

4. A Resolução 1080 e as lições dos anos 1990

4.1. A Resolução 1080

A Resolução 1080¹ é, sem dúvidas, a mais conhecida resolução da Assembléia Geral da OEA. Deve-se isso aos diversos casos em que ela foi invocada, revelando, ao mesmo tempo, sua atualidade e sua aplicabilidade prática.

Intitulada “Democracia Representativa”, a Resolução 1080 foi votada e aprovada em 5 de junho de 1991, durante o 21º período de sessões da Assembléia Geral da OEA. Durante o mesmo período, foi aprovado também o chamado “Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano” que reafirmou o elo entre a democracia, a segurança hemisférica, o respeito aos direitos humanos e o desenvolvimento.

Comparada ao Compromisso de Santiago e aos demais compromissos assumidos em favor da democracia no hemisfério, a Resolução 1080 apresenta grandes inovações: cria um mecanismo de ação coletiva que faculta atores responsáveis pelo seu acionamento e denomina os fóruns nos quais as decisões devem ser tomadas; estabelece um prazo para que a os órgãos da organização cheguem a alguma conclusão sobre como agir; tipifica o caso em que o mecanismo deve ser acionado; e delega ao Conselho Permanente a tarefa de elaborar propostas para o desenvolvimento institucional da organização na promoção e defesa da democracia. Tudo isso num documento de apenas três cláusulas operativas.

O mecanismo que a Resolução 1080 estabelece é simples. O caso tipificado para a invocação da resolução é o da “interrupção abrupta ou irregular do processo democrático ou do legítimo exercício de poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros da Organização” – caso típico dos golpes de Estado que assolaram a região durante as décadas anteriores. Cabe ao Secretário-Geral observar os indícios

¹ AG/RES. 1080 (XXI-O/91), de 5 de junho de 1991.

dessa ruptura e convocar imediatamente o Conselho Permanente. Ao Conselho cabe examinar a situação e decidir sobre a convocação de dois outros órgãos: a reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores ou uma sessão extraordinária da Assembléia Geral. O objetivo dessa nova convocação é, segundo o Artigo 2 da resolução, o de “analisar coletivamente os ocorridos e adotar as decisões que se estime apropriadas²”.

O termo “decisões apropriadas” parece, a princípio, abrir espaço para um universo muito amplo de medidas políticas. Todavia, é válido lembrar que a atuação da organização é limitada pela escassez de recursos, pela vontade de seus membros e pelo princípio da não-intervenção (reafirmado inclusive no preâmbulo da Resolução 1080). De fato, apesar do mecanismo de ação coletiva criado pela Resolução 1080 conferir à organização competência e agilidade no sentido de contornar crises, suas decisões carecem de um caráter vinculante que as faça serem efetivamente implementadas pelos Estados membros. Isso revela um dilema interno, comum às organizações regionais, que se caracteriza por sua incapacidade de vincular os países membros a decisões não-consensuais. Como observa Barbara McDougall:

“Like many other regional organizations, the OAS operates on consensus, which means, essentially, unanimity. It also does not have the means to impose binding measures on its members: all actions falling out the OAS resolutions are voluntary.³”

Sendo a Resolução 1080 uma resolução adotada pela Assembléia Geral da OEA – tendo, portanto, caráter recomendatório e não-vinculante – ela é válida para todos os Estados membros da organização e obriga seus conselhos e demais órgãos internos. Entretanto, as decisões advindas do mecanismo de ação coletiva que ela institui podem assumir um caráter de adesão voluntária, dependendo do nível de consenso pelos membros da assembléia⁴.

Como observam Thérien e Gosselin (1997), apesar de estar em concordância com uma série de declarações e resoluções anteriores afirmando o compromisso para com a preservação da democracia no hemisfério (como visto no primeiro capítulo), “[a] Resolução 1080, amplamente reconhecida como uma conquista importante na esfera da

² Artigo 2 da Resolução 1080 (AG/Res.1080 XXI-O/91).

³ MACDOUGALL, 1999, p.393.

⁴ Esse foi o caso, por exemplo, das sanções aplicadas ao Haiti após o golpe de 1991.

cooperação interamericana, não foi adotada com facilidade.⁵” Brasil, Colômbia e México apresentaram reservas à adoção da resolução, enquanto a Venezuela, o Chile e a Argentina e o Canadá demonstraram certo ativismo em favor de sua aprovação.

Apesar de todas as ressalvas feitas em relação às disposições da Resolução 1080, o documento foi aprovado por maioria absoluta e passou a ser válido para todos os Estados membros da organização, indiscriminadamente. Sua relevância política para as relações interamericanas ao final da Guerra Fria se deve à institucionalização de um mecanismo de resposta rápida às crises democráticas e à afirmação da prevalência do multilateralismo sobre o unilateralismo em questões de democracia no hemisfério.

4.2. Haiti (1991)

Entre 1974 e 1990, aproximadamente 30 países faziam a transição para o regime democrático⁶, entre eles o Haiti. Com o apoio de observadores enviados pela ONU e pela OEA, as eleições de 1990 no Haiti ocorreram sem sobressaltos resultando na escolha, por 67% dos votos, de Jean-Bertrand Aristide para presidente. Aristide foi eleito sem o apoio das elites e, sobretudo, sem o apoio das forças armadas, que organizaram um golpe para tomar o poder logo após a sua posse.

Na madrugada de 30 de setembro de 1991, o primeiro presidente democraticamente eleito no Haiti foi deposto por um golpe militar que deu início a um período de quatro anos de crise política, marcada pela participação de organizações internacionais e pela sensibilização da sociedade civil em relação aos desrespeitos dos direitos humanos e dos ideais democráticos naquele país. O ocorrido constituiu um desafio especialmente para a Organização dos Estados Americanos, que havia, três meses antes, adotado um compromisso para com a democracia e a renovação do sistema interamericano.

