

## 5. A carta Democrática Interamericana e os casos do novo milênio

### 5.1. Carta Democrática Interamericana

Em abril de 2001, os chefes de Estado reunidos em Quebec, Canadá, para a 3ª Cúpula das Américas adotaram uma cláusula democrática, semelhante à adotada pelo Mercosul em 1996, prevendo que “qualquer alteração inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um Estado do hemisfério constitui um obstáculo insuperável à participação desse Estado na Cúpula das Américas<sup>1</sup>”.

Além da adoção da cláusula, a cúpula instruiu também os Ministros das Relações Exteriores a considerar seriamente a aprovação da Carta Democrática Interamericana, confeccionada no âmbito da OEA, a ser apresentada à Assembléia Geral da organização em sua próxima reunião ordinária.

Essa cumplicidade entre o fórum de Estados e a organização regional, dos quais participam os mesmos Estados membros, revela a preocupação com a preservação da democracia representativa no hemisfério e seu lugar prioritário na agenda regional. Entretanto, a adoção da Carta Democrática Interamericana, apesar de parecer o culminar de um processo de institucionalização do compromisso democrático, não se deu facilmente.

Inicialmente proposta na trigésima primeira sessão ordinária da OEA, em junho de 2001, a carta era o resultado de diversas discussões e inúmeros esboços. Mesmo assim, durante a reunião, quase a metade dos Estados membros apresentaram reservas à sua adoção. Em especial, a Venezuela e os países caribenhos criticaram respectivamente a definição de democracia disposta na carta, e os efeitos políticos e jurídicos da imposição de sanções nos casos de crise. Por outro lado, Canadá, Estados Unidos e Peru apoiavam irrestritamente a assinatura da Carta.

---

<sup>1</sup> Plano de Ação aprovado durante a 3ª Cúpula das Américas, também chamado de Declaração do Quebec, abril 2001.

Em função da falta de consenso sobre a Carta, a Assembléia Geral adotou a Resolução 1838<sup>2</sup> pedindo a revisão do texto da carta pelo Conselho Permanente e o agendamento de uma sessão extraordinária para a votação da Carta. A sessão foi agendada pelo Conselho para 10 de Setembro de 2001, em Lima, no Peru.

O principal objetivo da Carta era o de sistematizar os mecanismos concebidos no âmbito da OEA para responder multilateralmente às rupturas com a ordem constitucional e os procedimentos democráticos em qualquer de seus Estados membros. Foram incorporados à Carta o mecanismo de suspensão dos governos antidemocráticos de todos os órgãos, comissões e grupos de trabalho da OEA – instituído pelo Protocolo de Washington, em vigor desde 1997 e reiterado no Artigo 21 da Carta Democrática – e o mecanismo de ação coletiva – instituído pela Resolução 1080, em reunião da Assembléia Geral em 1991.

Como o mecanismo de suspensão nunca foi acessado e, nem todos os membros da Organização ratificaram o Protocolo de Washington<sup>3</sup>, a principal função da reiteração desse mecanismo na Carta Democrática – considerando que ele constitua provavelmente a penalidade mais grave aplicável a um Estado membro – é certamente a de dissuasão. Suspensão do direito de participação nos órgãos de tomada de decisão da Organização, o Estado infrator continua sujeito às decisões tomadas sem o seu consentimento, além de continuar obrigado a cumprir seus deveres de Estado membro. O Artigo 9 da Carta da OEA (emendada pelo Protocolo de Washington) é explícito ao prever que “o membro que tiver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações com a Organização<sup>4</sup>”, e a Carta Democrática adiciona: “em particular em matéria de direitos humanos<sup>5</sup>”.

Já a Resolução 1080 foi invocada em diversos casos desde a sua adoção, como visto anteriormente. Diferente do Protocolo de Washington, a Resolução 1080 é uma

---

<sup>2</sup> AG/RES.1838 (XXXI-O/01), de 11 de setembro de 2001.

<sup>3</sup> Dos 35 Estados do sistema hemisférico, 24 ratificaram o Protocolo de Washington, 7 assinaram mas não ratificaram (Grenada, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Santa Lucia, St. Kitts e Nevis, e Suriname), o México apresentou uma declaração desaprovando as reformas propostas pelo protocolo que foi anexada ao Protocolo com base no Artigo 85 do regimento interno da Assembléia Geral, e Cuba, Dominica e Trindade e Tobago não assinaram.

<sup>4</sup> Alínea “d” do Artigo 9 da Carta da Organização dos Estados Americanos, emendada pelo Protocolo de Washington em 14 de dezembro de 1992, em vigor desde 1997.

<sup>5</sup> Artigo 21, parágrafo segundo da Carta Democrática Interamericana, assinada em Lima, no Peru, 2001.

decisão da Assembléia Geral por maioria qualificada de votos que apesar de não possuir força vinculante (como o tem o protocolo), é válida para todos os Estados membros.

Os Artigos 17 e 20 da Carta Democrática Interamericana contribuíram para tornar o mecanismo de ação coletiva previsto na resolução mais acessível para os Estados membros:

#### Artigo 17

Quando o governo de um Estado membro considerar que seu processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício do poder está em risco poderá recorrer ao Secretário-Geral ou ao Conselho Permanente, a fim de solicitar assistência para o fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática.

