



VENEZUELA (2002), HAITI (2004) E HONDURAS (2009): UMA ANÁLISE DA 1ª DÉCADA DA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

VENEZUELA (2002), HAITI (2004) AND HONDURAS (2009): AN ANALYSIS OF THE 1ST DECADE OF THE INTER-AMERICAN DEMOCRATIC CHARTER

Beatriz Mendes Niyama ¹

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7883-5735>

Submissão: 03/03/2020

Aprovação: 07/03/2020

RESUMO:

O artigo tem como objetivo a análise da 1ª década da Carta Democrática Interamericana, em particular os casos de aplicação do instrumento normativo pela Assembleia Geral da OEA de 2001 a 2011. Frente a delimitação, a pesquisa se concentrou em três casos: Venezuela (2002), Haiti (2004) e Honduras (2009). Foi adotado o método histórico documental, com base em atas e projetos elaborados pela OEA e os Estados Membros, e as resoluções emitidas pela Assembleia Geral sobre a temática, complementadas por uma revisão bibliográfica crítica sobre as particularidades geopolíticas de cada caso. Os resultados atingidos demonstram que a Assembleia Geral é um espaço importante de debate entre os Estados Membros, em que o modo de aplicação do instrumento normativo é ajustado para atender as necessidades e motivações dos países. Conclui-se que disparidade de poder político e econômico entre os Estados Membros continua sendo um fator determinante para a fraqueza do multilateralismo interamericano, porém a Carta Democrática renova a Assembléia Geral como um espaço possível de disputa.

PALAVRAS-CHAVE: OEA. Carta Democrática Interamericana. Assembleia Geral da OEA.

* Trabalho apresentado no II Congresso Internacional da Academia Paulista de Direito, Coordenado pelo Acadêmico Titular da Cadeira SanTiago Dantas, Professor Doutor Alfredo Attié Jr.

¹ Pesquisadora do Centro Internacional de Direitos Humanos de São Paulo (CIDHSP/APD), vinculado à Cadeira SanTiago Dantas da Academia Paulista de Direito. Mestranda em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito pela PUC-Campinas e Pedagogia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Faculdade de Direito da USP (NETI-USP). E-mail: biamendees91@gmail.com

**ABSTRACT:**

The article aims to analyze the 1st decade of the Inter-American Democratic Charter, in particular the cases of application of the normative instrument by the OAS General Assembly between 2001 and 2011. Because of the purpose, this research focused on the analysis of three cases: Venezuela (2002), Haiti (2004) and Honduras (2009). The historical documentary method was adopted, based on minutes and projects prepared by the OAS and the Member States, and the resolutions issued by the General Assembly on the subject, complemented by a critical bibliographic review on the geopolitical particularities of each case. The results of the present article demonstrate that the General Assembly is an important space for debate among the Member States - and the method of application of the normative instrument is adjusted to meet the needs and motivations of countries on the case. The conclusion is that the disparity of political and economic power between the Member States remains a determining factor for the weakness of inter-American multilateralism, but the Democratic Charter renews the General Assembly as a possible space of dispute.

KEYWORDS: OAS. Inter-American Democratic Charter. OAS General Assembly.

1. INTRODUÇÃO

Vários autores já se propuseram a analisar a Organização dos Estados Americanos (OEA), o que tornou possível, a partir do estudo da literatura sobre a temática, estruturar uma linha do tempo da atuação da OEA em seus 72 anos de funcionamento.

Com isso, destaco dois pontos, já explorados e analisados previamente em produções acadêmicas:

(1) Tradicionalmente refém das políticas externas estadunidenses, o sistema interamericano se inicia com a criação da União Pan Americana - UPA (1889 - 1948). A UPA foi essencial para legitimar os interesses, majoritariamente econômicos, dos EUA no continente americano (BUENO e OLIVEIRA, 2015).

O fim da UPA em 1948, e o surgimento da OEA por um novo tratado constitutivo não representou uma ruptura, pois a nova Organização absorve toda estrutura burocrática, como órgãos² e funcionários, da União (INMAN, 1965).

Por se tratar de uma continuidade, o espaço internacional da OEA, supostamente neutro, se torna tradicionalmente um espaço de validação de interesses políticos estadunidenses, o que dificulta a confiança dos demais Estados Membros sobre um real multilateralismo na Organização³.

(2) Interligada às necessidades da política externa estadunidense, a inclusão da democracia em fontes documentais interamericanas não pretendia a proteção incondicional das instituições democráticas ou promover garantias individuais.

Ao contrário, no período da UPA, documentos como a Declaração de Proteção aos Ideais Interamericanos contra Ideologias Estrangeiras (1939) e a Resolução de Regulamentações de Atividades subversivas (1942), contaram com a ratificação de governos ditatoriais e pretendiam realizar a defesa “das instituições democráticas” por meio da criação de campos para estrangeiros oriundos de países do Eixo.

Tal qual, no âmbito da recém instituída OEA, a proteção à democracia, em detrimento de um suposto risco comunismo, justificou o apoio da OEA às invasões armadas da Guatemala em 1954 e da República Dominicana em 1962 (HERZ, 2012).

A própria noção de democracia no sistema interamericano se consolida como um mero recurso discursivo para proteger o status quo das elites econômicas no continente americano, mesmo que às custas de intervenções armadas e apoio a golpes militares (FAGUNDES, 2010), o que limitou as percepções democráticas da Organização em um viés raso e liberal.

O uso da democracia como mero recurso discursivo pode ser sintetizado pelas palavras de César Gaviria, antigo secretário da OEA, em discurso proferido em 1998:

Desde o segundo período do pós-guerra, até menos de dez anos atrás, contenção comunismo externo e interno tornou-se o principal objetivo estratégico instituições hemisféricas. A OEA cumpriu ocasionalmente o papel de

² O Escritório Internacional das Repúblicas Americanas foi renomeado para Secretaria Geral da OEA, o Conselho Diretor foi renomeado para Conselho Permanente da OEA e a Junta Internacional de Jurisconsultos foi renomeado para Comitê Jurídico Interamericano.

³ Ainda sobre isso, autoras como Pahuja (2019) e Herz (2012) indicam que a OEA foi uma ferramenta importante para legitimar a luta anticomunista ao longo da Guerra Fria.

validar ou acompanhar ações na luta anticomunista muitas vezes em excesso princípios da Carta e em apoio a governos militares e ditatoriais (GAVIRIA, 1998).

