

CARTA DA OEA (1948)

Mônica Herz

Em 30 de abril de 1948, em Bogotá, Colômbia, era fundada a Organização dos Estados Americanos (OEA) da qual faziam parte 21 países que adotaram então a sua Carta.[1] Os ministros das Relações Exteriores, representando seus países, assinaram-na e proclamaram sua intenção de promover a paz no continente.

No dia 9 de maio de 1948, o mais popular candidato às eleições colombianas, Jorge Eliecer Gaitan, foi assassinado por opositores políticos e, logo depois, Bogotá explodiu em violência. Bondes foram queimados, lojas saqueadas, uma central de polícia foi invadida e as armas distribuídas entre a multidão enfurecida. Iniciavam-se dez anos de convulsões que matariam mais de 200 mil colombianos.

As chamas em Bogotá como que simbolizavam as estruturas profundas da violência nas sociedades desta parte do mundo, evidenciando a distância entre a diplomacia interestatal, lapidada nas capitais europeias, e a realidade social e política marcada pela exclusão, por instituições frágeis e pela prática corriqueira da força bruta.

A Segunda Grande Guerra terminara há apenas três anos, organizava-se a primeira operação de paz no Oriente Médio,[2] o Plano Marshall garantia a reconstrução da Europa, a Guerra Fria adquiria os contornos que marcariam as relações internacionais até o final da década de 1980. Era necessário adaptar o sistema interamericano à nova realidade internacional e, em particular, à estrutura institucional e jurídica criada pela constituição da ONU. A produção da Carta da OEA deve ser compreendida nesse contexto. O documento constitui parte importante da base normativa para as relações entre os Estados do continente americano, juntamente com um conjunto de tratados e resoluções da assembleia Geral da OEA. Além disso, a compreensão da história e do papel da OEA é fundamental para entendermos a inserção do Brasil e das Américas no sistema internacional.

Dentre todas as organizações regionais de caráter multidimensional que hoje compõem o quadro de instituições multilaterais, a OEA é a mais antiga.

Ao longo da segunda metade do século XX, as organizações e as cooperações regionais foram se tornando parte importante da arquitetura do sistema internacional. Após o final da Guerra Fria, o debate sobre o regionalismo e as organizações regionais adquiriu nova relevância no contexto de discussões amplas sobre as transformações do sistema internacional. Crescentemente, organizações regionais assumiram um papel relevante na administração da segurança internacional, ou seja, na negociação de disputas territoriais, na resolução de conflitos intraestatais, na produção de operações de paz, na criação de normas, regras e procedimentos regionais em cooperação com a ONU.

ORIGENS POLÍTICAS E INTELECTUAIS

A Carta da OEA é resultado do encontro de processos de caráter mais universal, como o desenvolvimento do moderno sistema de Estados, e de trajetórias mais específicas, ligadas à história das Américas.

As relações entre Estados, desde os primórdios da modernidade, que viria consolidar um sistema de Estados soberanos, são caracterizadas por situações de conflito e de cooperação. Essas relações foram sendo conformadas por um conjunto de normas, regras e procedimentos relativos a questões diplomáticas gerais até questões bastante específicas sobre esferas funcionais, como as que envolvem, por exemplo, a aviação civil ou o controle de doenças contagiosas.

Diversos marcos históricos e jurídicos permitiram a constituição de instituições que procuram regular essas relações. Assim, nos referimos primeiramente ao Sistema de Westfália, em alusão aos tratados que deram fim às hostilidades da Guerra dos Trinta Anos, quando a ideia de autonomia das unidades estatais desenvolveu raízes na Europa Ocidental para depois se expandir pelo planeta (veja o capítulo “Paz de Westfália (1648)”). Ao longo do século XIX, foi se constituindo a prática de formar organizações internacionais com aparatos burocráticos, cartas constitutivas e procedimentos decisórios específicos. Durante a segunda metade do século XX, as organizações regionais passaram a marcar presença no cenário internacional.[3]

Podemos dizer que a OEA é resultado deste longo processo histórico de interação entre Estados. Ela é, também, resultado de um caminho complexo de construção de vínculos entre os países do Ocidente que passaram lentamente, ao longo dos séculos XIX e XX, a pautar-se por normas de não intervenção, manutenção da integridade territorial e busca de resoluções pacíficas para disputas internacionais.

Desde os anos 1820, o movimento hispano-americano, liderado então por Simón Bolívar, buscou criar uma confederação para proteger os países recém-independentes de intervenções europeias. Já nessa época, o problema da fragilidade da soberania de países claramente periféricos do ponto de vista da distribuição de poder no sistema internacional se colocava. Em 1826, Simón Bolívar convocou a primeira das três conferências pan-americanas. Seu objetivo era estabelecer uma União dos Países da América Espanhola para promover a prosperidade e a defesa comum dos Estados da região. México, Grã-Colômbia (Colômbia, Venezuela e Equador), Peru e a Federação Centro-Americana (federação republicana que, entre 1823 e 1840, incluía El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Guatemala) estiveram presentes nessa primeira conferência, conhecida como Congresso do Panamá. Os Estados Unidos e o Brasil não participaram do evento circunscrito às nações hispano-americanas.

Durante esse encontro, foram assinados tratados relativos à disposição para a cooperação em questões econômicas e no campo da segurança. Os delegados concordaram em defender a independência e a soberania dos países membros contra toda dominação estrangeira, iniciando o processo de construção de normas compartilhadas pelos países americanos. Durante as décadas seguintes, outras reuniões ocorreram, diversos tratados foram negociados e as ideias de solidariedade

continental, resolução pacífica de conflitos e políticas de não intervenção adquiriram raízes na cultura internacional da região.

Em 1868, uma das mais importantes doutrinas do Direito Internacional foi gerada no contexto do processo de afirmação da soberania dos Estados americanos e ficou conhecida como Doutrina Calvo. Carlos Calvo, um diplomata argentino, argumentou em seu livro *Direito Internacional da Europa e da América em teoria e prática* que as nações não tinham o direito de usar a força contra outras para obter o pagamento de dívidas. Sua doutrina afirmava os princípios da imunidade soberana em face de intervenções e a igualdade entre os Estados em termos de direitos.

