

Observatoire des Amériques

LA CHARTE DÉMOCRATIQUE INTERAMÉRICAINE

Nadia Karina Ponce Morales

Janvier 2003

Alternance politique après plus de 70 ans (Mexique, 2001), crises de gouvernance démocratique (Venezuela, 2002), consolidation à petits pas (Amérique centrale), diminution de la confiance des citoyens envers les instances démocratiques (États-Unis, Canada), instabilité économique et financière (Argentine), crises électorales (Haïti)... la démocratie progresse tant bien que mal dans les Amériques. Pourtant, à la suite du 11 septembre 2001, de nouvelles attentes pour le soutien multilatéral à la consolidation démocratique dans la région avaient surgi. Cette date marque l'adoption de la Charte démocratique interaméricaine, document qui constitue l'instrument le plus précis qu'une institution internationale puisse se donner pour la défense de la démocratie.

La Charte, qui n'est pas sans certaines limites, a affirmé le droit des peuples à la démocratie et l'obligation des gouvernements à défendre ce droit et à le promouvoir. Dans ses 28 articles, la Charte fournit une définition de la démocratie ; elle exprime la nécessité du renforcement des partis politiques et la responsabilité des gouvernements envers la gestion publique et enfin, elle établit des mécanismes pour prévenir l'interruption de l'ordre démocratique dans la région. Les mesures prévues dans le document peuvent aller jusqu'à la suspension de la participation du pays dans l'OÉA. Ces mesures peuvent être initiées non seulement en cas de rupture de l'ordre démocratique, mais aussi face à une « altération de l'ordre constitutionnel ». Néanmoins, malgré le progrès accompli sur papier, les premières épreuves auxquelles la Charte a été soumise témoignent des difficultés de son application.

Les origines de la Charte

L'antécédent direct de la Charte démocratique a été l'inclusion de la clause démocratique dans la déclaration du Sommet de Québec, en vue de la création d'une Zone de libre échange des Amériques (ZLÉA). Cette clause a qualifié toute altération ou interruption constitutionnelle de

l'ordre démocratique dans un pays de la région comme un obstacle insurmontable à sa participation dans le processus des Sommets des Amériques¹. Les ministres des Affaires étrangères ont donc été chargés de la rédaction d'une Charte démocratique afin de renforcer « les instruments de l'Organisation des États Américains (OÉA) pour la défense active d'une démocratie représentative ». Suite au Sommet de Québec, le Conseil permanent a élaboré une ébauche de la Charte. Celle-ci n'a pas été approuvée à l'Assemblée générale annuelle de l'OÉA à San José en juin 2001, mais 90 jours plus tard, suite à des consultations avec la société civile et les gouvernements de la région, lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale à Lima.

Tout comme ses prédécesseurs, la Charte ne constitue pas un instrument contraignant au niveau juridique, mais elle représente un effort pour rendre les exigences de la démocratie plus explicites et propose des moyens concrets destinés à la défendre en cas de menace. Il existe des documents censés garantir le respect de la démocratie dès la naissance du système interaméricain. L'article 3 de la Charte constitutive de l'OEA énonce que « la solidarité des États américains et les buts élevés qu'ils poursuivent exigent de ces États une organisation politique fondée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative ».

Par la suite, les instruments politiques pour la défense et la promotion de la démocratie ont évolué parallèlement à la dynamique de la gouvernance dans la région. Par exemple, en 1991, l'OÉA adoptait la Résolution 1080 qui prévoyait l'action collective en cas d'interruption de l'ordre démocratique. Cet instrument a été évoqué en quatre occasions : Haïti (1991), Pérou (1992), Guatemala (1993) et Paraguay (1996). Ensuite, le protocole de Washington amendant la Charte de l'OÉA a établi que l'Organisation a

¹ Troisième sommet des Amériques, Déclaration de Québec, 22 avril 2001.



le droit de suspendre un État membre dont le gouvernement démocratiquement élu a été renversé par la force².

Selon certains auteurs, la Charte a rompu avec la tradition du « multilatéralisme réactif », qui caractérisait les moyens d'action de l'OEA auparavant.³ D'une part, les instruments précédents faisaient référence à la rupture de l'ordre démocratique institutionnel, ce qui laissait en suspens les menaces à la démocratie autres que les coups d'État. D'autre part, la Charte a inclus un plus grand nombre d'acteurs et a fait l'objet d'une *négociation*, ce qui l'a doté d'un important contenu. Le rôle des États-Unis, pourtant au premier plan dans le continent, est resté relativement modeste. Un pays comme le Pérou a pu prendre l'initiative de la Charte et jouer un rôle fondamental. En outre, le processus, déclenché par les gouvernements de la région, a dû s'ouvrir à la participation de représentants des organisations non-gouvernementales, ce qui l'a de surcroît légitimé.