#### Artigo 20

Caso num Estado membro ocorra uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática, qualquer Estado membro ou o Secretário-Geral poderá solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente para realizar uma avaliação coletiva da situação e adotar as decisões que julgar convenientes. (...)

Nos termos da Resolução 1080, apenas o Secretário-Geral estava imbuído do poder de solicitar a convocação imediata do Conselho Permanente em casos de interrupção “abrupta ou irregular do processo democrático ou do exercício legítimo de poder de um representante democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros<sup>6</sup>”. Já o texto da Carta Democrática, admite que tanto o governo do Estado membro que considerar que o processo democrático ou o legítimo exercício de poder em seu país estejam em risco, quanto todos os demais Estados membros e também o Secretário-Geral levem a questão para o Conselho Permanente.

Sobre a participação da sociedade civil, a Carta Democrática prevê que indivíduos e grupos possam interpor denúncias ou petições à organização segundo os procedimentos estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>7</sup>. Essa determinação reforça a relação íntima ente a defesa da democracia e proteção dos direitos humanos.

Além da reiteração dos mecanismos operativos, a Carta Democrática apresenta também inovações conceituais. Logo no Artigo 1, por exemplo, ela afirma a *democracia como um direito* dos povos americanos e sua promoção e defesa como *obrigações* de seus respectivos governos.

---

<sup>6</sup> AG/RES.1080 (XXI-O/91), de 5 de junho de 1991.

<sup>7</sup> Artigo 8 da Carta Democrática Interamericana.

Mais que isso, ela traz uma descrição mais detalhada dos elementos essenciais da democracia representativa<sup>8</sup> e amplia a noção de ruptura com a ordem democrática, oferecendo aos Estados membros a possibilidade de agir preventivamente em casos de crise iminente. A Carta transcende a definição da Resolução 1080 de “interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício de poder” e prevê que “qualquer alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática” deverá requerer um posicionamento da OEA. Isso significa admitir a possibilidade de que casos de erosão e desrespeito sistemático de qualquer dos elementos sobre os quais se sustenta a democracia representativa sejam considerados motivos para se acionar os mecanismos de ação coletiva dispostos na Carta.

Sobre o status da Carta e de que forma ela obriga os Estados membros, em primeiro lugar, seu status é o mesmo da Resolução 1080 e menor que o da Carta constitutiva da OEA – que possui peso de tratado. A princípio, a questão de seu status legal foi discutida e pensou-se a possibilidade de adotá-la como uma emenda à Carta da organização, conferindo-lhe o status jurídico de tratado. Entretanto, se colocada como um tratado, a Carta Democrática teria que passar por um longo processo de ratificação, necessitando da adesão de dois-terços dos Estados Membros para entrar em vigor, e ainda assim só se tornando aplicável aos membros que voluntariamente aderissem a ela. Nesse sentido, a votação da Assembléia Geral que aprovou a Carta Democrática Interamericana colocou-a à disposição de todos seus Estados membros imediatamente.

## 5.2. Venezuela (2002)

O golpe de Estado na Venezuela que durou menos de 48 horas foi um indício, no despontar do novo milênio, da desproteção e fraqueza intrínsecas das instituições democráticas e da ameaça ainda presente da insurreição das forças armadas contra a ordem constitucional democrática no hemisfério. Em 12 de abril de 2002, uma facção das forças armadas seqüestrou e depôs o presidente democraticamente eleito, Hugo Chávez, e

---

<sup>8</sup> O Artigo 3 da Carta Democrática Interamericana dispõe como elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, “o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.”

colocou no poder Pedro Carmona – um líder da classe executiva venezuelana – quem imediatamente dissolveu o congresso e a suprema corte, e suspendeu a constituição de 1999.

No mesmo dia, representantes dos governos do hemisfério, reunidos em San José, na Costa Rica, para uma cúpula do Grupo do Rio, condenaram o golpe e convocaram a reunião do Conselho Permanente da OEA, com base no Artigo 20 da Carta Democrática.

O Conselho condenou o golpe, convocou uma reunião da Assembléia Geral para o dia 18 e pediu ao Secretário-Geral que visitasse Caracas para investigar a situação no país e delinear os tipos de esforços necessários para a resolução da crise e a restauração da ordem.

A inabilidade de Carmona em conciliar os interesses divergentes dos diversos grupos de oposição a Chávez levou ao fracasso do golpe. Retirado o apoio do partido trabalhista e de líderes da oposição, o governo de Carmona perdeu sustentação e em 14 de abril o presidente Chávez foi resgatado da prisão militar onde havia sido mantido após o golpe por membros das próprias forças armadas e restituído no poder.

Na resolução<sup>9</sup> aprovada durante a reunião extraordinária da Assembléia Geral da OEA em 18 de abril, os Estados Membros reiteram a aplicação da carta como principal mecanismo de ação coletiva em casos de ruptura da ordem democrática constitucional no hemisfério e celebram a restauração da democracia venezuelana.

Apesar de restaurada a democracia no país, o caso venezuelano ainda preocupa pelos efeitos da reconfiguração política e partidária que seu deu a partir de 1998. A democracia venezuelana, caracterizada pela sucessão entre dois partidos tradicionais – a *Acción Democrática* (AD) e o *Comitê de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) – passou por mudanças significativas concomitantes à primeira eleição de Hugo Chávez. Após o seu empossamento, em fevereiro de 1999, Chávez organizou um referendo para decidir sobre a convocação de uma assembléia constituinte para dar à Venezuela uma nova constituição. O referendo votado em abril aprovou a convocação e os membros da assembléia foram escolhidos por votação em julho de 1999. Mais de noventa por cento dos assentos na assembléia foram conquistados pela aliança feita por Chávez com membros de outros partidos.

