

Preservação e promoção da democracia no âmbito da Organização do Estados Americanos: análise do caso da Venezuela no Conselho Permanente e na Assembleia Geral

AYRTON RIBEIRO DE SOUZA¹

A atual crise política, econômica, social e humanitária vivida pela República Bolivariana da Venezuela foi debatida na mais alta instância da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante o 48º período ordinário de sessões da Assembleia Geral, realizado em Washington (Estados Unidos), entre os dias 4 e 5 de junho de 2018. Com dezenove votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários, decidiu-se iniciar o processo que pode levar à suspensão da Venezuela do organismo, baseando-se nos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana. Essa histórica decisão abre espaço para uma reflexão mais profunda acerca dos ditames e conceitos contidos nos instrumentos de preservação e fortalecimento da democracia no continente americano, um dos pilares da atuação da OEA.

Este artigo analisa os eventos políticos mais relevantes ocorridos na Venezuela no período de outubro de 2016 a julho de 2018, com base na Carta da Organização dos Estados Americanos, de 30 de abril de 1948; no Compromisso de Santiago, de 4 de junho de 1991; na Carta Democrática Interamericana, de 11 de setembro de 2001; nas resoluções n. 1078, de 3 de abril de 2017, n. 1079, de 26 de abril de 2017, e n. 1095, de 23 de fevereiro de 2018, do Conselho Permanente da OEA; e nas resoluções n.

1. Doutorando do Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam-USP) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes). Bacharel e mestre em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Foi consultor da Secretaria-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). É pesquisador da Cátedra José Bonifácio.

1080, de 3 de junho de 1991, e n. 2 929, de 5 de junho de 2018, da Assembleia Geral da OEA.

Eventos como a invalidação pelo Conselho Nacional Eleitoral (CNE), na Venezuela, do requerimento popular para convocação de referendo revogatório do mandato do presidente Nicolás Maduro, seguida de protestos populares e de repressão policial – ambos em outubro de 2016 –, a suspensão dos poderes da Assembleia Nacional pelo Tribunal Supremo de Justiça e a convocação pelo governo de uma Assembleia Nacional Constituinte – março e maio de 2017, respectivamente – motivaram debates sobre a situação política da Venezuela no seio do organismo multilateral interamericano. Não obstante, em abril de 2017, o governo da Venezuela tomou a decisão de denunciar unilateralmente a Carta da OEA, representando oficialmente seu pedido de saída da organização.

Este artigo se divide em duas seções com distintas abordagens sobre o processo de suspensão da Venezuela. A primeira visa familiarizar o leitor com os antecedentes jurídicos e institucionais da OEA em seu objetivo de preservar e promover a democracia nos Estados-membros. São analisados a Carta da OEA; o Compromisso de Santiago; a resolução n. 1080 da Assembleia Geral da OEA; e, finalmente, a Carta Democrática Interamericana. As discussões sobre a aparente contradição entre os princípios de não intervenção e o repúdio à alteração da ordem democrática em qualquer Estado-membro são aqui analisados e considerados fundamentais para a compreensão da atual situação em que se encontra a Venezuela na OEA.

A segunda seção relaciona os conturbados eventos políticos ocorridos na Venezuela desde a anulação da convocação do referendo revogatório, em outubro de 2016, com as reações dos Estados americanos por intermédio dos órgãos da OEA competentes para analisar situações de crise democrática, notadamente o Conselho Permanente e a Assembleia Geral. O episódio mais recente, que também despertou a inédita possibilidade de suspensão de um Estado-membro, está representado pela eleição presidencial de 20 de maio de 2018 e pela resolução n. 2 929 da Assembleia Geral da OEA.

Instrumentos da Organização dos Estados Americanos de preservação e promoção da democracia

O fato de a crise política pela qual atravessa a Venezuela ser debatida no âmbito da OEA tem embasamento jurídico internacional que merece ser retomado neste estudo. Como Estado-membro da OEA, signatária da Carta da OEA e da Carta Democrática Interamericana, a Venezuela assume a responsabilidade de respeitar e cumprir os propósitos e princípios democráticos acordados de forma multilateral pelos países do sistema interamericano. Isso não autoriza, no entanto, nenhuma intervenção do organismo internacional nos assuntos internos do país, devendo ser respeitado o princípio da não intervenção, amplamente aceito e valorizado pela comunidade regional.

