

---

# Nota

---

## Cinquenta anos de OEA: o que comemorar?

NORMA BREDAS DOS SANTOS

Se, durante muito tempo, a literatura sobre as organizações internacionais intergovernamentais dava ênfase, sobretudo, a aspectos institucionais (origem, objetivo, evolução de suas estruturas etc.), fazendo uma apreciação bastante generosa sobre sua contribuição à governabilidade internacional, por outro lado, os estudos dos últimos anos têm insistido sobre suas falhas e problemas, bem como sobre a crise do multilateralismo, o que não significa necessariamente examinar as razões dos percebidos fracassos.<sup>1</sup> Ao pensarmos particularmente sobre a Organização dos Estados Americanos (OEA), há que se mencionar, ainda, a marcante diminuição do número de trabalhos acadêmicos sobre a organização regional, rarefação que não deixa de ser eloqüente e sintomática da diminuição de sua importância.<sup>2</sup>

De fato, não é difícil compreender por que, a partir de um certo momento, os países latino-americanos passaram a privilegiar os foros multilaterais econômicos, uma vez que seus desafios internacionais se situam, mais e mais, nas áreas financeira, comercial e tecnológica. Somente a título de exemplo, a criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995, com o estabelecimento de um sistema de solução de controvérsias mandatário e mais dinâmico do que o existente no antigo GATT (o *adensamento jurisdicional*), o alargamento de sua competência para cobrir novos temas, assim como a ampliação de seu *membership*, parecem não deixar dúvidas sobre a relevância daquela que é, provavelmente, a organização internacional mais importante atualmente.

A OEA, por seu turno, não se tem mostrado eficiente para favorecer o crescimento econômico e o diálogo político institucional com vistas a defender o Estado de direito e os interesses comuns de seus membros em outros foros multilaterais. A percepção segundo a qual os mecanismos da organização regional não permitem a supressão ou a diminuição das desigualdades no continente americano tem sido, de fato, o corolário de sua quase que inércia.<sup>3</sup>

A profunda assimetria de poder político e econômico que tem impregnado as relações interamericanas e intralatio-americanas afigura-se como uma das

maiores dificuldades enfrentadas pelo multilateralismo regional.<sup>4</sup> Com efeito, o fato de os Estados Unidos terem feito da OEA um instrumento de sua hegemonia é provavelmente o que tornou o multilateralismo interamericano pouco eficiente a longo prazo. Se a supremacia dos interesses norte-americanos não tornou a cooperação na região uma via de mão única, esta passou, pelo menos, a ser percebida como bastante desproporcional, não respondendo suficientemente ao imperativo do que Robert Keohane denomina *reciprocidade difusa*.

Nesse sentido, é forçoso constatar que a herança histórica da OEA tornou tangíveis os limites de suas virtudes. A posição norte-americana durante a Guerra das Malvinas, dando as costas ao hemisfério e aos compromissos do TIAR para alinhar-se à OTAN, foi um episódio edificante para aqueles que não haviam ainda se indagado sobre o imobilismo da OEA por ocasião do golpe de Estado na Guatemala, em 1954, ou da invasão à República Dominicana, em 1965<sup>5</sup> etc. Como não lamentar que os membros da OEA parecem ter-se, enfim, resignado ou contentado com a dimensão ornamental que a participação na organização proporciona, ou seja, com a busca de um certo prestígio na cena continental sem poder, verdadeiramente, aí encontrar uma dimensão instrumental, que se traduziria, por exemplo, na promoção do desenvolvimento?

As quatro reformas da Carta de Bogotá visaram aperfeiçoar a estrutura da OEA e torná-la mais dinâmica e eficaz.<sup>6</sup> As três últimas foram as mais significativas. O *Protocolo de Cartagena* dá ênfase à solução pacífica de controvérsias internacionais e alarga a competência e poderes do Secretário Geral. Antes mesmo de sua entrada em vigor, em 1988, o *espírito de Cartagena* fez-se presente nos esforços destinados a promover a assistência humanitária no Haiti, a partir de 1986. O *Protocolo de Washington* e o *Protocolo de Manágua* estabeleceram mecanismos para assegurar a promoção e a defesa da democracia representativa no continente. Ainda com relação a matéria, em 1991, foi aprovado, por unanimidade, o *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano* e a Resolução AG/RES. 1080, *Democracia Representativa*. Tais dispositivos foram colocados à prova no Haiti, em 1991; no Peru, em 1992; na Guatemala, em 1993; no Suriname, em 1992 e 1993; e na Venezuela, em 1992.<sup>7</sup>