Na manhã do mesmo dia, o Secretário-Geral da OEA convocou uma reunião do Conselho Permanente para discutir a situação política do Haiti, pedindo ao Conselho que examinasse a questão a partir da Resolução 1080. Em retaliação à ruptura da ordem constitucional no Haiti, o Conselho Permanente aprovou uma resolução⁷ condenando o

⁵ THÉRIEN e GOSSELIN, 1997, p.202.

⁶ HUNTINGTON, 1993, p.3.

⁷ CP/Res.567, de 30 de setembro de 1991.

golpe e seus perpetradores, exigindo a imediata restituição do governo de Aristide, e convocando uma reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores para deliberarem sobre os recursos políticos e diplomáticos a serem empregados no intuito de inibir os mentores do golpe e restaurar a ordem democrática no país.

A reunião *ad hoc* de Ministros contou com a presença do presidente Aristide, asilado na Venezuela desde o golpe, quem narrou os eventos do dia 30 e solicitou o envio de uma delegação da OEA com urgência ao seu país. Com o consentimento dos Ministros reunidos, uma missão de alto-nível chefiada pelo Secretário-Geral chegou ao Haiti em 4 de outubro.

Durante os três dias em que esteve no Haiti, a missão entrevistou o General Raoul Cédras, autor do golpe e auto-proclamado presidente, membros do parlamento e partidários de Aristide, e ainda diversos membros da sociedade civil, que revelaram a polarização da opinião pública a respeito do presidente eleito – sobretudo em relação ao seu passado político supostamente marcado por abusos de poder e pelo uso de violência contra seus opositores.

Em uma segunda visita ao país, a missão foi surpreendida por uma invasão de militares à sala onde se reunia, declarando terminadas as suas atividades no país. No mesmo dia, as forças armadas também tomaram o parlamento, proclamando o juiz do Supremo Tribunal, Joseph Nerette, como presidente interino do Haiti.

Numa segunda resolução⁸, de 8 de outubro de 1991, os Ministros reunidos em uma nova reunião *ad hoc* decidiram impor um embargo comercial voluntário e o congelamento dos recursos financeiros destinados ao Haiti e ainda, declararam o não-reconhecimento por parte da organização de qualquer representante do governo *de facto*. Atendendo ao pedido do presidente Aristide, os Ministros também solicitaram ao Secretário-Geral que organizasse e enviasse uma missão de caráter civil ao Haiti (a OEA-DEMOC) e mantivesse aberto o diálogo com grupos e instituições democráticas naquele país. Como observou o Secretário-Geral Baena Soares, a OEA-DEMOC foi uma missão *sui generis*:

“Tratava-se de enviar ao Haiti um grupo de pessoas que atuariam em nome de uma organização internacional que recusava todo tratamento formal com detentores do poder

⁸ MRE/Res. 2/91, de 8 outubro de 1991.

nesse Estado membro. Era imprescindível alcançar esse objetivo sem praticar nenhuma ação que pudesse ser interpretada como um reconhecimento sequer implícito dos autores do golpe.⁹”

A missão civil conseguiu que a Comissão Parlamentar adotasse uma declaração conjunta segundo a qual as partes interessadas concordavam em se reunir fora do Haiti para por fim à crise. Em 24 de novembro de 1991, o presidente Aristide e os membros da Comissão Parlamentar encontraram-se em Cartagena das Índias. O objetivo da reunião era garantir que o presidente democraticamente eleito pudesse nomear o primeiro-ministro do Haiti, demonstrando o reconhecimento do governo *de facto* pela Constituição de 1987 e pela autoridade do presidente eleito¹⁰. Apesar da tentativa, o único nome aceito por ambas as partes, o de René Théodore, não constava na lista de nomes inicialmente apontados por Aristide.

A convite do Secretário-Geral da OEA, o presidente Aristide, o primeiro-ministro Théodore e os presidentes da Câmara e do Senado reuniram-se em Washington para discutir uma solução definitiva para a crise haitiana. Durante a reunião, produziu-se um protocolo¹¹, assinado pelas partes, que previa a restituição do presidente democraticamente eleito ao poder, bem como a separação entre a política e o exército, entre outras determinações. O protocolo de 23 de fevereiro também pedia a suspensão do embargo e do congelamento dos recursos financeiros destinados ao Haiti, e o envio da missão OEA-DEMOC novamente ao Haiti. Em 25 de fevereiro, outro protocolo¹² assinado entre o presidente Aristide e o primeiro-ministro Théodore, segundo o qual o primeiro-ministro reconhecia o direito do presidente Aristide de exercer o cargo de chefe de Estado no Haiti e concordava em trabalhar para o restabelecimento da ordem democrática no país assim que fosse ratificado o seu mandato. Ambos os protocolos, entretanto, nunca foram ratificados internamente pelo Haiti, em função, sobretudo, de uma manobra política dos partidários do governo *de facto*.

⁹ SOARES, 1994, p.83.

¹⁰ SOARES, 1994, p.88.

¹¹ Intitulado “Protocolo entre o Presidente Jean-Bertrand Aristide e a Comissão Parlamentar de Negociação com vistas a encontrar uma solução definitiva para a crise haitiana”, de 23 de fevereiro de 1992.

¹² Intitulado “Protocolo entre o Presidente Jean-Bertrand Aristide e o Primeiro-Ministro designado, René Théodore, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA)”.