A Carta da OEA, assinada em Bogotá (Colômbia) durante a IX Conferência Pan-americana, documento constitutivo do organismo multilateral, estabelece, em seu artigo 2º, como propósito essencial da organização “promover e consolidar a democracia representativa dentro do respeito do princípio de não intervenção”². Essa é uma constatação fundamental para compreender o alcance e os limites da resolução que abre as portas da suspensão da Venezuela da OEA aprovada na última Assembleia Geral. Não corresponde à OEA criar, muito menos impor, a democracia representativa como forma de governo de qualquer Estado-membro, cabendo-lhe promovê-la e consolidá-la naqueles Estados onde esta já seja a realidade política.

Por meio do Compromisso de Santiago e da resolução n. 1080, ambos adotados no 21º período ordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, realizada em Santiago, no Chile, em 1991, os Estados-membros declaram seu compromisso de “fortalecer a democracia representativa como expressão da legítima e livre manifestação da vontade popular dentro do respeito invariável à soberania e à independência dos Estados-membros”³.

2. Charter of the Organization of American States (A-41), Bogotá, 30 abr. 1948, art. 2º (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybbwf3af>, acesso em: 26 nov. 2018.
3. Compromiso de Santiago con la Renovación del Sistema Interamericano, Santiago (Chile), 4 jun. 1991 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/ybkg65kj>, acesso em: 26 nov. 2018.

No caso da resolução n. 1080, pela primeira vez os Estados-membros autorizam a OEA a tomar uma atitude institucional caso o secretário-geral verifique fatos que interrompam de forma abrupta o processo político democrático ou o legítimo exercício de poder por um governo democraticamente eleito em quaisquer dos Estados-membros. Nessa resolução, o secretário-geral é instruído pela primeira vez a examinar a situação, decidir e convocar uma reunião *ad hoc* com os ministros das Relações Exteriores ou um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral.

Como se pode depreender da evolução das decisões da OEA, o compromisso com a democracia representativa se fortaleceu e se institucionalizou ao longo dos anos 1990, culminando na assinatura da Carta Democrática Interamericana, em 2001, que define conceitos relativos à democracia e prevê respostas institucionais em caso de descumprimento desses conceitos. Deve-se ressaltar o artigo 20 da carta, em que se instrui o secretário-geral a convocar o Conselho Permanente para apreciar coletivamente a situação de um Estado-membro, para verificar uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente sua ordem democrática. Acorda-se, ainda, que o Conselho Permanente poderá realizar gestões diplomáticas, incluindo bons ofícios com o fim de promover a institucionalização da normalidade democrática. Caso as referidas gestões diplomáticas nesse órgão resultem infrutíferas ou a situação exija uma medida urgente, prevê-se a convocação de um período extraordinário da Assembleia Geral para adotar as decisões que estime apropriadas⁴.

Mais incisivo ainda é o artigo 21, que autoriza a Assembleia Geral a suspender a participação em todos os órgãos da OEA do Estado-membro onde se verificou a alteração da ordem democrática, caso as gestões diplomáticas sejam infrutíferas. Tal suspensão será concretizada se obtiver o voto favorável de dois terços dos Estados-membros da OEA e terá efeito imediato⁵.

Aqui é importante retomar o processo de discussão e aprovação da Carta Democrática Interamericana pelos Estados-membros, um longo

4. Inter-American Democratic Charter, Lima, 11 set. 2001, art. 20, disponível em: <https://tinyurl.com/pf398ae>, acesso em: 26 nov. 2018.

