

## **Obsolescência de uma Velha Senhora? A OEA e a Nova Geografia Política Latino-americana**

Paulo Roberto de Almeida \*

Revista *Interesse Nacional*

(Ano 2, Número 6, Julho-Setembro de 2009, ISSN: 1982-8497, p. 58-69).

**Resumo:** Descrição e análise do sistema interamericano, desde suas origens à atualidade, a partir da decisão ocorrida na 39<sup>a</sup>. Assembléia da OEA no sentido de reintegrar Cuba ao sistema. A trajetória foi claramente marcada pela hegemonia dos EUA durante a maior parte da existência da organização, mas é caracterizada, na presente conjuntura latino-americana, pela crescente deterioração dos valores democráticos e do respeito aos direitos políticos dos cidadãos, em especial nos países ditos bolivarianos.

O *site* da Organização dos Estados Americanos anuncia, em sua página inicial de apresentação, que ela “aproxima as nações do Hemisfério Ocidental com vistas a fortalecer mutuamente os Valores Democráticos, defender interesses comuns e debater um grande número de temas regionais e mundiais” (OEA, 2006a).

A declaração é, retrospectivamente, muito curiosa, tendo em vista a resolução aprovada por consenso, ao cabo de sua 39<sup>a</sup> Assembléia Geral – realizada em Honduras, em 2 e 3 de junho de 2009 –, em função da qual os países membros acordaram revogar a decisão de 1962, pela qual se suspendia o direito do governo cubano de integrar o sistema interamericano. O texto, aprovado sob intensa pressão de alguns governos e de movimentos políticos, contém dois pontos principais. No primeiro, puramente operacional, se lê que “a Resolução VI adotada no dia 31 de janeiro de 1962 na Oitava reunião de Consulta de Ministro de Relações Exteriores, mediante a qual se excluiu o Governo Cubano de sua participação no Sistema Interamericano, fica sem efeito na Organização dos Estados Americanos”. O segundo ponto, de caráter mais nitidamente político, estipula que “a participação de Cuba na OEA será o resultado de um processo de diálogo iniciado por solicitação do Governo de Cuba e de conformidade com as práticas, propósitos e princípios da OEA”.

O que surpreende, em primeiro lugar, é a rápida formação de um consenso em relação a uma das questões mais controversas na pauta da organização em exatos 47 anos. Sublinhe-se, circunstancialmente, que o consenso foi obtido na ausência da Secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, que havia deixado mais

---

\* Paulo Roberto de Almeida é diplomata de carreira, doutor em ciências sociais e professor de Economia Política Internacional no Centro Universitário de Brasília ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org)).

cedo o encontro para agregar-se à comitiva do presidente Barack Obama, em visita ao Egito e às vésperas de pronunciar importante discurso sobre as relações dos EUA com o mundo muçulmano. Como a decisão foi tomada na presença do Subsecretário para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Thomas Shannon, embaixador designado em Brasília, se subentende que a postura americana de não confrontar a unanimidade latino-americana já tinha sido passada na coluna de perdas e danos em Washington.

Na verdade, ocorreu uma completa inversão da situação observada nas décadas de 1960 e 1970, quando Cuba se encontrava quase completamente isolada no continente: desta vez, foram os EUA a se sentirem totalmente isolados num continente quase inteiramente entregue à causa cubana. De fato, o próprio Subsecretário de Estado Shannon declarou que a resolução aprovada era “um ato de estadistas” e que os EUA não estavam interessados em “lutar velhas batalhas ou viver no passado” (OEA, 2009).

Ainda mais surpreendente, contudo, é constatar o quão subserviente se tornou a OEA ante um dos governos mais problemáticos de todo o hemisfério americano, em termos de direitos humanos e de democracia. Numa visão meramente protocolar, ou de procedimentos administrativos, e mesmo admitindo-se, por hipótese, que o governo cubano fosse um dos mais democráticos na região, não se tem registro, nos anais da diplomacia mundial, de uma organização internacional que, formada por algumas dezenas de Estados soberanos, se tenha colocado de forma tão submissa a serviço de um governo que, repetidamente, declarou seu completo desinteresse em juntar-se ao clube. Com efeito, o que a declaração diz, pura e simplesmente, é que o governo cubano vai decidir se deseja ou não iniciar um diálogo com a entidade, acrescentando-se ao final, quase pudicamente, que essa interação se dará “de conformidade com as práticas, propósitos e princípios da OEA”.

### **Os valores e os princípios da OEA: apenas formais?**

E quais são as práticas, propósitos e princípios da OEA? Bem, aquela mesma página inaugural citada inicialmente diz que a OEA “é o principal Fórum Multilateral do Hemisfério para o fortalecimento da Democracia, bem como para a Promoção dos Direitos Humanos e para a discussão de problemas comuns, tais como: Pobreza, Terrorismo, Drogas e Corrupção” (OEA, 2006a). No que se refere aos princípios e valores, a segunda página introdutória trata, precisamente, do “Compromisso Democrático”, na qual se lê: “A democracia é a pedra fundamental da OEA. A

vigência do regime democrático é condição necessária para a participação dos países na OEA, além de base para a realização de todas as suas atividades. A Carta Democrática Interamericana declara de maneira simples e direta que: ‘Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de defendê-la e promovê-la’” (OEA, 2006b).