Cependant, la participation de tous ces acteurs n'a pas assuré la ratification d'un instrument sans limites. La division au sein de l'OEA entre les pays « activistes » (Canada, États-Unis, Costa Rica, Argentine et Uruguay) et les pays « non interventionnistes » (Mexique, Brésil, Venezuela) est toujours présente et risque de rendre l'application de la Charte difficile. Du point de vue institutionnel, la Charte ne fait pas référence au système interaméricain des droits humains. Il n'existe pas de mécanisme de coopération formel entre la Commission et le Tribunal interaméricain des droits de l'Homme. Une autre carence se situe au niveau de la clause démocratique de la ZLÉA. Il n'y a pas de mécanisme concret pour faire le lien entre cet instrument et la Charte.

D'autre part, la Charte ne prévoit pas de mécanisme explicite qui permettrait aux citoyens de demander une enquête en cas de violation de ses principes. Le Conseil permanent de l'OEA peut procéder à une évaluation collective suite à la convocation d'un État membre ou du Secrétaire général. La Charte prévoit l'action collective dans le cas où l'altération de l'ordre constitutionnel dans un État membre aurait « de sérieuses incidences » sur son ordre démocratique⁴. Le manque de clarté sur les critères pour déclencher l'action de l'OEA constitue, du point de vue institutionnel, une autre limite majeure.

Le Sommet de Bridgetown

Le dernier sommet de l'OEA, à Bridgetown, Barbade, n'a pas résolu ces limites. L'Assemblée générale, qui a eu lieu à l'été 2002, a adopté deux résolutions liées au thème de la démocratie : la Résolution pour la promotion de la démocratie⁵ et la Résolution pour la promotion d'une culture démocratique⁶. Ces deux documents ont pour

objectif principal de renforcer les dispositions incluses dans la Charte et invitent les gouvernements membres à promouvoir et à diffuser la Charte, à contribuer au fonds spécial du renforcement de la démocratie⁷, ainsi qu'à renforcer les principes établis dans la Charte pour la promotion de la démocratie. Il convient de souligner qu'une évaluation des progrès accomplis dans le cadre de la Charte aura lieu en avril 2003. L'Assemblée a aussi émis une résolution à propos de la situation au Venezuela, première épreuve pour la Charte démocratique. Nous présentons dans la section qui suit une évaluation des événements au Venezuela.

La première épreuve pour la Charte démocratique : le Venezuela

La Charte démocratique interaméricaine a été mise en application pour la première fois au Venezuela en avril 2002, en réaction à l'altération de l'ordre constitutionnel du pays. À ce moment, le président du Venezuela, Hugo Chávez, faisait face à des rapports sociaux et politiques tendus après une tentative de coup d'état. Cette instabilité s'explique par les développements dans la politique interne du Venezuela qui l'ont amené au pouvoir en 2000. Élu pour la première fois en 1998, Chávez a initié un referendum sur la réforme constitutionnelle, approuvée en 1999. Le referendum a été suivi par l'élection d'une assemblée constitutionnelle. Dans ces élections, où il a été interdit pour les candidats de se présenter comme membre d'un parti, Chávez a obtenu une majorité de 120 sur 131 sièges.

La nouvelle Constitution a inclut des amendements importants comme l'extension de la période présidentielle à six ans avec la possibilité de réélection (ce qui a permis à Chávez de renouveler son mandat et de rester au pouvoir jusqu'en 2006), l'introduction de la « démocratie participative » et le monocaméralisme. Un des premiers effets des réformes a été la diminution significative du nombre de ministères contrôlés par les partis établis, entraînant un grand mécontentement de l'opposition. L'effervescence s'est accentuée suite à la prohibition de faire partie du processus politique : Chávez a refusé aux partis de l'opposition la participation à une assemblée qui avait pour but d'écrire une nouvelle constitution, et devenue *de facto* le congrès national. Comme l'affirme Maxwell A. Cameron, la suspension arbitraire du mandat des membres élus du congrès par Chávez aurait pu être considérée comme une « altération inconstitutionnelle ou une interruption de l'ordre démocratique »⁸. À ce stade de la crise démocratique, le mandat de la Charte aurait pu être invoqué, mais aucun État n'en a pris l'initiative.

