



TIAR: Nascimento, Vida e Morte

L. P. Macedo Carvalho*

O título expressa o conteúdo do texto: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, os propósitos idealistas de sua criação, a realidade da sua vigência e a sua condição atual.

ANTECEDENTES

A idéia de proteger o continente americano manifesta-se, pela primeira vez, no Art. 21 do Tratado de Madri, firmado entre Espanha e Portugal, em 1750. Diante dos conflitos herdados do Velho Mundo, Alexandre de Gusmão - o Pai da Diplomacia Brasileira - estabeleceu que se deveria manter a *paz na América, mesmo que as duas Coroas estivessem em guerra na Europa*.

Metternich, com ampla visão política, no Congresso de Viena (1815), pressentiu que o *liberalis-*

mo e o *nacionalismo* crescentes na Europa e na América ameaçavam o *absolutismo* das metrópoles, provocando a fragmentação e a independência das colônias de ultramar. A sobrevivência do Novo Mundo exigia sua união para contrapor-se ao fantasma das intervenções européias da *Santa Aliança dos Povos* que nunca se concretizou. A Inglaterra, vivendo o apogeu da Revolução Industrial e necessitando de matérias-primas e mercados para seus produtos, não via com bons olhos a independência política das colônias ibero-americanas, depen-

dentemente economicamente das potências de então.

Em 6 de outubro de 1815, Simón Bolívar divulgou um documento visionário, em Kingston, mais conhecido como a *Carta da Jamaica*, no qual propunha fazer dos países ibero-americanos um todo politicamente solidário e militarmente unido para a segurança coletiva, sob a égide da Inglaterra. Com a ajuda dos ingleses, argumentava que *se poderia libertar a metade do mundo e colocar o universo em estado de equilíbrio*. Visualizava e inspirava, o *Libertador*, a abertura do Canal de Panamá e a atual

* Coronel de Artilharia e Estado-Maior. Presidente do IGHMB.

política dos EUA, herdada do Reino Unido.**

Logo a seguir (1817), Thomas Jefferson, expressando seus pioneiros sentimentos pan-americanistas a LaFayette, declarava: *Nossa primeira máxima fundamental deve ser a de jamais nos envolvermos nas disputas européias; e a segunda, de jamais consentir que a Europa se intrometa nos negócios cisatlânticos.*

Dois anos depois (1819), o Brasil sugeria a criação de uma *Liga Americana* advogando que para *se defender das forças da Europa basta-valhe a aliança dos seus vizinhos do sul e do norte.*

Em Instruções de 31 de maio de 1822, o Governo brasileiro recomendava ao seu representante diplomático junto às Províncias

Unidas do Rio da Prata e do Paraguai mostrar *as utilidades incalculáveis que podem resultar de fazer, aqueles governos, uma confederação ou tratado ofensivo e defensivo com o Brasil para se oporem, junto a outros governos da América, aos cerebrinos manejos da política européia.*

No ano de 1823, George Canning, Primeiro-Ministro da Inglaterra, temendo que a restauração do absolutismo na Espanha, com Fernando VII, apoiado pela França no Congresso de Verona, provocasse repressão ao movimento emancipador da América espanhola, propôs uma ação conjunta anglo-estadunidense, em virtude da possibilidade de intervenção européia. John Quincy Adams, Secre-

tário de Estado dos EUA, julgou que, se o continente ibero-americano era um potencial mercado para a Inglaterra, deveria sê-lo também para os Estados Unidos, em processo de desenvolvimento. Assim, convenceu o Presidente James Monroe ser a ocasião propícia para os EUA afirmarem independentemente o seu poder no continente americano. Dessa forma, nasceu a *Doutrina Monroe* por intermédio da Mensagem Anual ao Congresso que, sumariamente, fixava a base do pseudo pan-americanismo - *a América para os americanos.* Com o passar do tempo, a marcha para o oeste, a aquisição do Alasca, a pretendida fusão com o Canadá e a incorporação dos antigos territóri-

** Trechos de carta de Simón Bolívar ao Capitão (inglês) Maling, transcritos de *Canning e a Independência da América Latina*, de C. Petrie:

Entre todos os países, os da América do Sul são, talvez, os menos preparados para o governo republicano. Sua povoação é formada de índios e negros, que são mais ignorantes que a raça vil dos espanhóis, da qual acabamos de emancipar-nos.

