

Relatório de projeto de pesquisa:  
**A promoção da democracia via organizações internacionais: o caso da Organização das Nações Unidas**

Bolsista: Danilo Marcondes  
Professor orientador: Andrea Ribeiro Hoffmann  
Instituto de Relações Internacionais  
IRI/PUC-Rio  
Agosto de 2007

*“It is almost universally felt that when we call a country a democracy we are praising it”*  
George Orwell, **A collection of essays**, 1954.

### **Introdução**

O objetivo desta pesquisa é analisar o crescente envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) com a promoção da democracia, principalmente após a divulgação da Declaração do Milênio de 2000 e a criação em julho de 2005 do Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF).

A pesquisa se concentra em uma análise das atividades do Fundo, mas também percebe a importância de se analisar outros esforços relacionados à promoção da democracia realizados através de organizações internacionais como, por exemplo, a União Européia (UE) e a Comunidade das Democracias, a análise desses esforços adicionais permite uma avaliação melhor do processo de promoção da democracia via ONU.

Apesar da pesquisa se beneficiar do fato de que a criação do UNDEF e a crescente visibilidade de organizações como a Comunidade das Democracias tem instimulado a produção de análises acadêmicas de relações internacionais e de ciência política voltadas para a análise da promoção da democracia por organizações internacionais, o tema permanece pouco explorado academicamente nas áreas de Ciências Sociais e Relações Internacionais.

Entre os principais questionamentos que a pesquisa procura abordar estão: Como uma instituição (as Nações Unidas) que é ela própria acusada de possuir um déficit democrático quanto ao seu processo de tomada de decisão e quanto à composição de seus órgãos pode promover a democracia? E como uma instituição que nunca estabeleceu a democracia como um critério para adesão vem tomado uma postura mais ativa na defesa da promoção da democracia? A pergunta final está relacionada ao questionamento se seria possível em ações futuras da ONU legitimizar-se numa intervenção aprovada pela organização com base na promoção da democracia?

A pesquisa parte ainda de duas hipóteses: primeiro, de que ocorreu uma evolução dentro da ONU sobre qual deveria ser o papel da organização no que diz respeito à promoção da democracia partindo de uma concepção mais limitada de apoio à realização de eleições e monitoramento de eleições para uma concepção mais ampla ligada à importância da sociedade civil e ao respeito aos direitos humanos; segundo, de que o sucesso da promoção da democracia a nível nacional deve ser acompanhado por esforços de promoção da democracia no nível das instituições internacionais.

A promoção da democracia não é exclusividade da Organização das Nações Unidas, sendo também um item na agenda de organizações como a UE e a OTAN, no entanto, a particularidade da ONU e sua relevância e carácter universal tornam relevantes a análise dos esforços de promoção da democracia pela ONU. Como coloca Sousa:

As organizações internacionais têm sido instrumentos fundamentais de estabilidade, por meio de actividades de monitorização, assistência aos processos reformistas e apoio jurídico-legal à democratização. O carácter multidimensional das suas abordagens, incluindo aspectos políticos, jurídicos, económicos, sociais e culturais da vida de um Estado, tem fornecido um enquadramento seguro para o desenvolvimento e para a democratização, por exemplo, na implementação de programas de reforma do sistema judicial ou na adopção de nova legislação de cariz liberal. A sua actuação ao nível, quer da sociedade civil, quer das entidades governativas responsáveis, tem permitido uma abordagem integrada e uma resposta mais eficaz aos desafios da democratização. Além do mais, pelo facto de implicarem a partilha de regras e objectivos comuns, sugerem um nível aprofundado de interacção entre os seus membros, promovendo princípios de cooperação e complementaridade (Sousa, 2006, p 12).

### **Histórico de promoção da democracia pelas Nações Unidas**

Apesar do termo democracia não ser mencionado na Carta das Nações Unidas, muitos analistas reconhecem que o facto da Carta apresentar no seu preâmbulo a frase “Nós os povos das Nações Unidas....” pode ser considerado um exemplo do reconhecimento do princípio fundamental da democracia, de que a autoridade soberana dos Estados decorre da vontade do povo, e sendo as Nações Unidas uma organização composta por Estados, a legitimidade da própria ONU decorreria também da vontade popular.