Considerando-se o teor de algumas disposições dessa Carta, aprovada na assembléia realizada em Lima, no dia 11 de setembro de 2001 – simultaneamente aos ataques terroristas em Nova York e Washington, o que determinou a partida imediata do Secretário de Estado Colin Powell – pode-se perguntar se não seria o caso de revisar o texto dessas páginas de apresentação da OEA ou, quem sabe até?, anular completamente o compromisso democrático acordado no Peru e declará-lo carente de significado e efetividade, em face da resolução aprovada por consenso em Honduras. De fato, segundo o artigo 3º. daquela Carta, são considerados “elementos essenciais da democracia representativa, entre outros: o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos” (OEA, 2001).

Trata-se, convenhamos, de uma ‘cláusula democrática’ bem mais reforçada do que a magra referência à ‘ruptura do regime democrático’ constante da sua equivalente no Mercosul, no qual bastaria, hipoteticamente, que o autoritarismo fosse consolidado por via plebiscitária, ao estilo dos velhos fascismos europeus, e não por meio de um golpe de Estado, para que o país em causa continuasse a desfrutar das prerrogativas de sócio pleno. A dúvida epistemológica fundamental, que deve ocupar a organização de Washington nos próximos meses, parece ser esta, portanto: como poderão os países membros iniciar um ‘diálogo’ com o governo cubano – se este desejar, relembre-se – com base nesses princípios, que ficaram apenas vagamente expressos na resolução?

Dito isto, aparece também como bizarra a informação constante daquela página, segundo a qual, ademais de “fortalecer mutuamente os valores democráticos”, as nações do Hemisfério Ocidental se empenharão em “defender interesses comuns e debater um grande número de temas regionais e mundiais.” Não se tem notícia de que outros problemas tenham sido seriamente debatidos nessa última reunião,

descontando-se enfadonhos discursos sobre a ‘cultura da violência’. Onde estão os debates sobre “Pobreza, Terrorismo, Drogas e Corrupção”, temas que aparecem como prioritários na agenda da organização?

### **Reuniões de uma nota só...**

De fato, podem-se fazer duas perguntas singelas. Quais seriam as questões mais importantes do hemisfério americano? Mais especificamente, quais seriam os problemas mais urgentes dos países latino-americanos, aqueles que, supostamente, mais preocupam seus governantes, que são capazes de tirar o sono dos legisladores, que movimentam seus intelectuais e formadores de opinião e, por via de consequência, inquietam as suas populações? Dependendo da resposta, poderíamos determinar quais são, exatamente, os principais focos de atenção dos dirigentes do hemisfério americano e, a partir daí, formar uma idéia sobre os assuntos que deveriam ocupar, presumivelmente, o centro da agenda da OEA, passando a orientar, assim, suas atividades mais relevantes.

Pois bem. A julgar pelas duas mais recentes reuniões hemisféricas, ocorridas no primeiro semestre de 2009, a resposta só pode ser uma: a reintegração de Cuba ao sistema hemisférico. Nenhum outro assunto mobilizou de forma tão intensa quanto recorrente os debates havidos nos dois foros: a V Cúpula das Américas, ocorrida em Trinidad Tobago, no mês de abril, e a 39ª. Assembléia Geral da OEA, realizada em Honduras, em princípios de junho. Paradoxalmente, a despeito de sua presença marcante nos dois encontros, a ilha caribenha esteve fisicamente ausente de ambos, como aliás não poderia ser de outro modo.

Aquilo a que se assistiu em ambas as reuniões foi um desfile de manifestações concordantes: desde dirigentes tidos como de direita, como Álvaro Uribe, da Colômbia, passando por centristas, como Oscar Arias, da Costa Rica, por reformistas moderados, como o presidente Lula, do Brasil, e Michelle Bachelet, do Chile, até líderes auto-proclamados de esquerda, como o nicaraguense Daniel Ortega, o boliviano Evo Morales, sem esquecer o sempre estridente Hugo Chávez, da Venezuela, todos eles, moderados ou exaltados, bateram na tecla do retorno de Cuba à ‘família’ americana. Bizarramente, e talvez contraditoriamente com tantos países dispostos a atender os seus interesses, o objeto mesmo de tantos pleitos, o governo cubano, rejeita essa incorporação e ainda despreza a organização, chamando-a de ‘cadáver pestilento’. Bons augúrios para a retomada do caminho...

Assim, tendo o tema sido ‘contrabandeado’ para a agenda das duas conferências diplomáticas, a primeira delas de cúpula, a segunda ministerial, a ausência de Cuba mobilizou a atenção da maior parte dos dirigentes latinos, unindo ‘direitistas’ e esquerdistas’ numa mesma monocórdica demanda por esse reingresso, em face das reticências esperadas da parte dos Estados Unidos. É verdade que, em sua estréia hemisférica, na reunião de Trinidad Tobago, o presidente Barack Obama não apenas tocou nesse assunto – formalmente fora de pauta –, como também sinalizou com uma abertura gradual ao único país excluído das instâncias de cooperação hemisférica e de suas instituições mais importantes. Mais do que isso: dentro dos limites da legislação em vigor – determinada pelo Congresso, não pelo Executivo –, ele demonstrou sua disposição em abrir um novo caminho de diálogo com a ilha, sem deixar de mencionar a necessidade de alguma contrapartida política.