Em 1902, a chamada Doutrina Drago caminhou na mesma direção, afirmando que a dívida pública não pode gerar uma intervenção armada ou a ocupação de territórios americanos. O ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luis Maria Drago, invocou esse princípio ao pedir que os Estados Unidos evitassem a intervenção armada de Grã-Bretanha, Alemanha e Itália contra a Venezuela por conta de suas dívidas para com essas potências europeias. Uma versão modificada dessa doutrina foi aprovada em Haia, em 1907, traduzindo mais uma importante contribuição latino-americana ao Direito Internacional em seu papel de protetor de Estados soberanos, em especial os com poucos recursos militares.

O envolvimento dos Estados Unidos, a partir do final do século XIX, mudaria o escopo e a natureza do sistema interamericano. Depois da Guerra Civil Americana (1861-65), os Estados Unidos, na medida em que se tornavam uma potência mundial, alimentaram um interesse maior nas relações econômicas com os países latino-americanos. Nesse momento observa-se uma mudança de foco: da cooperação e integração hispano-americana para um movimento pan-americano de aproximação.

O jogo entre as potências imperialistas modificava-se com a transição da hegemonia mundial britânica para a hegemonia mundial norte-americana, que se consolidaria justamente no período de formação da OEA. A disputa entre Grã-Bretanha e Estados Unidos por influência na América Latina expressou-se em diversos episódios marcantes, entre eles o conflito fronteiriço entre Venezuela e Guiana Britânica (1895-1896).

Além disso, os Estados Unidos iniciaram uma série de intervenções armadas na América Latina. A América Central e o Caribe sofreriam, entre o final do século XIX e a década de 1930, mais de 30 intervenções norte-americanas.

Em 1889, foi convocada em Washington a primeira Conferência Interamericana. Participaram desse evento 19 países latino-americanos, incluindo Argentina, Brasil e México. Os delegados criaram a União Internacional das Repúblicas Americanas com o propósito de coletar e divulgar informações comerciais entre os Estados-membros. Fundaram também o Bureau Comercial das Repúblicas Americanas. Durante a quarta Conferência Interamericana, realizada em 1910 em Buenos Aires, o Bureau Comercial passou a ser designado União Pan-Americana.[4]

Durante a década de 1930, sob a liderança do presidente Franklin D. Roosevelt, os Estados Unidos optaram por mudar significativamente sua política para a América Latina. A “Política da Boa Vizinhança”, que passou a ser adotada, pregava a não intervenção militar e a cooperação entre os países.

Durante a VII Conferência Interamericana, reunida em Montevideu em 1933, foi assinado o Pacto de Não Intervenção e Inviolabilidade de Territórios (Convenção dos Direitos e Deveres dos Estados), traduzindo a mudança em curso. Somente, então, o governo norte-americano concordou em ampliar a agenda das Conferências Interamericanas para incluir assuntos políticos e de segurança, permitindo que disputas entre Estados fossem tratadas como problema coletivo. A partir disso incorporou-se às instituições das Américas a ideia de resolução pacífica de disputas e mecanismos de consulta passaram a ser implementados.

A Segunda Guerra Mundial foi um importante marco na afirmação da hegemonia dos Estados Unidos no continente americano. A disputa entre países europeus e os Estados Unidos estaria, a partir de então, definitivamente resolvida. A tentativa alemã de articular esferas de influência na região havia sido a última expressão dessa disputa. A nova configuração internacional negociada nas conferências das potências vencedoras não deixava dúvidas sobre o peso da influência norte-americana na região.

Os Estados Unidos haviam conseguido unificar a maior parte dos países do continente em torno de sua posição diante do conflito. Na nova realidade da Guerra Fria (veja o capítulo “Conferências de Yalta e Potsdam (1945)”), era possível, então, remodelar as instituições interamericanas.

Em 1945, durante a Conferência Interamericana sobre Guerra e Paz, realizada na Cidade do México, foi assinado o Tratado de Chapultepec, que estabelece um mecanismo de resposta coletiva às agressões contra os países americanos. Dois anos depois, um arranjo permanente nesse sentido foi produzido – o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca ou Tratado do Rio de Janeiro (Tiar). O Tiar prevê a mútua defesa e define um ataque contra um Estado como um ataque contra todos. Assim, o conceito de segurança coletiva é introduzido na região. O artigo 6 do tratado estabelece que um órgão de consulta deverá se reunir em caso de agressão contra um Estado soberano e procurar uma resolução pacífica para a disputa. Ele tem autoridade para exigir que os Estados em contencioso suspendam as hostilidades e restaurem o *status quo ante bellum* (realidade anterior ao conflito armado) (artigo 7). As decisões são aprovadas por maioria de dois terços, não há sistema de veto e todos os Estados devem respeitar as resoluções relativas a sanções.

Finalmente, durante a nona Conferência Interamericana, realizada entre março e maio de 1948, a OEA tornou-se a primeira dentre uma série de organizações regionais que ao longo das décadas seguintes permitiriam a realização dos princípios presentes no capítulo VIII da Carta da ONU: a complementaridade entre as organizações regionais e a ONU e a subordinação destas, em última instância, às decisões do Conselho de Segurança da ONU. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto de Bogotá foram assinados na mesma ocasião. Em dezembro do mesmo ano,

um conflito entre Costa Rica e Nicarágua fez com que pela primeira vez a OEA e o TIAR fossem chamados a lidar com ameaças à segurança na região.

O TEMA DA SEGURANÇA COLETIVA

Nos anos que se seguiram à assinatura da Carta da OEA, o sistema bipolar da Guerra Fria se consolidou e a organização fez parte do aparato institucional do bloco capitalista, estando associada ao TIAR, um dos muitos acordos de defesa militar criados no contexto do confronto, e permitindo a legitimação de uma série de medidas destinadas a limitar a influência de movimentos enquadrados como uma ameaça à estabilidade do bloco capitalista ou simplesmente articulados ao bloco comunista. A Guerra Fria alterou a lógica das relações interamericanas, tornando a dimensão da segurança uma prioridade dos Estados Unidos.

Em meados dos anos 1950, a inserção das relações interamericanas na lógica da Guerra Fria já era clara e visível. A doutrina da não intervenção afirmada nos anos 1930 seria revista e, tendo como suporte a Carta da OEA e o TIAR, diversos governos dos Estados Unidos buscaram legitimar suas intervenções pela via multilateral. A intervenção dos norte-americanos contra o governo de Jacobo Arbenz Guzman, na Guatemala em 1954, foi a primeira operação desse tipo. O caso chegou a ser levado à OEA, mas o governo norte-americano não obteve o apoio necessário para legitimar sua ação. Por outro lado, a Declaração de San Jose, produzida durante a sétima Reunião de Ministros das Relações Exteriores em agosto de 1960, explicitamente faz referência ao discurso da Guerra Fria, mencionando o perigo da intervenção sino-soviética e do totalitarismo no continente americano.