Em conjunto, os pontos ilustram dois desafios que a OEA enfrenta: a descrença regional do multilateralismo - pelo histórico da região e a assimetria atual de poder político entre os membros (GALLAROTI, 1991) - e a necessidade de construção de uma concepção de democracia menos cínica e mais comprometida com direitos e garantias.

Dentro deste contexto, o presente artigo se propõe a analisar os casos práticos de aplicação da Carta Democrática Interamericana pela Assembleia Geral na 1ª década do instrumento normativo, ou seja, entre 2001 e 2011.

O interesse pela Carta Democrática advém do fato do instrumento ser o produto de um longo processo de renovação da atuação da OEA na defesa das democracias.

Mudança que se iniciou com novos instrumentos, como a Resolução 1.080 (1991), e reformas internas, como o Protocolo de Washington (1992), que desenharam uma estrutura interamericana mais comprometida com sistemas democráticos, e que foram colocadas em prática com sucesso no Peru (1992); na Guatemala (1993); e na Venezuela (1992); (SOARES, 1994).

Os novos ares na atuação da OEA e a “onda multicontinental de democratização do final do Século XX” (MARKOFF, 2013, p. 18), foram elementos que levaram a construção da Carta Democrática em 2002, que se propunha a ser “a junção de todos os mecanismos existentes de defesa de democracia em um único documento” (LEVITT, 2006, p. 95).

Em síntese, a Carta Democrática é aprovada no dia 11 de setembro de 2001, como um marco de um período de inovação e renovação da OEA.

A escolha da aplicação da Carta Democrática pela Assembleia Geral⁴ (AG) se dá por 2 motivos: 1) A Carta é constituída como uma resolução da AG a fim de “facilitar sua criação, e possibilitar a ratificação do maior número possível de membros” (ARRIGHI, 2009,

⁴ A Assembleia Geral (AG) é a instância de deliberação mais importante da OEA (Art. 54, Carta da OEA), vale destacar que a AG teve suas funções alteradas pelo Protocolo de Reforma de Cartagena das Índias (1985). A reforma aumentou a importância de deliberações da AG, como forma de priorizar as decisões em conjunto dos Estados Membros.

p. 84); 2) A Carta destina a Assembleia como espaço principal para deliberar aplicação dos seus instrumentos (Art. 20 e 21, Carta Democrática).

Delimitado o objetivo, a pesquisa identificou - dentro do período proposto - três momentos políticos em que o instrumento foi posto em prática pela AG: Venezuela (2002), Haiti (2004) e Honduras (2009).

2. VENEZUELA (2002)

Se de um lado a estruturação do texto normativo da Carta Democrática exigiu um longo processo de debates e disputas entre os Estados Membros (SALAS CRUZ, 2014), do outro a primeira aplicação prática do instrumento ocorreu no ano seguinte a sua aprovação.

A rápida utilização da fonte documental advém dos acontecimentos políticos vivenciados na Venezuela em 2002. Em detalhe, o presidente venezuelano, à época Hugo Chávez, passava por um período de reprovação por parte da população venezuelana, por causa da crise no preço do petróleo - principal item de exportação venezuelano - e por ter uma postura autoritária.

Após um período de instabilidade interna que se estendia desde 2000, a PDVSA, empresa estatal de Petróleo, inicia uma greve em 11 de abril de 2002, que foi apoiada pela Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio (FVCC) e por setores empresariais (MAYA, 2002).

Vale destacar que os citados atores políticos eram motivados por questões diferentes, enquanto a greve da PDVSA exigia a mudança de direção da empresa, a FVCC e os setores empresariais protestavam contra a política de Chávez de desapropriação de propriedades particulares para uso de exploração de petróleo (BATALLA; FERRO, 2004).

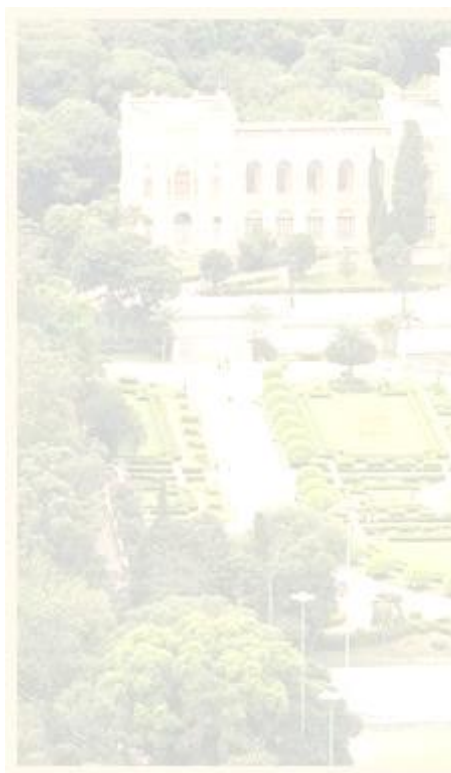
Motivações à parte, a greve da PDVSA movimentou setores importantes da Venezuela, inclusive a mídia nacional, e foi usada como justificativa para destituir Chávez de seu cargo no dia 12 de abril, dissolver o Congresso e empossar Pedro Carmona, presidente da FVCC, como chefe do executivo.

Fora o apoio da mídia, Carmona foi tido como representante legítimo da Venezuela por países como EUA, que usaram como fundamento a própria Carta Democrática,

em específico o Art. 2⁵, para definir que Chávez era um “governo não democrático” (LLORENS, 2004).

Todavia, com o auxílio de setores civis favoráveis a sua retomada, Chávez retorna ao poder no dia 13 de abril, o que não impediu a continuidade de disputas internas e questionamentos sobre sua legitimidade como presidente da Venezuela.

Com isso, Chávez, como forma de desclassificar Carmona, e por conseguinte reforçar sua legitimidade, apresenta por meio da delegação da Venezuela perante a OEA uma requisição formal para que a Organização atue no país por meio do mecanismo de proteção do Art. 20 da Carta Democrática:



Art. 20 da Carta democrática: 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.

O Conselho Permanente, segundo a situação, poderá determinar a realização das gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

Se as gestões diplomáticas se revelarem infrutíferas ou a urgência da situação aconselhar, o Conselho Permanente convocará imediatamente um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que julgar apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, em conformidade com a Carta da Organização, o Direito Internacional e as disposições desta Carta Democrática.

⁵ Art 2. da Carta Democrática Interamericana: O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional.

No processo, serão realizadas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática.

Porém, ao contrário do previsto no citado artigo do instrumento normativo, a requisição pontua a necessidade do Conselho Permanente (CP) promover imediatamente uma sessão extraordinária da AG, pedido que foi atendido pelo CP com a justificativa da urgência da crise institucional na Venezuela.

