

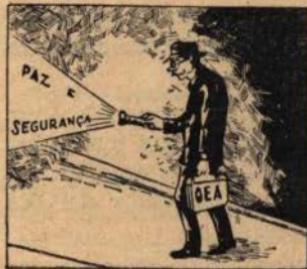
O SISTEMA INTERAMERICANO

SUAS DEBILIDADES

Ten-Cel Inf MOACYR TEIXEIRA COIMBRA

Oficial de Estado-Maior e diplomado
pelo Colégio Interamericano de Defesa

1. INTRODUÇÃO



No quadro do desenvolvimento das relações internacionais, o Sistema Interamericano vem, dia a dia, firmando-se como organismo capaz de solucionar os problemas cruciantes de nosso Hemisfério, em busca da unidade continental, sonhada por Simon Bolívar e decantada por muitos, mas que, em verdade, constitui aspiração dos povos americanos.

Tendo como meta "garantir a paz e a segurança do Continente Americano", a Organização dos Estados Americanos (OEA), órgão central desse Sistema, tem procurado, com esforço gigantesco, a preservação da paz da família americana, elemento indispensável para o desenvolvimento dos países em todos os campos de atividades humanas.

A jornada dessa afirmação tem sido longa e os óbices para a consecução dos objetivos pan-americanistas não têm sido poucos.

Apesar do desenvolvimento, nessas últimas décadas, do sentimento de cooperação entre as Repúblicas americanas, todos sentem que há muito que fazer, que a integração continental ainda é débil e, em consequência, uma revisão do Sistema Interamericano se torna cada vez mais imperiosa. A reformulação do que, no momento, se apresenta como entrave à solução dos problemas continentais permitirá o fortalecimento desse Sistema, tornando-o mais apto ao desenvolvimento de suas atividades.

Tem-se criticado muito o funcionamento do Sistema Interamericano, críticas essas quase todas incidentes sobre a demora de sua atuação, quando necessário, e quanto aos resultados alcançados. Constituirá isso fruto de deficiências do sistema? Serão as convenções, pactos, tratados, etc. incapazes, por sua natureza ou validade, da promoção eficiente de soluções adequadas aos problemas continentais? Onde se encontrará a inadequação das soluções para a integração americana? No Sistema como um todo? Na OEA? Ou nos Estados-membros?

Em breve balanço das atividades do pan-americanismo, podemos registrar a realização de dez Assembléias denominadas Conferências Pan-Americanas; de 1826 a 1960 houve, pelo menos, 260 Congressos, Conferências ou Reuniões Interamericanas, gerais ou especializadas, segundo estatísticas da OEA. Nêles foram, seguramente, aprovadas mais de um milhar de resoluções, porém, se confrontarmos com as que foram realmente executadas nos países americanos, veremos que o saldo é modesto. Isso parece indicar que, a par das grandes realizações do Sistema Interamericano que têm proporcionado certo grau de tranquilidade à família americana, apresenta ele vulnerabilidades, cuja eliminação poderá proporcionar dinamização e fortalecimento do Sistema, indo, assim, de encontro aos anseios dos povos que reclamam imperiosamente de seus dirigentes uma melhor atuação para que possam usufruir os atuais benefícios advindos do progresso da humanidade.

O tema em foco é complexo e vasto. Não é nossa pretensão abordá-lo com a profundidade desejável, o que levaria a uma meticulosa e exaustiva análise das debilidades nos campos político, econômico e psico-social do Sistema, assim como das de ordem estrutural da OEA e de sua Carta.

O propósito do presente trabalho é modesto e, portanto, serão focalizados sómente aqueles aspectos mais em evidência que a nosso ver comprometem a eficiência da integração americana.

2. ANTECEDENTES DO SISTEMA INTERAMERICANO

A história do pan-americanismo é longa. A idéia de integração americana viajou por décadas, sempre em luta contra barreiras de antecedentes históricos, geográficos, idiomáticos e outros peculiares aos povos americanos. Repousando na possibilidade de convivência entre Nações, apesar das divergências e antagonismos entre estas, e com base no respeito à soberania e independência dos povos, logrou atingir um estágio mais definido quando, na IX Conferência Interamericana, celebrada em Bogotá em 1948, foi estabelecida a Carta da OEA, documento que consubstancia, como Carta Magna Interamericana, propósitos, princípios, objetivos, direitos, deveres e normas gerais de ação, de cooperação e de respeito mútuo entre os países americanos. Consolidara-se, assim, o ideal do libertador Simon Bolívar, estadista e gênio e inspirador do pan-americanismo que, em 1826, no Congresso do Panamá, lançara a semente da união continental. Entretanto, os obstáculos vencidos durante o século XIX para a concretização desse documento foram inúmeros. O processo de cooperação e identificação mútua entre os Estados do Continente Americano sofreu, por evidência, várias etapas, nas quais a catalogação paulatina, resultante do intercâmbio de idéias de sentido pan-americanista, foi pouco a pouco corporificando-se, ganhando forma e conteúdo, plasmindo, no

final, uma doutrina cujos princípios e objetivos constituem elos afirmativos de integração das Américas.

As diversas conferências, que marcaram as etapas dos entendimentos entre os povos americanos, foram em linhas gerais diferentes, tanto em concepção quanto nos objetivos perseguidos.

De um modo geral, pode-se afirmar que, de 1826 a 1889, o pan-americanismo, como ideal de formação de um sistema de defesa coletiva e de solução pacífica de controvérsias, pouco evoluiu e os conclaves realizados nesse período, embora assinalem etapas do processo de desenvolvimento desse ideal, não lograram êxito na consecução dos objetivos colimados. As conferências realizadas em Lima em 1847, em Santiago do Chile em 1856, em Washington em 1856 e em Lima em 1864, registraram apenas marcos históricos desse grande período.

