto primordial de discussão e de entrave teórico. No entanto, qualquer ênfase na soberania é analiticamente enganosa e normativamente questionável, como se percebe na seguinte elucidação (Axelrod y Keohane, 1985: 226):

Mesmo dentro de um mundo de estados independentes que guardam zelosamente sua soberania e protegem seu poder, existe espaço para novos e melhores arranjos para alcançar resultados mutuamente satisfatórios, em termos de bem-estar econômico e segurança militar³.

O trecho acima demonstra claramente a crença institucionalista na mitigação da soberania e do auto-interesse da sobrevivência do Estado, com base na cooperação e redução dos conflitos. Tal cooperação internacional não significaria que, necessariamente apenas trarão resultados positivos, pois uma maior institucionalização internacional pode levar também a um maior poder político por parte das grandes potências, calcadas nos déficits democráticos, legitimando suas ações dentro do sistema internacional⁴, como Estados Unidos, Rússia, e mais recentemente a China vêm fazendo (Axelrod y Keohane, 1985: 253): “A cooperação pode ser projetada para ajudar alguns à custa do resto; e pode acentuar e aliviar a injustiça em um mundo imperfeito”⁵.

Nesse contexto, apesar de uma maior presença das organizações internacionais e da eventual institucionalização no cenário contemporâneo como a CICIG e a

³Tradução própria.

⁴Aos teóricos do neoinstitucionalismo, tais ações estabelecidas pelas grandes potências nas organizações internacionais faz com que exista um cenário menos conflituoso no sistema internacional, do que se esperaria de uma ação unilateral.

⁵Tradução própria.

MACCHI, para os institucionalistas liberais, tais políticas só serão consideradas positivas quando houver o cuidado para que as mesmas não transformem-se em meras legitimadoras do poder das potências desenvolvidas do sistema internacional. Nesse sentido, devemos levar em conta que os maiores financiadores da CICIG e MACCIH são justamente países como EUA, União Européia, Canadá e Suécia, sendo determinantes para que ambas missões pudessem operar através de provimento de fundos e apoio político. Isso contribui para uma desconfiança e um olhar crítico sob essas instituições, sobretudo, ao serem criticadas por sua ingerência externa, quebra de soberania e criação de instabilidade política como resultados negativos das mesmas (Call, 2019).

Mesmo nesse panorama teórico, a análise dessas instituições nos países mostra-se de difícil solução, sobretudo em países periféricos que por possuírem fragilidades estruturais, como a própria concepção de democracia, utilizam-se da soberania para ditar suas políticas de acordo com a realidade conjuntural do país. Tais medidas, proporcionam um empecilho na interferência externa, mesmo nas quais o intuito seja o apoio ao Estado em matérias que são de responsabilidade dos agentes públicos.

Em síntese, é evidente que a teoria institucionalista elabora um plano de controle moderado no cenário internacional, sobretudo àqueles países mais fragilizados no sistema, estabelecendo como limite à soberania, porém, percebe-se que tal intenção deixou de analisar os impactos domésticos dessa interferência, além de propiciar um falseamento nos demais interesses dessas ações, sendo um ponto crucial e que poderá ocasionar na perda de sua legitimidade ao longo do tempo no cenário hondurenho e guatemalteco.

4 A criação da Comissão Contra a Impunidade na Guatemala (CICIG)

Na Guatemala, o ano de 1996 é especial, o Tratado de Paz Firme Y Duradera foi firmado e botou fim à 36 anos de Guerra Civil (1960-1996). O estabelecimento da democracia representativa, com a criação de organismos institucionais, foi um alento para uma população que nasceu e cresceu em meio ao conflito. O Acordo de Paz foi um importante passo para uma maior democratização na Guatemala, no entanto, percebe-se que as fragilidades institucionais domésticas e o atraso econômico permaneceram como grandes entraves para o desenvolvimento de instituições democráticas e eficientes no país (Weld, 2016) (Weld, 2014). Segundo (Morano, 2017) durante o período da Guerra Civil na Guatemala, que devastou as comunidades indígenas do país, foi transformado o aparato estatal do país em uma ferramenta para servir às elites políticas e militares, e as instituições judiciais amplamente degradadas.

O que se chama hoje CICIG, foi idealizada ainda em 2003, como Comisión Internacional contra Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACIS). Este acordo inicial foi rejeitado em um primeiro momento pela Corte de Constitucionalidad (CC) do país, com a alegação de que era contrário a própria Constituição da Guatemala, o que levou uma demora de mais 4 anos para ratificação do acordo entre o governo guatemalteco e a ONU. No entanto, o acordo entre o governo da Guatemala e a Organização das Nações Unidas (ONU), ratificado em 1º de agosto de 2007, possibilitou a criação da CICIG, uma organização independente tanto do ponto de vista político, quanto financeiro (Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala, 2018).

Conforme relatório do Washington Office on Latin America (WOLA), ao analisar o papel da CICIG na Guatemala, descreve-a como um modelo único de cooperação internacional para o fortalecimento Estado democrático de direito. Se a legislação local era anacrônica, a CICIG tinha o mandato de propor reformas, como de fato ocorreu. Segundo (Gutiérrez, 2016: 84): “O princípio de negociação com a ONU sobre a CICIG foi o de soberania compartilhada”, em síntese, a Guatemala cederia parte de sua soberania ao incorporar fiscais e investigadores internacionais, e a ONU cederia também, de alguma maneira, às leis e aos tribunais guatemaltecos, e não aos tribunais internacionais, para sustentar acusações contra os acusados, caracterizando-se um modelo inédito.

4.1 A atuação da CICIG

A organização possibilitou enormes avanços no combate às organizações criminosas, especialmente àquelas atuantes na esfera pública. No entanto, todo o sucesso da CICIG dependeu em grande parte de lideranças políticas locais e internacionais, além de entidades públicas dispostas a enfrentar os graves problemas de corrupção e a falta de transparência das instituições públicas, nesse mesmo sentido, o papel do MP, da Polícia Nacional e dos três poderes tornou-se essencial.