Assim como a Carta, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reconhece que todos os indivíduos nascem livres e têm direito a fazer parte do governo de maneira directa ou através de representantes livremente escolhidos, e a resolução da Assembleia Geral intitulada Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais de 1960<sup>1</sup> que reconhece que todos os povos têm o direito de determinar livremente sua condição política, são consideradas parte do arcabouço normativo que constitui a base para o papel da ONU na promoção da democracia (Joyner, 1999, p 338).

Alguns autores colocam a recusa por parte do Comité de Credenciais da Assembleia Geral em credenciar os governos do Haiti, Serra Leoa, Camboja, Afeganistão e Libéria durante a década de 90 por considerarem que os governos desses Estados haviam chegado ao poder derrubando governos democraticamente eleitos como uma forma de preocupação das Nações Unidas com a democracia (Griffin, 2000, p 726).

Joyner situa a retomada dos esforços por parte das Nações Unidas em chamar atenção para valores e sistemas democráticos quando da ocorrência da primeira

---

<sup>1</sup> Para o texto completo em português da Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral de 14 de dezembro de 1960. ver: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Bem\\_estar\\_desen\\_soc/texto/texto\\_1.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Bem_estar_desen_soc/texto/texto_1.html) acesso em 16 de abril de 2007

Conferência de Democracias Novas e Restauradas<sup>2</sup> em Manila nas Filipinas em junho de 1988, na qual treze Estados estivera presentes, essa primeira conferência foi seguida de uma segunda conferência em Manágua, Nicarágua, em julho de 1994 da qual setenta e quatro Estados participaram ( Joyner, 1999, p 335).

A idéia inicial por trás das conferências era de que os processos de democratização que vinham ocorrendo naquele momento ( fim da Guerra Fria) deveriam ser apoiados através de uma cooperação internacional, ou seja, que os Estados que estavam passando por processos semelhantes de redemocratização, ao atuarem de maneira conjunta poderiam superar os desafios e obstáculos internos e externos à democratização<sup>3</sup>.

Em 1992 foi criada a Divisão de Assistência Eleitoral vinculada ao Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado, sendo que desde a sua criação até hoje a Divisão já auxiliou oitenta e três Estados membros. No ano de 1994, a Divisão foi transferida para a competência do Departamento de Operações de Paz, numa tentativa de fundir as funções dos dois departamentos que envolviam operações de campo. Em julho de 1995, a Divisão voltou para a competência do Departamento de Assuntos Políticos.

A Divisão tem as funções de prover assistência técnica eleitoral aos Estados membros, de ser a guardiã da memória institucional das Nações Unidas no campo de assistência eleitoral, de coordenar e auxiliar as atividades dos observadores internacionais nas eleições, colaborar com outras agências e departamentos da ONU em elaborar projetos de assistência eleitoral e os componentes de eleitorais das operações de paz.

As instruções e precondições para a realização de assistência eleitoral pelas Nações Unidas estão descritas na resolução da Assembléia Geral 49/675 anexo III, que determina que os pedidos de assistência eleitoral devem ser feitos com uma antecedência de no mínimo doze semanas da realização das eleições, sendo que três precondições devem ser preenchidas: primeiro, é necessário um pedido formal por escrito de assistência eleitoral por parte do governo do Estado membro, segundo, é necessário que seja realizado um estudo para determinar se as Nações Unidas devem prestar assistência eleitoral no país e qual tipo de assistência é o mais adequado, a terceira e última precondição determina que para que a organização, condução, supervisão e verificação do processo eleitoral serem feitas é preciso que seja expedido um mandato formal, seja pelo Conselho de Segurança ou pela Assembléia Geral.

Como coloca Joyner, um dos principais objetivos a longo prazo da assistência eleitoral fornecida pela ONU é a de construir nas populações locais a confiança no processo político democrático e desenvolver uma capacidade local de realizar eleições ( Joyner, 1999, p 348).

Em 1994, a Assembléia Geral na sua resolução 49/30 de sete de dezembro pediu que o Secretário Geral realizasse um estudo sobre formas de como o sistema das Nações Unidas poderia apoiar os esforços dos governos em promover e consolidar novas democracias e democracias restauradas e apresentar um relatório nesse sentido na 50ª sessão da Assembléia Geral.