5. *Idem*, art. 21.

processo em que se debateram conceitos e aplicações que finalmente foram adotados e são agora vigentes. Uma primeira tentativa de aprovar a estrutura, as definições, os conceitos e o sentido do documento ocorreu durante o 31º período ordinário de sessões da Assembleia Geral, de 3 a 5 de junho de 2001, em San José, na Costa Rica. Anteriormente à discussão pelo plenário dessa assembleia, um grupo de trabalho havia sido encomendado para redigir o texto “sobre a base de um primeiro projeto apresentado pelo Peru”⁶. Na falta de um consenso claro e diante de posições contrárias de alguns Estados-membros, a questão foi encaminhada ao Conselho Permanente para aperfeiçoamento, enriquecimento e ampliação da última versão revisada, que se tornaria o documento-base para as posteriores discussões. Não obstante o debate do documento pelo Conselho Permanente, uma consulta especializada foi encomendada ao Comitê Jurídico Interamericano (CJI), que manifestou seus critérios e deu sugestões de melhora para o documento, os quais foram expostos em *Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, de 16 de agosto de 2001⁷.

6. Nas palavras de Humberto de la Calle, presidente do grupo de trabalho, a iniciativa da Carta Democrática Interamericana partiu do governo do Peru: “De fato, foi o governo peruano o primeiro a lançar a ideia durante a reunião do Conselho de Ministros de 11 de dezembro de 2000, pela boca do ministro das Relações Exteriores, o embaixador Javier Pérez de Cuéllar, quem, ao delinear a nova política externa do Peru, falou da necessidade de promover ‘uma Carta Democrática Interamericana que outorgue uma natureza juridicamente vinculante a todos os instrumentos e mecanismos de preservação da democracia, assim como de meios de ação mais oportunos e eficazes’. Como seguimento dessa iniciativa, a missão do Peru ante a OEA apresentou no dia 25 de abril de 2001 um esboço para cuja discussão o Conselho Permanente constituiu um grupo de trabalho informal, sob a presidência deste que lhes fala. A esse esboço se somou outro projeto completo apresentado pelo México assim como toda uma série de iniciativas, tanto previamente formalizadas como também apresentadas no decorrer das deliberações”. Cf. OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*, Washington, 2003, p. 192 (tradução nossa), disponível em: <https://tinyurl.com/y7apt9d4>, acesso em: 26 nov. 2018.
7. Aprovado durante o 59º período ordinário de sessões do CJI, realizado no Rio de Janeiro, de 30 de julho a 24 de agosto de 2001. Naquele momento, o órgão estava composto da seguinte maneira: João Grandino Rodas (Brasil; presidente), Brynmor Thornton Pollard (Guiana; vice-presidente), Carlos Manuel Vázquez (Estados Unidos), Eduardo Vio Grossi (Chile), Felipe Paolillo (Uruguai), Gerardo Trejos Salas (Costa Rica), Jonathan T. Fried (Canadá), Kenneth

Depois do debate no seio do Conselho Permanente e da passagem pelo crivo da consulta especializada do CJI, o projeto da Carta Democrática Interamericana foi então submetido à consulta da sociedade civil, por se tratar de tema de ampla repercussão na vida política dos cidadãos dos Estados-membros. É importante ressaltar que o pedido para que o documento fosse objeto de avaliação dessa consulta externa partiu do governo da Venezuela, que, representado por Luis Alfonso Dávila, chefe de delegação, expressou que: “Assim como outros países, consideramos que é necessária uma ampla consulta com a sociedade civil com especialistas e com setores especializados”⁸.

Humberto de la Calle Lombana, presidente do grupo de trabalho, classifica a consulta à sociedade civil um sucesso, ao trazer ao debate opiniões e preocupações de setores de fora dos governos, ampliando assim o respaldo e a legitimidade do documento que se tecia⁹.

Finalmente, após revisão pelo Conselho Permanente, a Carta Democrática Interamericana foi aprovada no plenário do 28^a período extraordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, realizado em Lima (Peru), em 11 de setembro de 2001. Durante os dezessete anos de existência da carta, a OEA a invocou na prática ou a fez valer em várias ocasiões a propósito de diversas crises democráticas ocorridas no continente. O recente caso venezuelano não é, portanto, uma aplicação inédita, havendo sido pre-

Osborne Rattray (Jamaica), Luis Herrera Marcano (Venezuela), Orlando R. Rebagliati (Argentina) e Sergio González Gálvez (México). Cf. CJI-OEA, *Memoria del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos: 2000-2007 – Referencia Bibliográfica*, Rio de Janeiro, 2009, pp. 20-21, disponível em: <https://tinyurl.com/ybp62r3n>, acesso em: 26 nov. 2018; CJI-OEA, *Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, Rio de Janeiro, 16 ago. 2001 (CJI/doc. 76/01), disponível em: <https://tinyurl.com/ydxjhdfk>, acesso em: 26 nov. 2018.