Em contraposição, a partir de 1889 as conferências realizadas polarizam um sentido nitidamente pan-americanista, desde a busca do fomento das relações através do comércio, até o estabelecimento da coluna mestra do interamericanismo, retratada na Carta de Bogotá. Assim, em 1889, por iniciativa do governo dos EUA, reuniu-se em Washington a I Conferência Internacional Americana, surgindo como resultado a "União Internacional das Repúblicas Americanas" com a finalidade de fomentar as boas relações por meio do comércio; em 1910, resultante da Conferência realizada em Buenos Aires, nasce a "União Pan-Americana", em substituição à primitiva União International; em 1936, também em Buenos Aires, como resultado de Convenção firmada, renasce, agora com mais substância, o procedimento de consulta com o objetivo de coordenar os esforços para prevenir a guerra" e "a procura e adoção de fórmulas de cooperação pacifista"; em 1938, em Lima, concretizam-se a "Declaração de princípios americanos" e a "Declaração de princípios de solidariedade da América"; em 1939, no Panamá e em Havana, em 1940, fica estabelecida a neutralidade da América, em relação aos beligeramentos da Segunda Grande Guerra; em 1942, no Rio de Janeiro, a ruptura das relações diplomáticas com os países chamados do "Eixo", face à agressão cometida contra os Estados Unidos da América, retrata, objetivamente, o primeiro ato prático de solidariedade interamericana; em 1945, com a Ata de Chapultepec e a Declaração do México, consolida-se, em bases mais sólidas, o Sistema Interamericano; finalmente, em 1947, no Rio de Janeiro, com o "Tratado Interamericano de Assistência Recíproca" (TIAR), firmado nessa oportunidade, concretiza-se, sob o ponto de vista de solidariedade e defesa comum, o ideal pan-americanista.

Admitindo-se que o Sistema Interamericano vinha sendo constituído pela União Pan-Americana, os Estados Americanos, tratados, acordos, pactos e outros documentos de integração desses Estados, com o Pacto de Bogotá, que estabeleceu a Carta da OEA, termina essa segunda fase do desenvolvimento do pan-americanismo.

3. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

3.1. Considerações sobre a Carta da OEA

Como vimos, na apreciação dos antecedentes do Sistema Interamericano, mais de um século levou-se para o estabelecimento da Carta da OEA que estruturou e consolidou esse Sistema, criando instrumentos adequados para a afirmação do Ideal Bolivariano. Entretanto, ainda que pareça, não constitui ela um ato final de uma evolução. É, antes de tudo, uma diretriz de largo alcance que marca o comêço de uma nova era para a concretização da integração americana, cujo espírito se continuado, abrirá novas perspectivas para a convivência de nossos povos irmãos e servirá de fundamento para o futuro do Continente.

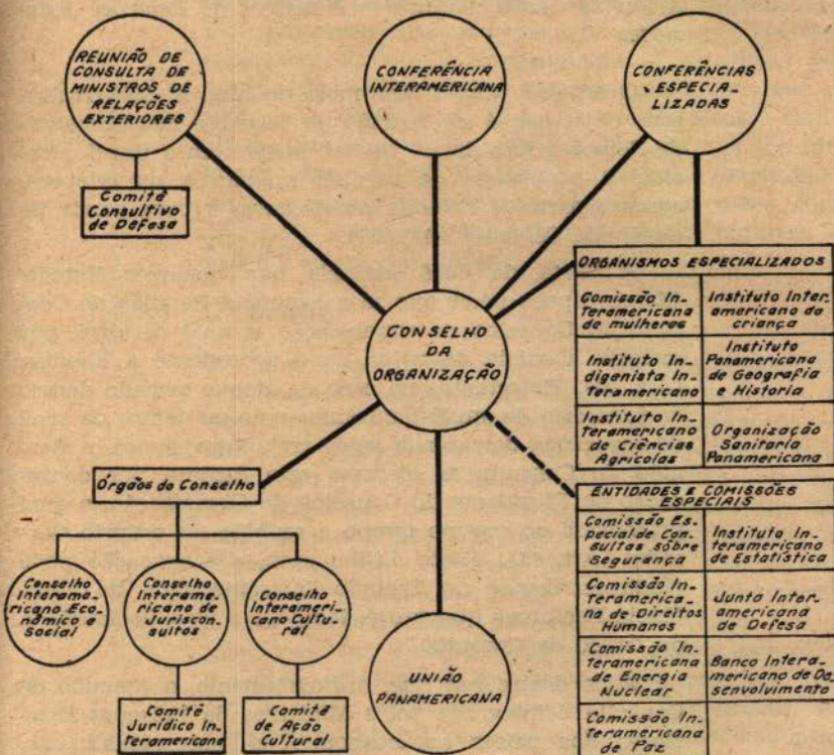
A Carta da OEA estabelece princípios que constituem, a nosso ver, um corpo de doutrina de integração americana — as bases sem as quais seria impossível a construção sólida do edifício dessa integração; fixa propósitos que nada mais são do que os objetivos amplos do Sistema Interamericano; ordena, em alguns capítulos, direitos e deveres fundamentais dos Estados; fixa normas gerais para a solução pacífica de controvérsias, para a segurança coletiva e outras de caráter econômico, social e cultural; e estabelece, finalmente, uma estrutura para a Organização. Todavia, ainda que se constitua como lei fundamental do interamericanismo, outros documentos, firmados em diversas oportunidades, têm também o parâmetro de lei, e como tal representam instrumentos pelos quais se realiza o Sistema Interamericano. Assim, poderemos citar: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; a Carta Internacional Americana de garantias sociais; a Declaração de Lima; a Ata de Chapultepec; a Declaração de Caracas; a Declaração do Panamá; o Tratado Interamericano de Soluções Pacíficas; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca; e o Convênio Econômico de Bogotá.