Em resposta ao golpe de Estado no Haiti, a OEA e a ONU impuseram sanções: primeiramente, em outubro de 1991, um embargo foi decretado pela OEA sobre o petróleo e as armas, acompanhado pela decisão da ONU de impor a mesma sanção. Alguns meses mais tarde, impôs-se o bloqueio total do país. Os embargos, no entanto, mostraram-se bastante permeáveis.<sup>8</sup> O *coup de force* do presidente Fujimori, em abril de 1992, e a morna condenação da OEA, bem como suas duas missões no Peru são ainda outros meio-fracassos (ou meio-sucessos).

Ainda que estejam longe de ser suficientes, os mecanismos de monitoramento dos direitos cívicos e políticos estabelecidos pela *Convenção*

*Americana de Direitos Humanos* são, cada vez mais, levados em conta pelos Estados Partes. Tais mecanismos têm a seu crédito poder chamar a atenção da comunidade internacional sobre as violações dos direitos da pessoa por um Estado - *power to embarrass* - e de ter intensificado as respostas jurídicas às violações dos direitos humanos.<sup>9</sup> As solicitações de assistência técnica eleitoral multiplicaram-se, e, aí, pode-se também registrar alguns sucessos graças a uma evolução institucional positiva, permitindo adaptações às novas demandas de consolidação da democracia.<sup>10</sup>

Os conflitos que, durante muito tempo, dilaceraram o continente americano não desapareceram, mas progressos substanciais foram realizados no campo da democracia, sobretudo após o fim da Guerra Fria. O Estado de direito e a consolidação das instituições democráticas constituem uma realidade propícia ao fortalecimento de parcerias e à utilização dos mecanismos estáveis e únicos de concertação existentes no seio da OEA, beneficiando política e economicamente seus membros de forma mais equitativa. As diversidades no continente têm que ser, naturalmente, consideradas para sua inserção competitiva na economia mundial, a fim de que se assegure também uma melhor distribuição dos frutos do crescimento, tanto no interior dos países membros da OEA quanto entre eles. Sem dúvida, parece ter chegado o momento favorável para tornar a assimetria de poder existente no continente menos marcante e nefasta, retroalimentando as instituições que sustentam as atividades de interesse comum.

Tudo indica que não se pode falar simplesmente de um déficit institucional para atribuir-lhe as deficiências ou insuficiências da estrutura da OEA. Nessa perspectiva, é interessante lembrar que, para compreender-se a importância das organizações internacionais, necessário é percebê-las como instrumentos para a realização dos interesses dos Estados nacionais, o que significa que não podemos analisar a eficiência desses foros multilaterais a partir de uma perspectiva puramente formal, mas sim avaliando as condicionantes políticas. Em uma palavra: identificando o que os membros das organizações internacionais buscam ao delas participarem.<sup>11</sup>

Ao iniciar sua *Síntese de uma gestão*, Baena Soares, Secretário Geral da OEA de 1984 a 1994, lastima a falta de compreensão daqueles que criticam a morosidade e a falta de eficiência da organização, considerando tais críticas injustas. Afirma que “às vezes a ponderação é qualificada de ineficiência, a prudência se confunde com a vacilação e o debate sério e profundo se projeta na opinião pública como exercício retórico de valor duvidoso. (...) Se levarmos em conta, porém, que, no trecho percorrido entre Washington e Bogotá, uma entidade inicialmente centralizada na promoção do comércio hemisférico se transformou numa organização político-jurídica de ambiciosas metas, compreender-se-á que esse trânsito, sujeito como esteve à promoção e conciliação de interesses nacionais, não poderia haver-se realizado à marcha forçada.”<sup>12</sup>

Ainda que se considere aceitáveis as palavras do antigo Secretário Geral sobre as apreciações que colocam em causa as ações da OEA ou denunciam sua

impotência - o que, aliás, está longe de ser apanágio da organização -, há que se admitir que muito resta a fazer. Nesse sentido, vivemos um momento ímpar para realizar as transformações necessárias. A credibilidade e, conseqüentemente, o futuro da OEA dependem da implicação de seus membros nesse processo.