8. Intervenção de Luis Alfonso Dávila, chefe da delegação da Venezuela. Cf. “Acta de la Cuarta Sesión Plenaria del xxxi Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, San José, Costa Rica”, em OEA, *Carta Democrática Interamericana: Documentos e Interpretaciones*, Washington, 2003, p. 40 (tradução nossa).
9. Intervenção de Humberto de la Calle, presidente do grupo de trabalho encarregado de estudar o projeto de Carta Democrática Interamericana. Cf. “Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Permanente de la Organización del 6 de Septiembre de 2001, Washington, DC”, em OEA, *op. cit.*, 2003, p. 53.

cedida por outros, a saber: Venezuela (2002), Bolívia (2003, 2005 e 2008), Equador (2005), Haiti (2005), Nicarágua (2005) e Honduras (2009)¹⁰. Provavelmente, os casos da Venezuela e de Honduras sejam os mais significativos da aplicação da carta pela OEA. No caso do golpe de Estado contra o presidente Hugo Chávez, de 11 de abril de 2002, na Venezuela, a situação foi qualificada como “alteração grave da ordem democrática”, conforme o artigo 20 da carta. No entanto, em razão do desenrolar dos acontecimentos do fracassado golpe, que permitiu a Chávez voltar ao poder, sua atuação centrou-se no apoio ao governo chavista em restabelecer a ordem democrática e servir como mediadora nas negociações da dividida e polarizada sociedade venezuelana¹¹. No caso de Honduras, diante do golpe de Estado e da destituição do presidente Manuel Zelaya, a OEA aplicou o artigo 21, suspendendo o país do exercício de seu direito de participação na organização.

Percebe-se assim que a comunidade dos Estados que integram o sistema interamericano, desde o fim dos regimes ditatoriais que dominaram o cenário político de boa parte dos países da região, vem construindo de forma determinada nas últimas três décadas mecanismos de conceitualização, preservação e promoção da democracia. O Compromisso de Santiago e a resolução n. 1080 de sua Assembleia Geral, em 1991, e o longo e minucioso processo de debate que levou à aprovação da Carta Democrática Interamericana, em 2001, com anuência e ativa participação do governo e da sociedade civil venezuelanos, representam instrumentos de preservação de princípios democráticos regionalmente emendados. Além disso, a prévia ativação dos artigos 20 e 21 dessa carta pela OEA, nos casos da Venezuela e de Honduras, representam antecedentes institucionais para sua invocação no 47º período ordinário de sessões da Assembleia Geral, realizado em Cancún (México), de 19 a 21 junho de 2017.

10. Pedro Nikken, “Análisis de las Definiciones Conceptuales Básicas para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Colectiva de la Democracia Previstos en la Carta Democrática Interamericana”, *Revista IIDH*, n. 43, pp. 13-53, jan.-jun. 2006 (cf. p. 18), disponível em: <https://tinyurl.com/y9eq8s2a>, acesso em: 26 nov. 2018.

11. Andrew Cooper e Thomas Legler, *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, Nova York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 104.

Resoluções do Conselho Permanente e da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos sobre a situação da democracia na Venezuela

Na Venezuela, o último trimestre de 2016 começou com a abrupta suspensão do processo de convocatória do referendo revogatório do mandato do presidente Nicolás Maduro, uma medida de consulta popular prevista na Constituição venezuelana e já utilizada antes por Hugo Chávez – que saiu com o mandato fortalecido após a consulta de 2004. Em 17 de outubro de 2016, o Tribunal Supremo de Justiça – composto de juízes apontados pelo governo de Maduro – aumentou a dificuldade em autorizar a convocatória do referendo ao decidir que a coleta de assinaturas favoráveis deveria representar 20% do eleitorado em cada estado da Venezuela, e não 20% do eleitorado nacional, como se havia conseguido. Finalmente, em 20 de outubro, o CNE anulou o processo plebiscitário, julgando irregular a coleta de assinaturas favoráveis ao referendo revogatório realizada em abril. Não demorou que a sociedade venezuelana e a oposição parlamentar reagissem à suspensão do referendo, sendo realizada a primeira marcha de desobediência civil em Caracas, no dia 22 de outubro, seguindo-se de protestos estudantis e de diversas outras marchas com centenas de milhares de participantes por todo o país nos dias seguintes, marcados pela repressão policial e por dezenas de manifestantes feridos e detidos (Toma de Venezuela).