---

<sup>9</sup> AG/Res.1 (XXXIX-E/02), de 18 de abril de 2002.

A nova constituição foi aprovada por setenta e dois por cento dos votos e dissolveu o congresso e a suprema corte após sua ratificação em dezembro de 1999. Além disso, a Constituição de 1999 admitiu a possibilidade de reeleição presidencial e redefiniu o tempo de mandato para seis anos. Novas eleições diretas foram convocadas para maio de 2000 e deram a Chávez a reeleição e a seu partido, a maioria no congresso

Essa nova configuração de forças no governo, com a perda de poder por parte dos dois principais partidos na Venezuela e a crescente preeminência do partido *Movimento Quinta República* (MVR) e da figura de Chávez, trouxe profundas alterações para a democracia venezuelana.

Ao mesmo tempo em que a participação popular foi marcante com a realização de plebiscitos e referendos, e manifestações de apoio ao governo foram vistas tanto nas ruas quanto no congresso, a concentração de poder nas mãos do presidente Chávez levou a sérios questionamentos sobre a qualidade da democracia venezuelana.

Como observa Coppedge, o que se espera hoje da democracia transcende a noção básica de soberania popular (COPPEDGE, 2001:36). Espera-se ter a segurança da transparência e da continuidade das instituições democráticas que nem sempre advém da manifestação da soberania popular; ao contrário essa segurança frequentemente a restringe:

“It may be a purist notion of democracy, but we now expect checks and balances in a democratic regime. Checks and balances justify some limits on the majority will and popular sovereignty. Liberal institutions, or checks and balances, can be viewed as a democracy’s insurance policy. By paying a premium, some popular sovereignty is sacrificed in the present in order to buy a guarantee that fundamental democratic institutions will not be infringed upon in the future. Venezuela no longer has such an insurance policy. The insurance policy was cashed in order to get responsiveness today. Although there are currently few infringements on democratic freedoms, there is no guarantee that they will not erode in the future.”<sup>10</sup>

Questionamentos sobre essa reconfiguração de forças observam, sobretudo, o fato de que a maioria no congresso que garante a governabilidade de Chávez não fora conquistada diretamente pela via democrática, mas sim induzida por uma assembléia constituinte que agiu além de seus poderes ao destituir os representantes eleitos em 1998. Além de dissolver o congresso e a corte suprema, a assembléia constituinte renomeou os

---

<sup>10</sup> COPPEDGE, 2001, p.36.

representantes do conselho eleitoral, secretários e chefes de ministérios, de maneira que não restasse um cargo de chefia qualquer ocupado por membros da oposição.

Isso explica, talvez, o porquê de as posições tomadas pelos países do hemisfério em seguida do golpe de 2002 divergirem quanto à avaliação do golpe e o governo Chávez. Enquanto a Argentina e a o Paraguai declararam considerar o governo de Carmona como ilegítimo, os EUA, El Salvador e o Peru observaram que a instabilidade política na Venezuela era fruto de um regime repressivo e pouco representativo.

O receio desses países com relação ao regime chavista, não significou, entretanto, que houvesse relutância em agir em favor do restabelecimento da democracia. Isso ficou patente no caso venezuelano porque, a despeito das preferências dos países membros da organização, tanto nas votações do Conselho Permanente, quanto na Assembléia extraordinária, houve unanimidade na condenação do golpe e exigência da restauração imediata do exercício legítimo de poder do representante democraticamente eleito.

### **5.3. Bolívia (2003)**

Em 12 de fevereiro de 2003, uma onda de protestos violentos contra o governo do presidente boliviano Gonzalo Sánchez Lozada na capital La Paz iniciou um processo que levou à morte dezenas de pessoas e colocou em risco as instituições democráticas na Bolívia.

Com o apoio de restrita parcela da população e pouco mais de seis meses de mandato cumpridos, o presidente Lozada encontrou forte oposição popular à sua proposta de criar um novo imposto sobre a renda, destinado a diminuir o déficit nas contas do Estado e a melhorar as condições para a negociação de novos empréstimos do Fundo Monetário Internacional. Entre os dias 12 e 13 de fevereiro, policiais em greve, estudantes e membros do movimento operário que manifestavam contra a medida entraram em confronto com a guarda militar em frente ao palácio do governo. Em face dos protestos, Lozada retirou a proposta de criação do novo imposto, mas a oposição a seu governo se fortaleceu com a crise. Além de greves e manifestações, os diversos grupos de oposição (que incluíam policiais, plantadores de coca, membros da classe sindical, etc.) incendiaram prédios do governo, saquearam estabelecimentos comerciais e

bloquearam uma das rodovias mais importantes do país. A repressão aos manifestantes envolveu o exército e acabou resultando em 32 vítimas entre policiais e civis.

Entre as reivindicações da oposição estava a renúncia do presidente democraticamente eleito, acusado de não cumprir seus projetos de governo, por parte da classe operária e dos cocaleiros, e um aumento salarial para os policiais. O aumento foi negociado, mas o governo anunciou que não renunciaria.