Mas o que mais ganhou destaque na mídia regional e internacional foram os repetidos discursos dos dirigentes e delegados dos países membros latino-americanos pelo fim do que todos classificaram como uma ‘anomalia’ do sistema interamericano. Tamanha unanimidade, do lado latino-americano, pode causar estranheza, pelo menos para os que acompanham, profissional ou academicamente, a imensa agenda de problemas do hemisfério, em especial ao sul do Rio Grande. Com efeito, com base numa visão panorâmica do cenário econômico e social da América Latina, quais seriam (ou quais deveriam ser) os assuntos mais importantes na pauta dos seus dirigentes e, presumivelmente, na agenda da OEA?

Onde estão, por exemplo, os problemas do narcotráfico do México e da Colômbia, já extravasando para a Guatemala e para outros países do hemisfério? Onde estão as recorrentes reclamações contra a pobreza e a desigualdade, cuja responsabilidade incumbe, prioritariamente aliás, aos próprios países? Como não referir-se aos sempre presentes problemas do desemprego e da falta de investimentos estrangeiros, agora agravados pela crise econômica deslanchada no coração da maior economia hemisférica e mundial? Como ignorar as ameaças do crime organizado, da corrupção endêmica, dos desastres naturais provocados pelos desequilíbrios ambientais, das epidemias latentes, da concentração de favelados e de marginalizados nas grandes cidades e nos campos dos países da região? O que dizer, então, da falta de progressos na agenda comercial multilateral, do corte abrupto de créditos comerciais e da diminuição dos investimentos diretos, da paralisa efetivada pelo Congresso americano em relação aos acordos bilaterais de acesso ao seu mercado em benefício

daqueles países que já fizeram o sacrifício de atender às demandas manifestamente exageradas do mesmo Congresso? Enfim, como ignorar tantos e tão urgentes problemas na lista de tarefas a cumprir em quase todos os países latino-americanos, sem esquecer aqueles que também mobilizam a atenção da nova administração dos Estados Unidos: a retirada do Iraque, a nova iniciativa ‘Af-Pak’ (Afeganistão-Paquistão), a crise econômica, os problemas do Irã e da Coreia do Norte?

Comércio, investimentos, democracia, pobreza, desigualdade, aparentemente, nada disso mobilizou os corações e mentes dos líderes latinos, e sequer a atenção dos meios de comunicação hemisféricos, que se concentraram nos discursos enfáticos em prol do retorno de Cuba à OEA. Curiosamente, como para desmentir a importância de toda essa agitação, o próprio governo cubano descartava seu interesse nesse reingresso, voltando a acusar a organização de Washington de serviçal do governo americano, o que, em última instância, constitui uma ofensa a todos os membros latino-americanos que enfaticamente pregaram, e obtiveram, o fim de sua exclusão. Os líderes bolivarianos, por exemplo, tinham aventado até mesmo a hipótese de sua retirada da organização e a constituição de um grupo alternativo, exclusivamente composto pelos seus membros latino-americanos, caso não se lograsse o resultado desejado por eles.

Diga-se de passagem, que a criação de uma OEA alternativa, puramente latino-americana, representaria uma desfeita ao mais recente projeto brasileiro de criação de uma instância de coordenação de países latino-americanos, sem ‘tutela externa’, como foi caracterizada a Cúpula da América Latina e do Caribe. A Calc, objeto de intensa preparação diplomática por parte do governo Lula, realizou sua primeira reunião na Costa do Saúpe, próxima de Salvador, em dezembro de 2008, conjuntamente com as cúpulas paralelas do Mercosul, da Unasul e do Grupo do Rio, ademais da própria formalização do Conselho Sul-Americano de Defesa, formalmente colocado no âmbito da Unasul. Foi precisamente por ocasião da reunião do Grupo do Rio que Cuba obteve o seu sucesso mais retumbante, até a última reunião da OEA: Raúl Castro foi ovacionado no resort brasileiro e a admissão de Cuba foi saudada por todos os membros, como sendo o resgate imperioso e obrigatório de um país longamente discriminado por todos os demais, em virtude da histórica oposição do império à sua integração à ‘família americana’.

O que surpreende ainda mais é que todos esses movimentos, em especial o derradeiro, uma verdadeira consagração de Cuba na assembléia da OEA, são

classificados por diversos protagonistas, inclusive pelo assessor presidencial brasileiro, como correspondendo a uma aproximação dos países membros e da própria organização em direção a Cuba, e não o contrário. Cuba conseguiu colocar a maioria dos países latino-americanos do seu lado, como se todos eles tivessem um imenso débito a pagar em favor da ilha caribenha. Tamanha unanimidade unidirecional levanta imediatamente a questão, como colocada pelo editor da revista *Foreign Policy*, de saber se estamos tratando com o país mais importante da região (Naím, 2009). Se isso for verdade, para que serve, afinal, a OEA?

### **Uma pequena história da decisão de 1962**

A insistência de tantos países membros no retorno de Cuba à OEA pode levar a crer que o único grande problema que enfrenta essa organização, como mecanismo de coordenação de políticas de cooperação hemisférica, seja o da reparação da ‘injustiça’ feita em 1962, quando a ilha comandada por Fidel Castro foi afastada das reuniões e dos trabalhos dessa velha entidade suspeita de ser, nos termos do líder cubano, apenas um ‘ministério das colônias americanas’. Esse constitui, de fato, o principal problema político hemisférico, herdado da Guerra Fria, mas nem de longe pode ser visto como a história de um enfrentamento puramente político entre o anão socialista e o gigante capitalista e imperialista.