É importante notar que, em agosto, quinze Estados-membros da OEA – Grupo de Lima (GL) – emitiram um comunicado pedindo às autoridades venezuelanas que garantissem os direitos constitucionais do povo venezuelano e se cumprisse de forma clara e sem demora a convocação do referendo revogatório do mandato presidencial¹². Em seu *Informe Anual 2016*, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) apontava que na multitudinária marcha de 26 de outubro, durante a Toma de Vene-

12. Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “Comunicado Conjunto de Estados Miembros de la OEA sobre los Acontecimientos Recientes en la República Bolivariana de Venezuela”, Cidade do México, 11 ago. 2016, disponível em: <https://tinyurl.com/ybjc7574>, acesso em: 26 nov. 2018.

zuela, foram registradas 120 pessoas feridas e 245 detidas arbitrariamente, além de diversos enfrentamentos da polícia com os manifestantes¹³. Reafirmava, ainda, que:

[...] A Comissão reconheceu o mecanismo de referendo revogatório presidencial como um exercício dos direitos políticos, e também como uma expressão da opinião política protegida pelo direito à liberdade de expressão e o princípio de não discriminação¹⁴.

Quando, em 29 de março de 2017, o Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela suspendeu os poderes da Assembleia Nacional, então constituída de uma maioria de parlamentares da oposição a Nicolás Maduro, e tomou para si as prerrogativas legislativas do país, a comunidade internacional e regional não tardou em emitir uma resposta e, no caso da OEA, em se mobilizar a fim de analisar a situação e tomar as medidas condizentes. Em 31 de março, o secretário-geral da organização convocou para 3 de abril uma sessão extraordinária do Conselho Permanente, no marco do artigo 20 da Carta Democrática Interamericana.

A assim entendida usurpação dos poderes legislativos da Assembleia Nacional pelo Tribunal Supremo de Justiça representaria a culminação de uma longa lista de violações dos princípios da Carta Democrática Interamericana, como o respeito à liberdade de expressão e de imprensa e a subordinação constitucional de todas as instituições. Principalmente, a separação e a independência dos poderes públicos legalmente constituídos, um valor consagrado no artigo 3º da Carta Democrática Interamericana, foram seriamente violadas com a anulação dos poderes dos parlamentares eleitos pelos cidadãos venezuelanos em dezembro de 2015. Tendo em vista a gravidade dos fatos ocorridos na Venezuela e utilizando-se das atribuições conferidas pelo artigo 20 da carta, Luis Almagro, secretário-geral da OEA,

13. CIDH, “Capítulo IV. B: Venezuela”, em *Informe Anual 2016*, Washington, 2017, p. 673, disponível em: <https://tinyurl.com/yaqour75>, acesso em: 26 nov. 2018.

14. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

convocou uma reunião imediata do Conselho Permanente da organização para analisar a situação.

A resolução n. 1078, aprovada pelo Conselho Permanente da OEA, declara que aqueles acontecimentos são incompatíveis com a prática democrática e constituem uma violação da ordem constitucional da Venezuela¹⁵. Trata-se de uma constatação da gravidade da eliminação da separação de poderes, um elemento essencial para a constituição da democracia representativa segundo os conceitos contidos no artigo 3º da Carta Democrática Interamericana. Os Estados-partes se comprometeram, além disso, a aplicar gestões diplomáticas adicionais, como a convocação de uma reunião ministerial (ministros das Relações Exteriores) para continuar tratando da questão da democracia na Venezuela, um procedimento previsto no artigo 20 da carta.