Em pouco tempo, no dia 15 de abril, a sessão foi aberta, e a delegação da Venezuela apresentou o parecer “A situação atual na Venezuela” (CP/doc.3671/02). O documento defendia a normalidade democrática no governo de Chávez e denunciava ações do grupo de Carmona como “díspares ao espírito da democracia representativa”.

A sessão contou com a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguay, Peru, República Dominicana e Uruguai, e resultou na aprovação da resolução AG/RES. 811 (1315/02).

A resolução da sessão extraordinária pontua que atuação do grupo de Carmona descumpriu a normalidade democrática na Venezuela, e por conseguinte a Carta Democrática, e deliberou pela convocação de uma 2ª sessão extraordinária da Assembleia Geral no dia 18 de abril de 2002.

Frente a impossibilidade de acesso a ata desta 2ª sessão, a única informação disponibilizada pela OEA é que o evento aprovou a resolução AG/RES. 1 (XXIX-E/02). A citada resolução, reitera o deliberado na 1ª sessão, porém se diferencia ao indicar que Chávez, a fim de cumprir o Art. 4^o da Carta Democrática, deve garantir a participação de grupos antagônicos na sociedade civil, inclusive os que lideraram os acontecimentos políticos de 12 de abril.

Apesar da emissão da resolução por meio da sessão extraordinária da AG, que significaria em teoria uma concordância entre os Estados Membros, a delegação da Venezuela da OEA protocolou um novo projeto de resolução (CP/doc. 3676/02) para a sessão ordinária da AG, agendada para 2 de junho de 2002.

⁶ Art. 4 da Carta Democrática: São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Novamente se substanciando na Carta Democrática, o projeto venezuelano define que a proteção a Democracia, na forma do Art. 1 da Carta, exige o apoio “[...] de forma plena e absoluta o Governo constitucionalmente eleito da República Bolivariana da Venezuela, presidido por Hugo Chávez Frías”

Apoiados no projeto venezuelano, as delegações da Argentina, Bolívia, Costa Rica e Peru apresentam uma contraposta de resolução (CP/doc.3677/02). A nova proposta reitera como legítimo o governo de Chávez, porém sugere a participação do Secretário Geral da OEA como facilitador entre os grupos políticos antagônicos e para supervisionar a liberdade de expressão na Venezuela.

Logo, era perceptível que apesar de parte significativa dos Estados Membros acordarem sobre a permanência de Chávez no poder, existia a preocupação sobre a manutenção dos direitos e garantias individuais na Venezuela.

Frente às proposições das delegações dos Estados Membros, a questão sobre a situação política volta a ser debatida na reunião da Ordinária da Assembleia Geral no dia 4 de junho de 2002. Na própria abertura do evento, o Secretário Geral da OEA César Gaviria relatou que:

Na manhã de sábado (12.02.02), aquele que se autodenominava presidente do governo de transição, informou à OEA que havia sido alterada a ordem constitucional e fez algumas outras afirmações, que constavam de uma mensagem distribuída às delegações. Também declarou que queriam fazer-se representar na reunião por um funcionário da Missão da Venezuela e que logo enviaram as cartas de credenciamento. [...] Podemos afirmar que o governo, que acabava de ser instaurado sem nenhuma legitimidade democrática, era fruto de decisões tomadas pelos militares. Esta Missão recebeu numerosas queixas sobre a responsabilidade nesses fatos dos Círculos Bolivarianos, grupos de cidadãos ou organizações de base que apoiam o projeto político do Presidente. Muitos setores a eles atribuem a responsabilidade de violações de direitos humanos, de

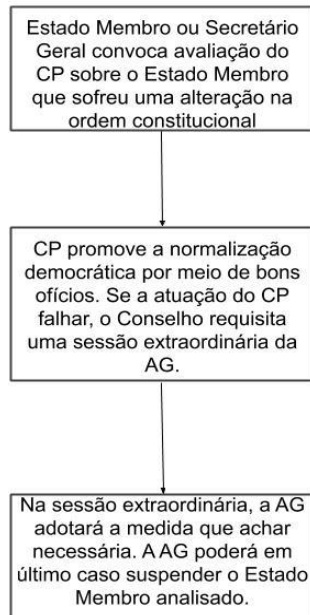
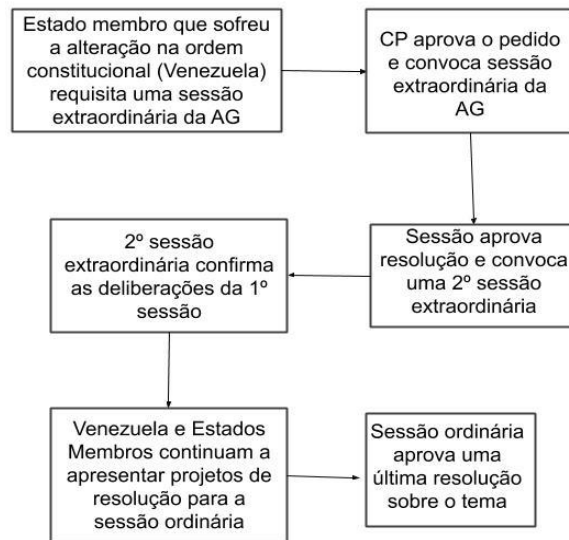
atos de intimidação e de saques. Os representantes dos donos dos meios de comunicação e um grupo de jornalistas consideram que os Círculos Bolivarianos são a maior ameaça à liberdade de imprensa e expressão. (GAVIRIA, 2002)

A síntese final desta reunião foi a produção da resolução AG/DEC. 28 (XXXII-O/02), o documento, aprovado por maioria dos Estados Membros, ratifica que a OEA reconhece o governo de Chávez, e que o mesmo deve aplicar “sem distinção e com rigoroso respeito à letra e ao espírito da Carta Democrática Interamericana, os mecanismos nela previstos para a preservação e defesa da democracia representativa, reiterando a rejeição do uso da violência”.

Se o ímpeto da criação do mecanismo de proteção do Art. 20 surgiu para facilitar a atuação da OEA, sua aplicação por Chávez em 2002 demonstra que o instrumento normativo foi uma ferramenta importante para que o presidente deposto defendesse sua legitimidade aos demais Estados do continente americano.

É inegável que Chávez alcançou seu objetivo principal, porém os demais Estados Membros, e a própria OEA, também se aproveitaram do mecanismo para impor ao governo venezuelano a observância aos direitos e garantias substanciadas na Carta Democrática.