Além da corrupção em todos os níveis do governo e da polícia, também o comércio ilegal e o contrabando prejudicavam a eficácia das sanções aplicadas pela comunidade internacional e comprometia a assistência humanitária oferecida ao povo haitiano. Em face disso, o Conselho Permanente reunido ordinariamente em 1º de abril, aprovou uma declaração¹³ condenando a coação de parlamentares e reforçando o embargo comercial ao Haiti – sobretudo por parte dos países europeus. E em 17 de maio, uma reunião *ad hoc* de Ministros, em Nassau, aprovou uma resolução¹⁴ no mesmo sentido, pedindo também à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que acompanhasse a situação agravante de violação dos direitos humanos no Haiti.

Em agosto de 1992, o Secretário-Geral da OEA viajou ao Haiti em missão, acompanhado por representantes permanentes de alguns Estados membros, pelo presidente da CIDH, por um delegado da Organização das Nações Unidas e um representante da CARICOM, e por representantes do Conselho de Ministros da Comunidade Européia. O objetivo da missão de alto-nível era o de facilitar novamente o diálogo entre os diversos grupos de interesse e representantes do governo e avaliar a situação no país. A missão esteve no Haiti de 18 a 21 de agosto e o quadro crítico de violação dos direitos humanos chamou a atenção da comunidade internacional que decidiu aumentar a assistência humanitária oferecida ao povo haitiano.

Em 10 de novembro, o Conselho Permanente aprovou a Resolução 594¹⁵, renovando o compromisso firmado nas resoluções das reuniões *ad hoc* de Ministros e ressaltando a necessidade de se expandir a cooperação entre a OEA e a ONU na questão do Haiti. Em 24 de novembro, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução 47/20¹⁶ que exigia a restauração do presidente Aristide no poder junto com o retorno à ordem constitucional e a observância do respeito dos direitos humanos, e pedia ao Secretário-Geral que considerasse as “medidas necessárias” para a resolução da crise haitiana, em cooperação com a OEA.

Em 13 de dezembro, durante a quarta reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores, aprovou-se uma resolução que, entre outras determinações, encarregava o

¹³ CP/Acta 896/92, de 1º de abril de 1992.

¹⁴ MRE/Res.3/92, de 17 de maio de 1992.

¹⁵ CP/Res.594(923/92), de 10 de novembro de 1992.

¹⁶ A/RES/47/20, de 29 de novembro de 1992.

Secretário-Geral da OEA de examinar a possibilidade de levar a questão do Haiti ao Conselho de Segurança da ONU com o objetivo de conseguir a adesão de toda a comunidade internacional ao embargo imposto àquele país.

Em junho de 1993, o Conselho de Segurança, a pedido do representante permanente do Haiti nas Nações Unidas, aprovou a Resolução 841¹⁷ que proibiu a venda ou fornecimento por parte de qualquer Estado membro da ONU de hidrocarbonetos, armamentos, veículos e equipamentos militares ou afins ao Estado ou ao povo haitiano.

O resultado das conversas entre a ONU e a OEA foi o envio de uma missão civil internacional (MICIVH - 1993) para monitoramento das atividades do governo *de facto* no Haiti e em solidariedade às vítimas da opressão política naquele país. A OEA chegou a manter 100 observadores no país. A grande inovação com relação à missão é que se trata da primeira vez que a ONU concerta sua atuação com a de uma organização regional: “[t]he mission is unique insofar as it is the first joint mission of the UN and a regional organization (the OAS); and in its being created before a political settlement of the crisis had been achieved.¹⁸” A atuação da missão civil exerceu uma significativa pressão política contra a força militar ilegítimamente instaurada no poder naquele país, sendo por isso chamada de uma “observação ativa”. A missão representou uma inovação ainda porque usufruiu de uma certa independência¹⁹ em relação a ambas as organizações no que diz respeito à sua atuação em campo e aos relatórios que produziu.

No início de julho de 1993, o presidente Aristide e o líder do governo *de facto*, Raoul Cédras assinaram um acordo, mediado pelo chefe da missão da OEA, Dante Caputo, que previa o retorno pacífico do presidente Aristide ao governo até o fim de outubro de 1993, a nomeação de um novo primeiro-ministro e a realização de reformas jurídicas, administrativas e nas Forças Armadas, em troca da suspensão das sanções impostas ao país tanto pela OEA quanto pela ONU.

Em agosto, um novo primeiro-ministro foi nomeado e o embargo imediatamente suspenso. Entretanto, em detrimento do acordo, membros de organizações populares pró-

¹⁷ S/RES/841, de 16 de junho de 1993.

¹⁸ Relatório “Three years of defending human rights”, relacionado à missão civil internacional no Haiti (MICIVH).

¹⁹ Ver relatório “OAS Peace-Building Experiences: Progress Achieved, Lessons Learned, and Future Possibilities OAS/UN International Civilian Mission - Speaking Notes”.

Aristide continuaram a ser perseguidos pelas forças armadas haitianas (FADH) e pelo grupo paramilitar *Front révolutionnaire pour l'avancement et le progrès d'Haiti* (FRAPH).

Em setembro de 1993, o empresário Antoine Izmary e o Ministro da Justiça, Guy Malary, foram assassinados, agravando o clima de instabilidade e violência e postergando o retorno de Aristide ao poder. Em outubro do mesmo ano, os observadores da MICIVH se deslocaram para a República Dominicana em função dos riscos à sua segurança após o recrudescimento das forças armadas haitianas.

Só em janeiro do ano seguinte, os observadores internacionais puderam voltar ao país, encontrando a situação em piorado estado. Finalmente, em julho de 1994, as forças armadas haitianas declaram considerar a presença da missão civil uma "ameaça à segurança nacional" e exigiram a retirada dos observadores num prazo de 48 horas.