O balanço histórico realista feito por César Gaviria, atual Secretário Geral, por ocasião do cinqüentenário da OEA, faz-nos crer que, realmente, está-se caminhando para uma nova era. Suas considerações prometem efetivas mudanças: “Desde esa Segunda posguerra, hasta hace menos de diez años, la contención externa e interna del comunismo se convirtió en el principal objetivo estratégico de las instituciones hemisféricas. La OEA cumplió, ocasionalmente, el papel de validar o acompañar acciones en la lucha anticomunista muchas veces en desmedro de los principios de la Carta y en respaldo de gobiernos militares y dictatoriales. (...) Finalizada la Guerra Fría y en plena etapa de globalización, a la OEA y a todo el Sistema Interamericano de Instituciones las estamos rehaciendo para que respondan a los objetivos [de] nuestros pueblos. (...) Estamos iniciando un nuevo proceso de reforma de la OEA y de creación de una nueva arquitectura interamericana, para poder cumplir las orientaciones de la declaración de principios y los mandatos del plan de acción de la Cumbre de Santiago. Todas estas acciones demandan que la OEA fortalezca los mecanismos de participación y permita una mayor presencia de la sociedad civil en el diálogo hemisférico y en las tareas para enfrentar los problemas colectivos.”<sup>13</sup>

## Notas

- 1 GALLAROTI, Giulio M. “The Limits of International Organization”. *International Organization*, v. 45, n. 2, Spring 1991, p. 185. Ver a tipologia estabelecida pelo autor com o objetivo de analisar os problemas sistemáticos das organizações internacionais.
- 2 Sobre o pan-americanismo, consultar notadamente YEPES, Jesus M. *Le panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique*. Paris: Les Editions Internationales, 1936; CONNELL-SMITH, Gordon. *The Inter-American System*. London: Oxford University Press, 1966, e VAKY, Viron & Muñoz, Herardo (orgs.) *The Future of the Organization of American States*. New York: Twentieth Century Fund, 1993.
- 3 A Primeira Conferência Pan-americana realizou-se em Washington, de 2 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890. Até a criação da OEA, em 1948, várias conferências realizaram-se ainda: México (1901), Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923), Havana (1928), Montevideu (1933), Buenos Aires (1936) e Lima (1938). Pode-se afirmar que tais conferências tiveram como denominador comum fazer prevalecer o objetivo norte-americano de liberalizar as trocas comerciais com os países latino-americanos e de imprimir um caráter de cooperação técnica às relações no interior do continente. A principal realização da Primeira Conferência foi a criação do *Escritório Comercial das Repúblicas Americanas*. A Segunda Conferência reformou o *Escritório* e o transforma em *Escritório Internacional das Repúblicas Americanas* que, por sua vez, tornar-se-á *União Pan-americana*, na Quarta Conferência, sem perder, no entanto, seu caráter essencialmente comercial. Pode-se afirmar ainda que as conferências foram marcadas por demonstrações freqüentes de oposição e resistência dos países latino-americanos, à exceção do Brasil, contra o intervencionismo norte-americano, o que se modificará somente em 1928, com

a inauguração da era da *good neighbour policy*, do presidente F. D. Roosevelt. Em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Pacto do Rio) estabeleceu um sistema regional de segurança coletiva e, em 1948, a *União Pan-americana* transforma-se em Organização dos Estados Americanos, pela Carta de Bogotá. Ainda que verse sobre diversas matérias (estímulo ao desenvolvimento econômico, social e cultural dos Estados membros; a busca da erradicação da pobreza; a limitação de armamentos etc.), a Carta, na realidade, criou uma organização regional que funcionou, sobretudo, visando o combate ao comunismo, principalmente em seus primeiros anos de existência.