A Revolução Cubana representou o mais importante desafio à hegemonia norte-americana no continente, seja pela natureza das transformações sociais implementadas, seja pela aproximação política do governo cubano com a União Soviética. Depois da frustrada invasão de Cuba orquestrada pelos Estados Unidos em 1961, Washington passou a utilizar a OEA, entre outros mecanismos, para lidar com o caso cubano. Em janeiro de 1962, Cuba foi suspensa da OEA por decisão da oitava Reunião de Consulta realizada em Punta Del Este, Uruguai. A resolução é um marco na história da OEA, pois estabelece em seu texto uma incompatibilidade entre o sistema interamericano e o comunismo. A OEA havia definitiva e explicitamente se incorporado ao bloco capitalista, liderado pelos Estados Unidos.

Durante a Crise dos Mísseis, em 1962, quando a instalação de mísseis de médio alcance em Cuba pela União Soviética gerou uma das mais graves crises da Guerra Fria, o Conselho foi convocado, atuando como órgão de consulta do Tiar para decidir sobre a “quarentena” de Cuba. Tratava-se um bloqueio sem o uso da palavra, já que o caso não seria levado ao Conselho de Segurança da ONU, no qual o veto soviético inevitavelmente ocorreria. (Apenas na década de 1970 ocorreria uma parcial reversão das relações entre Cuba e a OEA, quando uma resolução de 1975 permitiu a cada país

da região optar ou não pela restauração de relações normais com o país. Embora o tema da reintegração tenha voltado à pauta da organização diversas vezes, Cuba permanece suspensa.)

Em 1965, o governo dos Estados Unidos optou por intervir na crise política que ocorria na República Dominicana. Sua estratégia era apoiar as forças anticonstitucionalistas, que buscavam evitar a volta ao poder de Juan Bosch, presidente eleito dois anos antes e destituído por um golpe de Estado. O quadro de referência dessa postura era o ambiente de Guerra Fria, e julgava-se então que uma “nova Cuba” estava em gestação. Após invadir o país, o governo de Lyndon Johnson procurou legitimar sua política através da OEA, dessa vez tendo sucesso. Foi formada a Força de Paz Interamericana para a qual sete países da região, incluindo o Brasil, enviaram pequenos contingentes de soldados. O evento acabou por atingir de forma dramática a legitimidade da OEA como organização de segurança coletiva na América Latina. Para grande parte das sociedades latino-americanas, a organização se convertera, em definitivo, num instrumento da política externa de Washington.

A CARTA EM TRANSFORMAÇÃO

Os documentos fundadores de organizações internacionais podem ser emendados a partir de procedimentos estabelecidos no momento de sua criação. No caso da OEA, a Carta pode ser reformada quando dois terços dos Estados-membros ratificam a nova versão do documento. Ocorreram até hoje quatro reformas da Carta da OEA, ao sabor das transformações históricas das políticas regionais e internacionais.

Nos anos 1960, iniciaram-se as negociações para a primeira reforma da Carta da OEA que culminaram com a assinatura do Protocolo de Buenos Aires, em 1967, na terceira Conferência Interamericana Extraordinária. Em 1970, a emenda tornou-se efetiva propiciando algumas mudanças na estrutura da organização e levando a uma maior ênfase em questões de desenvolvimento econômico. Os países latino-americanos, particularmente, visavam criar mecanismos para facilitar seu desenvolvimento econômico. A Agenda Norte-Sul, ou seja, o debate internacional sobre as disparidades de desenvolvimento entre países do Norte e Sul e sobre as normas internacionais que garantiam a reprodução dessa realidade, chegava finalmente à OEA. O Conselho Econômico e Social foi criado nesta ocasião.

O Protocolo de Cartagena das Índias, o segundo documento de reforma da Carta, assinado em 5 de dezembro de 1985, no décimo quarto Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, passou a vigorar apenas a partir de 1988. A competência do Conselho Permanente e a do secretário-geral foram ampliadas. O secretário-geral, a partir de então, pôde levar à atenção da Assembleia ou do Conselho assuntos que afetassem a paz, a segurança ou o desenvolvimento. Por outro lado, o Comitê Interamericano para a Resolução Pacífica de Controvérsias foi eliminado.

O Protocolo de Washington, assinado em 14 de dezembro de 1992, no décimo sexto Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, entrou em vigor em 1997.

Essa reforma faz parte do processo de construção do regime de proteção à democracia nas Américas, que será discutido mais adiante.

Finalmente, o Protocolo de Manágua em 1993, assinado em 10 de junho de 1993, no décimo nono Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, entrou em vigor em 1996. A estrutura da organização foi mais uma vez modificada visando produção de políticas de apoio ao desenvolvimento. O Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral foi criado, substituindo os antigos Conselhos Interamericanos Econômico e Social e o Conselho de Educação, Ciência e Cultura.

O FUNCIONAMENTO DA OEA

A OEA é uma organização intergovernamental, ou seja, seus membros são Estados soberanos, e ela faz parte do sistema da ONU. Todos os Estados soberanos das Américas podem ser membros da OEA de acordo com a Carta, e todos escolheram sê-lo ao longo dos anos, em um momento ou outro. Porém, nem todos os países soberanos das Américas participam das atividades da OEA. Cuba, como vimos, foi suspensa por uma resolução da Oitava Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores em 1962, no contexto do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. De fato, a Carta não prevê que Estados-membros sejam expulsos da organização, mas que eles podem ser convidados a se retirar caso um “governo democraticamente constituído seja deposto pela força” (artigo 9).

Os objetivos da organização estão sumariados no artigo 2:

- Garantir a paz e a segurança continentais;
- Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção;
- Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;
- Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados-membros;
- Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos;
- Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados-membros.

Estabeleceu-se assim que a OEA é uma organização multidimensional, que visa lidar com questões da esfera da segurança, da economia, da sociedade e da cultura.