Logo no dia 13 de fevereiro, o Secretário-Geral da OEA lamentou publicamente os ocorridos e pediu a observância do Artigo 4 da Carta Democrática Interamericana que trata da “subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia.<sup>11</sup>”

No mesmo dia, a Missão Permanente da Bolívia na OEA solicitou a convocação de uma reunião extraordinária do Conselho Permanente para examinar os atos de violência o mais breve possível. Em 14 de fevereiro o Conselho reunido aprovou a Resolução 838<sup>12</sup> em apoio ao governo constitucional da República da Bolívia, expressando seu “pleno e decidido apoio” ao presidente democraticamente eleito, condenando os atos de violência e demais “atos não democráticos” como meios de manifestação da oposição, e ainda ratificando a determinação dos Estados membros no sentido de “aplicar os mecanismos previstos pela Carta Democrática Interamericana para a preservação da democracia”.

Em 18 de fevereiro, os 18 ministros da Bolívia renunciaram coletivamente a seus respectivos cargos, com o objetivo de permitir que o presidente Lozada convocasse um novo gabinete para seu governo e garantisse a governabilidade no país. Um dia depois, Lozada nomeou apenas 12 novos ministros, entre eles 7 que já pertenciam ao seu gabinete anterior. A manobra isolou ministros impopulares pelo envolvimento com a repressão das manifestações do dia 12, mas não agradou a oposição. O novo Ministro da Defesa, por exemplo, foi responsabilizado, ao lado do presidente, pelos incidentes em um documento levado ao congresso por partidos da oposição. Buscando apoio externo, o governo boliviano pediu à OEA, em 26 de fevereiro, que enviasse uma comissão à

---

<sup>11</sup> Ver comunicado de imprensa da Secretaria Geral, em 13 de outubro de 2003 (em espanhol).

<sup>12</sup> CP/Res. 838 (1355/03), de 14 de fevereiro de 2003.

Bolívia para coadjuvar as investigações sobre os atos de violência que causaram mortes e deixaram feridos em seu país.

Apesar do cenário de crise, do clima de instabilidade, da reformulação dos ministérios e dos pedidos de renúncia, não houve interrupção do exercício legítimo de poder no país. Logo, mantida a ordem democrática na Bolívia, nenhum dos mecanismos da Carta foi invocação nem pelo Secretário-Geral, nem por qualquer Estado membro da organização. O papel da OEA no respaldo do governo democraticamente eleito na Bolívia revela uma trajetória coerente em relação aos governos passando por crise de legitimidade na região.

O número de protestos diminuiu e, de março a agosto, o presidente Lozada conseguiu preservar a constitucionalidade institucional de seu governo no país. Novas manifestações voltaram a acontecer no início de setembro em função do projeto de exportação do gás boliviano para os EUA, passando pelo Chile. Entre marchas, protestos greves e bloqueios durante todo o mês de setembro, a crise se arrastou até o mês de outubro deixando sete vítimas e aumentando as tensões entre o governo e os movimentos de oposição. Os pedidos de renúncia do presidente se intensificam e as greves gerais e bloqueios aumentam o número de confrontos.

Com o quadro de instabilidade crescente, em 13 de outubro de 2003, o Secretário-Geral manifestou novamente sua preocupação com a situação da Bolívia, e fez um apelo às forças de oposição no país que resolvessem suas diferenças com o governo sem o uso da força e sem colocar em risco vidas humanas, reiterando que “qualquer governo surgido de forma antidemocrática é absolutamente inaceitável para as Américas<sup>13</sup>”.

Em 14 de outubro, entretanto, os partidos de esquerda assinaram um comunicado conjunto pedindo a renúncia de Lozada, a posse do vice, Carlos Mesa, e a convocação de uma nova Assembléia Constituinte. O presidente recusou-se a renunciar, mas propôs um referendo consultivo a respeito do gás e concordou na convocação da Assembléia Constituinte, contando que continuasse no poder.

Em função dos acontecimentos, o Conselho Permanente da OEA se reuniu no dia 15 e aprovou uma nova resolução em apoio ao governo institucional da Bolívia. A Resolução 849 reitera o apoio da OEA ao governo de Lozada e faz um apelo a todos os

---

<sup>13</sup> Comunicado de imprensa da Secretaria Geral, em 13 de outubro de 2003 (em espanhol).

setores políticos e sociais do país que resolvam suas divergências “por meio do diálogo e da negociação e contribuam para assegurar a estabilidade e a recuperação de sua ordem pública”.

O acirramento da campanha da oposição, entretanto, levou à renúncia do presidente Lozada, que se refugiou em Miami, e à posse de seu vice Carlos Mesa Guisbert. A sucessão foi reconhecida e respaldada pela OEA devido à sua constitucionalidade e respeito aos princípios democráticos, através de uma resolução<sup>14</sup> do Conselho Permanente no dia 22 de outubro de 2003.

O apoio irrestrito da OEA ao governo de Lozada, que foi gradativamente perdendo legitimidade, gerou descontentamento na Bolívia. Os líderes da oposição, sobretudo, o associaram à ingerência dos EUA na Bolívia e à preferência (por parte de ambos, a organização e os EUA) por um representante apoiado pelas elites. Entretanto, dentro da OEA, tão preocupante quanto a violenta onda de protestos e o movimento pela renúncia do presidente Lozada, era a preservação das instituições democráticas no país e a garantia de que uma saída para a crise fosse alcançada pela via institucional. Nesse aspecto, pode-se dizer que a atuação da OEA foi bem sucedida e sua posição em apoio ao representante democraticamente eleito, no incentivo ao diálogo com as forças da oposição e no reconhecimento da sucessão constitucional colaboraram para manutenção da ordem democrática na Bolívia em 2002.