3.2. Estrutura da Organização

O Capítulo IX (artigo 32) da Carta fixa que a OEA realiza seus objetivos por meio dos seguintes órgãos:

- a) a Conferência Interamericana;
- b) a Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores;
- c) o Conselho;
- d) a União Pan-Americana;
- e) as Conferências Especializadas; e
- f) os Organismos Especializados.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS



3.3. Atribuições gerais dos órgãos

3.3.1. A Conferência Interamericana

A "Conferência Interamericana", como órgão supremo da OEA, tem como missão, de acordo com o artigo 33 da Carta, "decidir a ação e a política geral da Organização, determinar a estrutura e funções de seus órgãos e considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados Americanos".

Há três tipos de Conferência Interamericana: a Conferência Interamericana ordinária, que se reúne de cinco em cinco anos (Art. 35); a Conferência Interamericana extraordinária, que se reúne em circunstâncias especiais e com a aprovação de dois terços dos Governos americanos; e a Conferência Interamericana, convocada

especificamente para reformar a Carta (Art. 121); às quais todos os Estados-Membros têm direito a fazer-se representar, com direito a um voto cada (Art. 34).

3.3.2. *A Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores*

O segundo órgão, por meio do qual a OEA realiza seus objetivos, é a "Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores" que se reúne com o fim de considerar problemas de caráter urgente e de interesse comum para os Estados Americanos, e para servir de Órgão de Consulta (Art. 39).

A Carta da OEA assinala que qualquer Estado-Membro pode pedir que se convoque a Reunião de Consulta ao Conselho de Organização, o qual decidirá, por maioria absoluta de votos, se é procedente a Reunião (Art. 40). Entretanto, em caso de ataque armado dentro do território de um Estado Americano ou dentro da zona de segurança demarcada pelos tratados vigentes, a Reunião de Consulta se efetuará sem demora por convocação do Presidente do Conselho de Organização, o qual promoverá ao mesmo tempo a reunião do próprio Conselho (Art. 43). Neste último caso, a convocação pode ainda estribar-se no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca que prevê, também, a reunião imediata do Órgão de Consulta.

É de destacar-se que, ordinariamente, a Reunião de Consulta é integrada pelos Ministros de Relações Exteriores dos países americanos e só, excepcionalmente, qualquer país poderá representar-se por um Delegado (Art. 42).

A diferença fundamental entre a Reunião de Consulta e a Conferência Interamericana é que, enquanto esta atua em assuntos relacionados com a Organização e, em geral, em questões relativas à convivência dos Estados Americanos, aquela não pode considerar senão problemas de caráter urgente e de interesse comum para os Estados Americanos e também para servir como órgão de consulta, quer dizer, em situações particulares que impedem esperar a reunião ordinária da Conferência Interamericana.

Como órgão assessor da Reunião de Consulta, a Carta da OEA estabelece, em seu artigo 44, o Comitê Consultivo de Defesa para o trato de "problemas de colaboração militar que possam advir da aplicação dos tratados especiais existentes sobre matéria de segurança

coletiva". Reúne-se êsse Comitê nos mesmos termos em que é convocada a Reunião de Consulta, quando esta tenha de tratar de assuntos relativos à defesa contra a agressão (Art. 46) ou quando a Conferência, a Reunião de Consulta ou os Governos, por maioria de dois terços, lhe solicitarem estudos técnicos ou informes sobre temas específicos (Art. 47). Normalmente, é integrada pelas autoridades militares dos Estados Americanos que participem da Reunião de Consulta e cada Estado terá direito a um voto na tomada das decisões que lhe forem afetas (Art. 45). É, portanto, um órgão destituído de funções permanentes, senão acidentais e, dessa forma, não pode encetar atividades de qualquer natureza que não lhe sejam solicitadas.

3.3.3. O Conselho

Como órgão permanente da OEA, nêle se encontram representantes de todos os Estados-Membros (Art. 48). Seus Presidente e Vice-Presidente são eleitos por um ano, não podendo ser reeleitos para outro período imediato (Art. 49). Suas funções são múltiplas e variadas. Atua como um órgão central, isto é, desenvolve atividades com os Estados-Membros, com a Conferência Interamericana, com a Reunião de Consulta, com as Conferências Especializadas, com a União Pan-Americana e com os Organismos Especializados; cuida das contribuições dos Estados-Membros e realiza entendimentos com organismos internacionais, como, por exemplo, a ONU; tudo isso através de proposições, recomendações, acordos, resoluções, coordenação, colaboração e outros instrumentos hábeis norteadores de suas tarefas específicas (Art. 53). Dentro dos limites que estabelece a Carta da Organização e dos tratados e acordos interamericanos, toma conhecimento de qualquer assunto que lhe encaminha a Conferência Interamericana ou a Reunião de Consulta (Art. 50) e age provisoriamente como Órgão de Consulta, em caso de ataque armado, conforme prevê o artigo 43 da Carta ou o artigo 12 do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, uma de suas tarefas mais importantes. Assim, constitui elemento de primeira grandeza da OEA, face à dinâmica que tem de empreender no trato e solução dos inúmeros problemas decorrentes de suas atribuições.

O Conselho possui três órgãos assessores (Art. 57):

- O Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES);

- O Conselho Interamericano de Jurisconsultos (CIJ); e
- O Conselho Interamericano Cultural (CIC).

Esses órgãos são integrados por representantes de todos os Estados-Membros (Art. 59). Prestam aos Governos os serviços técnicos que êstes solicitem; assessoram, dentro da esfera de sua competência, o Conselho de Organização; e, de acordo com êste, estabelece as relações de cooperação com os órgãos correspondentes das Nações Unidas e com os organismos nacionais e internacionais que funcionem dentro de suas respectivas esferas de ação (Arts. 60 e 61). Possuindo autonomia técnica, dentro dos limites da Carta, não podem, contudo, invadir a esfera de ação que corresponde ao Conselho de Organização (Art. 58).