Um país representado e governado por tal gente cairá fatalmente na ruína. Devemos procurar auxílio na Inglaterra; não temos outro recurso.

E vós não só podeis contar com o meu consentimento como vos rogo comunicar nossa conversação ao governo de Sua Majestade, em qualquer forma que vos pareça mais adequada, seja ou não oficial. Podeis dizer que, em princípios gerais, jamais fui inimigo das monarquias, que acredito que a Monarquia é essencial para a respeitabilidade e bem-estar das nações novas e, por isso, se partir uma proposição do Gabinete britânico para o estabelecimento de um governo regular, isto é, de uma monarquia ou de várias monarquias no Novo Mundo, encontrará em mim um rígido defensor de seus propósitos, perfeitamente disposto a sustentar o soberano que a Inglaterra se propuser a colocar e apoiar sobre o trono.

Em carta de 6 de outubro de 1815 publicada em Kingston, Bolívar acrescentou:

Os britânicos poderão adquirir em pagamento de sua ajuda as províncias do Panamá e Nicarágua, formando com esses países o centro do comércio do mundo, por meio de canais que, conjugando os dois grandes oceanos, encurtariam as grandes distâncias e fariam permanentes a vigilância e o controle da Inglaterra sobre o comércio do mundo.

os espanhóis pelos EUA gerariam desconfiança e semeariam fragilidade no monroísmo.

Como resposta à *Doutrina Monroe*, Simón Bolívar promoveu o *Congresso do Panamá* (1826), com a finalidade de determinar os princípios de segurança coletiva e de solidariedade regional (unidade continental) pela criação de um sistema interamericano para firmar um *Tratado de União Perpétua, Liga e Confederação* – precursor da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Liga das Nações e da ONU. O almejado tratado resultante do *Congresso do Panamá* foi ratificado apenas pela Grã-Colômbia (Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela), por causa das suspeitas dos outros países americanos, em face das intenções veladas de unificação dos países de língua espanhola sob o manto protetor da Inglaterra para escapar ao domínio dos EUA. Isso contribuiu para o fracasso das colônias espanholas em diversas repúblicas de arraigados sentimentos nacionalistas.

Em 1833, embora a *Doutrina Monroe* já estivesse em vigor, os EUA não tomaram qualquer atitude quando os

ingleses expulsaram a pequena guarnição argentina das ilhas Malvinas.

O fracasso do Congresso do Panamá impediu que as idéias de solidariedade continental se materializassem antes de 1889, quando teve lugar a I Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Washington, da qual resultou a fundação da União Internacional das Repúblicas Americanas.

Na IV Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Buenos Aires (1910), surgiu a União das Repúblicas Pan-Americanas, cuja sede se manteve na capital dos EUA.

A despeito dos progressos alcançados no campo da solidariedade continental pelos tratados para evitar conflitos nas Américas, arrimados nos princípios de arbitragem e conciliação, e de que *nenhum estado tem o direito de intervir nos negócios e interesses de outro* (VII Conferência dos Estados Americanos, Montevideú, Uruguai, 1933), o cenário mundial motivou a convocação da *Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz*, em 1936, na capital argentina. Naque-

la oportunidade, chegou-se à primeira *Declaração de Solidariedade e Cooperação*, ao se adotar o princípio de consulta para solução pacífica de controvérsias, no caso de ameaça externa à paz no continente.

Na VIII Conferência dos Estados Americanos, de Lima (1938), em meio às incertezas que pairavam sobre o mundo, foi proclamada a unidade do hemisfério ocidental às vésperas da Guerra Mundial e instituída a Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores para traçar uma estratégia continental. A primeira ocorreu no Panamá (1939), logo após a deflagração da Segunda Guerra Mundial, onde se delimitou, como medida de proteção, uma área oceânica em torno do continente americano contra atos hostis de qualquer beligerante não-americano. Na segunda, realizada em Havana (1940), após a queda da França, reafirmou-se a solidariedade ante possíveis ataques contra qualquer estado americano (Declaração de Assistência Recíproca em Cooperação Defensiva). A terceira, efetuada no Rio de Janeiro (1942), em decorrência do ataque japonês à Pearl Harbor, criou, pela resolução XXXIX,

a Junta Interamericana de Defesa (JID - Washington, D.C., EUA), com o propósito de estudar e recomendar medidas necessárias à defesa do continente durante a Segunda Guerra Mundial.