Talvez seja o caso de relembrar os contornos exatos do problema cubano, para que não prevaleça a impressão de um membro soberano, não alinhado ao império, foi colocado para fora dessa entidade pela única vontade e pressão dos EUA. De fato, os americanos estavam interessados em reverter a escolha fundamental de Fidel Castro pelo socialismo e, mais do que isso, preocupados com a aliança do governo cubano com a União Soviética. Mas outros países do hemisfério viam com maus olhos a consolidação do regime revolucionário em Cuba e seus efeitos para além das fronteiras da pequena ilha.

A aproximação de Cuba à União Soviética manifestou-se desde cedo, o que suscitou a imediata mobilização da OEA, nessa época totalmente dominada pelos americanos: em reunião de consultas, mantida em agosto de 1960 na Costa Rica, a OEA já tinha aprovado uma moção de censura a Cuba, contra a qual se bateu o embaixador do Brasil em Cuba, Vasco Leitão da Cunha, mas obtida graças ao empenho do então chefe do Departamento Político do Itamaraty, Manuel Pio Corrêa, conhecido pelo seu anticomunismo. “Por uma dessas ironias da história”, como

relatou depois Pio Corrêa, “tocaria ao próprio Vasco proceder à ruptura de relações diplomáticas do Brasil com Cuba, em 1964, como Ministro do Exterior” (Corrêa, 1995-2: 708).

Paralelamente, nascia a Aliança para o Progresso, desenhada explicitamente para manter os países da região na esfera dos EUA, e que constituiu uma evolução nas relações dos EUA com a América Latina, marcando seu maior engajamento com as reformas e o desenvolvimento do continente: o ideário reformista da Aliança para o Progresso constituía claramente uma reação às idéias da revolução cubana. Ao mesmo tempo, porém, os EUA se engajavam na tarefa de derrubar o governo de Fidel Castro, pelas pressões econômicas, obviamente, mas também pela ação armada dos contra-revolucionários financiados e armados pela CIA.

Para preparar o terreno para esse tipo de iniciativa, a administração Kennedy despachou ao Brasil o embaixador Adolf Berle Jr. no final de fevereiro de 1961, com a missão de buscar o apoio do governo Jânio Quadros à ação armada contra Cuba. Ao mesmo tempo, os EUA planejavam ofensivas políticas contra os regimes ditatoriais de Rafael Trujillo, da República Dominicana, e de François Duvalier, do Haiti, para contrabalançar, de certa forma, a intervenção em Cuba. A questão vinha também envelopada na ajuda econômica que os EUA prometiam conceder ao Brasil, seja bilateralmente, seja por meio da Aliança para o Progresso. Mas a impressão do chanceler Afonso Arinos era a de que o governo dos EUA “queria apresentar cruamente como barganha a concessão de auxílio econômico contra apoio à sua política em face de Cuba; mas, sim, que situa nitidamente em segundo plano os problemas que, para nós, estão em primeiro, isto é, relativos ao apoio econômico e financeiro, e que dá prioridade à questão cubana” (Bandeira, 1978: 407).

Depois do desastre da invasão contra-revolucionária de abril de 1961, os EUA voltam a agitar a cenoura da ajuda econômica para preservar os laços que prendiam a maior parte dos países da região ao grande irmão hemisférico. Uma reunião extraordinária em nível ministerial do Conselho Econômico e Social Interamericano (CIES) foi convocada para agosto de 1961, no Uruguai. Conhecida como Conferência Econômica Interamericana de Punta del Este, a Carta de Punta del Este prometia a concessão de 20 bilhões de dólares pelos EUA, ao longo de dez anos, para programas de desenvolvimento nos países latino-americanos. A delegação de Cuba, chefiada por Che Guevara, então presidente do Banco Central cubano, não

subscreveu a Carta, obviamente; mas o seu titular, na volta, passou por Brasília e ali recebeu, das mãos do presidente Jânio Quadros, a Ordem do Cruzeiro do Sul.

O fato é que o “caso cubano” foi levado pela primeira vez à OEA nessa mesma época pela Venezuela, cujo governo reclamou do apoio cubano à ‘subversão comunista’ na jovem democracia venezuelana, por meio do suporte financeiro e logístico (armas) ao movimento guerrilheiro que intentava repetir no país sul-americano a aventura revolucionária conduzida na ilha caribenha. Na mesma ocasião, o governo dos Estados Unidos acusou Cuba de receber armas da China e União Soviética, o que lhe permitiu invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947), que nessa época ainda não era uma ‘reliquia da Guerra Fria’.

O processo evoluiu para a consideração da compatibilidade do regime cubano – que acabava de proclamar sua adesão ao marxismo-leninismo – com os princípios e valores da OEA, tal como consolidados em sua carta constitutiva (1948), mas também no TIAR, aqui mais em relação a questões de segurança estratégica e de disputas geopolíticas nos espaços abertos à competição imperial. Não se tratava, aliás, no caso da Venezuela, da primeira vez que um governo latino-americano se sentia ameaçado pelo apoio do novo governo cubano a grupos de oposição, vários deles empenhados na luta armada contra governos legalmente constituídos (ainda que ‘oligárquicos’, na opinião da esquerda): antes dela, pelo menos dois países centro-americanos já se tinham manifestado no mesmo sentido em reuniões da OEA.