Dada a exaustão dos esforços conjuntos para a restauração pacífica da ordem constitucional no Haiti e o recrudescimento das forças armadas no poder, agravando o já alarmante estado de desrespeito aos direitos humanos no país, a questão haitiana passou à esfera do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em 31 de julho de 1994, o conselho aprovou a Resolução 940, que autorizou a organização de uma força militar multinacional para restabelecer a ordem pública e restaurar o governo dos representantes legitimamente eleitos no Haiti, e estendeu o mandato da missão da ONU no Haiti.

“Sob o peso da nova resolução internacional e da invasão iminente de seu território por tropas norte-americanas (que compunham a essência da força multilateral), as autoridades de fato do Haiti assinaram, de última hora, um acordo bilateral com os Estados Unidos, pelo qual se comprometeram a ‘colaborar’ coma missão militar norte-americana para ‘promover a paz’ no país. A reviravolta permitiu que a invasão militar, tal como inicialmente prevista, vestisse a roupagem de missão militar para fins pacíficos que, enviada ao Haiti em setembro de 1994, garantiu o retorno do presidente Aristide no mês seguinte e o conseqüente restabelecimento do processo democrático haitiano.²⁰”

O desfecho da crise política no Haiti contou, então, com a participação ativa do Conselho de Segurança e foi seguido do prosseguimento da missão internacional no país, para garantir a estabilidade e o respeito aos compromissos assumidos para com a comunidade internacional em relação à ordem constitucional e aos direitos humanos.

²⁰ CÂMARA, 1998, p.11.

4.3. Peru (1992)

As eleições de 1990 no Peru levaram ao poder Alberto Fujimori, um candidato quase desconhecido na política que em pouco tempo de governo empreendeu mudanças que o fizeram um dos líderes mais conhecidos da América Latina. No campo econômico, ele reduziu drasticamente a inflação e realizou reformas estruturais privatizando companhias nacionais e atraindo investimentos externos. No campo político, ele reprimiu grupos insurgentes como o Sendero Luminoso e centralizou poderes nas mãos do executivo, instaurando um longo regime autoritário no país.

Em 5 de abril de 1992, Fujimori dissolveu o Congresso, suspendeu a constituição e fechou tribunais, com o apoio das forças armadas. O auto-golpe, como foi chamado, foi o segundo desafio ao compromisso assumido pelos Estados americanos na Resolução 1080. No caso do Peru, entretanto, a ruptura foi causada pelo próprio presidente democraticamente eleito, ao destituir outros representantes do povo e assumir poderes especiais.

A esse respeito, ainda que o texto da Resolução se referisse a qualquer tipo de “interrupção abrupta ou irregular” do exercício de poder, essa idéia de ruptura estava ainda muito ligada aos casos de tomada de poder por uma outra parte, como nos golpes de Estado ocorridos durante as décadas anteriores. Entretanto, como observou o Secretário-Geral, João Clemente Baena Soares sobre a crise:

“Se não se tratava de uma interrupção abrupta ou irregular do exercício de poder por um governo democraticamente eleito, estávamos diante de uma interrupção da institucionalidade democrática e com relação a isso houve concordância no Conselho Permanente primeiro, e na Reunião Ad Hoc depois, com a opinião que me coube expressar de acord com a Resolução 1080.²¹”

O auto-golpe gerou diversas manifestações unilaterais e coletivas de desaprovação, sobretudo dos países vizinhos. Invocando a Resolução 1080, o Secretário-Geral da OEA solicitou a convocação do Conselho Permanente imediatamente após o golpe. O Conselho convocou uma reunião *ad hoc* de Ministros das Relações Exteriores, que decidiu enviar ao país uma missão e exigiu a imediata restauração da democracia no Peru.

²¹ SOARES, 1994, p.40-41.

Além disso, o Peru foi excluído do Grupo do Rio e diversos Estados manifestaram unilateralmente o rechaço ao ocorrido:

“Venezuela and Panama suspended diplomatic relations with Peru. Argentina recalled its ambassador while Chile suspended talks over Peruvian access to the port of Arica. Ecuador cancelled an official state visit scheduled for the middle of 1992. In some of these instances, such as Chile and Ecuador, these criticisms were interwoven with bilateral relations under some tension. In other cases, such as Venezuela (...), as well as Argentina, Fujimori’s autogolpe was seen as a violation of their principled foreign policy.”²²”

Internamente, o governo de Fujimori enfrentou uma descentralizada oposição e contou com o apoio das classes populares e da classe empresarial devido às reformas econômicas e ao clima de estabilidade política que ele havia instaurado no país. Logo, apesar das pressões pela restauração da ordem constitucional, o cenário político era favorável ao presidente. Durante a reunião de ministros em Nassau (Bahamas), em maio de 1992, Fujimori anunciou que convocaria eleições para compôr uma assembléia constituinte encarregada de reformar a constituição e deliberar como órgão legislativo até as eleições de 1995.

Os membros da assembléia foram escolhidos por eleições questionáveis e o resultado foi a conquista do governo da maioria no congresso, a aprovação da emenda que permitia a reeleição do presidente e a exclusão dos artigos que afirmavam o compromisso do Estado para com a educação elementar, a segurança social e os direitos trabalhistas²³. A OEA participou dessas eleições enviando observadores para garantir que o processo fosse justo e transparente. Entretanto, como observam Cooper e Legler:

“[B]y sending election monitoring teams to observe the November vote, the OAS and the United States inadvertently gave their seal of approval to an electoral process that on the outside appeared to be fair and transparent but had been designed to exclude Peru’s mainstream political parties.”²⁴”

Novamente em 1995, a OEA foi oficialmente convidada a monitorar as novas eleições presidenciais e legislativas. Apesar de graves irregularidades no processo de contagem de votos – tal como o desaparecimento de urnas eleitorais – a organização não questionou o resultado das eleições. Fujimori, reeleito, ficou no poder até novembro de 2000.