Em 1945, depois da guerra, a Conferência Interamericana sobre Problemas de Guerra e de Paz, na Cidade do México, pela resolução XVIII da *Ata de Chapultepec*, considerou a necessidade de se dispor de um organismo permanente para cuidar da defesa coletiva continental.

A Conferência Internacional para a Manutenção da Paz e da Segurança Continental, promovida no Rio de Janeiro em 1947, tornou permanentes as decisões temporárias da *Ata de Chapultepec* para a defesa hemisférica, instituindo o *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca* (TIAR - 2 de setembro de 1947).

A XIX Conferência Internacional dos Estados Americanos, de Bogotá (1968), mudou o nome de União das Repúblicas Pan-Americanas para Organização dos Estados Americanos (OEA) e aprovou a carta da organização que, em

seu capítulo XII, instituiu o Comitê Consultivo de Defesa, a fim de tratar dos problemas de colaboração militar provenientes da aplicação dos tratados de segurança coletiva. Tal comitê nunca foi constituído, consagrando a JID como organismo responsável pelo planejamento da defesa continental.

O TRATADO

O TIAR resultou da *Ata de Chapultepec* como nova feição geoestratégica do monroísmo no confronto Leste-Oeste da Guerra Fria. O Tratado definiu, nos seus vinte e seis artigos, as principais obrigações dos signatários, em caso de agressão armada ou não contra um estado americano, as condições e os processos para requerer ajuda hemisférica frente a ameaças, uma zona de segurança em torno do continente, de pólo a pólo, por meio de coordenadas geográficas, e criou ainda um órgão de consulta. Uma característica singular do TIAR é que foi o primeiro instrumento de defesa coletiva respaldado no Art. 51 da Carta da ONU, feito em nome dos povos americanos e

não dos governos signatários, como de costume.

A zona de segurança definida no Art. 4º, no princípio, tinha como ponto de referência, ao norte, o Alasca e a Groenlândia, excluindo, no sul, as áreas reivindicadas pela Argentina nos arquipélagos subantárticos e na Antártida (Declaração do Panamá de 3 de outubro de 1939). Com a posterior ampliação da área demarcada, esta estendeu-se ao pólo Sul, englobando o território antártico e perdendo a Groenlândia (ilha dinamarquesa) para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Para resguardar suas pretensões, a Argentina formulou uma declaração, que consta das atas finais da Conferência, não reconhecendo, ao longo das águas correspondentes ao seu território, a existência de colônias ou possessões européias e direitos sobre as ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich, além das terras do setor antártico argentino. Equador, Honduras e Nicarágua, por ocasião da assinatura do tratado, impuseram também reservas quanto a problemas de demarcação de fronteiras.

Apesar de o Art. 6º reconhecer, tacitamente, a agressão não armada ou qualquer conflito extracontinental ou intercontinental, inexistente acordo quanto à agressão encoberta, subsistindo vazios doutrinários e interpretativos aferrados à idéia de ataque armado convencional.

O Art. 7º regula as medidas para solucionar os conflitos entre os estados americanos, preconizadas no artigo seguinte.

O tratado preconiza que o órgão supremo de consulta é a Reunião de Ministros das Relações Exteriores e que as decisões são tomadas pelo voto de dois terços dos estados signatários e ratificadores do texto, sem permitir vetos (Art. 18). Apenas às partes envolvidas, no caso de conflitos entre estados americanos, a votação é vedada.

Nenhum estado será obrigado a empregar a força armada, sem seu consentimento, prescreve o Art. 20.

O TIAR tem duração indefinida (Art. 25), mas libera, a qualquer momento, os estados que não desejem manter a solidariedade continental, permanecendo em aberto para adesões.

Não se registraram obstáculos na implementação

do tratado, por ter sido elaborado gradualmente, ao longo de dez anos, desde 1936.

Em síntese, o TIAR expressava o sentimento comum de inviolabilidade do patrimônio continental e objetivava, sobretudo, a defesa mútua ante agressão externa e atos de agressão interna ou de estado não-americano. A defesa mútua contra agressão externa, de início, era motivada pelas ameaças do *Eixo* às Américas, durante a Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, pela expansão do comunismo exportado, então, da URSS, da China e de Cuba. A *agressão interna* constante do texto original visava nitidamente à Argentina, devido a suas tendências pró-*Eixo*, no período de 1939 a 1945.