Tal desafio encontrava-se na conjuntura da qual a CICIG estava envolvida, investigando grandes escândalos de corrupção dentro da esfera pública como os casos La Línea ou então o caso do IGSS. Devido aos escândalos políticos, um processo de reforma da justiça foi proposto pela CICIG, através do Ministério Público local e múltiplos setores privados e da sociedade civil em um grande diálogo nacional. Os objetivos dessa reforma eram promover a discussão, aprovação e implementação de reformas concretas ao sistema de justiça, contribuindo na luta contra a impunidade e contra a corrupção, garantindo a independência judicial e o fortalecimento das instituições (Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala, 2018).

Ao contrário do que ocorre com as agências da ONU, havendo um grande suporte externo e financiamento para sua estrutura, a CICIG foi desenvolvida a partir do zero, contratando funcionários que não pertencem diretamente a ONU, excetuando-se o secretário geral. De modo precário, todos os demais membros da comissão foram desenvolvendo mecanismos para que sua estrutura se livrasse dos tradicionais processos regulamentares e burocráticos do país (González, 2018).

O primeiro desafio enfrentado para a sua atuação institucional era compreender não só o enfoque criminal para suas posteriores investigações, mas a própria identidade da comissão. A abordagem dos casos começou a ser desenvolvida através de casos sobre Pavón, Parlacen, Infernito, além de outros. Posteriormente, no decorrer das investigações entendeu-se que uma única estrutura criminosa do topo era responsável por todos esses casos mencionados, então o foco dos casos teve que ir para as estruturas criminosas (Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala, 2018).

Havia também um desafio de âmbito político, ao identificar que as estruturas criminosas se tratavam sobretudo da cúpula política do país, que anteriormente davam base de apoio às investigações. Tal conclusão resultou em uma renúncia em massa de procuradores e investigadores da instituição, alegando conflito de interesses e atraso malicioso em apresentar os casos aos tribunais, havendo uma evidente fraqueza institucional (González, 2018).

No decorrer dos anos e das investigações, encontrado o alicerce das estruturas criminosas e atravessado diversos obstáculos, a comissão conseguiu uma alta eficiência, sobretudo pelo rompimento de aliança com as tradicionais elites do país, obtendo uma autonomia e poder de justiça independente, ao ganhar imenso apoio e credibilidade na sociedade guatemalteca até o fim de suas investigações. A atuação da CICIG foi tão marcante, que em dado momento no ano de 2015, detinha mais de 66% de aprovação por parte da sociedade guatemalteca (Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala, 2018).

Todos esses conjuntos de fatores oportunos em 2015, propiciaram o avanço nas investigações que culminou no famoso escândalo de corrupção, o Caso La línea, concluindo que tanto o presidente da república do país, Otto Pérez Molina, sua vice-presidente Roxana Baldetti e boa parte de seus dirigentes políticos, havia comandado um enorme esquema de corrupção. A partir daí a CICIG passou a participar de casos de corrupção extremamente significativos na Guatemala juntamente Ministério Público guatemalteco, acarretando desde 2007, na investigação de sessenta redes criminosas no país e ajuizando mais de 100 casos, resultando em mais de 300 sentenças condenatórias (Gómez, 2019).

Porém, as contribuições e investigações da CICIG, foram além dos casos de alto impacto. (Call, 2019) aponta que a CICIG propôs exitosamente novas leis e emendas constitucionais, e além disso, propôs transformações nas estruturas internas do Ministério Público⁶. Sobre as diversas contribuições da CICIG, o relatório de 2015, elaborado pelos membros do setor de justiça apontava que (Baquix et al., 2015: 37-38):

A Comissão tratou de diferentes fenômenos criminais –crime organizado, crime comum, feminicídio, corrupção governamental– acompanhando o Ministério Público na investigação de casos de "alto risco", alguns dos quais são mencionados abaixo:

a. Aconselhou a FECCI e outros Ministérios Públicos a melhorar os processos de investigação de casos complexos e observou atentamente a execução do planejamento para tratar do fenômeno das quadrilhas na Guatemala.

b. Levou a julgamento o ex-presidente Alfonso Portillo Cabrera, oficiais militares encarregados de administrar o orçamento do Ministério da Defesa e do Ministro da Fazenda na época, bem como colaboradores e líderes.

c. Apoiou o Ministério Público na investigação e processo criminal contra responsáveis por uma quadrilha violenta envolvida com tráfico de drogas em Zacapa, envolvidos no assassinato de cidadãos nicaraguenses e um cidadão holandês.

d. Investigou uma organização criminosa dedicada ao tráfico de pessoas em sua modalidade de adoções irregulares.

e. Investigou e levou a julgamento uma estrutura criminosa constituída no Ministério do Interior e na Polícia Nacional Civil responsável pela execução extrajudicial de prisioneiros privados de liberdade, em operações do Centro Penal Pavón.

f. Investigou e levou a julgamento uma organização criminosa constituída no Ministério do

⁶Dentre as contribuições legislativas da instituição para fortalecer o combate à criminalidade e à corrupção, sejam por propostas de sua autoria ou que tiveram o seu acompanhamento desde o início, podem ser destacadas em ordem cronológica as seguintes aprovações no congresso de la república (Cicig, 2019): Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal (Decreto 17-2009); Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo (Decreto 21- 2009); Reformas a la Ley Contra la Delincuencia Organizada (Decreto 23-2009); Ley que regula los servicios de seguridad privada (Decreto 52-2010); Ley de Extinción de Dominio (Decreto 55-2010); Ley contra la Corrupción (Decreto 31-2012); Reformas a la Ley de Migración (Decreto 10-2015); Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto 18-2016); Ley de la Carrera Judicial (Decreto 32-2016 y Decreto 17-2017). Além disso, houve uma participação na estruturação de uma Reforma Constitucional da Guatemala, iniciada em 2016, mas que desde 2017, o congresso tem sido omissivo na discussão e aprovação da mesma.

