

Avaliando o sistema de governança da OEA: capacidade de concertação intra-estatal e fragilidades inter-estatais

181

RAFAEL DUARTE VILLA

I. INTRODUÇÃO

Durante os anos da Guerra Fria a Organização dos Estados Americanos (OEA), máximo fórum político hemisférico, refletiu profundamente os dilemas e pontos de clivagens ideológicas do embate entre os Estados Unidos e a União Soviética. Isso comprometeu a eficácia de atuação a seus regimes institucionais porque eles se voltaram política e funcionalmente para atender as necessidades desse embate, e em menor escala para atentar para a dinâmica interna de seus estados membros. Em vários dos casos em que a OEA esteve envolvida (suspensão de Cuba do sistema interamericano, invasão dos EUA a República Dominicana, invasão de Cuba, Granada, entre outros) ela parecia ser mais um fórum de embates sobre políticas de fato que um regime com metas e objetivos tendentes a seus membros. De outro lado, a OEA teve que lidar com políticas unilaterais dos EUA que geravam forte desconfiança entre alguns dos estados membros. O ponto máximo dessa desconfiança deu-se durante as invasões dos EUA a Granada (1983) e Panamá (1989) Como resultado geraram-se sérios questionamentos e dilemas sobre as finalidades com que os EUA utilizavam a organização, entrando num período de paralisia que só se resolveria nos anos 90. As desconfianças políticas sobre as motivações dos EUA no aproveitamento dos fóruns da OEA levou a que alguns países de peso regional procurassem, em alguns momentos, mecanismos de

governança regional fora da instituição, como foi o famoso caso do grupo de Contadora, que tão efetivamente pensou programas de ação para os conflitos centro-americanos da década de 1970; e inícios dos 80¹.

Os anos imediatamente posteriores à Guerra Fria suscitaram a questão do futuro do conjunto de regimes da OEA que integram o sistema interamericano², e até a questão de se ela era uma instituição capaz de ir além dos embates da Guerra Fria. Porém, a OEA teve capacidade de recompor-se, não só porque era difícil e custoso, política e financeiramente para seus membros pensar uma outra organização que a substituísse, mas porque as novas temáticas que passaram a dominar o fim da Guerra Fria deram-lhe uma flexibilidade de atuação de que antes carecia. Os novos temas *mainstream* do sistema interamericano privilegiaram as demandas por democratização, o livre-comércio, os direitos humanos e as novas ameaças à segurança regional.

Em consequência, a OEA vem transformando-se num típico regime de governança regional. As bases dessa política de governança apontam numa multiplicidade de direções, porém, só três de seus regimes são realmente atuantes em três itens de sua agenda: primeiro, aquele conjunto de instituições que subsidia a estabilidade e governabilidade democrática regional; segundo, aquelas instituições adequadas à segurança regional no pós-Guerra Fria; e em terceiro lugar, instituições sobre temáticas mais específicas, como drogas e terrorismo.

Mas a OEA realmente tem conseguido dar respostas consistentes para essa agenda de três pontos? Isso nos leva à questão de como medir a consistência de um regime internacional. Segundo Young (2000), a influência que as regras têm na ação dos atores determina o papel e peso real que as instituições têm. A maneira mais simples de medir a eficácia é quando os atores se comportam de uma maneira diferente como se comportariam na ausência dessas instituições. Daí que a avaliação da eficácia das instituições teria que levar em conta vários requisitos: como reagem os Estados ante as decisões

1. Grupo formado por Colômbia, México, Venezuela e Costa Rica, que durante boa parte dos anos 80 desempenhou um papel de grande importância para a resolução pacífica dos conflitos centro-americanos em países como Nicarágua, El Salvador e a Guatemala.
2. Desde sua fundação, em 1948, a OEA tem desenvolvido um complexo tecido de instituições que incluíram nos anos da Guerra Fria: a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e assinatura da Convenção Americana Sobre os Direitos Humanos, que entrou em vigor em 1978 e que estabeleceu a Corte Interamericana de Direitos Humanos; o estabelecimento da Assembleia Geral como principal órgão político da OEA; e a criação da Comissão Interamericana Para o Controle do Abuso de Drogas.

tomadas pelas instituições no seu nome; e, se aquelas agências e atores que encontram-se sob a jurisdição do Estado (governos locais, ONGs, empresas multinacionais) respeitam igualmente as exigências institucionais. Mas, possivelmente, o maior teste de avaliação de uma instituição internacional consiste no mero fato de esta surgir para dar resposta a um problema de política internacional. Se a resposta é afirmativa, quer dizer, se gerou respostas positivas, estaríamos ante um caso de instituição internacional bem sucedida, ao menos uma que tenha resolvido parte dos problemas.