APLICAÇÕES E NÃO APLICAÇÕES

Em dezembro de 1948, a Costa Rica pôs em aplicação o TIAR, apoiada no Art. 6º, denunciando ter tido o território invadido por tropas provenientes da Nicarágua. A Nicarágua negou sua participação na invasão efetuada pela *Legião do Caribe*, constituída de

estrangeiros. A questão ficou solucionada com o compromisso de a Nicarágua vigiar as fronteiras com a Costa Rica.

A segunda solicitação teve lugar no primeiro semestre de 1948, por suspeitar, o Haiti, que São Domingos permitira conspiração em seu território contra o Governo haitiano; o caso foi resolvido pacificamente.

Até a implantação do comunismo em Cuba (1960), os problemas verificados na zona de segurança do TIAR resumiram-se em litígios fronteiriços ou de soberania contestada, da América Central à Antártica, sendo dirimidos, quase todos, por negociações diplomáticas.

Na crise dos mísseis de Cuba (1962), os EUA invocaram o TIAR, havendo todos os seus aliados continentais apoiado o acordo firmado entre os governos de Moscou e Washington, que proibia a introdução de armas ofensivas no território cubano, mas não fazia restrições ao avanço do movimento comunista internacional nas Américas.

Em 1965, temerosos da expansão comunista na República Dominicana, os EUA praticaram uma inter-

venção unilateral que levou, *a posteriori*, à convocação da X Reunião de Consultas, a fim de referendar o fato consumado e organizar a Força Interamericana de Paz (FIP) para impedir a transformação da crise em guerra civil. A FIP, constituída de tropas do Brasil, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Honduras e Paraguai, sob o comando de um general brasileiro, restabeleceu a ordem na República Dominicana depois de mais de 16 meses de atuação, sendo em seguida desativada.

No ano de 1969, foi convocada a XIII Reunião de Consultas, com o propósito de solucionar um conflito armado entre El Salvador e Honduras.

Em 1971, a XIV Reunião de Consultas resolveu a disputa entre o Equador e os EUA, referente à extensão de mar territorial e jurisdição de pesca.

A XVIII Reunião de Consultas (1978) teve como tema a guerra civil na Nicarágua e debateu a situação criada entre esta e a Costa Rica, sem chegar a solução alguma. A vitória da Revolução Sandinista na Nicarágua (1980) foi aceita pelos países membros da OEA, sem aplicação

ao TIAR. Ainda em 1978, a Argentina e o Chile chegaram à mobilização militar por causa da tensão atingida pelo controle do Canal de Beagle, tendo sido o litígio sanado por arbitragem internacional do papa, favoravelmente ao Chile.

No ano seguinte, o conflito entre o Equador e o Peru foi resolvido com um cessar-fogo na zona conflagrada pela XIX Reunião de Consultas.

A XX Reunião de Consultas (1982), em consequência do conflito das Malvinas entre a Argentina e o Reino Unido, assinala o fim do TIAR, dado os EUA apoiarem os ingleses em detrimento de um estado americano.

Em 1983, sentindo-se ameaçados pela *cubanização* do Caribe na área do Canal do Panamá - considerada sua quarta fronteira - com a construção de um aeródromo para MIGs em Granada, os EUA acionaram a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECO), instituída em 1981, prescindindo do TIAR para intervir pela sexagésima vez na região caribenha.

No ano de 1989, os EUA invadem o Panamá para capturar o General Manuel

Antônio Noriega, acusado de envolvimento crescente com o narcotráfico e a lavagem de dinheiro, não sendo acionado o TIAR.

Em 1994, forças dos EUA desembarcaram no

A XX Reunião de Consultas (1982), em consequência do conflito das Malvinas entre a Argentina e o Reino Unido, assinala o fim do TIAR, dado os EUA apoiarem os ingleses em detrimento de um estado americano.

Haiti para recolocar no poder o Presidente Jean-Bertrand Aristide, buscando depois o respaldo da ONU.

Recentemente, a velha contestação de limites fronteiriços entre o Equador e o Peru provocou um conflito armado na Cordilheira de Condor (região do Rio Cenepa). Graças à mediação da Argentina, do Chile, dos Estados Unidos e, principalmente, do Brasil (1998), manteve-se a paz na América do Sul, dando ganho de causa ao Peru, sem fazer uso do TIAR.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

A estratégia do sistema de defesa coletivo interame-

ricano assentava-se no real fortalecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) em termos políticos e no conseqüente poder militar para dar resposta flexível às ameaças que se apresentassem.