#### **5.4. Peru (2003)**

Em 13 de dezembro de 2003, o presidente do Peru, Alejandro Toledo, pediu a renúncia de todos os seus ministros e conselheiros. Apesar de ser de praxe no Peru que os ministros coloquem seus cargos à disposição no mês de dezembro, a medida foi impulsionada por uma série de eventos que indicaram a fraqueza de seu gabinete. Em novembro, o vice-presidente, que ocupava o cargo de Ministro do Comércio Exterior renunciou o ministério, e o Ministro da Defesa pediu afastamento do cargo por falta de recursos. Além disso, um escândalo envolvendo a primeira-ministra Beatriz Merino e acusações de nepotismo após a indicação de uma amiga, que seria também sua

---

<sup>14</sup> CP/Res. 852 (1387/03), de 22 de outubro de 2003.

companheira, a um cargo público, teriam contribuído para a decisão de reforma do gabinete. Merino era a terceira pessoa a ocupar o cargo desde o início do governo de Toledo.

O presidente Toledo, no poder desde julho de 2001, já havia enfrentado duas ondas de protestos e paralisações contra medidas de seu governo – uma em maio de 2002, contra a privatização de duas usinas de eletricidade, e outra em maio de 2003, pela reivindicação de aumento de salários, redução de impostos e medidas protecionistas para o setor agrícola.

Beatriz Merino renunciou em 15 de dezembro, e o presidente nomeou Carlos Ferrero, seu correligionário, como Primeiro Ministro e chefe de gabinete. No dia 31, o vice-presidente Raul Diez Canseco, também renunciou ao cargo depois de ter se afastado do Ministério do Comércio Exterior, sob acusações de corrupção e nepotismo.

Em face dos acontecimentos, o Conselho Permanente da OEA aprovou a Resolução 860 em apoio ao governo constitucional da República do Peru, expressando seu apoio ao presidente Toledo e “particularmente à iniciativa de alcançar um amplo consenso nacional para fortalecer os processos institucionais democráticos do Peru.<sup>15</sup>” A resolução, que reiterava a declaração<sup>16</sup> da Assembléia Geral em apoio à luta do governo do Peru contra a corrupção e a impunidade, foi um dos primeiros sinais da ação preventiva da OEA.

### **5.5. Haiti (2004)**

Em janeiro de 2004, durante a celebração dos 200 anos da independência do Haiti, manifestações violentas contra o governo de Aristide deixaram dezenas de mortos e forçaram o afastamento do presidente Aristide do governo. Os confrontos entre os manifestantes que pediam nas ruas a renúncia do presidente, a polícia e um grupo armado simpático a Aristide se prolongaram até o mês de fevereiro. Os conflitos se espalharam por todo o país, deixando vítimas sobretudo em Gonaïves.

---

<sup>15</sup> CP/Res. 860 (1398/04), de 12 de fevereiro de 2004.

<sup>16</sup> AG/Dec. 33 (XXXIII-O/03), de 10 de junho de 2003.

Em 19 de fevereiro de 2004, o Conselho Permanente da OEA se reuniu e ouviu o Representante Permanente do Haiti sobre os eventos ocorridos, aprovando a Resolução 861 que expressava seu firme apoio ao governo de Aristide e seus esforços para restaurar a ordem pública por meios constitucionais e condenava o uso de violência.

Fracassadas as tentativas diplomáticas de promoção do diálogo e solução da crise, sobretudo as iniciativas da Comunidade do Caribe (CARICOM), o Conselho Permanente se reuniu novamente, em 29 de fevereiro, aprovando uma nova resolução que pedia ao Conselho de Segurança da ONU que tomasse as “medidas urgentes necessárias e apropriadas, tal e como estabelecido na Carta das Nações Unidas, para abordar a crise no Haiti<sup>17</sup>”. No mesmo dia, o presidente Aristide deixou o país, asilando-se na África do Sul, o que gerou diversas manifestações de alegria por parte dos seus opositores em todo o país, mas também ataques vandalismo e protesto na capital.

Com a saída de Aristide do poder, o presidente da Suprema Corte, Bonifácio Alexandre, assumiu como presidente interino, pedindo a assistência das Nações Unidas para a manutenção da ordem constitucional e da segurança interna no Haiti. Em contrapartida, a ONU enviou ao Haiti uma Força Multinacional Interina (MIF) liderada pelos EUA.

A OEA continuou a desempenhar um papel ativo na assistência e na observância do governo de transição no Haiti para a criação de condições para a realização de novas eleições o mais breve possível no país.

Em junho de 2004, a Assembléia Geral da OEA aprovou a Resolução 2058 que pedia à Missão Especial para o Fortalecimento da Democracia no Haiti que agisse conjuntamente com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), na preparação, “organização e fiscalização das eleições e proclamação dos resultados” naquele país, e instruía o Conselho Permanente, de acordo com o Artigo 20 da Carta Democrática Interamericana, a tomar as iniciativas diplomáticas necessárias para restaurar a ordem democrática.

---

<sup>17</sup> CP/RES. 862 (1401/04), de 29 de fevereiro de 2004.