Por fim, vale contrapor as diferenças entre o procedimento previsto para os mecanismos da Carta Democrática e o que foi colocado em prática no caso da Venezuela:

Mecanismo de atuação previsto no Art. 20 e 21 da Carta Democrática:**Aplicação prática do mecanismo (Art. 20 da Carta democrática) na Venezuela:**

3. HAITI (2004)

Anterior a própria aprovação da Carta Democrática, o Haiti foi o cenário de uma das mais importantes atuações da OEA em prol da Democracia. Em 1991, quando Jean-Bertrand Aristide, à época presidente, foi deposto por um grupo de militares, a OEA agiu com rapidez para articular em conjunto com os Estados Membros sanções econômicas ao governo recém instituído no Haiti, o que auxiliou na rápida saída dos militares no poder.

Graças a atuação da Organização, Aristide retornou ao poder em 1994 e consagrou “uma importante vitória da nova linha de atuação da OEA em prol das democracias representativas” (ARRIGHI, 2009, p.73).

Posteriormente Aristide retorna a posição de presidente em 2001, porém em fevereiro de 2004 se alastra uma série de protestos no Haiti exigindo sua saída. As movimentações políticas contavam com a participação do grupo paramilitar *Frente de Reconstrucción Nacional* (FRN), o que gerou conflitos armados entre a FRN e a polícia haitiana.

Frente a situação de caos político, a delegação haitiana, apoiada pela CARICOM, Brasil, Canadá e México, requisitaram o auxílio da OEA por meio do documento “Apoio à ordem pública e ao fortalecimento da democracia no Haiti” em 19 de fevereiro.

O projeto de resolução pontua que o espírito da Carta Democrática afirma e protege a democracia representativa, e expressa “firme apoio ao Governo do Presidente do Haiti, Jean- Bertrand Aristide, em seus esforços para restaurar a ordem pública por meios constitucionais”.

Por fim, o documento requisita a instauração de missão especial da OEA no Haiti, e o apoio do sistema de proteção da Organização no país.

Posteriormente, no dia 26 de fevereiro de 2004, as delegações do Brasil, Canadá e México apresentam uma nova proposta de resolução (CP/doc. 3840/04), que reitera a necessidade da Organização atuar em prol da permanência de Aristide.

A requisição das entidades foi atendida pela OEA, que por meio do Art. 20 da Carta Democrática, enviou uma missão especial ao Haiti para auxiliar na mediação entre Aristide e os grupos opositores.

Todavia, Aristide é novamente deposto em 29 de fevereiro de 2004 e enviado para República Centro africana, em seguida o congresso apresenta uma carta de renúncia assinada por Aristide e Boniface Alexandre, à época presidente da suprema corte haitiana, assume como presidente interino.

Apesar da renúncia ser tida como voluntária, e o trâmite ter seguido a constituição haitiana, Aristide definiu sua saída como um “sequestro” e o governo de Boniface como um “golpe institucional” (BELAN, 2017).

Ao contrário de alguns Estados Membros da OEA, que se posicionam contrários a saída de Aristide, o EUA se mostrou favorável às reivindicações dos grupos opositores e reconheceu prontamente Boniface Alexandre como representante do Haiti (VIGGIANO, 2011), e requisitou a continuidade da participação do governo provisória na Organização.

Após a renúncia de Aristide, o Conselho Permanente, que atuava no país como observador, elaborou um relatório (CP/doc. 3849/04) sobre a questão do Haiti, e apresentou para os Estados Membros em 12 de março. O relatório dispunha como um dos objetivos para a OEA no Haiti:

Apoiar o governo interino imparcial para que promova o respeito aos direitos humanos e ao primado da lei e comece a preparar eleições no prazo aproximado de um ano. [...] (CONSELHO PERMANENTE, 2004).

Vale destacar que o relatório pontua que a Organização manteve contato com opositores de Aristide:

“oposição também se mostrou unida em torno da opinião de que a comunidade internacional não deveria atender ao pedido formulado pelo Presidente Aristide, referente a uma força internacional para colaborar com a segurança no Haiti, por considerar que tal assistência seria usada pelo Governo para sustentar-se no poder” (CONSELHO PERMANENTE, 2004).

Por fim, o relatório pontua como parecer técnica da OEA a permanência de Boniface Alexandre como governo provisório, mas que Boniface não poderia ser eleito em uma futura pleito, e deveria colaborar para o arranjo de novas eleições após a estabilização política no Haiti.

Mesmo com uma posição oficial da OEA, as delegações de Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Dominica, Grenada, Guiana, Jamaica, Saint Kitts e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago, apresentam o documento “A situação no Haiti” em 25 de maio de 2004.

O documento requisita a aplicação do mecanismo do Art. 20 da Carta Democrática frente aos “atos deploráveis de violência que levaram aos acontecimentos de 29 de fevereiro de 2004 e dos dias seguintes”.

Citando o caso da Venezuela como um precedente, o documento requer a abertura de uma sessão extraordinária da Assembleia Geral como forma de discutir os meios de uma “democracia plena e duradoura e o fortalecimento de instituições democráticas” no Haiti.

A requisição dos Estados Membros não é atendida, porém parte dos Estados Membros insistiram que a discussão fosse então encaminhada para a sessão ordinária da

Assembleia Geral em 8 de junho de 2004. Mais do que um mero tópico da sessão, a questão do Haiti foi objeto de ao menos 10 projetos de resoluções de vários Estados Membros.

No final, a sessão ordinária termina com uma decisão pouco conciliatório: é aprovada a resolução AG/RES. 2058 (XXXIV-O/04) com o título de “A situação no Haiti: fortalecimento da democracia”.

A resolução não é favorável a Aristide, pois confirma como legítimo o governo provisório no Haiti. Em contrapartida, o documento opta pela criação de uma missão especial, organizada pelo Conselho Permanente, para supervisionar uma nova eleição no Haiti, com base no Art. 23 da Carta Democrática⁷.

Com isso, a discordância entre os Estados Membros, e a própria OEA, sobre a legitimidade do governo de Boniface Alexandre impede a aplicação do mecanismo de proteção a democracias da Carta Democrática, mas os debates levam como solução o uso do mecanismo de missões especiais para, ao menos, garantir a legalidade nas eleições do Haiti.

4. HONDURAS (2009)

Localizada geograficamente próxima de uma grande potência, Honduras é historicamente cercada por interesses econômicos e militares dos EUA (CONDE, 2009). Parte significativa das indústrias estadunidenses alocaram suas produções em Honduras, e uma grande base militar, Joint Task Force (“JTF”), havia sido construída pelo EUA em 87.