Quando foi realizada a famosa reunião de consulta dos chanceleres americanos, em Punta del Este, em 1962, a posição do Brasil continuava a ser reticente em relação ao projeto patrocinado pelos EUA, sustentando uma moção de expulsão de Cuba da OEA, por motivo de manter a ilha do Caribe um “regime não-democrático”. A delegação do Brasil, chefiada pelo chanceler San Tiago Dantas, observou postura estritamente legalista, argumentando que a Carta da organização não autorizava a expulsão de nenhum país pelo fato de seu governo não ser democrático, aduzindo que seria melhor, politicamente, manter o país na OEA, como forma de ‘coação’. Ao fim e a cabo, os EUA não dispunham da maioria necessária para consumir a expulsão, tendo a votação sido decidida pela reversão da posição da delegação do Haiti, devidamente pressionada pelos americanos. Os americanos teriam prometido ao ditador Duvalier construir um novo aeroporto em Port-au-Prince: segundo confidenciou depois um delegado americano envolvido nas transações, tratou-se do jantar mais caro em toda a história do Departamento de Estado.

Tecnicamente, porém, Cuba não foi expulsa da OEA, posto que em Punta del Este se decidiu apenas a suspensão do ‘direito’ do seu governo de participar das atividades da organização. Pode-se, portanto, presumir que uma simples suspensão da suspensão reverteria a situação ao *status quo ante*. Seria simples se os EUA não exigissem a adesão do governo de Cuba à cláusula democrática da OEA, uma evolução obtida apenas *a posteriori*, já que os EUA não tiveram nenhum problema em conviver com ditaduras de direita na OEA durante todo o período em que ela se manteve sob sua dominação virtual. Vejamos como se chegou lá.

### **Recuando um pouco mais na história: origem e evolução da OEA**

A OEA foi criada em 1948, como sucessora da União Pan-Americana (1910), que por sua vez emergiu dos primeiros esforços de coordenação e cooperação entre os países do hemisfério ocidental nos campos econômico, social e do direito internacional iniciados no século XIX. Depois de uma primeira tentativa bolivariana em 1826 e de várias outras reuniões regionais de âmbito sul-americano no decorrer do século XIX, uma “Conferência Internacional Americana” realizou-se, a convite dos Estados Unidos, entre outubro de 1889 e janeiro de 1890, em Washington, tendo o Brasil passado de monarquia a república no decorrer da conferência, o que determinou uma oportuna mudança nas instruções à delegação, num sentido mais americano e mais republicano (Almeida, 2004).

Desde essa conferência inaugural — que deveria em princípio aprovar o projeto proposto pelos EUA de uma união aduaneira hemisférica, uma espécie de antecessora da Alca — revelou-se a enorme assimetria de poder econômico e militar entre os Estados Unidos, de uma parte, e os demais países, de outra, o que sempre gerou desconfiança do lado latino-americano. Da conferência resultou, em 1891, uma “União Internacional das Repúblicas Americanas” e seu secretariado, o Escritório Comercial das Repúblicas Americanas, que pode assim ser considerado como o órgão original da OEA. Apesar dos objetivos pragmáticos dessa primeira instância de cooperação regional, muito pouco se logrou em termos de liberalização dos intercâmbios comerciais ou de uniformização dos procedimentos alfandegários no meio século que se seguiu.

Na sua fase inicial e, em especial, no período entre as duas guerras mundiais, o trabalho de coordenação hemisférica foi bastante prejudicado pela relutância dos EUA em aderir aos princípios de não-intervenção e de respeito à soberania, como

insistentemente reclamado por diversas delegações latino-americanas ao longo dos anos. A situação era ainda agravada pela proclamação unilateral, no começo do século XX, do chamado “corolário Roosevelt” (proposta pelo então presidente Theodore Roosevelt à doutrina Monroe), que se traduzia num poder de polícia autoatribuído aos EUA em seu entorno imediato, postura apenas contornada nos anos de 1930, com a adoção da “política de boa vizinhança” pelo presidente Franklin Delano Roosevelt.

Durante a II Guerra Mundial, os EUA lograram consolidar — com a notável exceção da Argentina, então filofascista — uma primeira versão do princípio da solidariedade continental, ao obter o apoio ativo da maior parte dos vizinhos hemisféricos no esforço de guerra contra os inimigos nazifascistas. A postura da Argentina durante a maior parte da II Guerra Mundial valeu-lhe a exclusão da conferência interamericana de Chapultepec (janeiro de 1945) e da conferência constitutiva da ONU em São Francisco (a partir do mês de abril). A exemplo da ONU, que se estabeleceu em Nova York, e das instituições de Bretton Woods, localizadas em Washington, os demais órgãos de coordenação hemisférica — OEA, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) — também foram sediados na capital norte-americana, o que obviamente se traduziu numa influência desproporcional dos interesses políticos e econômicos dos EUA sobre a agenda e as atividades dessas organizações. Na verdade, os EUA sempre deram as cartas na OEA, durante a maior parte da sua história, o que, provavelmente, não é mais verdadeiro atualmente.

A reunião que reestruturou organicamente, no pós-Segunda Guerra, o sistema interamericano, foi realizada poucos meses depois de concluída a conferência de Petrópolis, que, em pleno clima de Guerra Fria, instituiu, pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, um sistema de defesa conjunta contra “ameaças externas” (agora não mais do nazifascismo, mas do poder soviético, significativamente ampliado e fortalecido), tratado, aliás, que serviria de base, um ano e meio mais tarde, para a conformação da aliança do Atlântico Norte, que criou a OTAN. Na reunião constitutiva da OEA em Bogotá, estavam representadas 21 nações do hemisfério e, desde 1948, a organização expandiu-se a ponto de englobar todos os países americanos, com a exceção de Cuba, a partir de 1962.