² Toutefois, le protocole de Washington n'a pas encore été signé par le Mexique et un certain nombre de pays ne l'ont pas ratifié.

³ Andrew F. Cooper, Université de Waterloo, *Negotiating the Inter-American Democratic Charter: A Case of « New » Multilateralism ?*, Communication présentée à la Conférence sur la Charte démocratique interaméricaine, Université de la Colombie Britannique, Vancouver, 12-13 novembre, 2002

⁴ Art. 20, Charte démocratique interaméricaine, CP/doc.3550/02

⁵ AG/RES. 1907 (XXXII-O/02)

⁶ (AG/RES. 1869 (XXXII-O/02))

⁷ Par une résolution modeste (AG/RES. 1724 (XXX-O/00)), la 30^e Assemblée générale de l'OEA, tenue à Windsor, a approuvé la création d'un fonds spécial administré par le Secrétaire général. Ce fonds devrait répondre aux demandes d'aide des États membres dont la situation interne pourrait entraîner une interruption du processus démocratique ou de l'exercice légitime du pouvoir par un gouvernement élu démocratiquement.

⁸ Maxwell A. Cameron, *Strengthening Checks and Balances: Democracy defense and promotion in the Americas*, Communication préparée pour la conférence intitulée "The Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities," à L'Institut Liu, Université de la Colombie britannique, Vancouver, 12-13 novembre 2002.

Au niveau économique, les réformes entreprises ont concerné principalement l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée, la sécurité, le budget de l'État, ainsi que les secteurs de la pêche, de l'agriculture et des hydrocarbures. En plus de ces changements, le président a été à l'origine de nombreux décrets présidentiels sous couvert de l'autorité octroyée par l'Assemblée nationale. Ces décrets ont été introduits sans consulter les parties les plus concernées, ce qui a provoqué une confrontation avec le monde des affaires. En décembre 2001, la fédération patronale FEDECAMARAS et la Confédération des travailleurs du Venezuela (CTV) ont appelé à une grève générale avec le soutien de la Coordination démocratique, qui regroupe des partis et associations d'opposition. La grève a été initiée le 11 avril 2002, quand FEDECAMARAS et CTV ont protesté ensemble face à la destitution des directeurs du plus grand *holding* public, Petróleos de Venezuela (PDVSA) au bénéfice des « chavistas ».

La grève a connu un dénouement violent qui a fait 19 morts et débouché sur une révolte qui a éloigné le président du pouvoir pendant 47 heures. Pedro Carmona, alors président de FEDECAMARAS, a pris la tête de la junte. Cependant, le soutien à Carmona s'est dissipé quand il a prononcé la dissolution de l'Assemblée Nationale et du Tribunal Supérieur de Justice et s'est autoproclamé président du pays à l'occasion d'une cérémonie qui rappelait les vieux jours des dictatures militaires d'Amérique latine⁹.

De l'extérieur, il semble difficile de déterminer à quel moment est survenue l'interruption de l'ordre démocratique. Selon l'opposition, il n'y a pas eu vraiment de coup d'État : Chávez aurait créé un « vide du pouvoir constitutionnel » en destituant son vice-président avant de démissionner¹⁰. Cependant, il faut reconnaître que cette thèse ne pourrait s'appliquer que si le président avait signé un document de son plein gré. Or, l'échec des négociations avec les rebelles jette un doute sur l'absence de coercition entourant la démission du président. En réalité, Chavez a renoncé à son poste comme chef de l'État uniquement de façon verbale avant d'être emprisonné.

Avec la thèse du coup d'État, l'application de la Charte démocratique s'avérait nécessaire. En effet, le rejet du coup d'État échoué fut unanime parmi les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes, à l'exception de la Colombie. La plupart des États, réunis au Costa Rica pour assister à la réunion du Groupe de Rio, ont alors condamné le coup au Venezuela, hormis les États-Unis, qui semblait favoriser la thèse du « vide du pouvoir » de l'opposition¹¹.