Como já vimos pela criação da Divisão da Assistência Eleitoral, a gestão de Boutros Boutros Ghali como Secretário Geral representou um momento importante do

---

<sup>2</sup> Para maiores informações sobre as Conferências das Democracias Novas e Restauradas ver: <http://www.icnrd6.com/>

<sup>3</sup> Ver <http://www.icnrd6.com/generalinfo.php> acesso em 14 de agosto de 2007.

reconhecimento do papel que as Nações Unidas deveriam desempenhar na promoção da democracia, sendo que esse reconhecimento foi expresso pelo lançamento da Agenda para a Democratização<sup>4</sup>, lançada em 1996 no contexto do lançamento da Agenda para a Paz (1992) e da Agenda para o Desenvolvimento (1994). O documento foi produzido com o objetivo de aprofundar o conhecimento e a compreensão sobre os esforços da ONU em prol da democratização.

A agenda reconhece os benefícios da democratização, entre eles, o de tornar as sociedades mais abertas e os governos mais receptivos às demandas da sociedade. O documento reconhece que democracia contribui para a preservação da paz, assegura a justiça e os direitos humanos e promove o desenvolvimento econômico e social.

O documento reconhece a falta de uma definição de democracias, mas afirma que isto não cria um empecilho já que o essencial é a existência de uma prática democrática. Nesse mesmo sentido, a agenda reconhece que seria contraproducente se a ONU elaborasse um modelo de democracia já que para o processo de democratização se desenvolver e se afirmar é preciso que ele seja uma iniciativa da própria sociedade local. A agenda reconhece também que cabe a cada sociedade deve decidir o momento e o ritmo certo para iniciar seu processo de democratização e a ONU só irá agir em auxílio dos países após receber um pedido formal de ajuda

No entanto, a agenda cita alguns pré-requisitos para o processo de democratização: primeiramente a existência de um Estado capaz de prover condições para a realização de eleições livres e justas e de garantir o desenvolvimento e a manutenção de instituições necessárias para a prática democrática; em segundo lugar, é preciso que haja um esforço para se criar uma cultura política não violenta, baseada num consenso político que inclua a aceitação que a vontade do povo é a base da autoridade do governo, que todos os indivíduos tem direito a fazer parte do governo, que devem ocorrer eleições periódicas e isentas e que o poder se alterna através do sufrágio popular e não pela intimidação ou pela força e que as minorias políticas tem direito de expressar sua opinião, o terceiro pré-requisito diz que deve haver um equilíbrio entre o governo e a sociedade civil e que o apoio a democracia deve ser associado ao apoio ao desenvolvimento de forma que os direitos econômicos e sociais e civis e políticos sejam respeitados ( Ghali, 1996, p 8-9)

No mesmo ano de 1996, a Comissão de Direitos Humanos adotou um Comentário Geral sobre o artigo 21<sup>5</sup> da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirmava que o artigo estabelecia o núcleo do que seria a governança democrática e que reconhecia além da importância da realização de eleições, “a importância da participação dos cidadãos nos debates públicos e no diálogo constante entre os cidadãos e seus representantes políticos”( Bowden & Charlesworth, 2006, p 2).

---

<sup>4</sup> Para o texto completo em inglês da Agenda para Democratização ver: [www.nigd.org/towards-a-global-civil-society/NRD/an-agenda-for-democratization.pdf](http://www.nigd.org/towards-a-global-civil-society/NRD/an-agenda-for-democratization.pdf) acesso em 16 de abril de 2007

<sup>5</sup> O artigo 21 no seu original em inglês, prevê que:

- (1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.
- (2) Everyone has the right of equal access to public service in his country.
- (3) The will of the people shall be the basis of the authority of government, this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures. Ver Bowden & Charlesworth, 2006, p 2

Em 1998 a UNESCO criou um Painel Internacional sobre Democracia e Desenvolvimento com o objetivo de analisar a relação entre democracia e desenvolvimento e para fornecer recomendações para projetos futuros da UNESCO ligados a democracia, sendo que em 2002, este Painel, liderado pelo ex-Secretário Geral Boutros Boutros Ghali, publicou um relatório intitulado “A interação entre democracia e desenvolvimento”<sup>6</sup>.