Interior e na Polícia Nacional Civil responsável pelo assassinato de extorsionários de empresas de transporte.

g. Investigou e levou a julgamento uma organização criminosa dedicada ao assassinato do advogado comissionado Rodrigo Rosenberg.

h. Investigou e processou casos relacionados ao tráfico de drogas, como o assassinato de Juancho León, em Amatitlán.

Evidentemente, a atuação da CICIG elencada em seu poder de justiça independente e do apoio da opinião pública, desagradou a cúpula política local, que ao se tornarem alvos de parte das investigações, sentiram-se ameaçadas, acirrando os ânimos entre os mandatários guatemaltecos e a comissão (Call, 2019). Essa tensão política fez com que o governo atual suprimisse gradativamente a autonomia da CICIG, exigindo a substituição do então secretário-geral Iván Velásquez, e mais tarde, declarando-o como persona non grata. Apesar do fracasso do governo com os pedidos de expulsão da CICIG, o entendimento do governo guatemalteco foi de que o trabalho realizado já estaria cumprido, resultando no fim das renovações do mandato de 4 anos, definindo assim a extinção da CICIG ao término do seu mandato em setembro de 2019.

5 A criação da Missão de Apoio e Combate a Corrupção e Impunidade em Honduras (MACCIH)

A origem da MACCIH, deve-se a dois fatores segundo o relatório da (Center For Latin American & Latino Studies, 2018): (i) a crescente taxa de homicídios entre 2010 e 2011 e, (ii) às mobilizações pacíficas de parte da sociedade civil em Honduras. Tais mobilizações ocorreram em 03 de Julho de 2015 no país, devido às denúncias de que a campanha política do Presidente Juan Orlando Hernández teria recebido parte dos 200 milhões de dólares desviados por funcionários de alto escalão do Instituto Hondurenho de Seguro Social (IHSS), deixando a previdência do país em crise.

O movimento, mobilizado por milhares de cidadãos, ficou conhecido como Oposición Indignada, ao protestar utilizando-se de tochas, tornando-se o símbolo das celebrações da independência (Ives y Guimarães, 2016). Nesse cenário de indignação, tais mobilizações perduraram semanalmente até o final de setembro de 2015, acarretando coincidentemente com os escândalos de alta repercussão política na Guatemala (Center For Latin American & Latino Studies, 2018).

Através dos êxitos do caso La Línea na Guatemala, de grande repercussão no cenário hondurenho, ao promover a prisão não somente do presidente Otto Pérez Molina, mas de outros cargos oficiais no governo guatemalteco, teve inevitavelmente um grande apelo popular

em Honduras com toda a onda de protesto que se alastrava, no intuito de criação de uma missão semelhante no país (Ives y Guimarães, 2016). Diante desse panorama, não tardou para que as medidas iniciais fossem tomadas, como (Call, 2019: 07) salienta sobre a criação da MACCIH:

A criação da MACCIH não demorou muito tempo, já que nos meses finais de 2015 e início de 2016 que foi criado o acordo e, em parte, foi realizado em tão pouco tempo devido a pressão que os protestos da sociedade civil estavam gerando sobre o governo de Juan Orlando Hernández, exigindo sua renúncia. Não obstante, este processo envolveu negociações com a ONU e a OEA, duas viagens exploratórias de funcionários da OEA, meses de negociação do mandato que também incluiu a participação do governo dos EUA, ONGs, e negociações com o Congresso

(em 2018 a Corte Constitucional determinou que o acordo criador da MACCIH era constitucional).

À época de seu processo de criação, (Olson y Hyde, 2016) realizaram três recomendações para o sucesso da missão de combate à corrupção, as quais podem ser identificadas como: i) assegurar a independência política e técnica da MACCIH; ii) implementação de recomendações passadas de combate à corrupção e iii) envolvimento efetivo da sociedade civil na implementação da MACCIH.

A implementação da MACCIH foi também defendida por instituições internacionais como o FMI, a qual fortaleceria a institucionalidade e geraria maior estabilidade e confiança, para que o país pudesse atrair maiores Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) que pudessem fortalecer a estrutura econômica do país (La Tribuna, 2016). Tal problemática era evidenciada na massiva exportação de mão-de-obra barata do país e o problema da fuga de cérebros devido aos problemas de segurança e fragilidade institucional, sendo fatores que influenciavam negativamente a atração de IED em Honduras. Ainda, o alto fluxo emigratório hondurenho acabou consolidando um mercado de remessas internacionais provenientes desses imigrantes extremamente significativo para a economia desse país (Banco Mundial, 2018).

Percebe-se, portanto, que a diáspora hondurenha é reflexo fundamentalmente de problemas estruturais significativos no país, que perduram há décadas e anunciam sintomas de um Estado extremamente fragilizado e inseguro, uma dinâmica que parece não cessar diante de tantas crises em sua fronteira entre Guatemala e México.

5.1 A atuação da MACCIH

Em um panorama geral, faz-se necessário trazer à tona os seus principais objetivos, suas áreas de atuação e a estratégia adotada pela missão, haja vista que sua estrutura fora formalizada através da própria Organização dos Estados Americanos (OEA), estabelecida pelo caráter regional com o objetivo de apoiar o combate à corrupção em um dos seus Estados-membro, ao qual facilitaria o seu acompanhamento.

Devido essa estrutura, podem ser identificados 5 objetivos gerais da MACCIH no país (*Latinobarômetro, 2017: 03*): (i) apoiar o cumprimento por parte do Estado Hondurenho dos compromissos internacionais adquiridos por este, por meio da Convenção Interamericana Contra a Corrupção e o MESICIC, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC); (ii) fortalecer e colaborar ativamente com as instituições do Estado hondurenho encarregadas de prevenir, investigar e sancionar atos de corrupção; (iii) contribuir para melhorar a coordenação estrutural entre as distintas instituições do Estado que trabalham no combate à corrupção; (iv) propor ao governo reformas ao sistema de justiça hondurenho, incluindo legislação para fortalecer o combate à corrupção no setor privado e, (v) contribuir e fortalecer os mecanismos de prestação de contas dos órgãos de justiça do Estado frente a sociedade hondurenha, assim como os mecanismos de observação e seguimento do sistema de justiça desde a sociedade civil.