Na esteira dos compromissos assumidos por essa resolução, o Conselho Permanente decidiu convocar – por dezenove votos a favor, dez contrários e quatro abstenções – a reunião de ministros das Relações Exteriores de todo o continente para discutir a crise democrática da Venezuela, em sua sessão extraordinária do dia 26 de abril de 2017¹⁶. Tal decisão se baseia na competência conferida ao órgão pelo artigo 61 da Carta da OEA de convocar uma reunião de consulta de ministros das Relações Exteriores para considerar problemas de caráter urgente e de interesse comum.

Como reação a essa convocatória da reunião de ministros das Relações Exteriores, o governo da Venezuela anunciou, apenas algumas horas depois de aprovada a resolução n. 1079 pelo Conselho Permanente, sua saída da OEA. A decisão foi oficializada com a entrega pela representante venezuelana ao secretário-geral da carta de denúncia à Carta da OEA, em 27 de

15. CP-OEA, CP/RES. 1078/17: Resolution on the Recent Events in Venezuela (Adopted by the Permanent Council at Its Session Held on April 3, 2017), Washington, 3 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y8mg5266>, acesso em: 26 nov. 2018.

16. CP-OEA, CP/RES. 1079 (2 111/17): Convocatoria a una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para Considerar la Situación de la República Bolivariana de Venezuela (Adotada por el Consejo Permanente en la Sesión Extraordinaria Celebrada el 26 de Abril de 2017), Washington, 26 abr. 2017, disponível em: <https://tinyurl.com/y93xmyeg>, acesso em: 26 nov. 2018.

abril de 2017, na sede da organização. Iniciava-se, assim, o inédito procedimento formal de saída voluntária de um Estado-membro da OEA. Com a formalização do pedido de saída, a Venezuela não cessa imediatamente sua condição de Estado-membro da OEA, mas inicia um processo que culmina após 24 meses da denúncia da carta. Ou seja, até abril de 2019, a Venezuela mantém seus direitos de participação e obrigações jurídicas e financeiras com a OEA¹⁷.

No dia 23 de janeiro de 2018, a Assembleia Nacional Constituinte da Venezuela aprovou um decreto antecipando a realização das eleições presidenciais para o fim do mês de abril, em vez de dezembro, como tradicionalmente ocorre no país. A antecipação das eleições seria claramente favorável ao candidato do governo, o próprio Nicolás Maduro, por tomar a oposição desprevenida e evitar que a crise econômica – que só se agravava – viesse a influenciar a adesão dos votantes chavistas. O decreto, ainda, anulou as negociações que vinham sendo realizadas entre o governo e a oposição na República Dominicana, em que o calendário eleitoral era um dos pontos centrais.

Como resposta à decisão da antecipação das eleições, o secretário-geral da OEA novamente convocou o Conselho Permanente da organização, que aprovou a resolução n. 1095, em sessão extraordinária em 23 de fevereiro de 2018. Nesta, considera-se o adiantamento das eleições um fator que impossibilita sua realização de forma democrática, transparente e confiável, contradizendo os princípios democráticos e de boa-fé¹⁸. É importante transcrever a seguir os termos dessa resolução:

Exortar ao governo da Venezuela que reconsidere a convocação das eleições presidenciais e apresente um novo calendário eleitoral que torne possível a realiza-

17. Aqui é importante apontar a necessidade do Estado-membro que solicita sua saída de quitar todas as suas obrigações orçamentárias devidas à organização, para que o processo seja finalmente concluído. No caso da Venezuela, este valor é de cerca de us\$ 8 milhões.

18. CP-OEA, CP/RES 1095 (2 145/18): Resolución sobre los Últimos Acontecimientos en Venezuela (Aprobada por el Consejo Permanente en la Sesión Extraordinaria Celebrada el 23 de Febrero de 2018), Washington, 23 fev. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/y8mg5266>, acesso em: 26 nov. 2018.

ção de eleições com todas as garantias necessárias para um processo livre, justo, transparente, legítimo e confiável, que incluía a participação de todos os partidos e atores políticos venezuelanos, sem excluídos de nenhuma classe, observadores internacionais independentes, acesso livre e igualitário aos meios de comunicação, e com um Conselho Nacional Eleitoral cuja composição garanta sua independência e autonomia e que tenha a confiança de todos os atores políticos¹⁹.