Em dezembro de 2000, os Estados reunidos na Conferência das Democracias Novas e Restauradas em Cotonou, Benin requisitaram ao Secretário Geral da ONU a criação de um ponto focal sobre democracia dentro do Secretariado, e na Cúpula do Milênio do mesmo ano, a seção V da Declaração do Milênio<sup>7</sup> nos seus parágrafos 24 e 25 afirma que:

V. Human rights democracy and good governance

24. We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development

25. We resolve therefore: (...) to strengthen the capacity of all out countries to implement the principles and practices of democracy and respect for human rights, including minority rights.

Ainda em 2000, o PNUD colocou a governança democrática como prioridade de seus programas de cooperação para o desenvolvimento, direcionando parte dos seus recursos para esta área.

Em 2001, a Assembléia Geral, por meio de sua resolução 56/96 de 14 de dezembro de 2001<sup>8</sup> pediu ao Secretário Geral que considerasse propostas para o fortalecimento do apoio realizado pelo sistema das Nações Unidas aos Estados membros na consolidação da democracia.

Em 2004, o presidente dos Estados Unidos, George Bush em seu discurso perante a Assembléia Geral propôs a criação de um Fundo das Nações Unidas para a Democracia<sup>9</sup>.

Em setembro de 2005, no encontro de revisão da Cúpula do Milênio, representantes de mais de 150 Estados membros afirmaram seu apoio ao UNDEF, e a declaração final do encontro, reconheceu que a democracia é um valor universal baseado na livre vontade do povo em determinar seu sistema político, econômico, social e cultural, o documento afirmou ainda que não existe um modelo único de democracia e que os princípios da soberania e da auto-determinação devem ser respeitados quando se considera a promoção da democracia. A declaração reconheceu tambem a interdependência entre democracia, desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos.

---

<sup>6</sup> Para a versão completa do documento em inglês ver: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001323/132343e.pdf> acesso em 16 de abril de 2007

<sup>7</sup> Para a versão completa do texto da Declaração do Milênio, em português ver: <http://www.dgfdc.min-edu.pt/inovbasic/biblioteca/dh-milenio/declaracao-milenio.pdf> acesso em 16 de abril de 2007

<sup>8</sup> A resolução 56/98 pede que :??

<sup>9</sup> Para a versão integral em inglês do discurso do presidente Bush ver: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/09/20040921-3.html> acesso em 16 de abril de 2007

## A criação do UNDEF

O Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF) foi estabelecido em quatro de julho de 2005 pelo Secretário Geral Kofi Annan e começou suas atividades práticas em seis de março de 2006, até o presente momento o Fundo recebeu um total de 61.2 milhões de dólares de 28 Estados membros<sup>10</sup>. A prioridade do UNDEF é a promoção da democracia pelo mundo, provendo assistência a entidades governamentais, não-governamentais, nacionais, regionais e internacionais, incluindo agências, órgãos, programas e departamentos das Nações Unidas. Dentre as áreas de ação prioritária do Fundo estão: o fortalecimento da sociedade civil, educação cívica, o registro de eleitores e o fortalecimento de partidos políticos e a promoção do acesso dos cidadãos à informação.

O Fundo é composto pelos seguintes órgãos, que funcionam como mecanismos de administração:

-Escritório do Fundo das Nações Unidas para a Democracia, dirigido por um diretor executivo e composto de um staff de funcionários especializados. A principal função do escritório é desenvolver políticas e estratégias para a promoção da democracia sendo que o Escritório também estabelece os critérios para financiamento juntamente com o Grupo Consultivo, analisa as propostas de projetos que serão submetidas ao Conselho Consultivo, provém suporte administrativo às atividades do Fundo, assim como cuida de todos os aspectos ligados à alocação dos fundos providos pelo UNDEF.

-Conselho Consultivo (*Advisory Board*) é composto de 17 membros, incluindo representantes dos Estados que são os maiores contribuintes para o Fundo, assim como representantes dos Estados membros escolhidos pelo Secretário Geral para garantir o princípio clássico da ONU de representação geográfica equitativa, assim como representantes da sociedade civil e representantes pessoais do Secretário Geral<sup>11</sup>.