Advindo da elite hondurenha, Manuel Zelaya foi eleito em 2005 como um político de direita e conservador, porém em 2008 se alia a Associação Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), organização que defende a independência econômica dos países americanos aos EUA.

Igualmente, Zelaya inicia uma série de reformas em Honduras, como estatização de fábricas e um projeto de reforma agrária (ESTAÚN, 2011). Para se aproximar politicamente a ALBA, o governo inicia um projeto de desmilitarização da base JTF e transformação em um aeroporto civil.

⁷ Art. 23 da Carta Democrática: Os Estados membros são os responsáveis pela organização, realização e garantia de processos eleitorais livres e justos.

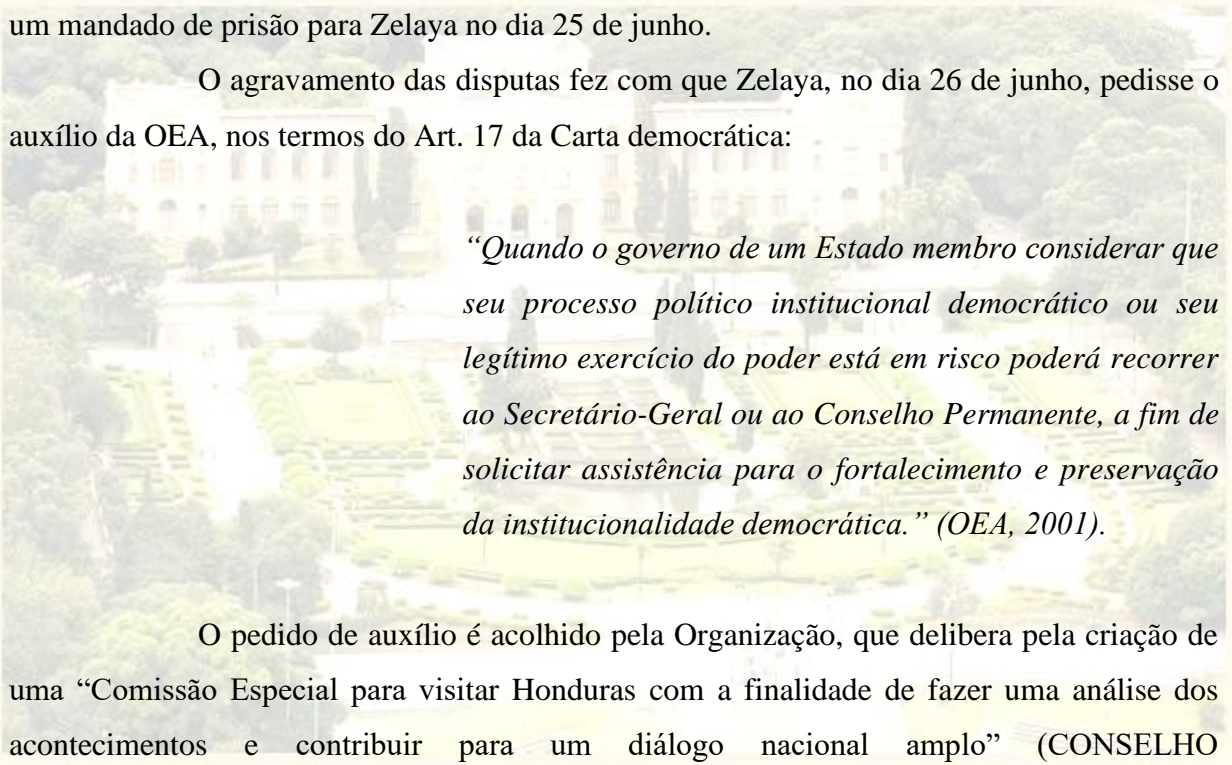
Os Estados membros, no exercício de sua soberania, poderão solicitar à OEA assessoria ou assistência para o fortalecimento e o desenvolvimento de suas instituições e seus processos eleitorais, inclusive o envio de missões preliminares com esse propósito.

Vale destacar que o governo de Zelaya também foi cercado de denúncias e polêmicas, como o envolvimento do presidente com escândalos de corrupção e censura as mídias, o que auxiliou um clima de descontentamento interno em Honduras (RAMIS, 2010).

Em um período de animosidade interna e desconforto em Washington, Zelaya propõe no dia 24 de junho de 2009 um referendo popular sobre a criação de uma nova assembleia constituinte para o dia 28 de junho, que seria uma “quarta urna” em conjunto com as eleições gerais.

A proposta foi negada pelo Congresso e proibida pela suprema corte hondurenha, medidas ignoradas por Zelaya, que continuou a sustentar a “quarta urna” sobre a assembleia constituinte. Como forma de impedir o presidente hondurenho, o judiciário emite um mandado de prisão para Zelaya no dia 25 de junho.

O agravamento das disputas fez com que Zelaya, no dia 26 de junho, pedisse o auxílio da OEA, nos termos do Art. 17 da Carta democrática:



“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.” (OEA, 2001).

O pedido de auxílio é acolhido pela Organização, que delibera pela criação de uma “Comissão Especial para visitar Honduras com a finalidade de fazer uma análise dos acontecimentos e contribuir para um diálogo nacional amplo” (CONSELHO PERMANENTE, 2009, p. 2)

Todavia, no dia 28 de junho - data do referendo - o exército hondurenho intercepta ilegalmente o presidente e o envia para Costa Rica. Em seguida, o congresso apresenta uma carta de renúncia de Zelaya, de validade questionável, e Roberto Micheletti é constituído como presidente interino.

A retirada de Zelaya foi justificada como um “golpe preventivo”, em que a “legalidade da retirada teria sido dada pelo Congresso e pela Corte Suprema” (GARCIA, 2010, p. 127).

Mesmo com o processo de legitimação interna, o Conselho Permanente, com base no pedido de Zelaya do dia 26 de junho, convoca uma sessão extraordinária da AG.

A sessão extraordinária, que ocorreu no dia 30 de julho, aprovou a resolução AG/RES. 1 (XXXVII-E/09), o documento define o processo de Honduras como um “golpe de estado”:

Condenar energicamente o golpe de Estado contra o Governo constitucional de Honduras e a detenção arbitrária e a expulsão do país do Presidente Constitucional José Manuel Zelaya Rosales, que provocou a alteração inconstitucional da ordem democrática (OEA, 2009).