O presidente Bonifácio nomeou como seu primeiro ministro, Gerard Latortue, e durante dois anos cooperou com os esforços da comunidade internacional para a garantia de condições para a convocação de novas eleições gerais. As eleições foram adiadas quatro vezes por problemas logísticos e de segurança, mas, finalmente, em 7 de fevereiro de 2006, os haitianos foram às urnas, elegendo René Préval para presidente e escolhendo os 129 membros do legislativo.

Apesar do resultado das eleições ter sido considerado satisfatório pelos observadores internacionais e do aparente clima de segurança, vários confrontos nas seções eleitorais entre votantes e a polícia e entre si, deixaram três mortos e dezenas de feridos. Na contagem de votos, suspeitas de fraude e uma mudança no critério de alocação dos votos brancos geraram protesto após o anúncio de um acordo que dava ao candidato René Préval a vitória no primeiro turno.

Entretanto, a comunidade internacional desempenhou um papel determinante na confirmação e legitimação dos resultados das eleições de 7 de fevereiro. Em 10 de fevereiro, o Conselho Permanente da OEA aprovou uma declaração<sup>18</sup>, felicitando a nação haitiana, o governo interino e as missões internacionais pelo sucesso das eleições gerais no Haiti e pedindo à Secretaria Geral da OEA que continuasse prestando assistência técnica especializada ao órgão eleitoral haitiano “a fim de corrigir os problemas que surgiram na primeira rodada e garantir o êxito da segunda rodada das eleições”, realizada em 19 de março de 2006.

## **5.6. Bolívia (2005)**

Pouco mais de dois anos depois dos violentos confrontos que levaram à renúncia de Gonzalo Sánchez Lozada, o presidente Carlos Mesa decretou um corte nos subsídios dos combustíveis que levaria ao aumento de preços da gasolina e do óleo diesel para a população. O decreto em vigor desde 30 de dezembro de 2004 gerou uma série de protestos e bloqueios semelhantes aos que marcaram o mês de fevereiro de 2003.

Preocupado com a escalada da violência, o presidente Mesa ameaçou renunciar caso os protestos continuassem e terminassem em confronto com a polícia. A ameaça

---

<sup>18</sup> CP/DEC. 30 (1528/06), de 10 de fevereiro de 2006.

conteve a princípio os protestos, mas as greves continuaram em função de um contrato de fornecimento de água potável firmado com uma empresa francesa, que suspenderia o abastecimento da região de El Alto, na periferia de La Paz.

Em face das ameaças de novos protestos, o governo decidiu renegociar o contrato caso a região de El Alto não fosse atendida, mas não retirou o decreto sobre a redução dos subsídios. Os protestos continuaram e passaram a ter reivindicações mais abrangentes, pedindo a autonomia da província de Santa Cruz, e se arrastaram durante os meses de janeiro e fevereiro.

Em 7 de março, Mesa anunciou publicamente sua renúncia, que foi recusada pelo Congresso por grande maioria de votos. O Congresso então aprovou um acordo entre os partidos para contornar a crise política e social na Bolívia, prevendo a revisão da Lei de Hidrocarbonetos (que regula a exploração de petróleo e gás natural), a convocação de uma Assembléia Constituinte, a realização de referendos sobre a concessão de autonomias regionais e a suspensão de greves, bloqueios de estradas e protestos até agosto de 2007. Entretanto, o partido Movimento Al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, rejeitou o acordo e refutou o compromisso de suspender os protestos.

Novos protestos aconteceram e Mesa decidiu adiantar a convocação de novas eleições gerais para evitar a escalada do conflito. A decisão, contudo, foi vetada pelo Congresso. Os manifestantes e grevistas protestavam contra a Lei dos Hidrocarbonetos que determina as alíquotas de impostos e *royalties* pagos pelas empresas estrangeiras que exploram gás e petróleo no país e a favor da nacionalização do setor de energia.

A crise culminou em 8 junho de 2005, quando Carlos Mesa apresentou novamente sua renúncia ao Congresso, pedindo a seu sucessor imediato, o senador Hormando Vaca Díez, que não assumisse o poder, levando a sucessão ao presidente da Câmara dos Deputados e depois ao presidente da Corte Suprema Eduardo Rodríguez, que seria obrigado a convocar eleições. Dois dias depois, a renúncia do presidente é aceita pelo Congresso e Eduardo Rodríguez toma posse.

Numa resolução<sup>19</sup> de 7 de junho de 2005 pela Assembléia Geral reunida na Flórida, a OEA reconheceu os esforços do presidente Mesa em resolver a crise por meio do

---

<sup>19</sup> AG/DEC. 42 (XXXV-O/05), de 7 de junho de 2005.

consenso e sua generosidade ao abrir mão de seu cargo em busca de uma solução pacífica para a situação do país.

Em outra resolução<sup>20</sup> de 26 de julho de 2005, o Conselho Permanente da OEA reconheceu os resultados alcançados pelo governo do presidente Eduardo Rodríguez na Bolívia e reiterou a disposição da organização em assistir o processo eleitoral no país. Novas eleições foram convocadas para 18 de dezembro de 2005, levando ao poder Evo Morales, e contando com o apoio de 166 observadores da OEA, além de representantes da ONU, da Comunidade Andina de Nações, do Mercosul e de outros organismos internacionais.