O Conselho Interamericano Econômico e Social tem como finalidade principal promover o bem-estar econômico e social dos países americanos, mediante a cooperação efetiva entre êles, para o melhor aproveitamento de seus recursos naturais, seu desenvolvimento agrícola e industrial, e a elevação do nível de vida de seus povos (Art. 63).

O Conselho Interamericano de Jurisconsultos tem como finalidade principal servir de corpo consultivo em assuntos jurídicos, promover a codificação do Direito Internacional Público e do Direito Internacional Privado; e estudar a possibilidade de uniformizar as legislações dos diferentes países americanos, quando isso pareça conveniente (Art. 67).

O Conselho Interamericano Cultural tem como finalidade promover as relações amistosas e entendimentos mútuos entre os povos americanos, para fortalecer os sentimentos pacíficos que têm caracterizado a evolução americana, mediante o estímulo do intercâmbio educacional, científico e cultural (Art. 73).

O Conselho Interamericano de Jurisconsultos e o Conselho Interamericano Cultural contam, respectivamente, com os seguintes órgãos permanentes:

— O Comitê Jurídico Interamericano do Rio de Janeiro, integrado, por juristas de nove países, os quais representam a todos os Estados-Membros e o Comitê de Ação Cultural, como sede no México.

Pelas finalidades dêsses três órgãos pode-se aquilatar a multiplicidade e variedade de assuntos e problemas a tratar pelo Conselho e, portanto, sua importância no quadro da O.E.A..

3.3.4. A União Pan-americana

É o órgão central e permanente da OEA e Secretaria-Geral de Organização, com sede em Washington. Exerce as funções que lhe são atribuídas na Carta da Organização e as fixadas em outros tratados e acordos interamericanos (Art. 78).

O Secretário-Geral, que dirige a União Pan-americana, é eleito pelo Conselho para um período de dez anos e não pode ser reeleito por pessoa de mesma nacionalidade (Art. 79). Participa nas deliberações da Conferência Interamericana, da Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, das Conferências Especializadas e do Conselho e seus órgãos, porém sem direito a voto. (Art. 81).

A União Panamericana dispõe de escritórios regionais nas capitais da maioria dos países latino-americanos.

Por intermédio de seus órgãos técnicos e de informações, promove, sob a direção do Conselho, as relações econômicas, sociais, jurídicas e culturais entre todos os Estados-Membros da Organização (Art. 82). Além disso, executa entre outras tarefas a de assessorar a Conferência Interamericana, a Reunião de Consulta e o Conselho, cumprindo também outras funções que estes lhe solicitem; funciona como arquivo da Organização; e mantém relações de cooperação com outros organismos nacionais ou internacionais (Art. 83).

A União Pan-americana tem, em linhas gerais, a seguinte organização: Subsecretaria para assuntos econômicos e sociais, Subsecretaria para assuntos culturais, científicos e de informação, Departamento de assuntos jurídicos, Departamento de assuntos administrativos, Escritório de serviços financeiros, Escritório de serviços de publicações e Escritório de Protocolo.

3.3.5. As Conferências Especializadas

O artigo 93 da Carta indica que "As Conferências Especializadas realizam-se para tratar de assuntos técnicos especiais ou para desenvolver determinados aspectos da cooperação interamericana quando assim o resolverem a Conferência Interamericana ou a Reunião de Consulta, quando sua realização for prevista em acordos interamericanos; ou quando o Conselho de Organização julgue de sua necessidade, por iniciativa própria ou por solicitação de algum de seus órgãos ou de

algum dos Organismos Especializados". E o artigo 94 que "O programa e o regulamento das Conferências Especializadas são preparadas pelos órgãos do Conselho da Organização ou pelos Organismos Especializados interessados, submetidos à consideração dos Governos Membros e enviadas ao Conselho para seu conhecimento".

A propósito convém esclarecer que existe uma Comissão Permanente de Conferências Interamericanas dependente do Conselho da Organização que é encarregada de informar sobre as Conferências Interamericanas que têm de realizar-se e as que têm de revestir-se de caráter especializado.

Temas dos mais variados, tais como saúde, recursos naturais, economia, assistência à infância, educação, estatística, turismo e muitos outros, foram objeto de tratado em número significativo de conferências já realizadas.

3.3.6. *Os Organismos Especializados*

Segundo definição contida no artigo 95 da Carta, são "os organismos intergovernamentais estabelecidos por acordos multilaterais que tenham determinadas funções em matérias técnicas de interesse comum para os Estados Americanos". Como aspectos principais de suas atribuições, podemos destacar que "desfrutam da mais ampla autonomia técnica" (Art. 97) e "devem estabelecer relações de cooperação com organismos mundiais congêneres" (Art. 100).

Atualmente existem seis organismos de natureza especializada :

- Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IICA);
- Organização Sanitária Panamericana (OSP);
- Instituto Interamericano da Criança (IIN);
- Instituto Panamericano de Geografia e História (IPGH);
- Instituto Indigenista Interamericano (III);
- Comissão Interamericana de Mulheres (CIM).

3.3.7. *Outros Organismos Interamericanos*

Além dos órgãos estabelecidos na Carta da O.E.A., ainda há a citar alguns organismos, intimamente vinculados a essa organização, que realizam atividades es-

pecíficas e de relêvo dentro do sistema Interamericano. São êles:

- Comissão Especial de Consulta sobre Segurança;
- Comissão Interamericana de Direitos Humanos;
- Comissão Interamericana de Energia Nuclear;
- Comissão Interamericana de Paz;
- Instituto Interamericano de Estatística;
- Junta Interamericana de Defesa, a qual está subordinado o Colégio Interamericano de Defesa; e
- Banco Interamericano do Desenvolvimento.