A tradição não intervencionista, bastante enraizada na cultura internacional latino-americana, ganha expressão na defesa da ordem legal. Ela resulta de uma preocupação com a possibilidade de intervenções por parte de potências europeias ou

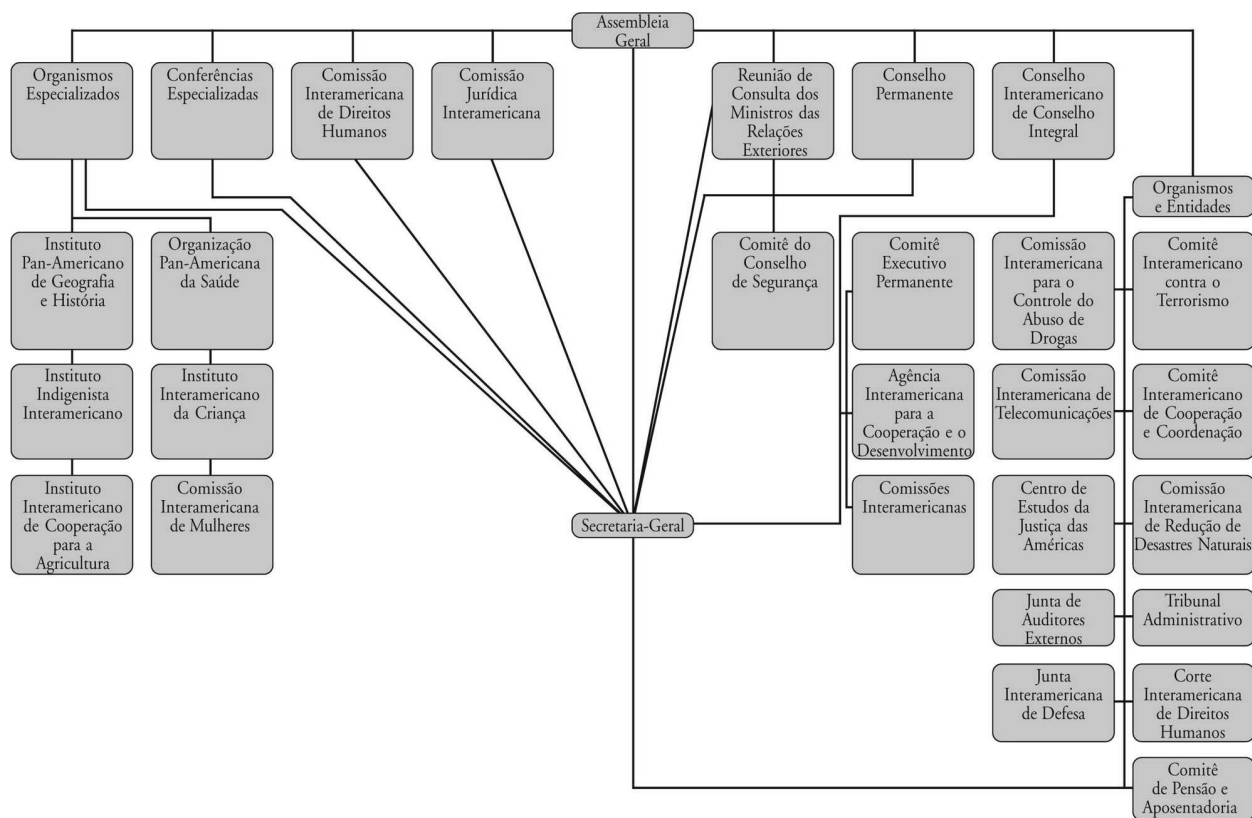
por parte dos Estados Unidos, uma inquietação dos países latino-americanos desde os processos de independência. Ademais, a dificuldade de controle dos governos sobre os territórios nacionais e a disparidade de poder entre os Estados Unidos e os demais países das Américas estimula a lógica não intervencionista e legalista. Essa tradição motivou os países latino-americanos a postularem instituições regionais que estivessem firmemente ancoradas nos princípios da soberania e não intervenção e, com essa base, a OEA tem como uma de suas normas a busca do consenso nos processos decisórios. Esse princípio é o que melhor preserva a soberania dos Estados na medida em que impede que um Estado esteja sujeito a uma decisão coletiva com a qual seus representantes discordem. Evidentemente, esse é um mecanismo que muito frequentemente congela o processo decisório.

Na OEA, todos os países membros têm direito a um voto de peso equivalente aos demais (não existe um sistema de votação que diferencie os países, como é o caso no Conselho de Segurança da ONU). Como já foi dito, também não há sistema de veto. A estrutura organizacional pode ser observada no diagrama seguinte, produzido pela própria OEA.

O órgão supremo da OEA, que se reúne anualmente, é a Assembleia Geral. Esse órgão toma decisões sobre as políticas da organização, as funções e estruturas de diferentes órgãos e aprova o orçamento. A Assembleia é o órgão em que ganha expressão a ideia de que cada Estado soberano tem representação na organização e os direitos de todos os Estados são equivalentes. Cada país tem direito a um voto e as decisões são tomadas por maioria absoluta ou maioria de dois terços, em alguns casos. A Assembleia substituiu as Conferências Interamericanas. Embora a sede da OEA seja em Washington, a Assembleia se reúne em um lugar diferente a cada ano. Ela também pode ser convocada em caráter excepcional para lidar com questões específicas. As resoluções da Assembleia têm caráter recomendatório, e não obrigatório.

A Reunião de Ministros das Relações Exteriores pode ser convocada por qualquer Estado-membro e a agenda da reunião é preparada pelo Conselho. Essa é também a instância que aciona o mecanismo de segurança coletiva. Uma Comissão Consultiva de Defesa formada por autoridades militares aconselha o órgão de consulta a respeito dos problemas de colaboração militar.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA OEA.



O Conselho Permanente pode servir como órgão de consulta antes da convocação da Reunião de Ministros. Quando a negociação ou mediação de conflitos se faz necessária, o Conselho pode exercer essa atividade. De uma forma geral, esse órgão garante a manutenção de uma representação contínua dos países na OEA e fiscaliza a realização das atividades de outros órgãos. As decisões são tomadas pelo voto afirmativo de dois terços do Conselho, embora exceções sejam possíveis.

O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, segundo o artigo 94 da Carta,

tem como finalidade promover a cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica, segundo as normas da Carta, principalmente as consignadas no Capítulo VII no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural, e científico e tecnológico.