⁹ « Yo, Pedro Carmona Estanga, en mi condición de Presidente de la República de Venezuela, juro ante Dios Topoderoso, ante la patria y ante todos los venezolanos reestablecer la efectiva vigencia de la Constitución de la República de Venezuela de 1999 como norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico y restituir el Estado de Derecho, la gobernabilidad y la garantía del ejercicio de las libertades ciudadanas, así como al respecto a la vida, la justicia, la igualdad, la solidaridad y la responsabilidad social. » *Acta de constitución del Gobierno de Transición Democrática y Unidad Nacional*

¹⁰ *Manifiesto de la rebelión constitucional, Desconocemos a Chávez como Presidente*. Article 350

¹¹ Voir communiqué du Département d'État américain, 12 avril 2002. Otto Reich a privilégié aussi l'hypothèse de l'absence de

Dans le communiqué émis par le Département d'État américain, les États-Unis considéraient le gouvernement de Carmona comme un gouvernement civil provisoire qui allait déclencher des élections. Cependant, les actions entreprises par le gouvernement provisoire de Carmona justifiaient l'application de la Charte démocratique. Le décret qu'instituait Carmona dissolvait l'Assemblée nationale, intervenait dans des instances dont le respect est fondamental pour la préservation de la démocratie (il destituait le président et les membres du Tribunal Supérieur de Justice, le Procureur de la République, le Contrôleur Général de la République, le Défenseur du Peuple et les membres du Conseil National Electoral) et instituait un régime politique sans garanties aucunes pour le respect des droits et libertés fondamentaux.

Face à cette situation précaire, des manifestations générales ont été organisées, tant par les partisans que par les opposants de Chavez et un faible commandement militaire a restitué Chavez au pouvoir. Carmona s'est réfugié en Colombie juste au moment où les États-Unis favorisait la mise en application de la Charte. De cette manière, le Conseil permanent de l'OÉA a émis une résolution où les pays membres condamnaient l'altération de l'ordre constitutionnel au Venezuela et décidaient d'envoyer une mission d'enquête dirigée par le Secrétaire général. En vertu des dispositions de l'article 20 de la Charte démocratique interaméricaine, une Session extraordinaire de l'Assemblée générale allait être convoquée afin de recevoir le rapport du Secrétaire général et adopter les décisions appropriées.

Lors de la Session extraordinaire, le Secrétaire général de l'OÉA, César Gaviria, a confirmé que le gouvernement de Carmona n'avait aucune légitimité démocratique, puisqu'il était le produit de décisions prises par les militaires. D'autre part, il a déclaré que l'attitude de la présidence restituée était favorable au dialogue, malgré la polarisation excessive au sein du gouvernement, des partis et dirigeants de l'opposition, des organisations syndicales, du patronat, de la société civile, et des médias... En outre, Gaviria rapportait que Chavez avait fait démissionner le président de PDVSA et le conseil qu'il avait nommés, ce qui réglait le problème déclencheur des protestations, mais n'écartait pas la possibilité de nouvelles confrontations entre les chavistas et l'opposition.

La résolution de l'Assemblée Générale a été de soutenir l'initiative du gouvernement du Venezuela d'appeler à un dialogue national « en tenant compte des éléments essentiels de la démocratie représentative consacrés aux articles 3 et 4 de la Charte démocratique interaméricaine ». Un groupe de travail tripartite, constitué par l'OÉA, le Programme des Nations unies pour le développement et le Centre Carter s'est rendu au Venezuela en juillet pour mettre en place la base du

coup d'État et affirmait « qu'un coup d'État a lieu quand il y a quelqu'un en charge, mais il y a eu des moments où personne ne savait qui était en charge », en faisant référence au manque de leadership au sein du gouvernement vénézuélien. Cité par Juan Carlos Rey, Professeur titulaire et directeur de l'Unité de Science Politique de la Fondation Institut d'études avancées (Fundación Instituto de Estudios Avanzados, IDEA) « Consideraciones políticas sobre un insólito golpe de Estado », dans *Venezuela Analítica*, juillet 2002, <http://www.analitica.com>

dialogue. La médiation officielle a commencé en novembre, a travers l'établissement de la « table de dialogue ». Chavez a annoncé également la tenue d'un référendum consultatif pour le 2 février 2003¹². Néanmoins, l'opposition a perdu patience et veut obtenir la démission immédiate du président : la table de dialogue, installée le 8 novembre, a été suspendue le 30 en raison d'un appel à la grève.