Não é de mais mencionar também que, fora da O.E.A. e com o mesmo propósito de desenvolvimento das Américas, há, no presente, uma série bem apreciável de Associações e Organizações oficiais, semi-oficiais ou privadas, que realizam atividades sociais, educacionais, técnicas e outras, num grande esforço de cooperação interamericana.

4. DEBILIDADES DO SISTEMA

4.1. Considerações preliminares

Quando se perpassa, mesmo que perfuntoriamente, o panorama americano, a visão que se tem de seus problemas atuais, nos diversos campos de atividades humanas, permite afirmar que há um complexo de causas as quais geram, em consequência, debilidades no quadro interamericano. Esse aspecto, por vezes não encarado como moldura dentro da qual devem ser analisados e solucionados os problemas americanos, torna-se essencial e imperativo, particularmente, ao estudioso de assuntos internacionais, pois permite abrir vasto horizonte à compreensão do porquê da atuação do organismo de cúpula desse Sistema, bem como dos Estados-Membros, tôdas as vêzes que são convocados para solucionar qualquer questão ou assunto, que demande atuação conjunta.

Parece que a falta de realismo e sinceridade de propósitos de alguns Estados, no trato dos problemas interamericanos, tem constituído, até bem pouco tempo, um dos óbices à solução dos magnos problemas de nosso Hemisfério, por gerar desconfiança no seio interamericano, sempre nociva a qualquer sistema internacional. Isso tem levado a que a OEA, como organismo central do Sistema, veja-se por vêzes em dificuldades para o exercício do empreendimento conjunto a que se propõe por efeito de sua Carta.

Uma breve análise do quadro político-sócio-econômico das Américas nos permite distinguir, nitidamente, desníveis de tôda a natureza entre os diversos países. Em realidade, encontramos

de um lado os Estados Unidos com acentuado desenvolvimento e de outro as nações latino-americanas, arrostando dificuldades de tõda a monta para a solução de seus problemas fundamentais, porém, com vistas a proporcionar a seus filhos um nível mínimo de bem-estar, compatível com o ser humano: O subdesenvolvimento de muitos com tõda a gama de consequências internas ou externas constitui fator ponderável quando se pretende promover a integração americana. Dêsses desniveis, podemos afirmar, sem especificá-los, geram muitas das atuais debilidades do Sistema Interamericano.

4.2. Complexidade da Organização

Analizando a estrutura da OEA, nela encontramos organismos, suborganismos, agências permanentes e *ad hoc*, organizações especializadas, o Conselho, comissões, comitês, todos com divisões e subdivisões e secretarias. Acrescente-se a isso as vinculações que essa estrutura mantém com organizações internacionais e outras de caráter oficial, semi-oficial ou privado que atuam dentro do quadro interamericano. Mesmo admitindo-se a multiplicidade de órgãos para atender a finalidades específicas para as quais foram criados, tão complicado é seu mecanismo, segundo abalizadas opiniões, que muitos governos, e alguns com representações em suas direções, desconhecem a dinâmica e o mecanismo de seu funcionamento, suas ramificações, suas interrelações e interdependência das diversas partes. Isso acarreta, em consequência, um processo de burocratização do órgão, cada vez mais crescente, assim como o aumento de empregados e orçamento, o qual alcançou no ano de 1963 a cifra de dez milhões de dólares.

4.3. A Conferência Interamericana

De acordo com o que foi visto no tópico da Carta da OEA, a Conferência Interamericana situa-se entre os órgãos de destaque por sua finalidade e atribuições. Ora, a última Conferência realizou-se em 1954, em Caracas, apesar da soma de problemas da maior relevância e transcendência para a organização, constantes de agendas já preparadas pelo Conselho. Embora pareça que o espírito da Carta foi de resguardar êsse órgão para decisões importantes, na pressuposição de que a OEA e a dinâmica do funcionamento de seus órgãos manter-seiam imunes a variações conjunturais, o fato é que estamos em 1964 e o quadro das relações interamericanas requer novo dinamismo para maior integração do Sistema. Parece, portanto, necessário que essa Conferência se realize a prazos mais curtos para cumprir suas finalidades, eliminando-se o atual sistema de reunião.

4.4. O Conselho. A Reunião de Consultas dos Ministros de Relações Exteriores

O Conselho é órgão executivo e permanente da OEA. Sua proeminência no quadro da Organização é indiscutível. Pode funcionar provisoriamente como Órgão de Consulta e nenhum organismo está capacitado a promover recomendações aos Governos, à Conferência Interamericana, às Conferências Especializadas e aos Organismos Especializados. Suas faculdades são inúmeras e variadas. Dessa forma, as responsabilidades que lhe cabem são grandes. Entretanto, falta-lhe maior poder legal e independência bem como sua melhor utilização, por forma a poder solucionar divergências entre os países-membros. Como órgão político, carecem-lhe, por exemplo, faculdades e atribuições legais para promover sanções contra os Estados-Membros que fujam ao cumprimento dos instrumentos jurídicos de ação coletiva, por eles ratificados, tais como acordos, tratados, convenções etc., e até mesmo dos princípios estipulados na Carta.

Além disso, em situações graves da conjuntura continental, como, por exemplo, por ocasião em que os Estados Unidos constataram a existência de bases russas de lançamentos de foguetes em Cuba, o Conselho, atuando provisoriamente como Órgão de Consulta, isto é, nos termos previstos para a "Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores", exigiu o desmantelamento e a retirada imediata de todo o material bélico de poder ofensivo de Cuba. Isso mostra que há flexibilidade na estrutura da OEA, permitindo que o Conselho funcione como se fôr a Reunião de Consulta. Entretanto, essa atribuição lhe deveria ser outorgada em caráter permanente, o que promoveria, em decorrência, um maior fortalecimento do órgão, de vez que na prática tem ele resolvido disputas mais rapidamente do que se as mesmas dependessem de uma Reunião de Consulta.