A resolução pontua o não reconhecimento do governo de Micheletti, e requereu a restituição de Zelaya a sua posição em 72 horas. Por fim, o documento pontua que os descumprimentos da resolução levariam a suspensão de Honduras na OEA, na forma do Art. 21 da Carta Democrática:

Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constatar que ocorreu a ruptura da ordem democrática num Estado membro e que as gestões diplomáticas tenham sido infrutíferas, em conformidade com a Carta da OEA tomará a decisão de suspender o referido Estado membro do exercício de seu direito de participação na OEA mediante o voto afirmativo de dois terços dos Estados membros. A suspensão entrará em vigor imediatamente (OEA, 2009).

Mesmo com a deliberação advinda da OEA, a gestão de Micheletti se recusou a restituir Zelaya a posição de presidente, com isso, no dia 04 de julho, ocorreu uma segunda reunião extraordinária da Assembleia Geral, em que se oficializou a suspensão de Honduras da Organização, e a concordância dos países signatários da resolução em alterar sua diplomacia e política econômica com o Estado suspenso.

Vale destacar a mobilização dos EUA para inviabilizar, em um primeiro momento, o governo de Micheletti, seja por meio de uma nota de repúdio à retirada de Zelaya ou sendo signatário das duas resoluções oriundas das reuniões extraordinárias.

Sobre essa postura da política externa estadunidense, Garcia (2010) e Ordóñez (2013) - em produções acadêmicas diferentes - pontuam similarmente que a ocasião política de Honduras serviu como uma “prova” da gestão Obama (2009 - 2017) de uma postura mais comprometida com a democracia, de forma a reparar a atuação dos EUA na Venezuela (2002) e Haiti (2004).

A linha adotada pela administração Obama não foi um consenso interno, e sofreu discussões e debates dentro do congresso estadunidense, em que parte dos parlamentares republicanos eram favoráveis a permanência de Micheletti (LOWENTHAL, 2010).

Com o apoio majoritários dos Estados Membros, a OEA encontrou apoio - e financiamento das delegações - para estabelecer um sistema de mediação entre Zelaya e os grupos opositores, com a condução de Oscar Arias, o então presidente da Costa Rica.

Arias propôs uma solução para os conflitos por meio do Acordo de San José, documento com as seguintes proposições:

- 1) Formação de um governo de unidade e reconciliação nacional;*
- 2) Anistia política por crimes políticos que ocorreram antes e depois de 28 de junho 2009;*
- 3) Renuncie à convocação de uma Assembleia Constituinte e toque nos chamados artigos de pedra da constituição hondurenha;*
- 4) Avanço das eleições para 28 de outubro de 2009. Início da campanha eleitoral em 1º de agosto. Para fazer isso, peça não promover a insurreição civil e inclui a supervisão das eleições por uma comissão internacional;*
- 5) As Forças Armadas de Honduras permanecerão sob o controle da Supremo Tribunal Eleitoral a partir de um mês antes das eleições;*

6) *Retorno de Zelaya para poder até 27 de janeiro de 2010;*

7) *Uma comissão de verificação será formada presidido pela OEA e um grupo de notáveis hondurenhos e uma comissão de verificação presidido pela comissão de direitos humanos;*

8) *Suspensão de sanções internacional;*

9) *Entrada em vigor do contrato de San José;*

10) *A comissão de verificação monitorar a conformidade com o Contrato*

(OEA, 2009)

Apesar da concordância de Zelaya, os grupos opositores se negaram a cumprir o Acordo de San José, o que levou a novas reprimendas da OEA, que, por intermédio do Conselho Permanente, emitiu as resoluções 4432/09 (manutenção da integridade física de Zelaya) e 4433/09 (Repúdio à suspensão das garantias constitucionais em Honduras).

Como forma de sanar as inquietações internacionais, o governo provisório agendou novas eleições para 29 de novembro de 2009, que levaram a vitória de Porfirio Lobo. Tanto as eleições quanto a vitória de Lobo foram questionadas pela OEA, que continuou a não reconhecer o governo hondurenho como válido.

Conjuntamente, o MERCOSUL e países como Argentina, Bolívia, Brasil, Ecuador, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela questionaram a validade das eleições hondurenhas, e a restrição de supervisão do rito eleitoral realizada por Micheletti.

De maneira contrária aos demais, o EUA opta por reconhecer o governo de Lobo, um político reconhecido e aclamado pelos grupos opositores e com uma política diferente de seu antecessor. Sobre a posição estadunidense, Ordóñez (2013) pontua:

“Quando surgem crises democráticas, os EUA apressadamente aceitar um presidente substituto, mesmo que esse substituto seja um oponente do ex-presidente e tenha uma agenda política muito diferente, como foi o caso de [Porfirio Lobo] em Honduras. A reversão da posição de Obama sobre a questão da restituição de

Zelaya dá credibilidade ao argumento de que os EUA continuarão a tolerar golpes, se o resultado for favorável à política dos EUA”

Perdido o apoio dos EUA, a OEA perde credibilidade em sua atuação em Honduras, e dificulta a atuação de algumas delegações na Organização, a ponto que Lobo consegue retornar a atuar no espaço internacional interamericano em 2010.

5. CONCLUSÃO

Além da mera aplicação ou não de um instrumento normativo, os casos analisados demonstram o desafio central na utilização da Carta Democrática: como definir se uma ruptura política foi democrática ou não?

Esta questão envolveu os 3 casos analisados e coloca em evidência quais as perspectivas democráticas do sistema interamericano. Afinal, seja pela herança da atuação da OEA no período da Guerra Fria, ou pela própria concepção difundida pela Organização, o modelo de Democracia Liberal continua sendo o parâmetro de avaliação de democracias no continente americano (SANTOS, 2001; CAMARGO, 2013; ARCENAU, 2007).

E com uma perspectiva de Democracia Liberal em que o “estado é protetor de uma sociedade centrada na economia” (HABERMAS, 1995, p. 43) difundida no continente, era inevitável o conflito com os governos da chamada “esquerda latino americana”. Afinal, os três casos práticos surgem como resultado de tensões políticas entre grupos hegemônicos e reformas econômicas e sociais.

Os casos analisados têm como ponto em comum o fato de que as ações políticas foram legitimadas como formas de interromper líderes “autoritários” e “populistas”, mesmo que em detrimento da manutenção da democracia representativa. Mas, vista as semelhanças entre os três casos, como explicar a forma como cada situação foi interpretada pelo sistema interamericano?

Um caminho possível é admitir que a balança do multilateralismo no sistema interamericano ainda não foi totalmente equalizada, e ainda é impactada pela assimetria de poder político e econômico. Eis o cenário que permitiu que a política externa dos Estados Unidos em cada caso prático fosse um fator determinante na aplicação da Carta Democrática.