Diferentemente da CICIG, a MACCIH atuou exclusivamente no sentido de desarticulação e combate a redes de corrupção de agentes públicos de médio e alto escalão. Esse enfoque exclusivo aparenta ter frustrado uma grande parcela da população hondurenha, que gostariam que a missão também investigasse casos importantes de violação de direitos humanos sem vínculos com redes de corrupção estatal (*Call, 2019*).

Runde y Rendon (*2016*) alegam que a MACCIH seguiu o modelo básico da CICIG em várias maneiras, como o acesso irrestrito à documentos oficiais e arquivos públicos que auxiliem na investigação e denúncia de casos envolvendo redes de corrupção. Ainda, a MACCIH poderia também selecionar os casos nos quais iria cooperar, ainda que, paulatinamente sua atuação no âmbito institucional hondurenho havia sido extremamente dificultada por parte dos três poderes.

Como foi o caso da criação da Lei de Impunidade em 2017, onde proibiu a MACCIH e ao Procurador Geral, investigar e auditar casos de fundos destinados e recebidos por deputados, servidores públicos, ONGs, organizações privadas de desenvolvimento e fundações, atribuindo essa investigação ao Tribunal Superior de Contas do país. Além disso, o órgão da missão, a Unidade Fiscal Especial Contra a Impunidade e a Corrupção (UFECIC), foi considerada inconstitucional pela Su-

prema Corte hondurenha. Ambos foram considerados duros golpes para a atuação mais autônoma da MACCIH em território hondurenho (*Center For Latin American & Latino Studies, 2018*).

Ainda, diferentemente da CICIG, a MACCIH não pode atuar como co-autora antes que as cortes locais promovam processos disciplinares contra oficiais do governo ou judiciários que se recusem a colaborar com a missão (*Center For Latin American & Latino Studies, 2018*). Esse seria um dos pontos cruciais que diferenciam as duas missões de combate à corrupção, o que leva a MACCIH a possuir uma força relativamente menor que sua homóloga guatemalteca, além disso, diferentemente da CICIG, a MACCIH não poderia receber denúncias diretamente. Diante dessas limitações, o relatório da (*Center For Latin American & Latino Studies, 2018: 47*), evidenciou que “os mesmos limites que se colocaram desde o início da missão, especialmente sua colocação dentro da OEA, deixam claro que a soberania segue sendo um mecanismo poderoso para proteger a impunidade”.

Nesse sentido, o Estado ainda possui uma soberania estatal que dificulta a atuação e investigação da missão em território hondurenho, que por ter sua natureza estabelecida através de mandatos, as tratativas são de fundamental importância para a sobrevivência da missão.

Não tardou para que, diante da inquietação política ocorrida em dezembro de 2019, fortalecida pela derrocada da CICIG na Guatemala, as tratativas com o governo no estabelecimento de ações de colaboração continuada serem retardadas. Tais impasses proporcionaram ao congresso e aos congressistas investigados, a recomendação de descontinuação de novo mandato da MACCIH, por supostamente ter excedido os poderes e violar a constituição. Em um curto período de tempo e com cenário político conturbado, no dia 17 de janeiro de 2020 o governo expôs publicamente o fim da instituição ao não renovar a sua permanência no país.

6 Das comparações e o desfecho das instituições

Como visto, o grande problema dessas instituições internacionais reside na confiança do governo receptor em renovar as suas ações no respectivo país, porém, a pressão política torna-se um fator de extrema importância na tomada de decisão. Contudo, para boa parte da população a atuação dessas instituições representa uma esperança no combate à corrupção e a impunidade, uma vez que a percepção de corrupção nesses dois países está entre os cinco mais altos da América Latina (*Latinobarômetro, 2017*).

Ainda assim, os grandes casos de investigação envolvem núcleos sensíveis da sociedade guatemalteca e hon-

durenha, estabelecendo por vezes o descontentamento de políticos que acabam sendo alvos dessas investigações. Ao utilizar-se da máquina estatal e de sua soberania, o Estado pode facilmente repelir que as ações sejam efetivadas, e apresentar resistência quanto à permanência das instituições, tornando-se essencialmente um jogo político.

Apesar de sua limitação funcional no Estado receptivo, as contribuições das instituições, embora sejam vinculadas a organizações diferentes, tiveram um grande apreço internacional e público, ao legitimar um órgão externo nas investigações estruturais do sistema corruptivo dos países (Call, 2019). As diferenças entre as duas instituições se dá em diversos âmbitos, sendo apresentadas de modo cirúrgico na tabela 1:

De acordo com a tabela, pode-se evidenciar peculiaridades distintas, compreendidas desde a criação das duas instituições e que ditam todo o seu desenvolvimento institucional e consequente autonomia perante o Estado.

Por se tratar de uma instituição inovadora no cenário internacional, a ONU foi a organização internacional vinculada à CICIG, onde foram designadas através do incentivo e apoio do próprio governo guatemalteco. Isso explica a autonomia que a própria entidade detém em suas investigações no Estado, onde obteve eficiência e credibilidade maior nos processos em que a mesma atua, resultando em processos que investigaram a cúpula máxima da política no país, como foi o caso La Línea.