4.5. Comitê Consultivo da Defesa

Subordinado à Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, segundo órgão da OEA, existe um "Comitê Consultivo de Defesa", o qual, desde sua criação com a Carta, jamais se reuniu, apesar da atribuição que lhe é imposta de assessorá-lo "nos problemas de colaboração militar que possam surgir da aplicação dos tratados especiais existentes sobre matéria de segurança coletiva". Dessa forma, ou esse órgão é desnecessário ou está mal colocado dentro da estrutura da OEA.

4.6. Propaganda

Fala-se em paz amiúde. Jornais, revistas, livros, panfletos, radiofusão e televisão, são, normalmente, utilizados como veículos de propaganda dessa miraculosa palavra. Seu conteúdo

representa, sem dúvida, meta para os homens de bem. O esforço de muitos para atingi-la constitui uma história dentro da História da Humanidade. Paralelamente, fala-se em guerra, com todas suas denominações e nuances e seu instrumental bélico, por meio do qual os homens também têm procurado atingir a meta da paz.

A criação da ONU e da OEA abriram novas perspectivas à promoção de soluções pacíficas entre os povos. São elas as grandes armas estratégicas da conquista da paz mundial de nossa geração. Constituem, como as grandes invenções do século, um galardão da cultura, um primado do racional sobre os instintos negativistas da humanidade. Pois bem, quantos conhecem a finalidade, objetivos, estrutura, dinâmica, etc. desses organismos? Quantos acompanham no momento, por exemplo, as atividades do Conselho Interamericano e Social (CIES), organismo do Conselho da OEA, que está promovendo medidas substanciais para melhor incremento da economia dos países latino-americanos, com vistas a solucionar problemas afeitos do campo psico-social?

O homem de hoje é preparado para a Guerra e pouco se faz no sentido de despertar nêle o sentimento de que há instrumentos por meio dos quais se pode tentar a conquista de soluções pacíficas para as disputas entre seus povos.

Apesar de a OEA, através de seus serviços de informações e imprensa latino-americana, em geral, vir promovendo o conhecimento de suas atividades, julgamos que, em regra, mesmo parte substancial das elites dos países americanos não tem conhecimento objetivo desse organismo. E que dizer das massas? Temos impressão que uma campanha que tivesse como característica a continuidade informativa, por forma a despertar no povo o interesse por essa organização, só poderia ser benéfica para a paz continental.

4.7. A Junta Interamericana de Defesa (JID)

A JID é um órgão constituído por oficiais das forças armadas das Repúblicas Americanas que estuda e sugere aos governos as medidas necessárias para a defesa do continente; atua como órgão de preparação para a defesa coletiva; prepara e mantém em dia os planos militares de defesa; tudo isso em estreita ligação com os governos através das respectivas delegações. Criada pela III Reunião de Consulta, realizada no Rio de Janeiro em 1942, tem por missão "atuar como órgão de consulta de preparação para a legítima defesa coletiva do Continente Americano contra a agressão, e desempenhar, além das funções consultivas que lhe competem, as da mesma natureza que lhe forem atribuídas pelo Comitê Consultivo de Defesa". É,

portanto, órgão da mais alta responsabilidade no sistema de defesa coletiva. Entretanto, vinculado e mantido pela OEA, não faz parte integrante dessa Organização.

Temos a impressão que isso constitui uma debilidade da OEA para o trato, de modo realista, dos problemas da defesa coletiva das Américas. Em que pesem os elevados propósitos e objetivos da Organização com vistas a resolver os conflitos e contendas entre os Estados-Membros, de modo pacifista, usando para isso procedimentos jurídicos adequados, a realidade é que a ausência na estrutura da Organização de um elemento militar como a JID que, em última instância, possa promover o emprêgo do poder da força quando falecer o poder do direito, em benefício da defesa coletiva, constitui a nosso ver uma falha que deve ser sanada a prazo curto.

A presença da JID na estrutura da OEA viria, evidentemente, dar-lhe maior autoridade, reforçando também a autoridade da organização.

O planejamento da OEA, particularmente sob o aspecto de defesa coletiva contra o mundo comunista, não pode, em hipótese alguma, prescindir do concurso do elemento militar da forma mais estreita possível.

Não estamos preconizando com isso a constituição de uma força subordinada à OEA, à semelhança da criada pela ONU. Não. Parece-nos que o desejável é uma maior integração da JID com a OEA, a fim de que aquél organismo possa promover seus planejamentos e melhor assistir a Organização em sua estratégia global de manutenção da paz e segurança das Américas, em completa sintonia com os demais órgãos do Sistema.

4.8. Tratados, Pactos, Acórdos, Convenções e Resoluções

4.8.1. A Carta da OEA estipula em seus Princípios (art. 5º) que “A ordem internacional está essencialmente constituída pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo fiel cumprimento das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional”; e no capítulo referente aos Direitos e Deveres Fundamentais dos Estados que “O respeito e a fiel observância dos tratados constituem normas para o incremento das Relações pacíficas entre os Estados” (Art. 14).

A leitura desses artigos nos evidencia os altos propósitos contidos nesse documento, elaborado dentro dos ditames da ética e da moral. Constituem êles itens, evidentemente, de integração americana e, portanto, o cumprimento do que foi estabelecido na Carta deve constituir compromisso permanente dos Estados-Membros, compro-

missão é esse a ser zelado não sómente por êstes como também pela OEA, que corporifica o espírito de unidade interamericana.

Ora, que acontece com o Estado-Membro que não cumpre com o estipulado na Carta ou em outro documento de compromisso interamericano? Nada, essa é a verdade.