Reconhecer o impacto da influência estadunidense na OEA não pode ou deve levar à conclusão precipitada que a Organização carece de importância na atualidade, afinal é natural que os Estados Nacionais busquem respaldo de suas próprias políticas no cenário interamericano. Como disposto por Santos (1998), o fato determinante da eficiência do espaço internacional é questionar se os Estados Membros buscam ou não participar da Organização Internacional.

Adotada esta perspectiva, ainda que cercada de desigualdades, a OEA se consagrou como um espaço de busca e participação dos Estados Membros, em que a Carta Democrática, por meio de seus mecanismos de proteção e supervisão, possibilita que a Assembleia Geral se torne uma ferramenta viável de discussão frente tensões democráticas no continente.

BIBLIOGRAFIA

ARCENAU, Craig; PION-BERLIN, David. Issues, Threats, and Institutions: Explaining OAS Responses to Democratic Dilemmas in Latin America. **Latin American Politics and Society**, Northfield, v. 49, n.2, p. 1-31, 2007.

ARRIGHI, Jean Michael. El sistema interamericano y la defensa de la democracia. **Agenda Internacional**, v. 16, n. 27, p. 69-94, 7 dez. 2009.

BAENA SOARES, João C. **Síntese de uma gestão, 1984-1994**. Organização dos Estados Americanos, p. 22-130, 1994.

BATALLA, Isabel Clemente; FERRO, Lilia. **El golpe de estado en Venezuela de abril de 2002 y su proyección internacional**. Documentos de Trabajo, Montevideo, v. 1, n. 63, p.1-43, nov. 2004.

BELAN, César. Aristide: Herói ou Vilão? Considerações sobre a história política recente no Haiti. (1980 – 2004). **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.330-349, 31 maio 2017.

BUENO, Elen de Paula; OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. **O Congresso do Panamá (1826): perspectivas políticas, teóricas e jurídicas nas relações internacionais**. São Paulo: Papel Político, 2015.

CAMARGO, Alan Gabriel. A promoção de Democracia pela OEA: perspectiva sobre os envolvimento da organização nas crises democráticas do Pós-Guerra Fria. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 2, n. 3, p. 261-285, set. 2013. ISSN 2316-



8323. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2463/1530>>. Acesso em: 19 fev. 2020.

CONDE, Alfonso. Soberanía y democracia. A propósito de las bases militares norteamericanas. **Revista Periferias**. n.18, v.13, 2009. Disponível em: <http://www.fisyp.org.ar/WEBFISYP/Periferias18.pdf#page=35>, acesso em 15 de jun 2019.

ESTAÚN, Eva. Honduras: la impunidad de un golpe de Estado. **Revista de Derecho UNED**, n.8, 2011. Disponível em: <http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:RDUNED-2011-8-5210&dsID=Documento.pdf>. Acesso em 15 de jun 2019.

CONSELHO PERMANENTE. **Relatório sobre a situação no Haiti** - CP/doc. 3849/04. 12/03/2004.

CONSELHO PERMANENTE. **Situação em Honduras** - CP/doc.4418/09 rev. 1. 29/06/2009. DELEGAÇÕES DA ARGENTINA; BOLÍVIA; COSTA RICA; PERU PERANTE A OEA. **Apoio ao governo democraticamente eleito do presidente constitucional da república bolivariana da Venezuela, Hugo Chávez** - CP/doc.3677/02. Conselho Permanente. 24/04/2002.

DELEGAÇÕES DO ANTÍGUA E BARBUDA, BAHAMAS, BELIZE, DOMINICA, GRENADA, GUIANA, JAMAICA, SAINT KITTS E NEVIS, SANTA LÚCIA, SÃO VICENTE E GRANADINAS, SURINAME E TRINIDAD E TOBAGO. **A situação no Haiti** - CP/doc.3905/04. Conselho Permanente. 25/05/2004.

DELEGAÇÕES DO BRASIL, CANADÁ; MÉXICO; HAITI PERANTE A OEA; CARICOM. **Apoio à ordem pública e ao fortalecimento da democracia no Haiti** - CP/doc.3834/04. Conselho Permanente. 19/02/2004.

_____. **Situação no Haiti** - CP/doc. 3840/04. Conselho Permanente. 26/02/2004.

DELEGAÇÃO DA VENEZUELA PERANTE A OEA. **A situação atual na Venezuela. Conselho Permanente da OEA** - CP/doc.3671/02. 15/04/2002.

DELEGAÇÃO DA VENEZUELA PERANTE A OEA. **Apoio a Venezuela** - CP/doc.3676/02. Assembleia Geral da OEA. 22/04/2002.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. **Meridiano 47**, Brasília, v. 117, n. 1, p.30-32, abr. 2010.

GALLAROTTI, Giulio. The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations. **International Organization**, s/n, n.45, p.183-220, 1991.

GARCIA, Marco Aurélio. O que está em jogo em Honduras. **Revista Mundo e Desenvolvimento**, S/n, v. 18, n. 3, p.123-129, dez. 2010. Disponível em: <http://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2010/01/Politica-Externa-18-03-Marco-Aurelio-Garcia.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2020.

GAVIRIA, César. **Palabras del Secretario General de la OEA**. Celebración del Cincuentenario de la Organización de los Estados Americanos, Santafé de Bogotá, 30 de abril 1998.

GAVIRIA, César. **Sobre a situação na Venezuela**. Abertura da 32ª sessão ordinária da Assembleia Geral, Barbados, 04 de junho de 2002.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova- Revista de Cultura e Política**, s/i, v. 36, n. 1, p.39-54,1995.

HERZ, Mônica. **CARTA DA OEA (1948)**. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). História da paz. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012. p. 315-336.

INMAN, Samuel Guy. **Inter-American Conferences 1826-1954: History and Problems**. Washington: University Press Of Washington D.c., 1965. 282 p.

LEVITT, Barry. Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter. **Latin American Politics and Society**, Northfield, v. 48, n. 3, p. 93-123, 2006.

LLORENS, Pedro. **Contra Chávez**. Caracas, Grupo editorial Random House Mondadori, 2004.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Entre protestas y contraprotestas el gobierno de Chávez se endurece y debilita, **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, p. 97- 103, 2002

LOWENTHAL, A. F. Obama and the americas promise, disappointment, opportunity. **Foreign Affairs**, v.89, n.4, p. 110-124, 2010

MARKOFF, John. **Democracia: transformações passadas, desafios presentes e perspectivas futura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 15, no 32, jan./abr. 2013.