²² COOPER e LEGLER, 2006, p.50.

²³ COOPER e LEGLER, 2006, p.54.

²⁴ COOPER e LEGLER, 2006, p.54.

A inação da OEA diante da inconstitucionalidade das eleições no Peru gerou um forte questionamento do potencial da organização e de seus mecanismos para a promoção e defesa da democracia no hemisfério. Pesou-se sobretudo, o alcance da Resolução 1080 e as atividades da Unidade para a Promoção da Democracia no contorno de crises como o auto-golpe peruano e o desequilíbrio entre os poderes do Estado.

4.4. Guatemala (1993)

Em 25 maio de 1993, o presidente Jorge Serrano Elías suspendeu a constituição, dissolveu o congresso e os órgãos do judiciário. Em reação imediata ao ocorrido, o Secretário-Geral da OEA convocou uma reunião do Conselho Permanente, de acordo com a Resolução 1080, que condenou o auto-golpe e exigiu o retorno à ordem constitucional no país.

O Conselho reunido também convocou uma reunião *ad hoc* de ministros e decidiu enviar uma missão especial, que se reuniria com representantes do governo *de facto*, chefes de partidos políticos e das forças armadas, para informar os ministros sobre a situação na Guatemala.

Diferente do caso peruano, entretanto, a forte oposição interna ao presidente fez com que as forças armadas o abandonassem. Ao mesmo tempo, pressões externas por parte da comunidade internacional e de muitos Estados membros unilateralmente revelaram a insatisfação geral com esse tipo de golpe na região.

A Argentina cortou relações diplomáticas com o governo guatemalteco, o governo do Chile suspendeu um acordo de cooperação militar, e os EUA ameaçaram suspender negociações sobre condições favorecidas de comércio com a Guatemala.

O Secretário-Geral da OEA realizou duas visitas ao país durante a crise que durou apenas duas semanas. Uma tentativa de empossar o vice-presidente eleito foi rechaçada pelos membros do congresso que elegeram um presidente interino, em votação interna.

A recorrência de um auto-golpe na América Latina alertou os Estados membros do sistema hemisférico para os novos desafios à democracia representativa nas Américas.

4.5 Paraguai (1996)

A crise no Paraguai em 1996 distingue-se dos demais casos analisados no capítulo por tratar-se mais de uma crise institucional e menos de uma ruptura com a ordem democrática. Entretanto, os papéis da OEA e do fórum regional do Mercosul na solução da crise fazem dela um exemplo coerente de ação coletiva na defesa da ordem constitucional democrática.

Em 22 de abril de 1996, o presidente democraticamente eleito no Paraguai, Juan Carlos Wasmosy, pediu a renúncia do dirigente das forças armadas, General Lino Oviedo. Num ato de insubordinação, entretanto, o general se negou a renunciar ao cargo e ensaiou um golpe de estado insurgindo as forças armadas a favor da renúncia do presidente.

O ocorrido pareceu o prelúdio da interrupção do exercício legítimo de poder com o uso da força, exatamente como previsto na Resolução 1080. No dia seguinte, o Conselho Permanente da OEA se reuniu, a pedido do Secretário-Geral César Gaviria, e condenou a tentativa de golpe.

Em manifestação de apoio ao governo de Wasmosy, o Secretário-Geral da OEA e os ministros de relações exteriores dos países membros do Mercosul viajaram no mesmo dia a Assunção. A forte pressão internacional tornou insustentável a tentativa de tomada de poder pelo general Oviedo, que renunciou finalmente o cargo de dirigente das forças armadas em 24 de abril de 1996.

Vale destacar, no entanto, que além da prontidão da OEA e da comunidade internacional no caso da crise paraguaia, houve também forte pressão popular interna para a restauração da ordem democrática no país. Partidos políticos retaliaram a iniciativa do General Oviedo no congresso, a imprensa paraguaia manifestou-se a favor do governo democraticamente eleito, e a marinha e a aeronáutica também manifestaram seu apoio à restauração da ordem constitucional.

4.6. Equador (2000)

A estabilidade política durou pouco no Equador. Em 21 de janeiro de 2000, manifestantes indígenas tomaram o congresso com o apoio de representantes das forças

armadas. No mesmo dia, o Secretário-Geral da OEA condenou a tentativa de golpe e pediu que o Conselho Permanente se reunisse extraordinariamente. Da reunião do conselho, surgiu a Resolução 763 pedindo a restauração da ordem democrática no Equador e em apoio ao governo do presidente Jamil Mahuad, eleito em 1998.

Em detrimento do rechaço da organização, entretanto, uma junta militar obrigou o presidente Mahuad a abandonar o poder. A OEA condenou as circunstâncias que levaram à destituição do presidente democraticamente eleito no Equador, mas ofereceu seu respaldo ao vice que assumiu em seu lugar, Gustavo Noboa²⁵.

Como a sucessão se deu conforme a ordem constitucional no Equador, e trouxe maior estabilidade política, acalmando as forças da oposição, a organização não insistiu na restituição de Mahuad ao poder.

Essa nova crise equatoriana é mais um sinal de que busca pela resolução pacífica dos conflitos e, sobretudo, o respeito às pressões das forças internas nos Estados em crise – desde que mantida ou restaurada a ordem constitucional – foram fatores determinantes para a atuação da OEA.

3.7. Peru (2000)

O caso da crise peruana é interessante porque, diferente dos casos anteriores nos quais a OEA interveio com base nas disposições da Resolução 1080, no Peru a OEA desempenhou um papel ativo no fortalecimento das instituições democráticas, mesmo não havendo interrupção da ordem democrática.