A coordenação dos projetos aprovados é confiada à Secretaria Executiva de Desenvolvimento Integral, que cuida das áreas social, econômica e cultural. A Secretaria está organizada em seis departamentos, que, por sua vez, têm atribuições específicas e variadas, expressando a relevância dada a temas ligados ao desenvolvimento na última versão da Carta da OEA.

Segundo o artigo 99 da Carta, a Comissão Jurídica Interamericana deve servir de corpo consultivo da Organização em assuntos jurídicos; promover o desenvolvimento progressivo e a codificação do direito internacional; e estudar os problemas jurídicos referentes à integração dos países em desenvolvimento do continente, bem como a possibilidade de uniformizar suas legislações no que parecer conveniente.

A Comissão é composta de 11 juristas eleitos pela Assembleia Geral, devendo ser respeitada a lógica da distribuição regional equitativa e da não repetição da representação de cada país por mais de um jurista. Sua sede fica no Rio de Janeiro.

O sistema interamericano de proteção de direitos humanos está previsto no artigo 106 da Carta da OEA. Este é formado por dois órgãos principais – a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Compõem o sistema, ainda, a Comissão Interamericana de Mulheres, o Instituto Interamericano para Crianças, o Instituto Indigenista Interamericano e o Instituto Interamericano de Direitos Humanos. A Comissão foi criada em 1953 e entrou em funcionamento em 1960, sendo composta por sete juristas eleitos pela Assembleia Geral por um período de quatro anos. A Comissão elabora estudos e organiza conferências. É um órgão de consulta da OEA em matérias vinculadas aos direitos humanos, recebe denúncias de pessoas ou instituições e faz observações em Estados-membros da OEA. A Corte, estabelecida em 1979, aplica e interpreta a Convenção Americana de Direitos Humanos além de outros tratados. A Declaração Americana dos Direitos do Homem de 1948, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ou Pacto de San José, de 1968, a Carta Democrática Americana e o Protocolo de San Salvador, de 1998, são os instrumentos jurídicos que permitem à OEA exercer sua função no campo dos direitos humanos.

A Secretaria Geral da OEA, sediada em Washington, é responsável pelo funcionamento permanente e pela memória da organização. O secretário-geral é eleito pela Assembleia Geral para um período de cinco anos e não pode ser reeleito mais de uma vez, nem pode suceder-lhe pessoa da mesma nacionalidade. O secretário Jose Miguel Insulza reestruturou o secretariado, que está agora organizado em quatro secretarias especializadas: Segurança Multidimensional, Questões Políticas, Desenvolvimento Integral e Questões Legais.

Podem ainda ser convocadas Conferências Especializadas destinadas a tratar de assuntos técnicos especiais ou a desenvolver aspectos específicos da cooperação entre os membros.

A OEA conta ainda com seis organismos especializados:

- Comissão Interamericana de Mulheres (CIM);
- Instituto Indigenista Interamericano (IIN);
- Instituto Interamericano da Criança (IIN);
- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA);
- Instituto Pan-Americano de Geografia e História (PAIGH);
- Organização Pan-Americana da Saúde (PAHO).

Como já foi dito, um dos princípios que guiam as atividades da OEA é o da segurança coletiva. Segundo o artigo 27 da Carta:

Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os

demais
Estados americanos.

O sistema de segurança coletiva é baseado na ideia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados nacionais para prevenir ou até suprimir a agressão de qualquer Estado contra qualquer outro Estado. Ao engendrar uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, pressões econômicas e mesmo da intervenção militar, seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema deveria deter atores dispostos a iniciar uma empreitada militar. O sistema de segurança coletiva, portanto, modifica as normas de intervenção, subordinando a decisão do Estado de usar a força à autorização internacional, que um tratado multilateral delineará e uma organização internacional interpretará. O direito de autodefesa é permitido, mas as demais decisões sobre o uso da força passam a ser subordinadas ao compromisso internacional.

Como no caso da ONU, a lógica da segurança coletiva é acompanhada de mecanismos de resolução de conflitos presentes no capítulo v. Diversos procedimentos são elencados: negociação, bons ofícios, mediação, investigação, conciliação, resolução judicial e arbitragem. Assim, no que se refere aos conflitos entre Estados, a ênfase da OEA é dada aos mecanismos pacíficos de solução de controvérsias.

Quando uma disputa ocorre entre membros da OEA, tanto a Carta quanto o Tratado do Rio de Janeiro podem ser acionados. Esses dois documentos são usados de forma complementar. O artigo 39 da Carta e o artigo 6 do Tratado estabelecem as condições para uma reunião de consulta. O Conselho reúne-se e determina se o requerimento feito é justificável e se o órgão de consulta deve ser convocado. Em caso positivo, pode ser convocada a Reunião de Ministros das Relações Exteriores ou o próprio Conselho pode funcionar como órgão de consulta. Frequentemente, uma comissão de investigação é formada e produz um relatório para o órgão de consulta que foi estabelecido. Finalmente, as resoluções são votadas. Diversas opções estão disponíveis para o órgão de consulta: sanções, o uso de força armada ou o envio de uma comissão de observação. Em qualquer momento, a organização pode considerar que a crise está resolvida ou pode escolher se retirar da discussão sobre o contencioso.

A CARTA DA OEA NO PÓS-GUERRA FRIA

A última década do século xx é considerada um marco na história das relações internacionais por uma série de motivos, sendo o mais óbvio o fim do conflito bipolar entre o bloco liderado pela União Soviética e o bloco liderado pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, é um momento de transformação da disciplina de relações internacionais que, desde a década de 1980, vinha enfrentado um debate conceitual e epistemológico relacionado à produção de conhecimento e à agenda de política internacional.

Esse debate foi marcado por temas como globalização, interdependência entre

sociedades e diferentes dimensões da vida social, o papel de instituições multilaterais e das normas internacionais, e a necessidade de reformar as organizações internacionais. O lugar do regionalismo e das organizações regionais em particular faz parte desse debate. Na América Latina, esse é um momento de vigência de regimes liberais-democráticos na maior parte dos países, em contraposição com o período anterior, quando diversos regimes ditatoriais e autoritários dominavam a região.