Na verdade, a ajustagem do TIAR aos interesses de Washington jamais permitiu que funcionasse como instrumento de defesa coletivo. Com a criação da OTAN (1949), os interesses vitais dos Estados Unidos voltaram-se para as posições defensivas avançadas na Europa, relegando a segurança do continente americano a segundo plano. Daí os EUA terem optado por alianças bilaterais abaixo do Rio Grande, com acordos de assistência militar recíproca, que debilitaram estrategicamente o TIAR.

A segurança do continente americano depende do controle da navegação no Atlântico e no Pacífico, que, desprovida de um sistema defensivo bem estruturado, não oferece condições de ser mantida. Uma vez que os EUA se preocupam mais com a segurança das rotas transnacionais pelo Caribe, as outras ficaram expostas, comprometendo o TIAR.

A inoperância e a vulnerabilidade do TIAR podem ser aquilatadas pela proliferação das guerrilhas no passado, na América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala), na América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai), apoiadas pela vitória das revoluções castrista e sandinista, em Cuba e na Nicarágua. Tais movimentos revolucionários, de inspiração marxista-leninista ou maoísta, foram contidos não pela aplicação do TIAR, mas por divergências ideológicas no seu âmbito e pela ação enérgica dos governos conservadores.

O TIAR, ainda que não fosse revogado por conveniências políticas, recebeu uma pá de cal no desfecho do conflito das Malvinas, em razão do apoio ostensivo e marcante dos EUA ao Reino Unido.

Nos seus mais de cinquenta anos de existência, os EUA só recorreram efetivamente ao TIAR em duas oportunidades - a crise dos mísseis em Cuba (1962) e a da República Dominicana (1965) - para defender seus interesses vitais e justificar uma intervenção unilateral na área.

A História mostra que os interesses vitais e as relações bilaterais sempre tiveram maior importância para os EUA do que a se-

Na verdade, a ajustagem do TIAR aos interesses de Washington jamais permitiu que funcionasse como instrumento de defesa coletivo. Com a criação da OTAN (1949) os interesses vitais dos Estados Unidos voltaram-se para as posições defensivas avançadas na Europa, relegando a segurança do continente americano a segundo plano.

gurança continental, ao longo dos anos de vigência do TIAR.

O enfraquecimento da ONU coloca em risco os princípios basilares de paz e harmonia mundial e, por conseguinte, do TIAR, cujo descrédito aumenta mais ainda com o advento da hegemonia global norte-americana atestada na proposta feita na XXIX Assembleia-Geral dos Estados Americanos do início de junho de 1999, na Guatemala, para aceitar a intervenção não definida em conflitos internos em países americanos por um grupo de outras nações do continente. Agravando esse qua-

dro, a concessão do *status* de aliado extra-OTAN dos EUA à Argentina, que lhe garante apoio militar norte-americano, caso seja agredida por um país não participante da OTAN, contradiz o TIAR.

Hoje, com a globalização, a união interamericana revela-se um todo debilitado por motivos intrínsecos, e o TIAR, um inexpressivo instrumento

de segurança coletiva. A sua história retrata um pacto geoestratégico natimorto que atingiu seu clímax durante a Guerra Fria, vindo a perder-se por si mesmo, ao pé da letra, porque o monroísmo perdeu a importância de *anel marítimo* para a defesa da América do Norte.

Os sonhados divididos da paz decorrentes da queda do Muro de Berlim

trouxeram a idéia de redução do poder militar das nações ibero-americanas e de transformação das forças armadas em guardas nacionais ou milícias, enfraquecendo a segurança cooperativa continental.

Talvez a fragmentação da Colômbia com nefastos reflexos nas vizinhanças faça ressuscitar, ou sepultar definitivamente, o moribundo TIAR. ☉

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Therezinha de. *O Ser e o Não Ser do TIAR. A Defesa Nacional*, nº 724, abril/maio de 1986, Rio de Janeiro.

OEA, Secretariado-Geral. *A OEA e a Evolução do Sistema Interamericano*. Washington, D. C., EUA, 1988.

PETRIE, C. *Canning e a Independência da América Latina*.

SOUZA DOCA, Emílio Fernandes de. *Dia Pan-Americano*. Conferência no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro em 14 de abril de 1949, Rio de Janeiro, Brasil.

UNIÃO PAN-AMERICANA. *O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*. Washington, D. C., EUA, 1965.



*Seja assinante
da BIBLIEX
e receba sempre
bons livros*