ORDÓÑEZ, Silvana Lorena Díaz. **La actuación de la oea frente al golpe de estado de Honduras (2009)**. 2013. 59 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7435/2/TFLACSO-2013SLDO.pdf>>.

Acesso em: 22 fev. 2020

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Acordo de San José**, 06 de novembro de 2009.

_____. **Apoio à institucionalidade democrática na Venezuela** - AG/RES. 811 (1315/02). Sessão extraordinária da Assembleia Geral. Washington. 15/04/2002.

_____. **Apoio à democracia na Venezuela** - AG/RES. 1 (XXIX-E/02). Sessão extraordinária da Assembleia Geral. Washington. 18/04/2002.

_____. **A situação no Haiti: fortalecimento da democracia** - AG/RES. 2058 (XXXIV-O/04). 34ª sessão ordinária da Assembleia Geral, Quito, 08/06/2004.

_____. **Carta Democrática Interamericana**, 11 de setembro de 2001. Disponível em http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm.

_____. **Declaração sobre a democracia na Venezuela** - AG/DEC. 28 (XXXII-O/02). 32ª sessão ordinária da Assembleia Geral, Barbados, 04/05/2002.

_____. **Sobre a crise política em Honduras** - AG/RES. 1(XXXVII-E/09) rev. 1. Sessão extraordinária da Assembleia Geral. Washington. 02/07/2009.

PAYNE, David J. The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States: A case study. **American University Journal of International Law and Policy**, Washington, v.9, n.1, p. 95-115, 1993.

RAMIS, Neus. **La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: un objetivo en construcción**. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau, 2010.

SALAS CRUZ, Armando. The Inter-American Democratic Charter and the Inter-American Court of Human Rights. **Cuest. Const.**, México, n. 31, p. 185-235, 2014 . Disponível em http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932014000200007&lng=es&nrm=iso. Acesso em 10 jan 2020.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 44, n. 4, p. 729-771, 2001 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 29 fev. 2020.

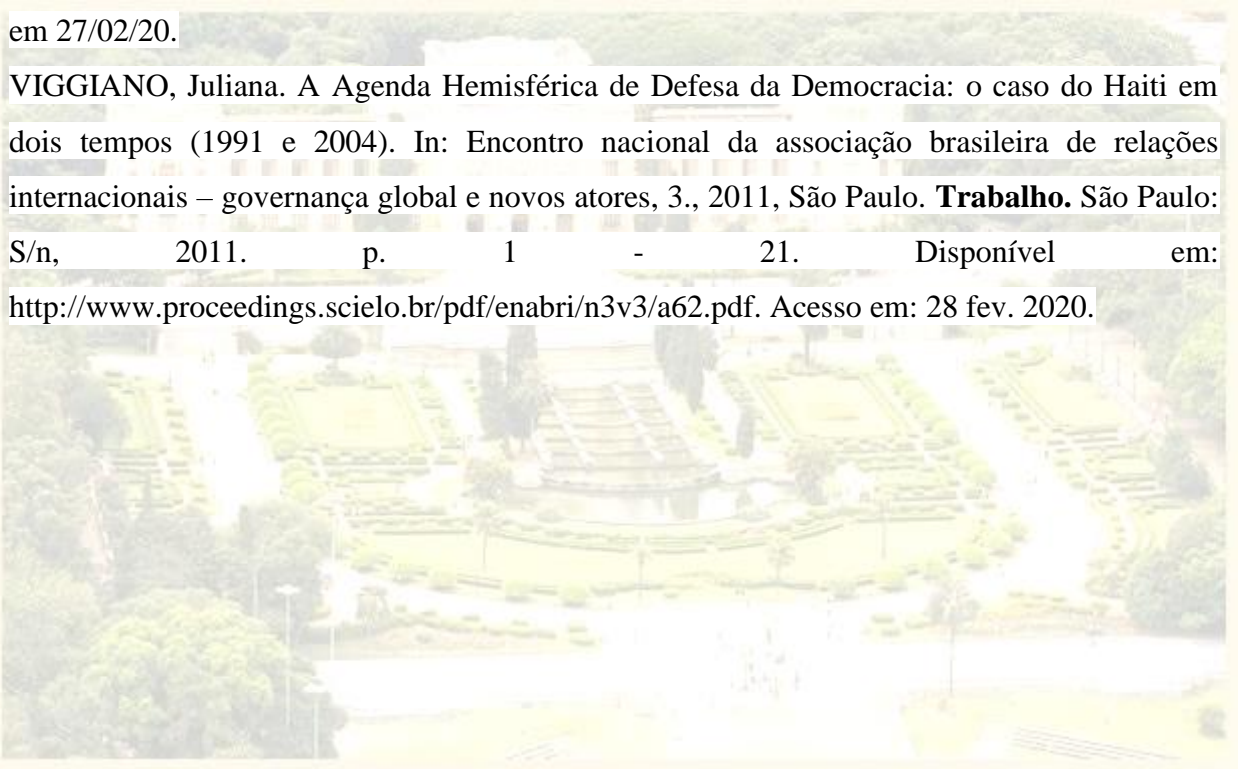
THÉRIEN, Jean- Philippe, FORTMANN, Michael, GOSSELIN, Guy. The Organization of American States: Restructuring Inter American Multilateralism. **Global Governance**, s/n, v. 2, n. 2, p. 215-240, 1996.

UNIÃO PAN AMERICANA. **Declaração de Proteção aos Ideias Interamericanos contra Ideologias Estrangeiras**. I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. Panamá. 23/09/1939 a 03/11/1939. Disponível em <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%201.pdf>. Acesso em 27/02/20.

Resolução de Regulamentações de Atividades subversivas.

III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores. Rio de Janeiro. 15/01/1942 a 28/01/1942. Disponível em <http://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%203.pdf>. Acesso em 27/02/20.

VIGGIANO, Juliana. A Agenda Hemisférica de Defesa da Democracia: o caso do Haiti em dois tempos (1991 e 2004). In: Encontro nacional da associação brasileira de relações internacionais – governança global e novos atores, 3., 2011, São Paulo. **Trabalho**. São Paulo: S/n, 2011. p. 1 - 21. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a62.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.



All Rights Reserved ©Polifonia - Revista Internacional da Academia Paulista de Direito

ISSN da versão impressa: 2236-5796

ISSN da versão digital: 2596-111X

academiapaulistaeditorial@gmail.com/diretoria@apd.org.br

www.apd.org.br



This work is licensed under a [Creative Commons License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)