- 4 HIRST, Monica. “Um governo regional no hemisfério ocidental”. *Política externa*, v. 4, n. 2, set./out./nov. 1995, p. 98.
- 5 Em 1954, o governo progressista e democraticamente eleito de Jacobo Arbenz é derrubado por um exército de mercenários apoiado pela CIA. Carlos Castillo Armas toma o poder, o que faz com que lutas internas, repressão e instabilidade política se arrastem por longos anos na Guatemala. Dez anos mais tarde, a Força Interamericana de Paz desembarca na República Dominicana a fim de apoiar o golpe de Estado contra Juan Bosch. Afirma L. Ronald Scheman que «the Malvinas conflict was particularly revealing because it brought to the fore the diverse perceptions of the [inter-American] system that had existed from the beginning. It was only the most recent expression of the continuing interplay of Europe, the US, and Latin America – with Latin America now clearly the outsider». “Rethoric and Reality : the Inter-American System’s Second Century”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 29, n. 3, Fall 1987, p. 13.
- 6 Protocolo de Buenos Aires (1967), Protocolo de Cartagena das Índias (1985), Protocolo de Washington (1992) e Protocolo de Manágua (1993).
- 7 Cf. BAENA SOARES, João C. *Síntese de uma gestão, 1984-1994*. Organização dos Estados Americanos, 1994, p. 22-130. Heroldo Muñoz lembra que “following the Conference of Bogotá, the emergence of dictatorships in Latin America froze the progress in furthering representative democracy. Between 1948 and mid-1954, a half-dozen democratic regimes were overthrown and replaced by military dictatorships. (...) Despite the difficulties in promoting and defending democracy, there can be no doubt that a solid hemispheric doctrine on democracy has evolved over time. At a time when democratic idea has gained legitimacy worldwide, it is essential to seek a convergence of doctrine and practice in the OAS (...)” Cf. “The right to Democracy in the Americas”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 40, n. 1, Spring 1998, p. 5 e 17.
- 8 Jean-Bertrand Aristide elegeu-se presidente do Haiti em fevereiro de 1991 e foi deposto em setembro do mesmo ano por um golpe militar organizado em associação com a CIA. Em outubro de 1994, volta ao poder amparado por forças norte-americanas: em setembro de 1994, os Estados Unidos decidem intervir, com a autorização do Conselho de Segurança da ONU. O embargo decidido pela OEA e pela ONU teve efeitos muito duvidosos. Afirma-se que, na realidade, serviu a enriquecer as máfias próximas aos *putschistes*. Além disso, o embargo jamais foi respeitado pela República Dominicana e, em fevereiro de 1992, os Estados Unidos excluíram da lista de sanções econômicas suas exportações destinadas às agências comerciais norte-americanas estabelecidas no Haiti, que representavam 38% do comércio local. Cf. ALAUX, Jean-Pierre. Quinze mois de dictature militaire. Haïti à bout d’espérance, et WARGNY, Christophe. “Après le fol espoir de la parenthèse Aristide. Haïti sous la fêrule de Washington et du FMI”. *Le monde diplomatique*, janeiro 1993, p. 26-27, e julho 1996, p. 28.
- 9 A respeito ver, por exemplo, PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996, et CANÇADO TRINDADE, Antônio A. “A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson & CASTRO, Sergio H. Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*, v. 1, 2. ed., 1997, p. 167-187.

- 
- 10 Ao longo dos anos, a OEA desenvolveu quatro tipos de procedimento relativamente à observação eleitoral. Nos anos 60 até o começo da década de 70, o país membro interessado em receber a assistência a solicitava ao Secretário Geral que, em comum acordo com o governo solicitante, escolhia os observadores. As despesas com a operação ficavam a cargo do governo solicitante (Costa Rica e República Dominicana, em 1962; Nicarágua e Honduras, em 1963; Bolívia, Costa Rica e República Dominicana, em 1966; Equador, em 1968; e Guatemala e República Dominicana, em 1970). No final dos anos 70, o Conselho Permanente da organização passa a decidir *ad hoc* sobre as operações (Costa Rica, República Dominicana, Bolívia, e Panamá, em 1978; El Salvador e Guatemala, em 1980; Honduras, em 1981; Costa Rica e El Salvador, em 1982; e Guatemala, El Salvador e Granada, em 1984). A partir de 1985, as solicitações de assistência eleitoral passam a ser dirigidas diretamente ao Secretário Geral, que escolhia os observadores em consulta com o governo solicitante. Este passa a responsabilizar-se pelas despesas e a segurança da operação, que não compromete propriamente a OEA (El Salvador, 1985, 1987 e 1988; Suriname, 1987). A partir das eleições nicaragüenses de 1989, a observação eleitoral é cada vez mais solicitada. O Secretário Geral terá um papel muito mais importante, acompanhando, às vezes no próprio local, a operação que é normalmente mais completa e extensa do que anteriormente. Cf. BAENA SOARES, João C. *op. cit.*, p. 133-176.
- 11 KEOHANE, Robert. "International Institutions: Can Interdependence Work?" *Foreign Policy*, n. 110, Spring 1998, p. 82-94.
- 12 BAENA SOARES, João C. *op. cit.*, p. 3.
- 13 *Palabras del Secretario General de la OEA, César Gaviria, en la Celebración del Cincuentenario de la Organización de los Estados Americanos*, Santafé de Bogotá, 30 de abril 1998.