Em função das eleições presidenciais de 2000, a OEA enviou observadores ao Peru para assegurar a transparência e a regularidade do processo eleitoral. A missão chegou ao país em março de 2000, liderada pelo ex Ministro das Relações Exteriores da Guatemala Eduardo Stein.

A missão Stein, como ficou conhecida, desempenhou um papel ativo durante o período que antecedeu as eleições de 2000, elaborando diversos relatórios que denunciavam o governo Fujimori e a falta de condições para a realização de eleições livres e diretas no país.

²⁵ CP/RES. 764 (1221/00), de 26 de janeiro de 2000.

Além da missão de observação eleitoral da OEA, outras instituições também enviaram observadores e elaboraram relatórios – entre elas o Carter Center, o *National Democratic Institute*, a União Européia e a peruana *Transparencia* –, chamando a atenção da opinião pública internacional para as eleições peruanas.

As eleições de 9 de abril levaram suspeitosamente quatro dias para serem apuradas pelo órgão nacional de processos eleitorais. Mas mediante forte pressão internacional, as instituições internacionais que haviam observado as eleições adotaram o resultado da contagem de votos oferecido pela rede *Transparencia* (maioria de 48.73% de votos para Fujimori) e insistiram na convocação para um segundo turno das eleições.

O órgão nacional eleitoral cedeu e o segundo turno foi marcado para o dia 28 de maio. Entretanto, as missões de observação eleitoral haviam apontado inúmeras irregularidades na atuação do órgão eleitoral, controlado pelo governo, não apenas no processo de apuração, e exigiram que reformas fossem realizadas para garantir a transparência e idoneidade das eleições de segundo turno.

Com o curto prazo para a proposição e implementação das reformas e a resistência do órgão nacional eleitoral, que se recusou a adiar a nova rodada eleitoral, a missão Stein se retirou do Peru em protesto e foi seguida pelas demais missões que encerraram suas atividades de monitoramento no país.

Apesar do fracasso da missão Stein na proposta de fortalecer as instituições democráticas no Peru, sua posição crítica em relação ao processo eleitoral que estava para ocorrer atribuiu uma imagem negativa e anti-democrática ao governo Fujimori.

A vitória nas urnas de Fujimori foi acompanhada por forte desaprovação interna e externa, reunindo milhares de manifestantes às ruas em Lima e levando à convocação do Conselho Permanente da OEA em Washington.

No Conselho, entretanto, as posições sobre a atuação da missão Stein divergiram entre os que aprovavam o novo ativismo da missão de observação eleitoral da OEA no Peru e os que ressaltavam o princípio da não-intervenção em assuntos internos, e a questão passou à Assembléia Geral.

Em 5 junho de 2000, durante a segunda sessão plenária da Assembléia Geral em Windsor, no Canadá, os Estados membros discutiram a questão peruana e aprovaram a Resolução 1753 que previa o envio de uma nova missão ao país, a convite da delegação

peruana²⁶. A missão de alto nível discutiu reformas dos sistemas eleitoral e judiciário, e propôs rever a constituição, promover o direito à liberdade de imprensa, e encontrar uma solução pacífica e democrática para a crise política do país.

A missão esteve no Peru durante um longo período e a relutância em invocar a Resolução 1080, deu margens à inovação, já que a resolução 1753 não ofereceu grandes diretrizes para atuação da missão. A grande inovação foi justamente a organização de mesas de diálogo moderadas pelo chefe da missão, Lloyd Axworthy, das quais participavam representantes do governo, e grupos de oposição, da sociedade civil e da igreja.

A resolução da crise, entretanto, só se deu após a exibição em cadeia nacional de um vídeo em que o Secretário de Segurança Vladimiro Montesinos suborna o senador Alberto Kouri, membro da oposição, em troca de seu apoio à coalizão de Fujimori no Congresso. A exposição do governo levou Fujimori a anunciar novas eleições presidenciais e parlamentares para 8 de abril de 2001.

Montesinos recebeu asilo político do governo do Panamá, em função dos esforços conjuntos do governo peruano, do Secretário-Geral da OEA e do governo americano, mas voltou ao Peru em outubro de 2000. Em meio à crescente instabilidade política e a sérias acusações de corrupção, Fujimori renunciou à presidência por fax, em 20 de novembro de 2000, do seu asilo político no Japão.

Apesar da interrupção abrupta do governo de Fujimori no Peru, a ordem foi logo restabelecida sob o governo interino de Valentín Paniagua que privilegiou as questões de ligadas à justiça e aos direitos humanos.

O caso peruano revela duas das principais características do paradigma democrático no novo milênio: a atuação preventiva da OEA e o papel de validação externa das eleições desempenhado pelas missões de observação eleitoral. Curiosamente, a atuação da Organização nesse mesmo país havia questionado o papel das missões de observação eleitoral quando legitimaram as eleições irregulares para Assembléia Constituinte em 1992 e as eleições que levaram Fujimori novamente ao poder em 1995. Essas duas características serão discutidas novamente no capítulo cinco, mas podem ser também observadas no caso da crise haitiana de 2000.

²⁶ AG/RES. 1753 (XXX-O/00), de 5 de junho de 2000.

4.8. Haiti (2001)

A tensão no Haiti recomeçou em consequência das eleições legislativas e municipais de 21 de maio de 2000. O parlamento haitiano, inativo desde janeiro de 1999, seria composto novamente pelas eleições de maio. Entretanto, dúvidas sobre a regularidade das eleições, em especial sobre a metodologia usada pelo Conselho Eleitoral Provisório para a alocação de cadeiras no congresso, levaram a violentos protestos e à retirada da missão de observação antes do segundo turno das eleições.