Por outro lado, a OEA havia se mostrado uma organização ineficaz nas décadas anteriores. Claramente tratava-se de uma organização que precisava ser reformada para que pudesse exercer um papel significativo. A incapacidade de resolver as crises na América Central, durante a década de 1980, o papel marginal da organização durante a Guerra das Malvinas/Falklands, a impossibilidade de deter as decisões unilaterais do governo dos Estados Unidos de intervir em Granada, em 1983, e no Panamá, em 1989, e a percepção de que a OEA era um instrumento da política externa norte-americana levaram os atores regionais a canalizar esforços no âmbito de coalizões *ad hoc*, como o Grupo de Contadora, as Reuniões de Cúpula, as Reuniões de Ministros da Defesa e o Grupo de Garantes do Tratado Peru-Ecuador.

A ênfase dada aos esforços multilaterais pelo governo dos Estados Unidos no momento em que vigia o otimismo pós-Guerra Fria, a entrada do Canadá na OEA, em 1990, e o consenso em torno do modelo liberal-democrático nas Américas favoreceram o debate sobre a reforma da instituição. A liderança de Washington foi fundamental para que as transformações analisadas ocorressem, mas o apoio dos principais atores latino-americanos também foi importante, em particular no que concerne à formação de mecanismos de proteção à democracia.

Nesse contexto, um processo de reforma da OEA foi deslanchado. As reuniões de cúpula das Américas, iniciadas em Miami, em 1994, proveram à organização uma agenda de mudança. No campo da segurança regional, esse movimento foi mais evidente. Diversas resoluções sobre cooperação nessa esfera foram aprovadas, duas convenções importantes foram assinadas[5] e um debate sobre a redefinição da segurança foi lançado. A Comissão de Segurança Hemisférica foi criada em 1991. O Programa Educação para a Paz também foi criado,[6] bem como a Unidade para a Proteção da Democracia e o Comitê Interamericano Contra o Terror. Foi revigorado o Comitê Interamericano de Controle de Uso de Drogas. Além disso, a OEA passou a atuar no incentivo às medidas de confiança mútua, à retirada de minas e no diálogo sobre disputas fronteiriças.

Dois movimentos caracterizam o processo de mudanças ocorrido desde a década de 1990: a redefinição do conceito de segurança e a constituição de um paradigma democrático robusto.

No debate sobre a redefinição do conceito de segurança que tem ocupado especialistas e elites decisórias desde os anos 1980, duas ideias prevalecem: a internacionalização do conceito de segurança (ou seja, o papel do sistema de segurança coletivo, a amplitude dos critérios de intervenção, a crescente rede de normas internacionais) e a extensão do sistema de segurança coletivo, envolvendo a

redefinição das fontes e objetos de ameaças. Observa-se a ampliação da definição das “ameaças à paz e à segurança internacional”, que deixam de estar limitadas apenas às ameaças à integridade territorial dos Estados. Esse movimento de ampliação incorpora crises humanitárias (geradas por catástrofes naturais ou desrespeito aos direitos humanos), terrorismo, proliferação de armas de destruição de massa e falência de Estados. Nesse contexto, ocorreu um gradual processo de redefinição da natureza das operações de paz. A ampliação das possibilidades de intervenção internacional, seja em termos dos critérios, seja em termos dos meios utilizados, é a marca das transformações em pauta.

No caso específico da OEA, observa-se a conformação de um conceito de segurança no qual a relação entre uso da força, crise institucional, crime transnacional e desrespeito aos pressupostos da democracia representativa estão interligados. Além disso, observa-se um traslado da ênfase no conceito de segurança coletiva para o conceito de segurança cooperativa. Dessa forma, ao invés de focalizar a lógica da dissuasão que, como vimos, está na base do sistema de segurança coletiva, passa-se a focalizar a construção de confiança entre os atores estatais através da disponibilidade de informação no campo da segurança e defesa.

A OEA desenvolveu nesse período uma série de debates e atividades destinados a tornar a organização uma instituição relevante na esfera da segurança. A associação entre estabilidade democrática e segurança regional produziu incentivos para a gestação dessas atividades. Ao mesmo tempo, a participação da organização em uma nova geração de operações de paz permitiu mostrar sua capacidade no exercício de atividades de mediação, de reforma de instituições nacionais e de colaboração com a ONU.

A OEA tem organizado e patrocinado conferências sobre medidas de segurança mútuas que visam fortalecer as relações entre forças militares, lidar com rivalidades históricas e criar um ambiente que permita aos governos da região modernizar seus aparatos de defesa sem gerar suspeita ou medo nos vizinhos, evitando uma corrida armamentista. Três reuniões de especialistas foram importantes para gerar um cenário favorável às medidas de confiança mútua: Buenos Aires (1991), Santiago (1995) e San Salvador (1998). As declarações adotadas nessas reuniões contemplam uma série de medidas, como a obrigatoriedade de notificação de exercícios militares, troca de observadores, expansão de programas educacionais e comunicação mais intensa nas áreas de fronteira.

A Declaração de Santiago incentiva os membros da OEA a aceitar acordos relativos a pré-notificação de exercícios militares, a participar do Registro de Armas Convencionais da ONU, a trocar informações relativas a políticas nacionais de defesa e a permitir a presença de observadores estrangeiros quando exercícios militares ocorrem. A Declaração de San Salvador expandiu essa agenda, lidando com contatos políticos, cooperação em fronteiras, troca de informação sobre forças armadas nacionais, criação de procedimentos de monitoramento de gastos militares, institucionalização de discussões sobre segurança cooperativa através de encontros de

especialistas. Os países-membros também aderiram às medidas de segurança mútua no nível global, tendo aprovado a Convenção Interamericana sobre transparência na aquisição de armas convencionais em 1999. Essa iniciativa provê um quadro de referência para a notificação da aquisição de sistemas de armas incluídos no registro da ONU. Atualmente, um número significativo de países latino-americanos submete relatórios ao registro da ONU.

Em março de 2006, a Junta Interamericana de Defesa foi formalmente incluída entre as agências da OEA, após 15 anos de discussão sobre seu papel. O trabalho de catalogação de medidas de confiança mútua que a Junta hoje realiza está de acordo com o princípio de resolução pacífica de controvérsias presente na Carta de 1948.

A regionalização das operações também é uma característica das transformações em curso. A intervenção da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) na Libéria, em 1990, deu início à tendência de envolvimento de organizações regionais e sub-regionais em operações de paz.

O capítulo VIII da Carta já prevê a cooperação entre arranjos regionais e a ONU; além disso, constatou-se que um maior número de operações e a expansão das atividades das Nações Unidas geravam uma demanda que poderia, em parte, ser atendida pelas organizações regionais. Assim, a OEA também passou a participar da nova divisão de funções entre a ONU e as organizações regionais.