De outro modo, a origem da MACCIH é consequência do apoio popular hondurenho, que ao espelhar-se nos efeitos satisfatórios da CICIG na Guatemala, objetiva não só combater a injustiça e corrupção no país, mas reformular e fortalecer o sistema de justiça, existindo inevitavelmente uma resistência do governo hondurenho em sua atuação. Sendo assim, por se tratar de um fenômeno recente e advindo de um movimento popular no país, a exemplo dos resultados na Guatemala, o órgão vinculado à MACCIH é a OEA, por entender que esse problema local deve ser cada vez mais viabilizado por órgãos regionais, mais próximos no acompanhamento e financiamento da instituição. A diferença entre os modelos da CICIG e da MACCIH pode ser sintetizado por (Looney, 2016: 04):

É fácil enxergar porquê as elites hondurenhas preferem a MACCIH do que uma missão equivalente pelas Nações Unidas. A MACCIH possui o foco de fortalecer o sistema de justiça do país, mas possui um papel muito limitado em rever casos específicos. Adicionalmente, o papel de investigadores internacionais na MACCIH é limitado a consultoria e aconselhamento às autoridades hondurenhas. Em contraste, a CICIG é orientada para apoiar e fortalecer as instituições que investigam e processam crimes. Mais importante, a CICIG possui auto-

ridade e capacidade para iniciar suas próprias investigações nas quais advogados internacionais e juízes podem realizar um papel ativo. O modelo da CICIG, a grosso modo, é muito mais intrusivo e, indiscutivelmente mais efetivo em termos de resultado.

Mesmo com os percalços visíveis da MACCIH, a experiência da mesma demonstrou que as relações políticas com o governo, doadores internacionais, instituição patrocinadora internacional (OEA) e a sociedade civil, foram fundamentais para seus pequenos êxitos. Mesmo com essa dinâmica um tanto enfraquecida da quando comparada à CICIG, boa parte da sociedade civil hondurenha (43%), vêm observando um progresso na redução da corrupção do Estado nos últimos 2 anos (Latinobarómetro, 2017).

Ocorre que o surgimento da missão, influenciada pelo combate à corrupção na Guatemala, fora também utilizado para a sua derrocada, na medida em que também não foi renovado em Honduras à espelha do que ocorreu na Guatemala. Ainda, a MACCIH, embora tivesse o mandato maior à sua permanência, teve somente um mandato sob duração de 4 anos, não existindo o mesmo amadurecimento estrutural da CICIG, e tampouco, a conclusão de investigações em andamento.

Já a CICIG, como demonstrado na Tabela 1, tinha designações mais amplas e com maior efetividade, e por se tratar de algo novo e com grande apelo internacional à época, pôde ter o aval do Estado e a repercussão internacional conjunta para uma maior publicidade e credibilidade em suas ações (Pallister, 2017). Dito isso, pode-se afirmar que o descontentamento político, aguçado paulatinamente, ganhou impulso com o caso La Línea, mas que pelo apelo popular e jogo político acabou por retardar a expulsão da instituição, que só ocorrera definitivamente em 2019.

No decorrer do tempo, foi possível observar uma postura mais rígida do governo nas tratativas com a CICIG, desencadeado por um movimento congressista que pautava-se pela soberania do país. Por certo, a autonomia e influência da instituição que chegará a derrubar um presidente da república, não era vista com bons olhos no âmbito político, sendo repelida gradativamente após 12 anos, tornando-se alvo de comemoração do presidente vigente.

Diante dos resultados comparativos, ao que se percebe, há uma grande preocupação nos dois países que são encaradas da mesma forma, possuem fragilidades institucionais que propiciam uma vulnerabilidade de sua democracia, colocando-se em evidência e preocupação às organizações internacionais. A problematização de uma democracia fragilizada nestes países contribui para ações de afirmações em âmbito internacional, nesse contexto, utilizando-se da teoria da poliarquia, procura-se compreender as condições impeditivas e problemáticas à cons-

Tabla 1: Comparação entre a CICIG e a MACCIH

| | CICIG | MACCIH |
|---|---|--|
| Organização Internacional Vinculada | ONU | OEA |
| Início da Atuação | 2007 | 2016 |
| Fim da atuação | 2019 | 2020 |
| Origem | Governo da Guatemala | Movimento popular Oposición Indignada |
| Objetivos | Investigar crimes de corrupção e impunidade; Fortalecimento do sistema de Justiça | Fiscalizar e combater casos de corrupção de agentes públicos |
| Tempo de renovação | 2 anos | 4 anos |
| Casos de alto impacto | Caso La Línea EUA | Caso IHSS |
| Principais financiadores | Suécia Comunidade Internacional | Estados-membros da OEA |
| Forma de Atuação | Em cooperação com o Ministério Público e Polícia Nacional | Em cooperação com o Ministério Público e Polícia Nacional |
| Realizava co-autoria nos processos criminais? | SIM | NÃO |

Fuente: **Elaboración propia.**

trução de uma democracia de regime poliárquico nesses países.

7 Problemas na construção democrática: uma análise acerca da teoria da poliarquia

Em verdade, tais dilemas vão muito além do âmbito da soberania, de forma que nesse contexto de instabilidade, os obstáculos econômicos, sociais e políticos, tornam-se uma preocupação internacional, sobretudo, no que concerne ao seu desenvolvimento democrático. Países como Guatemala e Honduras, possuem um processo incipiente de estrutura democrática, onde, ao que parece, a opção por uma atuação de instituições internacionais na fiscalização do processo democrático e nas problemáticas conjunturais pareceu uma opção prudente.

Diferentemente das sociedades antigas, na contemporaneidade o conceito de democracia precisou adaptar-se à nova realidade das sociedades complexas. Devido a fatores como a ampla adoção da democracia nos Estados

Modernos e em uma ampliação do acesso aos direitos políticos existe agora um grande número de cidadãos. Podemos presumir que a adoção de uma democracia na contemporaneidade conserva os valores de igualdade entre os cidadãos e que abarque o processo eleitoral representativo e inclusivo passando a ser a necessidade dos novos sistemas políticos (Amorim, 2015). Além disso, aponta-se que a teoria Dahlsiana é eminentemente racional, à medida que enxerga os indivíduos como maximizadores da satisfação de suas preferências, ou seja, Dahl descreve a democracia como sendo essencialmente constituída por relações estratégicas entre os indivíduos (Sales, 2005).

De toda forma, é necessário realizar uma análise do processo de consolidação democrática dos países, através da compreensão dos impactos da CICIG e da MACCIH na construção de instituições domésticas idôneas, nas quais auxiliam na consolidação de fiscalização necessários para uma democracia. Diante disso, tal compreensão é também destinada a verificar o grau de consolidação democrática, ao qual propõe a Teoria da Poliarquia de Robert A. Dahl almejando estabelecer os principais

fatores que limitam o seu desenvolvimento. Através de seus mais diversos estudos e da elaboração da Teoria da Poliarquia, Dahl permitiu uma maior compreensão do que entendemos hoje por Democracia (Limongi, 1997).