Porém, a impossibilidade de atingir o objetivo inicialmente proposto não significa dizer que uma instituição não é consistente com sua agenda e metas. Pode ser que uma instituição deva sua consistência ao fato de ter sido capaz de se adaptar às mudanças e assumir outras funções, sem perder, ao menos normativamente os objetivos originais ou desenvolvendo outros objetivos tão importantes como os originais. Assim, podemos julgar a eficácia das instituições, às vezes, não tanto por ter atingido ou não seus objetivos originais, mas pela sua capacidade de adequação a novos contextos, o que supõe uma adequação não certamente inercial e sim real. Esse parece ter sido o caso da OEA, assim, nossa tese é que a OEA vem se transformando num mecanismo de governabilidade hemisférica na base de sua flexibilidade para adequar-se a demandas de governabilidade hemisférica, porém, essa adequação tem tido maior consistência nos aspectos de governabilidade intra-estatal hemisférica que nos aspectos inter-estatais.

2. AVALIANDO PROCESSOS HEMISFÉRICOS INTRA-ESTATAIS

Na direção da tese anterior, a reforma da OEA, processo esse inacabado que foi iniciado em meados da década de 90³, atendeu a demandas de

3. Nos 90 inicia-se um processo de modernização institucional que tem incluído: 1991—Adoção da Resolução 1080, que estabelece mecanismos para a adoção de medidas a respeito de ameaças contra a democracia no Hemisfério; em 1994, a realização da Primeira Cúpula das Américas, que reafirmou o papel da OEA no fortalecimento da democracia e estabeleceu novas prioridades para a Organização; em 1996, o estabelecimento do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI); em 1997 a ratificação do Protocolo de Washington, que concede à OEA o direito de suspender um país membro cujo governo democraticamente eleito tenha sido derrotado à força; em 2001, a Carta Democrática Interamericana, a qual foi adotada em 11 de setembro, em Lima, Peru; em 2002, a assinatura da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, durante a Assembleia da OEA, realizada em Barbados (Convenção esta que entrou em vigor em 2003).

governabilidade regional intra-estatal, que nem sempre conseguiram ser administradas com consistência e eficácia, ou conseguiram ter êxito em alguns casos mas não em outros. Talvez o principal exemplo disso seja a institucionalização da Cúpula das Américas e alguns de seus objetivos. A Cúpula das Américas é uma reunião dos Chefes de Estado dos países do hemisfério, que teve sua primeira edição em 1994, em Miami⁴. O encontro ratificou o consenso regional com relação à superioridade do regime democrático e o papel chave que esse modelo de organização política cumpre na estabilidade da região. O plano também estimulava e vinculava a democracia ao desenvolvimento do livre comércio e com base nesse espírito surgiu a proposta da Associação de Livre Comércio para as Américas (Alca).

O fracasso da Alca confirmou uma característica notável do sistema de regimes da OEA: uma condição de governabilidade eficaz funciona quando suas decisões, e implementação de planos de ação, são fortemente consensuais. Esse fator chave tem contribuído, por sua vez, para que a OEA organizasse o sistema de cláusulas democráticas mais avançado do mundo, processo esse que tomou mais de uma década. Sob o forte impacto da redemocratização e transição democrática, em muitos países do hemisfério, aquela condição de governabilidade, isto é arranjos consensuais, propícios no sistema interamericano, de um regime internacional democrático foi capaz de criar incentivos de cooperação para os Estados dos quais formam parte (GOLDBERG, 2001) assim como um conceito de *defesa coletiva da democracia* (FARER, 1996). A institucionalização dessas dois conceitos iniciou-se em meados da década de 1980, quando o Protocolo de Cartagena das Índias introduziu, como novos objetivos da OEA, a promoção e a consolidação da democracia no continente, com atenção para o princípio da não-intervenção. Um passo firme foi dado em 1991, no chamado Compromisso de Santiago do Chile, que produziu a Declaração de Defesa Coletiva da Democracia e a Resolução 1080 ou “cláusula democrática” – mecanismos normativos que prevêm a suspensão do sistema interamericano em países onde ocorra ruptura da ordem constitucional democrática. Esse processo se afirmaria, no aspecto operacional, com a fundação da Unidade para o Desenvolvimento Democrático (UDD) que coordena as chamadas Missões de Observadores da OEA em processos eleitorais

4. Outras Cúpulas ocorreram em Santiago, Chile, (1998), Quebec, Canadá (2001), Mar Del Plata, Argentina, (2005). Além dessas quatro, ocorreram duas cúpulas especiais: uma sobre desenvolvimento sustentável em Santa Cruz, Bolívia (1996) e a outra chamada simplesmente de Special Summit em Monterrey, México (2004).