- Grupo Consultivo (*Programme Consultive Group*) é composto por sete representantes de agências, programas e departamentos diferentes da ONU, sendo eles o Departamento de Assuntos Políticos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Departamento de Operações de Paz, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), o Escritório das Nações

---

<sup>10</sup> Para informações detalhadas sobre origens, abrangência e objetivos do Fundo ver: <http://www.un.org/democracyfund/XTOR.htm>

<sup>11</sup> O Conselho Consultivo do período 2006-2007 é composto de: Austrália, França, Índia, Alemanha, Catar, EUA ( como maiores contribuintes para o Fundo), Benin, Chile, Hungria, Indonésia e África do Sul ( segundo critérios de representação geográfica equitativa), representantes da World Alliance for Citizens Participation (CIVICUS), da Comissão Internacional de Juristas, o professor da Universidade de Columbia Michael Doyle, o professor da Universidade de Notre Dame Guilherme O'Donnell, Rhima Khalaf, ex-Vice Secretário Geral e Diretor do Escritório dos Estados Arabes do PNUD e o Sr Amir A Dossal, Diretor-Executivo do Fundo das Nações Unidas para Parcerias Internacionais em caráter ex-officio.

Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos e o UN Development Group Office. A função deste grupo é fornecer apoio ao Conselho Consultivo em relação ao financiamento e aos projetos de atuação do Fundo. Um dos representantes serve como chefe do Grupo.

Acordos institucionais têm sido concluídos com o Clube de Madrid, o Instituto para Democracia na África do Sul, e o Fundo tem fornecido apoio à Comunidade das Democracias e a Conferência Internacional das Democracias Novas e Restauradas.

No que diz respeito à sociedade civil é importante lembrar também que 60% dos primeiros projetos que receberem recursos financeiros do Fundo foram submetidos por organizações da sociedade civil, entre elas grupos de ativistas de direitos humanos, de mulheres e de grupos indígenas, o que mostra o reconhecimento cada vez maior por parte das Nações Unidas de que as ONGs são parceiros essenciais nas estratégias de democratização e que podem servir como canais para o fornecimento de assistência ( Joyner, 199, p 342).

Os termos de referência do Fundo incluem alguns elementos que são entendidos pelo Fundo como componentes da democracia<sup>12</sup>:

- *desenho constitucional*: este componente ressalta a importância dos dispositivos constitucionais em definir os termos e as condições para o engajamento democrático.

- *processo eleitoral*: nesse componente, o Fundo reconhece que o processo amís associado à prática democrática é a realização de eleições nacionais periódicas, livres, justas e transparentes, tanto a nível nacional quanto nos níveis sub-nacionais.

- *processo parlamentar*: nesse elemento, fica reconhecida a importância dos parlamentos nacionais e dos conselhos subnacionais como forma dos representantes eleitos prestarem contas à população.

- *justiça e estado de direito*: a administração dos conflitos é vista como um dos componentes do processo democrático, e o sistema jurídico tem o papel de garantir o devido processo legal na resolução desses conflitos e no respeito aos direitos humanos.

- *direitos humanos, incluindo liberdade de expressão e de associação*: uma garantia legislativa dos direitos fundamentais dos indivíduos é um componente importante do sistema político, incluindo a proteção das minorias e igualdade de gêneros.

- *envolvimento da sociedade civil*: considerando que a democracia é o processo que liga o cidadão ao governo, a sociedade civil é valorizada por ser a expressão da vontade dos cidadãos.

---

<sup>12</sup> Os componentes da democracia apresentados neste trabalho foram elaborados a partir de uma tradução livre feita pelo autor, as informações detalhadas e no original em inglês sobre os elementos componentes da democracia como entendidos pelo Fundo estão disponíveis em: <http://www.un.org/democracyfund/XSituatingDemocracy.htm> acesso em 11 de abril de 2007

- *existência de partidos políticos*: acredita que a existência de partidos políticos fortes, articulados em torno de ideologias políticas e não de personalidades carismáticas, é um aspecto essencial da democracia.

- *acesso a informação e transparência*: reconhece que o direito do cidadão à informação e à liberdade de expressão são pilares de uma democracia saudável assim como a existência de uma mídia independente

- *poder Executivo e uma administração pública que prestem contas*: de acordo com o Fundo, as políticas e a administração pública devem traduzir os objetivos do povo e a vontade democrática, além disso, a administração pública deve ser descentralizada.