Apesar dos incisivos termos utilizados pelo Conselho Permanente ao exortar o governo da Venezuela a reconsiderar a convocação de eleições presidenciais antecipadas, Caracas não apenas ignorou a resolução do órgão, realizando as eleições no dia 20 de maio de 2018, como também cometeu várias irregularidades prévias às eleições, como proibir candidaturas e partidos, manipular o calendário eleitoral, permitir o partidismo das autoridades eleitorais, não autorizar nem auditar corretamente os registros dos eleitores, condicionar os subsídios de bem-estar social ao voto para o candidato governista e ameaçar com a verificação da identidade dos votantes.

Ante a realização das eleições presidenciais de 20 de maio, marcadas pela ausência de participação da oposição e de denúncias de diversas irregularidades, lembrando também a resolução n. 1078 do Conselho Permanente da OEA, que identificou a interrupção da ordem constitucional na Venezuela, e mencionando o relatório da CIDH sobre a situação democrática e a crise humanitária do país²⁰, durante o 48º período ordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, ocorrido em Washington nos dias 4 e 5 de junho de 2018, aprovou-se a resolução n. 2929, sobre a situação da Venezuela.

A resolução n. 2929 contém dez pontos no total, abarcando desde violações da lisura democrática das eleições presidenciais de 20 de maio e a crise social e humanitária que atinge o país até a aplicação dos artigos

19. *Idem, ibidem* (tradução nossa).

20. CIDH, *Institucionalidad Democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela: Informe de País – Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de Diciembre de 2017*, Washington, 2017 (OAS, Documentos Oficiales; OEA/Ser.L/V/II), disponível em: <https://tinyurl.com/y7lcj8ak>, acesso em: 26 nov. 2018.

20 e 21 da Carta Democrática Interamericana, que poderiam levar à suspensão do país da organização. O primeiro ponto declara que o processo eleitoral, tal como implementado na Venezuela, carece de legitimidade por não cumprir com os padrões internacionais, não admitir a participação de todos os atores políticos venezuelanos e ser realizada sem as garantias de um processo livre, justo, transparente e democrático. O quarto ponto urge ao governo da Venezuela a tomar medidas para garantir a separação e independência dos poderes públicos, e restaurar a total autoridade da Assembleia Nacional. O quinto ponto faz referência à entrada de ajuda humanitária e à implementação de medidas de prevenção de epidemias, particularmente a reaparição de doenças como malária, difteria e sarampo. O sétimo ponto instrui o Conselho Permanente a identificar as medidas de apoio necessárias aos Estados-membros que vêm recebendo um crescente número de migrantes e refugiados venezuelanos. Finalmente, o décimo e último ponto da resolução, que aqui mais alude aos instrumentos de preservação e promoção da democracia que temos tratado, resolve aplicar os mecanismos previstos nos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana ao caso da Venezuela²¹.

Tal como foi observado na primeira seção deste trabalho, os artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana preveem a possibilidade de suspensão de um Estado-membro em caso de grave alteração de sua ordem democrática. A suspensão não ocorre de forma automática com a aprovação da resolução n. 2 929, uma vez que deverão ser esgotadas todas as gestões diplomáticas necessárias, incluindo-se os bons ofícios de normalização da institucionalidade democrática. Caso estas resultem infrutíferas, o Conselho Permanente deverá convocar um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, em que a decisão de suspensão da Venezuela deverá ser aprovada por dois terços dos Estados-membros da OEA, ou seja, pelo menos 24 países²².

21. AG-OEA, AG/RES 2929/18: Resolución sobre la Situación en Venezuela, Washington, 5 jun. 2018, disponível em: <https://tinyurl.com/yatmhr7>, acesso em: 26 nov. 2018.

22. Em razão da importância de seu conteúdo para a compreensão do atual panorama de suspensão da Venezuela da OEA, reproduzimos a seguir os artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana na íntegra: “Artigo 20: No caso de que em um Estado-membro se produza uma

Considerações finais

Ao longo das primeira e segunda seções deste artigo foi possível identificar alguns pontos de relação importantes entre os instrumentos de preservação e promoção da democracia da OEA e a visível deterioração da democracia representativa na Venezuela desde pelo menos outubro de 2016.