A Comissão Internacional de Apoio e Verificação (CIAV-1990-1993) foi o instrumento utilizado pela OEA para pacificar a Nicarágua, num caso inédito de cooperação entre a ONU e a OEA.[7]

A OEA também participou do processo de paz no Suriname, mediando um acordo em 1992. A missão da OEA ajudou a coletar e destruir armas nas áreas rurais daquele país. Em 1993 e 1994, a OEA monitorou o respeito aos acordos de paz e assistiu na remoção de minas terrestres no Suriname.

Quando um golpe de Estado ocorreu no Haiti, em setembro de 1991, a OEA foi a primeira organização internacional a reagir, produzindo uma resolução do Conselho Permanente que condenava o golpe e demandando o respeito ao governo democraticamente eleito.[8] Um encontro de ministros das Relações Exteriores foi convocado, de acordo com o mecanismo estabelecido na resolução 1080 e foi autorizada pela reunião de consulta a criação da missão civil para o restabelecimento e fortalecimento da democracia constitucional no país. Observadores de direitos humanos da OEA foram enviados a Porto Príncipe. Depois dessa experiência, a Assembleia Geral da ONU aprovou um plano para uma missão conjunta OEA/ONU no Haiti. A partir de então, a OEA esteve presente no país durante os últimos 15 anos, exercendo quatro papéis fundamentais: administração de eleições, mediação política, monitoramento de direitos humanos e estabilização do ambiente de segurança. A operação de paz para a estabilização do país – Missão de Estabilização da ONU (Minustah) – foi criada pela ONU e não pela OEA em 2004. Embora tenha havido uma ativa ação diplomática por parte de alguns países latino-americanos, a criação de uma operação de paz com um mandato que permita o uso da força nesse momento histórico

ainda precisa ser aprovado pelo Conselho de Segurança da ONU.

A OEA também tenta lutar contra o tráfico de drogas, um dos mais prementes problemas de segurança da região. Para isso, foi criada, em 1988, a Comissão Interamericana para Controle do Uso de Drogas. Entre suas atividades, estão: medidas legislativas e preventivas, disseminação de informação, pesquisas sobre drogas, estabelecimento de ligações com outras organizações internacionais. Em 1993, a Comissão lançou um projeto visando fortalecer a capacidade de governos de cessar o comércio internacional de armas direcionado para traficantes de drogas e, em 1996, organizou o Fórum de Negociação da Estratégia Hemisférica Antidrogas. A Assembleia Geral aprovou as propostas da Comissão, que expressam pela primeira vez a incorporação do conceito de responsabilidade comum pelo controle do comércio e uso de drogas. O Sistema de Avaliação Multilateral, estabelecido em 1999, produz relatórios periódicos e recomendações por país e para a região com relação ao assunto, e uma agência para a produção de dados da Comissão, o Observatório Interamericano sobre Drogas, foi criada em 2000. A cooperação técnica e o compartilhamento de informações entre países complementam outros arranjos bilaterais e regionais. Contudo, as estratégias de combate ao tráfico de drogas adotadas pelo governo norte-americano, que enfatizam a oferta do produto, e não a demanda, as relações bilaterais, e não as relações multilaterais, o apoio militar e a associação com o combate ao terrorismo e não estratégias de desenvolvimento, impedem que surja uma agenda comum mais ampla e efetiva.

Em 1999, expandindo mais uma vez o trabalho da OEA no campo da segurança, foi criado o Comitê contra o Terrorismo. O Comitê incentiva a cooperação na luta contra o terrorismo e permite que as autoridades nacionais tenham um fórum para discutir e compartilhar informações, desenvolver atividades para o treinamento e administração de crises, controle de fronteiras e promoção da adesão às convenções antiterroristas internacionais. Finalmente, em 2002, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo foi assinada. O documento busca prevenir o financiamento ao terrorismo, fortalecer o controle de fronteiras e aumentar a cooperação entre autoridades de diferentes países. As organizações regionais, de uma forma geral, têm se adaptado às orientações da chamada “guerra ao terror”, deslançada a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos.

A partir da década de 1990, um novo peso foi dado à defesa da democracia na OEA. O Protocolo de Cartagena já afirma um compromisso com a promoção da democracia representativa. A Declaração para a Defesa Coletiva da Democracia, de 1991, conhecida como a Declaração de Santiago, pede uma reação das democracias regionais no caso de ameaça à democracia em um Estado-membro, e a Resolução 1080 determina que o Conselho Permanente da organização seja convocado no caso da suspensão do processo democrático em algum membro da OEA. Um Encontro dos Ministros das Relações Exteriores também deve ser convocado nesse caso.

Em 1997, a reforma da Carta da OEA, já mencionada, ocorreu com a ratificação do Protocolo de Washington. Em 2001, a Carta Democrática Interamericana foi adotada,

institucionalizando de forma mais clara e efetiva o paradigma democrático. A nova Carta cria procedimentos para casos de quebra da democracia e para situações em que o regime democrático está em risco. A Carta foi formalmente aplicada pela primeira vez quando ocorreu uma tentativa de golpe de Estado contra o presidente Hugo Chávez, da Venezuela, em 2001.

A Unidade para a Proteção da Democracia (UPD), criada em 1991, assiste o desenvolvimento de instituições democráticas, participa de missões de observações de eleições e tem programas educacionais, técnicos e de pesquisa relacionados ao funcionamento do sistema democrático. O Fórum de Partidos Políticos, por sua vez, patrocina o debate e a pesquisa sobre diversos temas como, por exemplo: a natureza dos sistemas políticos, formas de financiamento de campanhas eleitorais e mecanismos que geram confiança no sistema político.

No começo dos anos 1990, governos de cinco países centro-americanos – Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica – pediram a assistência da OEA para eliminar minas de seus territórios. O Programa de Assistência para Retirada de Minas na América Central foi criado pela Assembleia Geral em resposta a esse pedido. Atualmente, o Escritório de Ação Humanitária para Minas coordena o projeto de eliminar minas em todo o continente.

LIMITES DA OEA

A Carta da OEA é o documento que, com todas as modificações incorporadas, além dos documentos adicionais, expressa o processo de coordenação de políticas e produção de normas nas diversas áreas em que a organização atua. Partindo do incentivo e do quadro normativo gerado pela Carta, os países-membros têm produzido um conjunto valioso de programas, práticas e discursos que apoiam o desenvolvimento, a resolução pacífica de conflitos, o fortalecimento de instituições democráticas, a cooperação técnica e o combate à criminalidade internacional.