Reconhecendo que em todos os Estados, a democracia é um processo de contínua construção, o Fundo reconhece que nenhum Estado no mundo pode se apresentar como exemplo de modelo de democracia perfeito a ser seguido, no entanto, o Fundo, em talvez o que seja seu aspecto mais controverso, elaborou uma classificação teórica para classificar os diferentes países em relação à democracia<sup>13</sup>:

- (A) democracias estabelecidas: seriam Estados em que as instituições democráticas estão bem estabelecidas, onde a sociedade civil é independente.

- (B) democracias frágeis: seriam Estados com histórico de instituições democráticas ou semi-democráticas em crise ou que perderam a confiança de parcelas da população

- (C) democracias emergentes: seriam Estados recém saídos de períodos de governo autocrático com processos de democratização iniciados, mas como instituições fracas.

- (D) processos de democratização pós-conflito: essa categoria englobaria Estados saídos de guerras civis, com a existência de um acordo de paz que incluisse um processo de democratização.

- (E) Estados não-democráticos: nessa categoria estariam Estados sem capacidade ou pretensão de participar do processo de democratização, na maioria das vezes devido a conflitos internos.

De acordo com fontes do próprio Fundo, essas categorias não foram elaboradas com a intenção de classificar os Estados, mas sim, para ajudar ao Fundo sobre em quais casos o Fundo deve fornecer sua ajuda, da forma de que países na categoria A não necessitariam de ajuda do Fundo, e os da categoria C seriam os mais fáceis de identificar como países aos quais a ajuda do Fundo seria necessária.

---

<sup>13</sup> A classificação teórica apresentada neste trabalho foi elaborada a partir de uma tradução livre feita pelo autor, as informações detalhadas sobre a classificação teórica dos países e as justificativas do Fundo no original em inglês podem ser encontradas em : <http://www.un.org/democracyfund/XSituatingDemocracy.htm> acesso em 11 de abril de 2007



Essa classificação teórica parece ser desnecessária, já que o Fundo não elabora por iniciativa própria projetos de democratização, mas age após o recebimento de um pedido formal de assistência, sendo assim, tal classificação seria desnecessária, já que caberia ao Fundo, Estados não-democráticos dificilmente pediriam ao Fundo assistência em projetos de democratização, salvo se ocorre-se algum tipo de transformação política no país, nesse sentido, o Estado poderia ser considerado como em processo de democratização pós-conflito da mesma forma que democracias estáveis dificilmente requisitariam assistência por parte do Fundo, mas como o próprio Fundo reconhece que a democracia não é um processo consolidado em nenhum Estado e que nenhum Estado no mundo pode se apresentar como exemplo de modelo de democracia perfeito a ser seguido, não há impedimento que ocorra um retrocesso democrático em uma democracia consolidada.

Ainda em termos de críticas à classificação, as categorias democracias frágeis e democracias emergentes pareciam categorias difíceis de se distinguir a diferença.

### **Conclusão**

O objetivo da valorização e da promoção da democracia está consolidado na agenda das Nações Unidas, já que a democracia foi associada a temas de vital importância para as Nações Unidas, como a promoção dos direitos humanos, sendo assim, a criação do Fundo simboliza o reconhecimento por parte das Nações Unidas da importância da criação de uma unidade independente e especializada com a tarefa de promover a democracia, mas mesmo assim uma unidade que se mantém integrada ao sistema das Nações Unidas, simbolizando da mesma forma a associação entre democracia e desenvolvimento, combate a corrupção, combate a pobreza, promoção da igualdade de gêneros. As mudanças dentro de uma organização da complexidade das Nações Unidas são lentas, mas a criação do Fundo e a sua operacionalização representam.

O Fundo, em termos da distribuição de seus projetos sinaliza também ao reconhecimento da África como o continente mais afetado por problemas ambientais e de saúde e os malefícios desses problemas sobre as instituições políticas e sociais dos países do continente, e a importância das Nações Unidas dedicarem atenção especial ao continente africano.<sup>14</sup>

Mesmo considerando os avanços do sistema das Nações Unidas na promoção da democracia, é preciso que lembremos de alguns desafios e obstáculos que as Nações Unidas enfrentam na sua estratégia de promoção da democracia. Axelrod afirma que a ONU tem encontrado pouco sucesso na sua estratégia de promoção da democracia, primeiro pelo medo por parte de alguns Estados de que sua própria legitimidade seja ameaçada se a promoção da democracia se tornar uma norma universal e segundo pelo fato dos EUA ter politizado a promoção da democracia ao associá-la com aspectos controversos da sua política externa como a invasão do Iraque. Ainda na opinião de

---

<sup>14</sup> A distribuição dos projetos aprovados pelo Fundo por região é: África Sub-saariana 31%, Américas 19%, Europa 14%, Países Árabes 8%, Ásia e Pacífico 20%, Projetos de Alcance Global 6% e Outros 2%. Ver United Nations 2006

Axelrod, a organização internacional com melhor capacidade de promover a democratização é a Comunidade de Democracias<sup>15</sup> (Axelrod, 2005, p 19).