A Teoria da Poliarquia, diferentemente da teoria institucionalista, propõe o conceito de Democracia como um ideal a ser perseguido, onde, conforme o regime político do país caminhasse para um maior grau de contestação pública e de inclusividade, mais poliárquico ele aparenta estar, e inevitavelmente aproxima do ideal democrático. Para Robert Dahl, a instalação de regimes competitivos⁷ na região depende veementemente da criação de condições políticas e institucionais para a ampliação do acesso cidadão. Nesse sentido, Dahl buscou recuperar o princípio fundador do regime democrático, a igualdade política (Abu El-Haj, 2014).

Ao analisar o contexto de Guatemala e Honduras, observa que as exigências da participação e inclusão da vida política pós-redemocratização das décadas 1980 e 1990, se fazem presentes através de seis garantias, as quais somente com a satisfação das mesmas um regime poderá ser considerado poliárquico (Dahl, 2006: 99):

- i) funcionários eleitos; ii) eleições livres, justas e frequentes; iii) liberdade de expressão; iv) fontes de informação diversificada; v) autonomia para associações e vi) cidadania inclusiva.

Ao falar do comprometimento destas instituições políticas com a transparência que uma democracia exige, o conceito de *accountability* torna-se extremamente relevante, ao qual é entendido pela capacidade de um determinado sistema política prestar contas ao próprio Estado (O'Donnell, 1998).

É uma sujeição do poder público à população e às instituições de constrangimento, e representa um fator relevante para a análise do desenvolvimento democrático nos países em estudo:

Democracia não é somente um regime político poliárquico, mas também um modo particular de relacionamento entre estados e cidadãos e, dentre os próprios cidadãos, sob um tipo de lei que, em complemento à cidadania política, defende a cidadania civil e uma rede completa de *accountability*

(O'Donnell, 1998: 27).

Sendo assim, há uma relação proporcional entre democracia e *accountability*, na medida em que quanto maior o estágio democrático de um país, maior o interesse e o comprometimento pela *accountability* (Amorim, 2015).

⁷O conceito é o resultado de Democracias Representativas modernas que satisfazem as condições democráticas e institucionais propostas por Robert Dahl.

Nesse sentido, o estudo da estruturação democrática mostra-se ainda mais pertinente, uma vez que compreende não somente a sua relação direta com a poliarquia, mas também um compromisso institucional, de forma horizontal e social, de forma vertical, com uma rede de *accountability* estruturada nas mais diversas camadas do Estado (Dahl, 2006). Ainda, o restabelecimento das eleições e o surgimento da possibilidade de contestação política tornam-se os indicativos iniciais, dos quais países tradicionalmente oligárquicos estão rumando para uma poliarquia, embora, a dificuldade da inclusão política, coloca em xeque a categorização dos regimes como poliárquicos e inclusivos.

Nesse cenário, a fragilidade da *accountability* horizontal na América Latina torna-se um dos pontos abordados (Barquero, 2002). Isso significa que os principais componentes liberais e republicanos dessas novas poliarquias⁸ são frágeis. Essas novas poliarquias seriam uma síntese de três tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanism. Nesse contexto, as ações de *accountability* horizontal podem influenciar nessas esferas:

A democrática violada por decisões que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzem fraudes nas eleições; a liberal infringida, quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias, tais como a inviolabilidade de domicílio, a proibição da violência doméstica e a tortura, etc; e a republicana que refere-se às ações das autoridades, eleitas ou não, que implicam uma séria desconsideração das exigências postas pela tradição republicana, ou seja, que se sujeitem a lei e/ou deem decisiva prioridade aos interesses públicos e não aos seus próprios interesses privados”

(O'Donnell, 1998: 86)

A independência e autonomia de agências que exercem um papel preventivo de fiscalização do governo (Tribunal de Contas da União, Procuradoria de Direitos Humanos, Controladoria Geral de Contas, Polícia Federal) são necessários para que um regime disponha de maior *accountability* horizontal. Mesmo em países marcados pela institucionalização da corrupção, como no caso estudado, a emergência de líderes comprometidos com os princípios liberais e republicanos podem gerar apoio da opinião pública em geral e um conseqüente maior comprometimento com a fiscalização institucional (O'Donnell, 1998).

Apenas garantir que as eleições sejam exequíveis não garante um regime democrático. Há graus de democracia que variam de acordo com o acesso aos direitos e

⁸Refere-se ao estabelecimento de regimes dotados de alto grau de contestação pública e de inclusividade do sufrágio.

liberdades, a participação, a transparência e responsabilidade pública, bem como com o contexto social. Neste sentido, o nível de desigualdade social existente em uma democracia modifica a avaliação deste regime. Isto porque, primeiramente pela noção de agentes, se um sistema é desigual ao ponto que incapacita um grupo de indivíduos de terem sua própria autonomia e capacidade cognitiva de escolha, a desigualdade torna a democracia inviável. Um segundo ponto é que uma situação de discriminações e pauperismo conduz, conseqüentemente, à limitação de busca por direitos (Dahl, 1971).

Evidentemente, há características para afirmar que Guatemala e Honduras, assim como a maioria dos Estados centro-americanos modernos, são poliarquias em estruturação, sendo relativamente responsáveis do ponto de vista institucional. Todavia, a desigualdade de amparo político e a obscuridade em que trabalham boa parte das instituições locais, tornam-se fatores impeditivos na possibilidade de um governo consolidado e plural, de cunho responsável e representativo, e por consequência, estabelecido sob um caráter mais democrático.