É preciso que se diga, simplesmente, que Cuba foi excluída do sistema interamericano devido à sua aliança com a União Soviética e ao apoio que estava dando aos movimentos guerrilheiros latino-americanos. A ilha foi igualmente excluída das negociações iniciadas em 1994 para a constituição de uma área de livre

comércio nas Américas, ainda que ela tenha sido membro fundador do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA, 1975) e aceita, em 1998, na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980), esquema preferencial de comércio entre países latino-americanos. O projeto americano da Alca encontrou, previsivelmente, enormes resistências dos mesmos países que já se tinham oposto à primeira tentativa americana de liberalizar o comércio regional, sendo de registrar a melancólica implosão do processo hemisférico na reunião de cúpula de Mar de Plata, em novembro de 2005, a partir de ação conjunta de Argentina, Brasil e Venezuela.

Ademais da Carta constitutiva da OEA, os primeiros 21 países participantes assinaram, em 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a primeira expressão internacional dos princípios dos direitos humanos, assim como um tratado sobre solução pacífica de controvérsias, um convênio para estimular a cooperação econômica entre eles e dois instrumentos para a concessão de direitos civis e políticos às mulheres. Vários outros documentos relevantes do sistema interamericano foram assinados ao longo de sua trajetória política, alguns aplicáveis a um instrumento muito usado no continente, o asilo político: duas convenções sobre asilo diplomático e territorial, assinadas em 1954; vários relativos a mecanismos de proteção dos direitos humanos: criação da comissão interamericana de direitos humanos em 1959, seguida, em 1969, da convenção sobre direitos humanos (conhecida como Pacto de San José), que entrou em vigor em 1978, quando foi estabelecida a Corte interamericana de Direitos Humanos, com sede na Costa Rica; finalmente, em 1985, foi assinada uma convenção para prevenir a tortura e garantir a manutenção da ordem democrática na região, cuja implementação progressiva ocorreu bem mais tarde, já nos anos 1990 (Baena Soares, 1994).

### **A OEA e a democracia: um teste decisivo para a sua credibilidade**

As rupturas recorrentes do regime democrático em países da América Latina e a existência de ditaduras na região sempre constituíram obstáculos políticos estruturais ao incremento da cooperação hemisférica, assim como sempre foram irritantes conjunturais nas relações diplomáticas dos Estados membros do sistema interamericano, ainda que com a tradicional hipocrisia diplomática. Na prática, os Estados Unidos sancionaram — quando não estimularam, sob pretexto de requerimentos da Guerra Fria — ditaduras de direita em toda a região, fazendo vista

grossa às violações dos direitos humanos, desde que elas se mantivessem alinhadas aos interesses estratégicos e econômicos da grande potência hemisférica.

Em 1961, a Carta de Punta del Este, que lançou a *Aliança para o Progresso*, já proclamava que o desenvolvimento econômico deveria andar de par com maior justiça social e com o reforço dos regimes democráticos. Mas, de fato, um longo período de regimes militares ditatoriais coincidiu com o apelo ideológico a sistemas socialistas e com experiências guerrilheiras de inspiração cubana e variado impacto político efetivo. Na reunião seguinte, contudo, na mesma localidade uruguaia, em 1962, a expulsão de Cuba só foi lograda, como referido, graças ao apoio de uma ditadura – a do Papa Doc Duvalier, do Haiti – com toda a hipocrisia que essa ambivalência possa representar para o discurso americano em relação ao tema.

Apenas com o final da Guerra Fria e o desaparecimento da alternativa socialista como projeto econômico ou político, o requerimento democrático adquiriu *status* próprio no sistema interamericano. Em 1991, a OEA adotou a Resolução 1080, que estabeleceu procedimentos para reagir a ameaças à democracia no hemisfério. Ela foi invocada várias vezes desde então, notadamente para tratar das crises no Haiti (em 1991), no Peru (em 1992), na Guatemala (em 1993), no Paraguai (em 1996) e novamente no Peru em 2000, por ocasião da terceira eleição do presidente Fujimori, objeto de seguimento específico pela Assembléia da OEA realizada em Windsor, no Canadá. Em 1997, ocorreu a reforma da Carta da OEA, mediante a adoção do Protocolo de Washington, pelo qual se buscou reforçar a democracia representativa dando à OEA o direito de suspender um país membro cujo governo democraticamente eleito tivesse sido derrubado pela força (Almeida, 2004).

Em 11 de setembro de 2001, finalmente, a 28ª. Assembléia Geral da OEA aprovou, na capital do Peru, a Carta Democrática Interamericana, introduzindo a seguinte ‘cláusula democrática’: “A ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática em um Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável para a participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral”. Naquela mesma manhã, entretanto, ataques terroristas em Nova Iorque e em Washington provocaram a saída precipitada do Secretário de Estado Colin Powell e, com ela, uma grande mudança de prioridades no relacionamento hemisférico. Durante todo período Bush, as preocupações da administração americana estiveram concentradas na ‘guerra ao terror’, o que pautou inclusive as relações inter-americanas, aliás diminuídas em importância e utilidade.

O que ficou, em todo caso, da reunião de Lima, foi um grande compromisso dos países membros na luta pela democracia representativa. Como resumiu para os chanceleres presentes o então secretário geral, Cesar Gaviria, ex-presidente da Colômbia, “com a aprovação da Carta Democrática, os senhores notificam aos autoritários de todas as classes que não haverá contemporização nem com os golpistas, nem com os que pretendem subverter a ordem constitucional ou depreciar o controle político”. Tendo em vista a evolução do hemisfério desde então, parece que o tempo da contemporização chegou...