Apesar da ausência de observadores e da retirada de certos partidos das eleições de segundo turno, os resultados das votações foram computados e os novos representantes eleitos tomaram posse no Haiti. Em protesto às eleições de maio, centenas de haitianos tomaram as ruas e a oposição formou uma coalizão política que congregou partidos, sindicatos e membros da classe empresarial e da sociedade civil pedindo a renúncia do presidente a instauração de um governo provisório até a convocação de novas eleições.

Diante da crise de governabilidade, o presidente Aristide pediu apoio à OEA e, em 4 de agosto de 2000, o Conselho Permanente da OEA se reuniu para avaliar a situação no Haiti. Com base nos relatórios da missão de observação eleitoral sobre as eleições de julho de 2000 e a convite do presidente Aristide, o Conselho aprovou a Resolução 772 que previa o envio de uma missão liderada pelo Secretário-Geral e contando com participação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral das Nações Unidas. O objetivo da missão era o de “identificar, com o governo Haitiano e outros setores da comunidade política e civil, as opções e recomendações destinadas a resolver, com a maior rapidez possível, dificuldades como as que surgiram das diferentes interpretações da Lei Eleitoral e continuar fortalecendo a democracia nesse país.”²⁷

O Secretário-Geral adjunto, Luigi Einaudi, visitou o Haiti três vezes e seu principal desafio foi o de resolver as controvérsias e irregularidades antes das eleições presidenciais de 26 de novembro de 2000. Na ausência de um consenso sobre que medidas implementar, o Conselho Eleitoral Provisório continuou operando a despeito das

²⁷ AG/INF.264/01, Relatório da missão de observação eleitoral no Haiti apresentado à Assembléia Geral durante o Trigésimo primeiro período ordinário de sessões em 3 de junho de 2001, em São José, Costa Rica.

irregularidades. Em função disso, a OEA não observou as eleições de novembro que trouxeram Jean-Bertrand Aristide de volta ao poder no Haiti. Entretanto, mantiveram-se abertos os canais de comunicação entre a OEA e os grupos de oposição e membros da sociedade civil haitiana.

Após o empossamento de Aristide, em 7 de fevereiro, Einaudi esteve no Haiti 3 outras vezes – incluindo na ocasião da posse, demonstrando o apoio da organização àquela sucessão presidencial. Apesar do constante respaldo da organização e da disposição mostrada pelo Ministro das Relações Exteriores do Haiti e pelo presidente Aristide em resolver a crise por meio do diálogo mediado pela OEA, poucos avanços foram observados no sentido de fortalecer a democracia haitiana.

Em março de 2001, Aristide nomeou um novo Conselho Eleitoral Provisório, mas uma grande parcela da população continuou insatisfeita com a composição do congresso e com as eleições de novembro. Além disso, entre as recomendações feitas pela missão da OEA ao governo haitiano, poucas foram implementadas. Em especial, as medidas para garantir a segurança no Haiti foram apenas superficialmente tomadas; o primeiro diretor geral da Polícia Nacional Haitiana (PNH) nomeado pelo presidente Aristide renunciou alegando interferência política do governo nas ações da polícia e o processo de consultas para a indicação de um novo diretor foi interrompido com a nomeação de um novo diretor pelo próprio presidente.

A oposição crescente ao governo de Aristide chamou novamente a atenção da comunidade internacional quando, em 17 de dezembro de 2001, um grupo armado invadiu o Palácio Nacional do Haiti. Houve troca de tiros entre os invasores e a guarda do Palácio, mas o presidente e sua família, que se encontravam em outra residência, não sofreram agressão. No dia seguinte, grupos simpáticos a Aristide bloquearam estradas e incendiaram a sede da aliança de oposição, a Convergência Democrática, em retaliação ao atentado.

No Haiti, o ataque ao Palácio Nacional foi considerado uma tentativa de golpe organizada por membros renegados do exército haitiano. Entretanto, nem a Resolução 1080, nem a Carta Democrática Interamericana, aprovada em setembro de 2001, foram invocadas, e o Conselho Permanente só se reuniu para discutir a questão do Haiti em 16 de janeiro de 2002. A resolução 806 do Conselho Permanente sobre a situação no Haiti

menciona a Carta em seu preâmbulo e contém muitas das determinações dispostas por ela – por exemplo, a organização de visitas do Secretário-Geral e da Comissão de Direitos Humanos para monitorar a situação de crise no país.

A não invocação da Carta no caso haitiano leva, contudo, a alguns questionamentos. Para Cooper e Legler (2006), conscientes de que invocação da carta poderia abrir espaço para uma gama muito ampla de reações e posicionamentos dentro da organização, os Estados membros postergaram sua aplicação:

“The common perception among many member states was that invoking the charter was tantamount to taking a punitive measure that carried a huge stigma. Nobody wanted to be the charter’s first test case. Additionally, conscious of a history of U.S. intervention in the region, Haiti and other Caribbean states were concerned that the defense of democracy under the charter could be a pretext for hidden motives.”²⁸

Não obstante, pode-se dizer que a delicada situação política do Haiti, marcada pela recorrente escalada da violência entre os grupos políticos e por um histórico de deterioração dos direitos humanos no país, exigia antes a assistência institucional da organização que uma engendrada ação coletiva em rechaço à crise. Essa percepção se confirma pelo fato de que o próprio governo haitiano demonstrava profundo interesse e disposição “no sentido de colaborar com a comunidade internacional no esforço de resolver a contínua crise política no Haiti²⁹”, e pelo sucesso da missão enviada ao país para estabelecer um acordo entre as partes, e cuidar de reparações, indenizações e da instauração de processos contra os cúmplices dos atos de violência ocorridos no dia 17 de dezembro e nos dias que seguiram a crise.