De plus, cette crise politique a affecté beaucoup l'économie vénézuélienne, par ailleurs affaiblie, qui a connu une croissance négative de 6,4% dans les premiers mois de 2002. *Les exportations d'hydrocarbures ont été freinées en raison de l'absence des cadres de PEDVSA suite à la grève initiée le 30 novembre. Le 5 décembre, l'équipage du pétrolier « Pilin León » contenant 280 000 barils de carburants a décidé de jeter l'ancre dans le canal du lac de Maracaibo, par lequel passe la moitié de la production vénézuélienne. Chavez a eu recours au pouvoir militaire pour récupérer le contrôle du pétrolier. La militarisation des navires et des sites pétroliers se poursuit et les puits pourraient cesser de fermer en dépit de la grève. La crise politique risque donc de devenir aussi une crise économique grave... Des pays comme les États-Unis, commencent à se dire « très inquiets » de la situation au Venezuela et une intervention face à une situation jugée ingouvernable semble être de moins en moins écartée par certains observateurs¹³. Le président Chavez n'écarte toujours pas une tentative de coup d'État, et estime que « des secteurs putschistes [...] annoncent des actions et donc, un plan de déstabilisation commence comme en avril 2002. Ils tentent d'activer un plan militaire, mais ils ne bénéficient plus de la complicité d'un groupe d'officiers supérieurs et d'autres militaires »¹⁴.*

Conclusion

Actuellement, la question suivante se pose : La Charte a-t-elle passé sa première épreuve ? Nous ne sommes pas encore en mesure d'émettre un jugement final. La solution au conflit du Venezuela est loin d'être réglée. Ce que nous pouvons faire, par contre, c'est essayer d'établir un diagnostic partiel du progrès accompli (ou non accompli) par la Charte interaméricaine.

En premier lieu, définir l'altération de l'ordre démocratique s'est avéré une tâche difficile pour la Charte.

Les diverses interprétations de la part des membres de l'OÉA en témoignent. D'autre part, plusieurs acteurs affirment que l'action collective pour appuyer le dialogue au Venezuela et « prêter au gouvernement du Venezuela l'appui et l'assistance dont il aura besoin pour consolider son processus démocratique »¹⁵ est restée timide, et « qu'une action plus active »¹⁶ est nécessaire pour aider à résoudre la crise. Après la fusillade du cinquième jour de la grève, le vendredi 6 décembre 2002, Chavez a continué à faire appel au calme et s'est déclaré prêt à reprendre les négociations avec l'opposition, qui réclame son départ du pouvoir. La communauté internationale doit-elle continuer avec son approche dialogique face à un pays qui est en train de poursuivre son apprentissage démocratique ? Doit-elle plutôt opter pour une approche plus énergique ? Il est certain que la Charte, par elle-même, ne fournit pas de réponses. Mais en liant celle-ci à l'Unité pour la promotion de la démocratie, une institution chevronnée de l'OÉA, on pourrait peut-être trouver la solution.

Les dernières applications de la Charte semblent démontrer la nécessité de retravailler cet instrument afin qu'il soit plus précis, non seulement pour une meilleure gestion des crises, mais aussi pour la promotion d'une culture démocratique. Une éducation démocratique peut être la solution cherchée contre les dictatures militaires et les autoritarismes qui ont ralenti le développement des Amériques à travers son histoire.

¹² Le chef de l'Etat a déjà annoncé qu'il refuserait de démissionner, même si la majorité des votants demandait son départ. En revanche, Hugo Chavez accepte le principe d'un « référendum révocatoire » qui, conformément à la Constitution, pourrait avoir lieu en août 2003.

¹³ Selon un article paru dans un journal mexicain, *La Jornada*, des sources proches au gouvernement Chavez auraient manifesté des craintes que les rumeurs sur une situation d'ingouvernabilité puissent déclencher une intervention internationale au Venezuela. « Denuncia Chávez sabotaje contra la industria petrolera venezolana », *La Jornada*, 7 décembre, 2002. Des articles d'autres journaux latino-américains avaient déjà lancé cette hypothèse précédemment. Aram Rubén Aharonián, « Venezuela: Un golpe con olor a hamburguesa, jamón y petróleo », *Analítica Venezuela*, 28 avril 2002, <http://www.analitica.com> ; Heinz Dieterich Steffan, « Recolonización de América Latina », *Nuestra América*, 29 avril 2002.

¹⁴ « Hugo Chavez fait appel à l'armée pour rétablir la situation », *Le Monde*, 5 décembre 2002.

¹⁵ Art. 7, Résolution de la vingt-neuvième session extraordinaire de l'OÉA, *Appui à la démocratie au Venezuela*, 18 avril 2002, AG/RES. 1 (XXIX-E/02)

¹⁶ Manuel Cova, secrétaire général de la CTV