### **5.7. Nicarágua (2005)**

O caso da Nicarágua, diferente dos demais, é menos marcado pela participação popular e mais pela partidarização dos poderes legislativo e judiciário, levando ao enfraquecimento do executivo. Em de junho de 2005, durante a quarta sessão plenária da Assembléia Geral da OEA na Flórida, o presidente da Nicarágua, Enrique Bolaños Geyer, pediu à organização que observasse os acontecimentos que comprometiam a separação e a independência dos poderes no seu país, com base no Artigo 17 da Carta Democrática Interamericana.

O presidente se referia aos esforços conjuntos do Partido Liberal Constitucionalista (PLC), de direita, e da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), de esquerda, de promoverem uma reforma constitucional no país que limitasse os poderes do presidente. Os dois partidos rivais uniram-se para fortalecer a oposição ao governo de Bolaños num pacto que lhes rendeu o controle da Assembléia Nacional, a Corte Suprema de Justiça e o Conselho Supremo Eleitoral.

Bolaños venceu as eleições de 2001 contra Daniel Ortega, da frente sandinista, levantando a bandeira da luta contra a corrupção. Depois de tomar posse, Bolaños enfrentou seu antecessor e correligionário, Arnoldo Alemán Lacayo, acusado de corrupção, e perdeu o apoio do PLC que o elegeu. Alemán, líder do PLC, foi condenado a 20 anos de prisão.

---

<sup>20</sup> CP/Res. 885 (1499/05), de 26 de julho de 2005.

A crise ficou evidente quando, entre novembro e dezembro de 2004, o legislativo aprovou uma série de reformas constitucionais que lhe atribuíam competências, antes pertencentes ao executivo. Em decorrência disso, o Congresso pôde nomear os responsáveis pelas companhias estatais de água, luz e telecomunicações – função originalmente desempenhada pelo presidente.

O caso foi levado para a Corte Centro-Americana de Justiça, que deu um parecer desfavorável às reformas aprovadas pelo Congresso. Com base na decisão da Corte, Bolaños impediu que os funcionários nomeados pelo Congresso tivessem acesso aos seus postos e decidiu buscar o apoio institucional na OEA.

Em 15 de junho de 2005, o Secretário-Geral da OEA iniciou sua visita à Nicarágua, de acordo com uma resolução<sup>21</sup> da Assembléia Geral aprovada durante a sessão plenária na Flórida, com o objetivo de “ajudar a estabelecer um amplo diálogo nacional, com vistas a encontrar soluções democráticas aos sérios problemas existentes, com estrita observação do princípio de separação dos poderes e independência de todas as filiais do governo no país.<sup>22</sup>” O Secretário-Geral se reuniu com o presidente Bolaños e com os líderes da oposição (em especial o ex-presidente sandinista Daniel Ortega Saavedra), com o chanceler Norman Caldera, e com o ministro da presidência Ernesto Leal.

Concomitantemente à visita do Secretário-Geral, houve manifestação popular pedindo o respeito à democracia e em rechaço ao pacto entre os partidos sandinista e liberal, bem como às reformas constitucionais empreendidas por eles.

Em 20 de junho, o presidente Bolaños propôs que todos os representantes eleitos pelas eleições gerais de 2001 renunciassem seus cargos e que se convocasse um referendo sobre as reformas votadas pelo Congresso.

O Conselho convocado extraordinariamente em 14 de julho de 2005 pelo Secretário-Geral, contou com a presença do presidente Bolaños, que alertou para o fato de que os partidos majoritários da Assembléia Nacional concentravam “poder hegemônico” no país e reiterou sua vontade de organizar um referendo. Desprovido dos

---

<sup>21</sup> AG/Dec. 43 (XXXV-O/05), de 7 de junho de 2005.

<sup>22</sup> AG/Dec. 43 (XXXV-O/05), de 7 de junho de 2005.

poderes para nomear seu próprio gabinete, Bolaños chamou uma crise de governabilidade na Nicarágua de “golpe lento”.

Entretanto, em 30 de agosto, a Suprema Corte de Justiça ratificou a validade das reformas constitucionais votadas pelo Congresso em 2004, desconsiderando a resolução da Corte Centro-Americana sobre o assunto. O presidente Bolaños se recusou a reconhecer a decisão da Corte e o Congresso ameaçou indiciá-lo por supostas irregularidades no financiamento de sua campanha eleitoral.

Em face dos acontecimentos, uma nova reunião do Conselho Permanente da OEA foi convocada em 9 de setembro de 2004. Em resolução<sup>23</sup>, o Conselho considerou o aprofundamento da crise e o relatório da missão enviada ao país, e encarregou o Secretário-Geral de voltar ao país para demonstrar a preocupação da organização com relação à evolução da crise.

Um mês depois, os líderes do pacto concordaram em um acordo para promover a estabilidade e o diálogo nacional na Nicarágua e os esforços da missão da OEA na Nicarágua foram elogiados durante a Cúpula da Américas, em novembro de 2005.

Novas eleições foram convocadas para novembro de 2006 contando com uma massiva missão de observação eleitoral da OEA, e levando ao poder o atual presidente Daniel Ortega da frente sandinista.

## **5.8. Equador (2005)**

A crise no Equador começou em dezembro de 2004, quando o presidente Lucio Gutiérrez eleito em novembro de 2002, promoveu uma reestruturação da Suprema Corte com o apoio do Congresso, demitindo 27 entre os 31 juizes que a compunham. A demissão dos juizes foi considerada um desrespeito ao princípio da independência dos poderes pela oposição, mas não gerou fortes reações por parte da população.