As considerações de Axelrod nos levam a crer que primeiramente, a estratégia de promoção da democracia por parte da Organização das Nações Unidas precisa permanecer dissociada de estratégias de promoção da democracia desenvolvidas por Estados membros a nível individual, para que a iniciativa das Nações Unidas e a atuação do Fundo não acabe se tornando vítima das críticas e da oposição que algum determinado país possa sofrer por parte de alguns Estados ou por parte da comunidade internacional como um todo como no caso dos EUA citado por Axelrod. Essa dissociação é importante por motivos óbvios para a manutenção da imparcialidade e legitimidade do Fundo, ou seja, o UNDEF é um Fundo das Nações Unidas e não representa o interesse de um único Estado membro ou um grupo de Estados membros, mas sim as aspirações da comunidade internacional como um todo.

Não existe uma cláusula democrática nem uma condicionalidade democrática<sup>16</sup> na Organização das Nações Unidas, como existe em blocos regionais como a União Européia e o Mercosul além disso, o objetivo de promoção da democracia precisa ser equilibrado com o princípio estabelecido na Carta de não-intervenção nos assuntos internos, como coloca Venter:

Moreover, there is no requirement in the Charter of the United Nations for member states to internally be organized democratically. Indeed, article 2(7) of the charter expressly forbids meddling in the internal affairs of a member state, The United Nations was not created to foster democracy as such, but to keep international peace and to advance the cause of human rights, The latter implies respect for what is generally know as democracy, but is not required explicitly in the Charter of individual member states (Venter, 2003, p 42).

Dentre os desafios ligados ao Fundo, estão o fato de se evitar que os Estados membros que são os maiores contribuintes para o orçamento do Fundo possam, de alguma forma exercer algum tipo de pressão sobre de qual forma o Fundo e em que casos o Fundo irá atuar.

No que diz respeito aos analistas do Fundo, o maior desafio é devido ao orçamento limitado, avaliar quais os pedidos de auxílio necessitam de maior urgência e precisam ser implementados com maior rapidez.

A estratégia de promoção da democracia pelas Nações Unidas se articula com as novas funções e competências que a organização vem adquirindo tais como processos de construção de Estados e as novas competências incluídas nas operações de paz e a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão para Construção da Paz, no entanto, o Fundo deve enfrentar ainda desafios importantes principalmente no que diz respeito à legitimidade e a neutralidade de suas ações.

Quando se considera os processos de democratização, é preciso ter em mente que a democratização é um processo complexo que requer o envolvimento de diversos

---

<sup>15</sup> Para maiores informações sobre a Comunidade das Democracias ver: <http://www.ccd21.org/> acesso em 14 de agosto de 2007.

<sup>16</sup> Em 1999, por exemplo, a Organização da Unidade Africana, atual União Africana estabeleceu que não iria admitir em seus encontros de cúpula a presença de chefes de Estado que tivessem chegado ao poder por vias não constitucionais.

atores, a sociedade civil, os Estados e as organizações internacionais. No momento atual, em que percebemos uma securitização dos temas da agenda internacional, e com o foco sobre, é importante o reconhecimento por parte das Nações Unidas de que o terrorismo é um potencial desestabilizador das sociedades, uma forma de violação de direitos humanos e assim um inimigo da democracia, mas ao mesmo o reconhecimento também de que algumas estratégias de combate ao terrorismo podem ameaçar os direitos humanos e as liberdades democráticas (United Nations Department of Political Affairs, 2002, p 10)

Ainda levando em consideração as complexidades do mundo atual é importante ressaltar também que apesar do importante papel das organizações internacionais na promoção da democracia, nem sempre as estruturas de tomada de decisão e o funcionamento interno dessas organizações refletem ou se baseiam em princípios extritamente democráticos, até que ponto essa pouca democracia ou até mesmo falta de democracia no seu âmbito interno reflete de maneira negativa na estratégia de democratização das organizações internacionais é uma questão a se pensar.