Partindo da Carta da OEA (1948), é revelada a evolução do compromisso dessa comunidade de Estados americanos com a democracia até a aprovação da Carta Democrática Interamericana (2001). O longo processo de estabelecimento dos mecanismos presentes nos artigos 20 e 21 desta já constavam nos debates do Compromisso de Santiago (1991) e na resolução n. 1080 (1991) da Assembleia Geral da OEA e foram ratificados pela Venezuela, como podemos observar. Além disso, o debate sobre os princípios democráticos e os mecanismos de preservação e promoção da democracia contidos na Carta Democrática Interamericana foi diretamente enriquecido pela ampla participação dos representantes de governo e da sociedade civil na organização, inclusive os setores venezuelanos, tal como

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 apreciação coletiva da situação e adotar as decisões que estime conveniente. O Conselho Permanente, de acordo com a situação, poderá dispor da realização das gestões diplomáticas necessárias, incluídos os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. Se as gestões diplomáticas resultarem infrutíferas ou se a urgência do caso o aconselhar, o Conselho Permanente convocará de imediato um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral para que esta adote as decisões que estime apropriadas, incluindo gestões diplomáticas, conforme a Carta da Organização, o direito internacional e as disposições da presente Carta Democrática. Durante o processo se realizarão as gestões diplomáticas necessárias, incluídos os bons ofícios, para promover a normalização da institucionalidade democrática. // Artigo 21: Quando a Assembleia Geral, convocada para um período extraordinário de sessões, constate que se produziu a ruptura da ordem democrática em um Estado-membro, que as gestões diplomáticas foram infrutíferas, conforme a Carta da OEA, tomará a decisão de suspender dito Estado-membro do exercício de seu direito de participação na OEA com o voto afirmativo de dois terços dos Estados-membros. A suspensão entrará em vigor de imediato. O Estado-membro que houver sido objeto de suspensão deverá continuar observando o cumprimento de suas obrigações como membro da Organização, em particular em matéria de direitos humanos. Adotada a decisão de suspender a um governo, a Organização manterá suas gestões diplomáticas para o restabelecimento da democracia no Estado-membro afetado”.

aparecem nos documentos do grupo de trabalho que elaborou o projeto de resolução, finalmente aprovado em 2001.

No tocante às resoluções do Conselho Permanente e da Assembleia Geral da OEA sobre a situação da Venezuela em 2017 e 2018, percebe-se sua direta relação com eventos que alteraram gravemente sua ordem democrática, o que justificaria a possível suspensão do país da organização. Essa medida extrema, no entanto, representaria o fracasso das gestões diplomáticas e da utilização dos bons ofícios pela OEA na solução da problemática situação do país caribenho. Sua suspensão não é desejável, tampouco soluciona o problema da deteriorada democracia representativa nos moldes da Carta Democrática Interamericana, uma vez que afasta o governo venezuelano dos compromissos formalmente assumidos.

Outro ponto aqui levantado foi a denúncia da Carta da OEA pela própria Venezuela, em abril de 2018, o que representa de fato seu pedido de saída unilateral da organização. Segundo os regulamentos de denúncia do tratado, a efetivação de sua saída só poderá ser concretizada depois de 24 meses, durante os quais a Venezuela se mantém como Estado-membro, sujeito a direitos e obrigações com a OEA.

No momento em que este artigo é submetido à publicação, ainda não foi concretizado o ponto da resolução n. 2 929 (2018) que insta os Estados-membros a convocarem um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral com todos os ministros das Relações Exteriores para votarem a possível aplicação dos artigos 20 e 21 da Carta Democrática Interamericana ao caso venezuelano. Para que a medida seja finalmente aplicada, é necessário, como vimos na segunda seção, sua aprovação por dois terços dos Estados-membros da OEA, ou seja, pelo menos 24 países. Tendo em vista que a resolução n. 2 929 foi aprovada pelo voto afirmativo de dezenove países, com onze abstenções e quatro votos contrários, e que a Venezuela já se encontra no procedimento de saída voluntária da organização, depreende-se que os instrumentos interamericanos de preservação e promoção da democracia, resultantes de um longo processo de amadurecimento e elaboração conjunta de seus princípios e recursos institucionais, encontram ainda grande dificuldade para serem aplicados em sua plenitude neste caso emblemático.