É diante desse prisma, que instituições atreladas às organizações internacionais, tais como os exemplos da CICIG e MACCIH, figuram-se no cenário interno destes países mais fragilizados, ao auxiliar no controle e fiscalização das instituições domésticas. Nesse sentido, a atuação da CICIG e da MACCIH é qualificada pela estruturação das instituições domésticas de fiscalização, agindo em conjunto com elas na investigação de casos de corrupção. Todavia, seu impacto para o desenvolvimento de uma Democracia representativa moderna, ou seja, de regimes competitivos, é ainda dependente dos esforços internos para alcançar resultados significativos.

Tal democracia representativa em sociedades cada vez mais populosas as quais inexistem condições logísticas de desempenhar-se a democracia direta, representantes são eleitos com a finalidade de representar os interesses públicos e as pautas partidárias escolhidas pela população. Assim, para assegurar o correto comportamento do governo é necessário tanto uma transparência dos atos dos representantes, como um grau de educação política cidadã, conscientizando a população quanto a necessidade de assegurar que os interesses do governo andam em consonância com os interesses da sociedade civil (Bobbio, 1984).

Além disso, como bem esclarece (Moore, 1975), há um obstáculo conjuntural que se refere à falta de transparência em que os governos realizam suas políticas, possibilitando os casos de corrupção e de atitudes antidemocráticas nas mais diversas esferas e instituições, e que acabam por afastar o cidadão do campo político ao dificultar a fiscalização política da população para com o governo. Tal desafio, do ponto de vista poliárquico, acarretou no estabelecimento de instituições internacionais como a MACCIH e CICIG, deixando claro que os mecanismos de ajuda externos foram necessários não só

pela parte fiscalizadora como pelo fortalecimento destas instituições.

Evidencia-se que a importância à análise e aos fatores condizentes à soberania e à democracia, dizem respeito muito mais à conjuntura do Estado em si, como fatores domésticos, econômicos, políticos e demográficos. Percebe-se que nesse cenário, as instituições internacionais, embora com sua legitimidade para agir, não tornam um Estado mais democrático e como consequência, uma solução para na eficiência de políticas públicas.

Neste caso, estímulos às instituições domésticas, como o próprio Ministério Público e a polícia, ligadas diretamente ao combate da fiscalização e transparência, podem ser consideradas soluções ainda mais vantajosas do que o estabelecimento das instituições internacionais no país, que por possuir uma visão internacional do ambiente na forma a qual a estruturação democrática deve acontecer no país, torna-se alvo de inúmeras críticas que acarretam em sua destituição.

Por concreto, são por medidas internas, surgidas no próprio seio do Estado, como instituições políticas e leis que se tornam recursos de fundamental importância e mais eficazes, por atingir toda a conjuntura e dinâmica do Estado, longe de qualquer interferência ou influência externa. Obviamente, tais problemas têm raízes mais profundas, que para a sua maior eficácia merecem atenção, sobretudo de aspectos internos do próprio Estado, que embora obtenha algum ganho democrático ao relativizar a sua soberania, o desenvolvimento de mecanismos internos possibilitará uma eficácia superior.

Por fim, conclui-se que a importância de instituições vinculadas a organizações internacionais na condição de ingerência externa, como os casos de CICIG e MACCIH, são limitadas do ponto de vista da *accountability* diante de uma resistência e força política nos países, cuja conjuntura doméstica torna-se fundamentalmente necessária para ditar um maior desenvolvimento poliárquico no país, na medida em que problemáticas envolvendo a soberania não serão atingidos.

8 Conclusões

Como demonstrado ao longo do trabalho, de uma forma geral, MACCIH e CICIG, embora com diferenças notáveis, puderam contribuir com investigações importantes nos Estados, em decorrência das políticas públicas ao combate à corrupção nos países estarem comprometidas.

O surgimento da comissão na Guatemala, foi uma maneira de alterar o descontentamento público e internacional acerca de um Estado com níveis de corrupção e violência alarmantes. O caso La Línea e sua repercussão para os demais países latino-americanos, demonstrou-se um divisor de águas na projeção de novas instituições

internacionais em países com a mesma problemático, sendo um fator primordial para o surgimento da MACCIH em Honduras. Contudo, ao estabelecer uma interferência externa na justiça em outro país na região centro-americana, optou-se por dar-lhe características diferentes ao estabelecer a OEA para gerenciar esse combate à corrupção que se apresenta regionalizada.

A MACCIH, apresentou uma dinâmica extremamente conturbada desde seu início, onde as recomendações apontadas por especialistas para a consolidação dos objetivos gerais da missão foram sistematicamente sabotadas pelas autoridades hondurenhas, assim como a última atuação investigativa da CICIG. Apesar dos grandes avanços ao combate à corrupção na Guatemala e Honduras, ao observar estruturalmente as fragilidades e limitações que foram impostas, pode-se evidenciar em três fatores que dificultaram a ação de instituições como a CICIG e a MACCIH, são eles: (i) O descontentamento político, ao identificar a corrupção nos dois países sob um caráter estrutural; (ii) As mudanças de governo, possibilitando opiniões diferentes acerca do funcionamento da instituição e (iii) O sentimento de soberania e nacionalismo das nações pela ingerência interna, cujas investigações poderiam modificar substancialmente o país, não sendo bem representadas.

A análise das fragilidades e dos dilemas que permeiam essas instituições, haja vista que nos fornecem elementos similares de criação e derrocada das mesmas, foram abordadas pela teoria institucionalista e pela teoria da poliarquia através da *accountability*, com o intuito de demonstrar que tais problemáticas vão além da tradicional dicotomia entre soberania e ingerência externa para serem efetivamente resolvidas.

Sob o viés institucionalista e das organizações internacionais, viabilizam uma maior cooperação no sistema internacional, demonstrando um cenário claramente otimista, ao apresentar a inevitabilidade de sua autonomia e busca de interesse internacional. Porém, tais resultados, no entanto, referem-se no âmbito doméstico da Guatemala e Honduras, que gradativamente, passam a questionar a constitucionalidade dessas instituições, em prol de sua soberania e seu poder, ao exercer determinadas atribuições em processos judiciais.