### **Bibliografia**

- ANNAN, Kofi “Democracy as an international issue” **Global Governance**, v.8, 2002, p 135-142.
- AXELROD, Robert “Promoting democracy through international organizations” In: Zedillo, Ernesto (Ed) **Reforming the United Nations for peace and security**. New Haven: Yale University Press, 2005, p 19-38.
- BOWDEN, Brett & CHARLESWORTH, Hilary “Defining democracy in international institutions” Center for International Governance and Justice, Australian National University  
[.http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/documents/DAD%20papers/Bowden%20Charlesworth%20-%20Democracy%20International%20Institutions.pdf](http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/documents/DAD%20papers/Bowden%20Charlesworth%20-%20Democracy%20International%20Institutions.pdf) acesso em 4 de abril de 2007.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento **Dados**, v. 44, n. 4, 2001, p 729-741.
- GHALI, Boutros Boutros **An Agenda for Democratization**. New York: United Nations, 1996,
- GRIFFIN, Matthew “Accrediting democracies: Does the credentials committee of the United Nations promote democracy through its accreditation process and should it?” **New York University Journal of International Law and Politics** v. 32, n. 3, 2000, 725-786.
- JOYNER, Christopher “The United Nations and democracy” **Global Governance** v.5, 1999, p 333-357.
- LAGON, Mark P “A UN strengthened by and strengthening democracy” New America Foundation, September 2005,  
[http://www.ccd21.org/pdf/UN-Strength\\_Democracy\\_Lagon.pdf](http://www.ccd21.org/pdf/UN-Strength_Democracy_Lagon.pdf) acesso em 4 de abril de 2007
- LOMBARDO, Caroline B The making of An Agenda for Democratization: a speechwriter’s view **Chicago Journal of International Law**, v. 2, 2001.

- MARKS, Susan “Democracy and international governance” In: Coicaud, Jean-Marc & Heiskanen, Veijo **The legitimacy of international organizations** Tokyo: United Nations University Press, 2001, p 47-68.
- MCFAUL, Michael Democracy and democracy promotion as international norms In: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/20743/DemocracyasInternatonaNorm-WQ-92004.pdf> acesso em 4 de abril de 2007
- ..... Democracy promotion as a world value **Washington Quarterly** v. 28, n. 1, 2004, p 147-163.
- RICH, Roland & NEWMAN, Edward “Introduction: approaching democratization policy” In RICH, Roland & NEWMAN, Edward **The UN role in promoting democracy: between ideals and reality**. Tokyo: United Nations University Press, 2002, 352p.
- SOUSA, Fernando de A democracia, face política da globalização? In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v 49, n 1, 2006, p 5-26.
- Statement by H E Sheika Haya Rashed Al Khalifa, The President of the General Assembly at the Sixth International Conference on New or Restored Democracies, Doha, Qatar, 29 October, 2006 <http://www.un.org/ga/president/61/statements/statement20061029.shtml> acesso em 14 de abril de 2007.
- UNESCO “UNESCO and the promotion of democratic values and principles” <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001401/140180e.pdf> acesso em 4 de abril de 2007.
- UNITED NATIONS, “United Nations Democracy Fund” New York: Department of Public Information, 2006, 9p.
- .....“Millennium Summit Draft outcome document”, 13 September 2005.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS “The UN system and the promotion of democracy: achievements and challenges” paper prepared by the United Nations Department of Political Affairs, Seminar on the Interdependence between Democracy and Human Rights , Geneva, 25-26 November, 2002
- UNITED NATIONS **In larger freedom: towards development, security and human rights for all**. New York: United Nations Department of Public Information, 2005.
- UNITED NATIONS DEMOCRACY FUND “Situating the United Nations Democracy Fund in the global arena” [www.un.org/democracyfund/Situating\\_Democracy.htm](http://www.un.org/democracyfund/Situating_Democracy.htm) acesso em 10 de novembro de 2006.
- VENTER, Albert Reform of the United Nations Security Council: a comment on the South African position In: **International Journal on World Peace**, v. 20, n 4, 2003, p 29-47.