Em 15 de março de 2005, o judiciário foi paralisado por greve em protesto à intervenção do governo na Suprema Corte, mas os protestos só se intensificaram após uma decisão da nova Corte de anular os processos contra dois ex-presidentes, Abdalá

---

<sup>23</sup> CP/Res. 892 (1507/05), de 9 de setembro de 2005.

Bucaram e Gustavo Noboa, e o ex-vice-presidente Alberto Dahik, acusados de corrupção e desvio de dinheiro público.

Em 13 de abril, os manifestantes tomaram as ruas de Quito para pedir a renúncia do presidente Gutiérrez e dos juízes nomeados por ele. Dois dias depois, Gutiérrez declarou estado de emergência, assumindo poderes emergenciais e suspendendo alguns direitos constitucionais (como a livre associação e a liberdade de expressão), e decretou a dissolução da Corte com o objetivo de conter a crise. Desta vez, o governo do ex-coronel Gutiérrez sofreu uma forte rejeição popular e, apesar de ter o apoio do Congresso, foi acusado de ter pretensões ditatoriais.

Em 16 de abril o presidente revogou o estado de emergência, mas a proposta de dissolução da Corte suprema é ratificada pelo Congresso em sessão extraordinária. Apesar dos crescentes protestos pedindo sua renúncia, e relutância de Gutiérrez a uma renúncia formal, o presidente foi destituído do cargo por meio de uma moção do Congresso e sob a justificativa de “abandono de poder.” Presidente exilou-se no Brasil, no Peru e na Colômbia enquanto o vice, Alfredo Palacio, assumiu o poder.

Como a sucessão presidencial ocorreu sem a renúncia ou o impeachment do presidente democraticamente eleito, sua constitucionalidade foi questionada. Logo, a OEA decidiu enviar uma breve missão de alto nível ao Equador, a convite da delegação equatoriana e com base no Artigo 18 da Carta Democrática, para “colaborar com as autoridades desse país e com todos os setores da sociedade equatoriana, em seu esforço para consolidar a democracia.”<sup>24</sup> A missão teve como objetivos investigar a situação no Equador e informar o Conselho Permanente sobre os resultados dessa investigação para que novas medidas pudessem ser tomadas. A resolução do Conselho que solicitou o envio da missão, entretanto, não menciona o apoio da organização nem ao governo de Palacio, nem à restituição do presidente Gutiérrez. Apenas reafirma seu compromisso com a “defesa e a promoção dos valores democráticos previstos na Carta da Organização dos Estados Americanos e na Carta Democrática Interamericana”<sup>25</sup>.

O relatório da missão, encaminhado ao Conselho Permanente em maio de 2005, não concluiu sobre a constitucionalidade da sucessão, mas apoiou o “Governo do

---

<sup>24</sup> CP/Res. 880 (1478/05), de 22 de abril de 2005.

<sup>25</sup> CP/Res. 880 (1478/05), de 22 de abril de 2005.

Equador, no âmbito do Artigo 18 da Carta Democrática Interamericana, em sua decisão de fortalecer a governabilidade e assegurar o respeito ao Estado de Direito, ao ordenamento constitucional, à separação e independência dos poderes públicos, em particular a função judicial e jurisdicional, com o propósito de contribuir para a estabilidade das instituições democráticas nesse país.<sup>26</sup> Novamente, a OEA manifestou seu apoio à República do Equador, sem que os nomes de Gutiérrez ou Palacio fossem mencionados. Entretanto, o relatório da missão de alto nível identifica como causa do conflito o desequilíbrio entre os poderes causado pela intervenção de Gutiérrez no judiciário, em dezembro de 2004 – o que leva a crer que há um apoio tácito ao governo que conseguiu restaurar e manter a separação dos poderes e a governabilidade no Equador.

O apoio explícito ao governo do Palacio não chegou a acontecer, mesmo porque a questão gerou polarização na OEA. O embaixador Venezuelano, por exemplo, observou as credenciais democráticas do novo governo e do movimento que o apoiou, enquanto a delegação do Equador queixou-se da inação da organização no início da crise que levou à deposição de Gutiérrez. Questionou-se, sobretudo, o potencial de ação preventiva da OEA frente a crises como a do Equador, considerando tanto o alcance de sua competência legal atribuída pela Carta Democrática, quanto os mecanismos a disposição da organização para que essa ação preventiva fosse efetiva.

Em 15 de outubro de 2005, Gutiérrez voltou ao Equador e foi imediatamente detido e preso sob a acusação de se negar a reconhecer o governo de Alfredo Palacio, colocando em risco a segurança nacional. Em novembro do mesmo ano, a OEA enviou outra missão ao Equador para apoiar o estabelecimento de uma Corte Suprema de Justiça imparcial e independente. O Secretário-Geral nomeou dois representantes especiais para acompanhar o processo eleitoral no país. O presidente Gutiérrez só foi libertado em 3 de março de 2006. A OEA só voltou a intervir no Equador em outubro/novembro de 2006, quando observou as eleições que levaram ao poder em dois turnos o candidato de esquerda, Rafael Correa.

---

<sup>26</sup> CP/Res. 883 (1484/05), de 20 de maio de 2005.