Em primeiro de março de 2002, o governo do Haiti e a OEA celebraram um acordo para o envio de uma missão especial destinada a promover e facilitar o diálogo entre o governo e a oposição e acompanhar a implementação de medidas de melhoria dos sistemas eleitoral, judiciário e de segurança no país. A criação dessa missão estava em concordância com a Resolução 860 do Conselho Permanente CP/RES. 806 (1303/02).

²⁸ COOPER e LEGLER, 2006, p.105.

²⁹ Resolução do Conselho Permanente sobre a situação no Haiti, CP/RES.806(1303/2002), de 16 de janeiro de 2002.

A missão chegou ao país em setembro e estabeleceu-se como uma base de apoio logístico e institucional para o desenvolvimento das relações entre o governo, a oposição, a sociedade civil, e também para os demais atores internacionais envolvidos.

Os dois principais avanços resultantes da atuação direta da missão no Haiti foram a criação de uma Comissão Independente de Inquérito, para investigar os acontecimentos de 17 de dezembro de 2001, e a criação de um Conselho de Assessoramento Tripartite, composto por representantes da OEA, do governo haitiano e da sociedade civil, para cuidar das indenizações às vítimas dos ataques.

A missão contou com orçamento próprio e pré-aprovado (US\$2.8 milhões) e na prática, em função das amplas atribuições estabelecidas pela Resolução 822 do Conselho Permanente, ela gozou de uma autonomia notável, sobretudo para trabalhar com o governo do Haiti – o que ficou patente na criação de comissões conjuntas formadas por representantes do governo e da missão da OEA.

A despeito das inovações e vantagens que a Carta Democrática Interamericana ofereceu aos seus Estados membros na defesa da democracia, ela não foi invocada no caso da crise haitiana. O golpe de 11 de abril de 2002 na Venezuela – um caso típico de golpe de Estado envolvendo as forças armadas – foi, então, o primeiro teste para o novo mecanismo de ação coletiva do sistema interamericano e um desafio inesperado ao despontar do novo milênio.

4.9. Venezuela (1992) e Equador (1997)

Além dos casos dispostos, houve também dois outros casos de instabilidade institucional democrática que, todavia, não culminaram na invocação da Resolução 1080. Trata-se dos casos da Venezuela, em 1992, e do Equador, em 1997.

Em 4 de fevereiro de 1992, uma tentativa de golpe com o apoio das forças armadas se armou na Venezuela atentando contra o exercício de poder e a vida do presidente democraticamente eleito, Carlos Andrés Pérez. Em seguida ao atentado, o Conselho Permanente da OEA reuniu-se e aprovou uma resolução³⁰ em apoio ao governo venezuelano e em retaliação a qualquer tipo de insurreição armada contra um governo

³⁰ CP/Res.576 (887/92), resolução chamada “Apoio ao governo democrático na República da Venezuela”.

democraticamente eleito. A Resolução 1080, entretanto, não foi invocada pela tentativa de golpe não ter constituído de fato uma interrupção do exercício legítimo de poder do presidente venezuelano. Mas em visita oficial a Pérez, dias após o atentado, o Secretário-Geral da OEA e o presidente do Conselho Permanente salientaram seu apoio aos governos legitimamente instaurados e o compromisso coletivo para com a democracia representativa no continente.

O outro caso em que a Resolução 1080 também não foi invocada foi o caso do afastamento do poder do presidente equatoriano Abdala Bucarám, em fevereiro de 1997. Devido a divergências sérias com o congresso, o presidente perdeu popularidade e apoio popular num processo que culminou uma greve generalizada, em passeatas e manifestações populares e finalmente na retirada do apoio das forças armadas ao seu governo.

A destituição de Bucarám do poder foi empreendida pelo Congresso, que nomeou Fabián Alarcón, então presidente do congresso, como presidente interino da nação em 6 de fevereiro de 1997. A rápida resolução da crise pela via institucional, com a liderança do Congresso, impediu o rompimento da ordem constitucional no Equador. Pode-se questionar neste caso se o desequilíbrio entre os poderes não bastaria para constituir uma ruptura constitucional, mas o alto índice de rejeição popular do presidente Bucarám legitimou de certa forma essa ingerência do legislativo.

No caso equatoriano, o Conselho Permanente da OEA reuniu-se para analisar a situação, porém, sem chegar a uma resolução. A visita do Secretário-Geral a Quito em 5 de fevereiro de 1997 se deu a pedido do então presidente Bucarám e foi recebida com receio pela oposição. Não obstante, diversos Estados membros³¹ manifestaram unilateralmente sua preocupação com relação à instabilidade política no Equador.

Para o Secretário-Geral César Gaviria Trujillo, a crise institucional no Equador ressaltou a importância da aprovação popular para a garantia da governabilidade e o delicado papel da OEA nesse balanço: “Estamos todos obrigados a defender los

³¹ Argentina, Panamá, El Salvador, Costa Rica e Nicarágua condenaram a remoção do presidente eleito e consideraram-na uma violação dos princípios democráticos e constitucionais. Ver OAS News Bulletins, fevereiro, 1997.

principios democráticos pero los gobernantes tiene que ser dignos del cargo que ocupan y tienen que ser sensibles a las preocupaciones ciudadanas.³²”

Essa avaliação aponta para o fato de que a atuação da organização em defesa da democracia requer muitas vezes a observância não só da estabilidade das instituições democráticas em seus Estados membros, mas do compromisso de seus governantes para com a democracia e a vontade popular.

³² GAVIRIA, 2004, p.15.