Em realidade, nesses documentos com exceção do TIAR não há nenhum artigo que obrigue às Partes Contratantes o cumprimento do estabelecido e muito menos sanção alguma por tal motivo.

Parece-nos, assim, uma debilidade do Sistema interamericano a ausência de medidas concretas, em seu sistema jurídico que permitam impor aos Estados-Membros o cumprimento dos deveres e princípios consubstanciados na carta da OEA e de obrigações por êles ratificadas em documentos de caráter coletivo.

4.8.2. A unidade continental, propósito do Sistema Interamericano, não exclui a manutenção da soberania dos povos americanos. Pelo contrário, a Carta da OEA evidencia, em seu conteúdo, que o respeito à soberania dos Estados-Membros deve constituir rigorosa norma de cada um e também da Organização.

Quem fala, portanto, em interamericanismo não pode admitir, sob hipótese alguma, a violação da soberania dos Estados. Assiste, portanto, a um Estado o direito inalienável de assumir compromissos de qualquer natureza com outro que sejam de seu interesse. Entretanto, a prática de criar-se fora do Sistema Interamericano um sistema, de compromissos bilaterais, particularmente, no campo militar, causa tremendo efeito psicológico nos Estados-Membros não participantes dos mesmos.

A problemática Continental deve ser encarada como um todo e com o concurso de todos. Dessa forma, os compromissos entre países, para que não se quebre a unidade do Sistema Interamericano, deveriam, a nosso ver, sofrer um processo de apreciação e de apoio coletivo, pois assim teriam maior força no panorama continental.

O aspecto focalizado parece também refletir uma debilidade do Sistema.

4.8.3. A análise do texto de alguns documentos de ação coletiva do Sistema indica a existência de imprecisões, faltando mesmo em alguns a definição de normas objetivas que, em realidade, possam resolver problemas ou situações de-

licadas entre os Estados-Membros ou permitam ação integrada da OEA. Por exemplo, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) resultante de "Conferência Interamericana para a manutenção de paz e segurança do Continente", realizada no Rio de Janeiro em 1947, documento considerado básico pelos Estados-Membros, de vez que consubstancia normas de ação coletiva para fazer frente a ataque armado contra qualquer Estado Americano, não exige dos Estados-Membros o emprêgo de força armada.

Façamos um breve retrospecto sobre o que está estipulado nesse tratado.

O art. 3º estabelece:

"As Altas Partes Contratantes concordam que um ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos, e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes se comprometem a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imanente de legítima defesa individual ou coletiva que reconhece o art. 51 da carta das Nações Unidas."

O art. 8º estipula as medidas que poderão ser tomadas pelo Órgão de consulta:

"Para efeito deste Tratado as medidas que o Órgão de Consulta acordar compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a ruptura das relações diplomáticas; a natureza das relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelegráficas ou radiotelefônicas e o emprêgo de forças armadas."

Finalmente o art. 20 estabelece:

"As decisões que exijam a aplicação das medidas mencionadas no art. 8º serão obrigatórias para todos os Estados Americanos signatários do presente tratado que o tenham ratificado, com a única exceção de que nenhum Estado será obrigado a empregar a força armada sem seu consentimento."

Dessa forma, a providência de emprêgo da força armada, provavelmente a mais necessária ou a mais urgente para fazer frente ao ataque armado, previsto no art. 3º, não é exigida aos Estados-Membros como uma obrigação. Quer dizer, no momento dramático em que se encontra um Estado-Membro face a um ataque armado, o qual poderá comprometer a segurança coletiva, deixa-se,

então, ao arbítrio dos Estados a obrigação de empregar ou não sua força armada? Em que pese opiniões abalizadas quanto a que é esse arbítrio do Estado deve ser mantido, resguardando o princípio da soberania, achamos que aquela exceção contida no art. 2º constitui uma debilidade. Além disso, foge de modo flagrante à realidade dos conflitos armados.

O único tratado, portanto, que regula de um modo geral a defesa coletiva do Continente Americano contra uma agressão armada apresenta a falha apontada, isto é, a falta de obrigatoriedade do emprêgo da força armada.

4.9. *A OEA e outras Organizações Interamericanas*

Quando foi estudada a OEA, dissemos de passagem que há uma quantidade apreciável de Organizações interamericanas, não governamentais que trabalham com o mesmo propósito de bem-estar da Humanidade. Elas, em regra, não canalizam suas atividades através a OEA e, dessa forma, a falta de coordenação de seus esforços propicia certo desperdício do muito que realizam. Por outro lado, um aumento de cooperação entre a OEA e êsses organismos seria desejável a fim de obtenção de uma maior e mais eficiente integração de esforços nos diversos setores específicos de suas finalidades.

4.10. *A Comissão Interamericana de Direitos Humanos*

Essa Comissão Especial, criada pela OEA com o objetivo do estudo e salvaguarda dos direitos humanos, não tem autoridade para garantir que êsses direitos não sejam violados. Isso é uma falha inadmissível. Há necessidade, portanto, que seja estabelecido um programa objetivo de defesa dos direitos do homem e que esse órgão tenha maiores possibilidades de salvaguardar efetivamente êses direitos.

4.11. *Democracia representativa*

No capítulo referente aos Princípios, a Carta da OEA preconiza: "A solidariedade dos Estados Americanos e os altos fins que com ela se perseguem, requerem a organização política dos mesmos sobre a base do exercício efetivo da democracia representativa".

Entretanto, tem constituído prática habitual por parte dos Estados-Membros o reconhecimento isolado de governos de fato, produtos muitas vezes de golpes militares ou revoluções de caráter nitidamente anti-democrático, sem a anuência prévia dos demais países filiados à OEA. Essa prática, em regra exercida sob o princípio da soberania dos Estados, tornar-se nociva ao princípio da solidariedade continental.