Entretanto, a OEA é uma organização que apresenta resultados limitados pela dificuldade de ampliar as áreas de consenso entre os Estados-membros. Essa falta de consenso é resultado de diferenças culturais, da natureza da distribuição de poder no sistema regional, da falta de lideranças e da existência de ideias contraditórias sobre como resolver os problemas da região.

A tradição não intervencionista, profundamente enraizada na cultura latino-americana, dificulta a criação de um sistema de segurança mais robusto. Nota-se que a OEA não dispõe de recursos militares. Como vimos, a operação no Haiti, que exigiu o uso de forças militares, foi autorizada no âmbito da ONU. Ademais, a disposição de Washington de recorrer a intervenções unilaterais fortalece posições defensivas nos outros países.

As diferenças entre as posições dos Estados Unidos e dos países latino-americanos sobre diversas questões são significativas. Por exemplo, enquanto os governos norte-americano e colombiano associam a luta contra a criminalidade internacional à chamada “guerra ao terrorismo”, a maior parte dos países latino-americanos busca soluções no

campo do sistema criminal e de justiça e associa o problema às dificuldades de desenvolvimento social e econômico da região. As prioridades dos Estados Unidos no campo da segurança são: cooperação em operações de inteligência, atividades antiterroristas e complementação de atividades de outras instituições consideradas primordiais como a ONU e a OTAN com programas de fortalecimento do aparato de Estado e de não proliferação de armas de destruição em massa. As prioridades latino-americanas para o continente variam, mas, frequentemente, estão associadas ao enfrentamento dos problemas sociais e econômicos dos países da região.

Ademais, nos últimos anos, o governo norte-americano tem investido esforços em consolidar relações bilaterais e deixado de lado o entusiasmo com instituições multilaterais característico dos anos 1990. Sua liderança não tem sido substituída por outro país ou grupo de países da região, enfraquecendo a OEA.

Dessa forma, a atuação da OEA no tratamento dos dois mais graves problemas de segurança identificados atualmente – o combate ao tráfico de drogas e à criminalidade e o conflito colombiano – é limitada. Como vimos, o combate ao tráfico de drogas e à criminalidade encontra pontos de apoio técnico e normativo na OEA, mas as diferenças entre os países da região quanto ao foco do combate impede a formação de uma agenda consensual mais ampla. A atuação débil no conflito colombiano, em que funciona uma missão de apoio ao processo de paz, é a expressão mais clara da dificuldade da organização de atuar no campo da segurança. De fato, os países da América Latina têm optado por se abster do assunto, aceitando a opção norte-americana e colombiana de lidar com o conflito apenas no âmbito bilateral.

Foi possível à OEA ter uma atuação importante no pós-guerra, que se diferencia significativamente em dois momentos distintos: a chegada da Guerra Fria à organização e o novo ativismo iniciado na década de 1990. Hoje, a relevância de sua atuação encontra-se na preservação e no aprimoramento das instituições democráticas, realizando assim um dos objetivos expressos na Carta de 1948 e, ao mesmo tempo, mantendo vivo, embora em forma modificada, o princípio da não intervenção.

A OEA é um fórum relevante para a coordenação e negociação política no âmbito interamericano. Ela deve conviver, necessariamente, com fóruns latino-americanos, sul-americanos, amazônicos, andinos e outros, porque vivemos em um mundo de múltiplas associações, que expressam funções e identidades variadas. Nesse contexto, a única organização que congrega quase todos os países das Américas tem um papel crucial.

NOTAS

[1] Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Atualmente, 35 países são membros da organização.

[2] A UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), então criada, ainda está funcionando.

[3] Mônica Herz & Andréa Ribeiro Hoffman, *Organizações Internacionais: histórias e práticas*, Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

[4] Em 1948, quando a OEA foi criada, o secretário da União, Alberto Lleras Camargo, tornou-se o primeiro secretário-geral da nova organização.

[5] Convenção Interamericana Contra a Produção e o Comércio Ilícito de Armas, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados. Convenção Interamericana para a Transparência em aquisições de Armas Convencionais – Resolução adotada em 7 junho de 1999

(AG/RES. 1607 XXIX-0/99).

- [6] O programa, criado em 1999, realiza projetos no campo da educação para a paz, educação para a resolução pacífica de conflitos e educação para a promoção de práticas e valores democráticos.
- [7] Caesar Seresere, Case Study: The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990-1993, in Chester Crocker, Fen Hampson and Pamela All (eds.), *Managing Global Chaos*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1996.
- [8] William M. Berenson, Joint Venture for the Restoration of Democracy in Haiti: The Organization of American States and United Nations Experience: 1991-1995, Washington, OAS, 1996.

BIBLIOGRAFIA

- ARRIGHI, Jean Michel. OEA. Barueri: Manole, 2004.
- ATKINS, G. Pope. *Latin America in the International Political System*. Boulder: Westview Press, 1995.
- CLAUDE, Innis. *Power and International Relations*. New York: Random House, 1984.
- COOPER, Andrew F.; LEGLER, Thomas. *Intervention Without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- DOMINGUEZ, Jorge I. (ed.). *International Security & Democracy Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.
- FARER, Tom (ed.). *Beyond Democracy: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- HURRELL, Andrew; FAWCETT, Louise (ed.). *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- MARES, David. *Violent Peace*. New York: Columbia University Press, 2004.
- PELLICER, Olga (org.). *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. Tóquio: United Nations University Press, 1998.
- ROSAS, Maria Cristina (ed.). *Seguridad Hemisférica: Un Largo y Sinuoso Camino*. Cidade do México: UNAM/CEDH, 2003.
- SERESERE, Caesar. Case Study: The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990-1993. In: CROCKER, Chester; HAMPSON, Fen & ALL, Pamela (ed.). *Managing Global Chaos*. Washington: United States Institute of Peace Press, 1996.
- SHAW, Carolyn. *Cooperation, Conflict, and Consensus in The Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- STOETZER, O. Carlos. *The Organization of American States*. Westport: Connecticut, Praeger, 1993.
- VAKY, V.; MUÑOZ, H. *The Future of the Organization of American States*. New York: Robin, 1993.