A experiência histórica demonstra amplamente que, em suas cinco décadas de existência, a OEA foi relativamente atuante em temas de cooperação técnica e jurídica (em direito comercial e processual, por exemplo), menos eficiente na proteção aos direitos humanos (mas com um grande potencial de avanços nesse setor) e bastante frustrante na promoção da justiça social e das franquias democráticas na América Latina, embora a responsabilidade nessas áreas seja claramente superior a suas forças e meios de atuação. A OEA padece, nesse sentido, das mesmas carências enfrentadas pela ONU no cumprimento dos objetivos e mandato estatutário respectivos: uma desproporção entre a vontade política e os recursos à disposição e o não engajamento dos países-membros na implementação efetiva dos termos da convenção constitutiva.

Quem quer que tenha assistido a reuniões da OEA, qualquer uma, sabe que, a despeito de seu comprometimento – que poderia ser classificado como sincero – com os princípios e valores já mencionados, a eficácia de sua ação é próxima de zero, salvo em algumas áreas bem determinadas. Ao ouvir os discursos gongóricos que ecoam em suas vastas salas de reunião, pode-se facilmente concordar com uma crítica recorrente: a de que esses ambientes são propícios a uma torrente de palavras, mas produzem, na verdade, um riacho de idéias. A verborragia interminável dos discursos e documentos da OEA é inversamente proporcional à sua importância efetiva; nisso ela se iguala a muitos outros organismos internacionais, todos paquidérmicos e *over-staffed*, geralmente sediados nas capitais do capitalismo avançado, mas com uma produtividade digna das antigas economias socialistas.

### **Desafio bolivariano aos princípios e valores hemisféricos**

Os líderes políticos identificados com a agenda bolivariana introduzida no cenário regional pelo presidente Chávez foram especialmente agressivos nas duas

reuniões que conduziram à ‘absolvição’ cubana, aventando todos eles, como ameaça prática de um possível esvaziamento da velha organização de Washington, a possibilidade do abandono da OEA por seus respectivos países, colocando em seu lugar uma organização exclusivamente latino-americana. Sem a contundência dessa ameaça, o Brasil agiu na mesma direção, em dezembro de 2008, ao convocar uma cúpula da América Latina e do Caribe, cuja reunião foi saudada pelo chanceler brasileiro, tanto pelo seu caráter inédito, em toda a história regional, como pelo fato dela ter sido realizada “sem tutela”, compreendendo-se a expressão como uma rejeição delicada do império.

A anulação da expulsão-suspensão de 1962 contorna, neste momento, essa hipótese de um esvaziamento decorrente da eventual criação de uma entidade concorrente, mas a ameaça simultânea de um grupo de congressistas americanos, no sentido de retirar a dotação de seu país – 60% do orçamento global da OEA – caso se materialize a admissão cubana, deixa pairar uma sombra de dúvida sobre o futuro da organização. Os líderes que conclamaram a uma organização exclusivamente latino-americana pertencem quase todos à Alba, a Aliança Bolivariana dos Povos da América proposta inicialmente pelo presidente da Venezuela, cujo ‘tratado’ foi assinado originalmente por seu país, por Cuba e pela Bolívia. Estaríamos, então, assistindo atualmente ao ocaso da centenária organização que já foi muitas vezes chamada de ‘ministério das colônias americanas’? Existiria alguma impropriedade em se afirmar que o futuro da OEA está em seu passado? Caminharia ela para uma perda irremediável de credibilidade política e de legitimidade institucional?

Essa questão está intimamente ligada à defesa dos valores democráticos e à capacidade da organização em orientar o seu trabalho no sentido de reforçar essa legitimidade, caso contrário ela corre seriamente o risco de equiparar-se à sua co-irmã africana, a OUA, contraditoriamente chamada de organização da ‘unidade’ africana. O desafio bolivariano atinge diretamente vários dos instrumentos administrados pela OEA, penosamente consolidados ao longo das últimas décadas, e não apenas os acordos regionais, mas também os universais, como se pode constatar a seguir.

A relação começa, aliás, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que estabelece, em seu artigo 19 o direito de todo indivíduo à liberdade de opinião e de expressão, a não ser molestado por causa de suas opiniões, de buscar e receber informações, difundi-las, sem limitação de fronteiras, e por qualquer meio de comunicação. O espírito dessa cláusula foi refletido no Pacto de Direitos Civis e

Políticos, adotado em 1966, nos artigos 18 e 19: o primeiro deles reconhece a liberdade de pensamento (que não pode ser suspensa nem diminuída em nenhuma circunstância, de conformidade com o artigo 4º. do mesmo texto), e o segundo garante o direito de buscar, receber e difundir idéias e informações de todo tipo, por todos os meios e sem limitações de fronteiras, liberdade que só pode ser restringida pela lei e sempre para garantir o usufruto dos direitos de terceiros, a proteção da segurança nacional, a ordem pública, a saúde e a moral pública. Disposições semelhantes se encontram no artigo 4º. da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (liberdade de pesquisa, opinião, expressão e difusão) e nos artigos 12 e 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (liberdade de consciência e liberdade de pensamento e de expressão, que compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de todo tipo, sem consideração de fronteiras, seja oralmente, por escrito ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro procedimento de sua escolha).