A institucionalização da prática pelos Estados-Membros de realizar consultas entre si antes de efetivar o reconhecimento aos governos de fato, produziria como resultante o fortalecimento da democracia representativa, com tôdas as consequências advindas para a unidade continental.

4.12. Campo sócio-econômico

Quando pesquisamos na Carta da OEA os objetivos sociais e econômicos do Sistema Interamericano e logo após balanceamos, objetivamente, o que existe de concreto em benefício do bem-estar coletivo, somos obrigados a reconhecer, e por isso destacar, que as maiores debilidades do Sistema residem nesse dois campos.

Não é difícil admitir-se a complexidade do problema quando encarado dentro do quadro restrito de um Estado, quanto mais no seio de uma comunidade de Estados, como a OEA.

Se é verdade que muitos dos Estados-Membros são débeis no campo sócio-econômico, constituindo isso fator ponderável para o equacionamento e solução de problemas coletivos, por outro lado a OEA até bem pouco tempo não havia encetado uma programação de caráter global com vistas ao desenvolvimento harmônico dos povos americanos.

Sem entrar no enunciado das inúmeras debilidades sócio-econômicas do Sistema, suas causas mediatas ou imediatas, o que alongaria de muito nosso trabalho, podemos afirmar que a solidariedade continental era encarada, até a reunião de Punta de Leste, mais no sentido político do que no sócio-econômico. Em verdade data de pouco a preocupação de promover, por meio de ação cooperativa, o desenvolvimento econômico, social e cultural dos Estados do Hemisfério Ocidental.

A Aliança para o Progresso focaliza o reconhecimento dos povos da América da imperiosa necessidade de atuar unidos e que sómente o esforço cooperativo poderá promover o progresso. Pode ser encarada, assim, como uma "moderna doutrina de revolução social democrática". Apesar das críticas que lhe são feitas, aqui ou acolá, a dinamização desse grande empreendimento e o apoio que lhe deve ser emprestado por todos os governos americanos constituirão setores determinantes do seu êxito, propiciando a eliminação progressiva das múltiplas debilidades sócio-econômico do Sistema.

A incapacidade para a estruturação de um programa de cooperação integral sócio-econômica, desde que a carta da OEA foi estabelecida em 1848, pode ser considerada como responsável pelo fracasso do Sistema.

Da mesma forma, a incapacidade de alguns governos americanos para conduzir seus países sob planejamento global, desen-

volvendo atividades ao sabor do arbitrio pessoal ou de grupos políticos, não representativos da vontade nacional, tem refletido de modo negativo sobre a unidade americana e concorrido também para o fracasso do Sistema.

5. CONCLUSÕES

Vimos em nosso trabalho algumas debilidades do Sistema Interamericano. Elas, contudo, não invalidam o ideal panamericanista que deve continuar a ser perseguido com mais obstinação e fé nos destinos de nosso Hemisfério.

A Organização dos Estados Americanos é jovem e assim, seus erros e debilidades devem e podem ser corrigidos para o fortalecimento da unidade continental.

Segundo opinião autorizada do estadista Lleras Camargo, a "OEA com suas debilidades não é nem pode ser senão aquilo que desejam os governos dos Estados-Membros, e sua colaboração estará assegurada enquanto cada um deles desejar dar a este instrumento de trabalho coletivo todo o valor que potencialmente tem". Concordamos em tese com essa assertiva, entretanto julgamos que os governos dos Estados-Membros têm que se capacitar que a solidariedade continental não se forja à base de lirismo, e, portanto, cada um deles tem de empreender, em caráter permanente, o máximo de seus esforços no sentido do desmantelamento dos fatores negativos que atuam contra o desenvolvimento de seus países e contra a unidade continental. É preciso ter-se presente que a "paz e a segurança continentais" — meta da OEA, não podem ser alcançadas, enquanto houver, no seio da família americana, desconfiança ou sentimento hipertrofiado de soberania a governar as ações dos Estados-Membros nas mesas redondas das decisões continentais. Por outro lado, a frustração de alguns países, a omissão de outros ou a superioridade de uns poucos devem constituir aspectos a serem banidos, no trato dos problemas das Américas, para que se possa, em verdade, pensar em unidade continental.

Vimos que o Sistema Interamericano teve acentuado progresso sócio-econômico nestes últimos tempos, após o reforço que foi empregado a seus organismos nesse campo. Parece, pois, chegada a hora da promoção do fortalecimento político do Sistema com o propósito de torná-la mais adequado e eficaz para fazer face às questões políticas de caráter urgente, impondo-se para isso sua modificação e dinamização em bases mais consentâneas com a realidade presente.

Num esforço de síntese, poderíamos recomendar, a fim de eliminar as debilidades apontadas:

- Reestruturação de um modo geral dos organismos internos da OEA;
- Instalação de uma Assembléia anual de Chanceleres;

- Melhor aproveitamento do Conselho, dando-lhe maior poder legal e independência;
- Ampliação de poderes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos;
- Criação de uma Corte Interamericana de Justiça;
- Fortalecimento da Democracia Representativa;
- Fortalecimento do sistema de segurança coletiva;
- Maior cooperação e coordenação entre a OEA e os organismos não governamentais interamericanos;
- Integração da JID na estrutura da OEA;
- Revisão geral dos instrumentos de ação coletiva, particularmente o Tratado Intramericano de Assistência Recíproca (TIAR), tornando-os mais objetivos, precisos, incisivos e impositivos no que que se refere a sanções aos Estados-Membros;
- Adoção de métodos mais eficientes para a solução pacífica das controvérsias internacionais;
- Extinção do Comitê Consultivo da Defesa;
- Promoção de campanha permanente de esclarecimento sobre a finalidade, objetivos e atuação da OEA;
- Eliminação progressiva da prática do sistema de acôrdos bilaterais, sem a anuência coletiva;
- Apoio integral à Aliança para o Progresso;
- Apoio à Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC).