São justamente por questões no próprio seio do Estado-nação que evidenciam o grande problema destes países. Diante disso, através dos resultados, viabilizou-se a utilização da teoria da poliarquia na consolidação democrática dos países, o que acaba sendo um contraponto da própria teoria institucionalista, certificando-se a mais adequada na conjuntura das instituições presentes no aspecto doméstico desses países, onde, mesmo estabelecidas em território estrangeiro, tais instituições internacionais devem sempre estarem sujeitas ao ideal da soberania e por fatores conjunturais do próprio Estado, sendo possível através da análise de *accountability*,

utilizarem-se destes fatores como modo de reafirmar a sua democracia.

A despeito dos percalços, MACCIH e a CICIG demonstraram que com uma mínima cooperação das autoridades e instituições nacionais, as instituições híbridas podem fazer diferença nas investigações contra corrupção que envolvem o alto escalão do Estado. No entanto, a cooperação com o governo, necessária para o desenvolvimento das investigações, foram obstaculizadas na medida em que ameaçados os aliados políticos e econômicos. Como saída, no âmbito da teoria institucionalista, o suporte externo e interno por parte da sociedade civil, das mídias locais e internacionais, e a independência e autonomia investigativa sobre os agentes públicos e privados dos países, tornam-se primordiais para eventuais instituições internacionais ao desenvolvimento democrático.

Contudo, sobretudo pela falta na eficácia das políticas públicas, há uma multiplicidade de grupos envolvidos na disputa política, podendo ser definidos por estas entidades internacionais, ainda que fundamentados por um ambiente democrático. Desta maneira, conclui-se que embora as instituições tenham obtido sucesso em boa parte das investigações, com o auxílio destinado pontualmente a fatores de fiscalização e transparência do Estado receptivo, a construção de um regime democrático e de caráter eficaz não depende das atuações destas instituições internacionais, sendo um fator exclusivamente doméstico, ao qual, a reafirmação de sua democracia passa inevitavelmente pela conjuntura interna do país, através de ocorrências internas que viabilizem a modificação das estruturas vigentes, tendo por fito a redução das críticas e problemáticas vigentes de uma ingerência externa nestes países.

Referências

- Abu El-Haj, N. (2014). Robert dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 13:7-17.
- Axelrod, R. y Keohane, R. O. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World Politics*, 38(1):226-254.
- Banco Mundial (2015). *World Development Indicators Database. Total GDP 2015*. World Bank.
- Banco Mundial (2018). *World Development Indicators Database. Total GDP 2018*. World Bank.
- Baquiáx, J. F., Álvarez, L. A. A., Bonilla, H. M. L., y Barrientos, R. L. R. (2015). *Análisis y Evaluación de Resultados Obtenidos por la Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala: Informe elaborado por la instancia coordinadora para la modernización del sector justicia*. Periódico Plaza Pública, Guatemala.

- Barquero, M. . (2002). Democracia, cultura e comportamento político. En Perissinotto, R. y Fucks, M., editores, *Democracia teoria e prática*. Relume, Rio de Janeiro.
- Bobbio, N. (1984). *O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo)*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Bobbio, N. (1995). *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Editora UNB, Brasília.
- Call, C. (2019). Misiones internacionales contra la impunidad y la corrupción en Guatemala y Honduras: ¿lecciones para el salvador? *CLALS Working Paper Series*, 21.
- Center For Latin American & Latino Studies (2018). Avances y desafíos: Informe sobre los primeros dos años de la misión de apoyo contra la corrupción y la impunidad en Honduras (Maccih). *CLALS Working Paper Series*, 16.
- CEPALSTAT (2018). *Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina*.
- Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala (2018). Fortalecimiento al ministerio público.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R. (2006). *Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou*. Universidade de Brasília, Brasília.
- Damasceno, A. O. (2007). Integração financeira internacional e crescimento econômico: uma crítica à abordagem convencional. *Economia e Sociedade*, 16(2):171-198.
- Doyle, M. (1983). Kant, liberal legacies and foreign affairs. *Philosophy and Public Affairs*, 12(3):205-235.
- Global Impunity Index (2017). *Dimensiones de la impunidad Global*. Universidad de las Américas Puebla, México.
- Gómez, V. I. (2019). Carta del comisionado de Cicig para el secretario general de la onu.
- González, L. Z. (2018). La comisión internacional contra la impunidad en Guatemala (Cicig): una organización autodirigida. *Foro internacional*, 233(LVIII):493-536.
- Gutiérrez, E. (2016). Guatemala fuera de control: La Cicig y la lucha contra la impunidad. *Revista Nueva Sociedad*, 263.
- Ives, D. y Guimarães, B. G. (2016). Anti-corruption organisms and us hegemony in central america. *Revista Conjuntura Austral*, 7(37):4-8.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little, Brown, Boston.
- Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2):185-205.
- La Tribuna (2016). Maccih atraerá inversión extranjera a Honduras, según fmi.
- Latinobarómetro (2017). *Informe Latinobarómetro 2017: opinión pública latinoamericana*. Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile.
- Limongi, F. (1997). Prefácio. En Dahl, R., editor, *Poliarquia: Participação e Oposição*. Editora Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Looney, R. (2016). Migrants are the symptom, good governance is the cure. *Foreign Policy*.
- Moore, J. B. (1975). *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Edições Cosmos y Livraria Martins Fontes, Lisboa y Santos.
- Morano, G. M. (2017). Cicig in Guatemala: The institutionalization of an anti-corruption body. *Honors Theses*, 851.
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliárquias*. Editora Lua Nova, São Paulo.
- Olson, E. y Hyde, K. (2016). *Strengthening the MACCIH: Next Steps in Honduras' Fight against Corruption and Impunity*. The Wilson Center, Washington.
- Pallister, K. (2017). Guatemala: The fight for accountability and the rule of law. *Revista Ciencia Política*, 37(37):471-491.
- Runde, D. F. y Rendon, M. (2016). Maccih: Catalyzing honduran institutional reform?
- Sales, C. (2005). As máscaras da democracia: Notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. *Revista Sociologia Política*, 24:233-245.
- Weld, K. (2014). Paper cadavers.