Todos esses instrumentos são, a rigor, aplicáveis aos países da América Latina, e deveriam, em princípio, ser respeitados pelos seus governos, qualquer que seja sua afiliação política, ou sua orientação econômica. Considerando-se a extensão e a profundidade dos compromissos já assumidos pelos países bolivarianos ao abrigo dos acordos universais e regionais, e levando-se em conta o grau de violação de vários desses direitos pelo governo cubano ao longo das últimas cinco décadas, pode-se antecipar que a OEA terá uma dura tarefa pela frente ao longo das próximas semanas e meses ao monitorar o cumprimento dos ‘seus’ acordos por esses países.

Mas, contrariamente ao que se poderia esperar, não será a OEA a cobrar desses países – ou de Cuba, caso ela se decida por negociar sua readmissão à organização – o realinhamento em direção daqueles compromissos; o que vai provavelmente ocorrer é que tanto ela quanto os EUA estarão sob pressão dos mesmos bolivarianos, e seus aliados úteis no continente, para que cesse o embargo contra a ilha. Como no caso da recente resolução ‘reintegradora’ de Cuba, não será o governo cubano que será pressionado a mudar seus hábitos divergentes com respeito aos instrumentos mencionados, mas serão os demais países membros que estarão sendo induzidos a se ‘aproximar’ das posições cubanas, doravante concentradas na obtenção do fim do embargo americano.

Não cabem dúvidas, tampouco, que esse objetivo será alcançado, *with a little help from some friends* – governos simpáticos e outros companheiros de viagem,

mesmo que fosse apenas por oportunismo político e por pressão dos movimentos ‘sociais’ – e a complacência impotente do governo americano, que não desejará encontrar-se, pela primeira vez, ‘isolado da família americana’. Quando isso ocorrer, a OEA terá descido um pouco mais no sentido da sua decadência institucional e da sua perda de legitimidade política. Para todos os efeitos práticos, os bolivarianos e seus aliados, inocentes úteis ou não, estão construindo uma nova geografia política no hemisfério. Qualquer que seja o seu conteúdo substantivo e sua conformação institucional, o cenário democrático, a estabilidade macroeconômica e a condição dos direitos elementares, entre eles os relativos à livre expressão do pensamento, vão certamente se deteriorar um pouco mais no continente latino-americano, com a OEA ou sem ela.

No que se refere à postura do Brasil, não é difícil anteciper qual será a posição do atual governo. Quando do debate em torno das prisões e condenações à morte de *balseiros*, capturados tentando fugir da ilha, em 2003, o chanceler brasileiro declarou que o Brasil votaria “contra uma eventual resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA) de condenação a Cuba por violações dos direitos humanos”. Ainda que lamentando “os julgamentos sumários, as condenações à morte e as prisões políticas em Cuba”, ele declarou ser “mais positivo manter o ‘engajamento construtivo’ da diplomacia brasileira com o ‘país irmão’”. Naquela ocasião, a justificativa era de ordem institucional: “O Brasil não apoiará uma resolução sobre Cuba porque considera que a OEA não tem competência para tratar desse assunto. (...) Não se pode usar justamente o foro internacional que expulsou um país para condená-lo” (Marin, 2003). Já que a OEA cancelou essa expulsão, resta saber qual será a atitude a ser doravante adotada...

### **Referências Bibliográficas:**

A principal fonte de informação sobre a OEA é a própria página da organização:

<http://www.oas.org>

Almeida, Paulo Roberto de (2004). “OEA (Organização dos Estados Americanos)”.

In: Silva, Francisco Carlos Teixeira da (org.). *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX: As Grandes Transformações do Mundo Contemporâneo, Conflitos, Cultura e Comportamento*. Rio de Janeiro: Campus, p. 622-624.

Baena Soares, João Clemente (1994). *Síntesis de una gestión, 1984-1994*.

Washington: Organización de los Estados Americanos, 1994.

\_\_\_\_\_. (2006). *Sem medo da diplomacia: depoimento ao Cpdoc* (organizadores Maria Celina D’Araujo et alii). Rio de Janeiro: FGV.

- Bandeira, L. A. Moniz (1978). *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de História*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Marin, Denise Chrispim (2003). “Amorim: Brasil não votará contra Cuba na OEA”, *O Estado de São Paulo* (24.04.2003).
- Naím, Moisés (2009). “El país más importante de Latinoamérica”, *El País* (Espanha, 31.05.2009; disponível: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/pais/importante/Latinoamerica/elpepiint/20090531elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/pais/importante/Latinoamerica/elpepiint/20090531elpepiint_9/Tes); acesso em maio 2009).
- OEA (2001). Carta Democrática, adotada em Lima, 11.09.2001; disponível: [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm); acesso em maio 2009).
- OEA (2006a). “Aspectos gerais”; disponível: [http://www.oas.org/key\\_issues/por/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=20](http://www.oas.org/key_issues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=20); acesso em maio 2009).
- OEA (2006b). “Compromisso Democrático”; disponível: [http://www.oas.org/key\\_issues/por/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=1](http://www.oas.org/key_issues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=1); acesso em maio 2009).
- OEA (2009). “Los Jefes de Delegación celebran en el plenário de la Asamblea General de la OEA la Resolución sobre Cuba”, 3.06.2009; disponível: [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=AG-14-09](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=AG-14-09); acesso em junho 2009).
- Pio Corrêa, M. (1995). *O Mundo em que Vivi*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, vol. 2.