(MOEA) do continente. Desde sua fundação a UDD tem participado de mais de 100 processos eleitorais tanto em nível legislativo como presidencial. Por outro lado, a resolução 1080 foi invocada durante a década de 1990 no caso de quatro Estados membros: Haiti (1991), Peru (1992), República Dominicana (1994) e Paraguai (1996), havendo ainda um pedido de aplicação no caso das eleições peruanas de 2000, no regime de Alberto Fujimori. Um passo mais decisivo ainda foi dado com a aprovação em 2001 da Carta Democrática, de forma que a OEA completou, assim, o que hoje é considerado o mais aperfeiçoado sistema de cláusulas e protocolos no mundo⁵.

Um desenvolvimento que mostra o impacto positivo dos regimes de cláusulas democráticas, assim como um ponto forte, em favor de sua consistência, foi que a institucionalização das cláusulas foi capaz de gerar uma espécie de *spill over democrático* (transbordamento democrático). Sob o impacto das cláusulas democráticas da OEA, países sul-americanos, por exemplo, passaram a institucionalizar o “compromisso democrático” nas duas experiências integracionistas da região. No caso dos países do Mercosul, o sistema de cláusulas democráticas foi formalizado pelo Protocolo de Ushuaia, de julho de 1998, e no caso da Comunidade Andina (CAN), pelo Protocolo Adicional ao Acordo de Cartagena sobre “O Compromisso da Comunidade Andina com a Democracia”⁶.

Outro eixo de ação importante da OEA tem sido a sua preocupação em gerar normas de governabilidade para novas problemáticas da segurança regional, repensando conceitos e adequando estes às novas circunstâncias. Ainda dever ser lembrado que desde sua criação, a OEA fez da segurança coletiva e da consulta diplomática um de seus “objetivos primários”. Tendo em vista essas finalidades, vários órgãos foram criados tais como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), e o Pacto de Bogotá (Pacto de Resolução Pacífica de Disputas) em finais da década de 40 do século passado. O aspecto mais substantivo na re-adequação da OEA aos novos tempos enfatiza a incorporação de dois novos conceitos, um que mantém o foco em

5. A Carta Democrática consagrou o princípio da organização dos sistemas políticos nacionais sob a égide da forma de democracia representativa. O governo venezuelano de Hugo Chávez queria que a Carta não expressasse o princípio de democracia representativa, o que levou a um duro enfrentamento durante mais de um ano entre as diplomacias dos EUA (principal promotora do princípio de democracia representativa) e da Venezuela.
6. O “Comunicado de Brasília” da reunião de presidentes da América do Sul manifesta esta preocupação ao se dispor a “realizar consultas políticas na hipótese de ameaça de ruptura da ordem democrática na América do Sul”.

aspectos estatais, e outro mais amplo, que enfatiza o *broadening* de novos fenômenos de segurança, além dos tradicionais. O primeiro foca na segurança cooperativa, cujo núcleo são as *confidence building measures* (CBMs), ou seja, medidas de transparência nos procedimentos e operações militares entre estados, que tentam diminuir as assimetrias de informações entre os membros da OEA no tratamento de problemas de segurança, e que mantém o pressuposto de que as ameaças à segurança envolvem uma interdependência de fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais. Com base nesse desenvolvimento conceitual, alguns órgãos foram institucionalizados na OEA entre 1991 e 1995 como a Comissão Hemisférica de Segurança e o Comitê de Segurança Hemisférica..

O segundo conceito incorporado é o chamado conceito de segurança multidimensional. Em outubro de 2003, realizou-se no México a Conferência Especial sobre Segurança da OEA, que na esteira dos acontecimentos do 11 de setembro destacou “que as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança são de natureza diversa e de alcance multidimensional e que o conceito e enfoques tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não tradicionais que englobam aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais e de saúde”. “Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, e inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério”. (OEA/Conselho Permanente/Comissão de Segurança Hemisférica, 2007, p. 2). Os documento do encontro também reconheciam a natureza transnacional dessa “novas ameaças”⁷ (DIAMINT, 2003, p. 6). Finalmente, a estrutura de segurança da OEA tem refletido uma evolução institucional que combina ameaças tradicionais e não tradicionais. De acordo com Diamint, a estrutura de segurança nas Américas está em conformidade com a Junta Inter-americana de Defesa (JID), de 1945; o Tratado Inter-americano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947; o Pacto do Rio de 1947; o Tratado Americano de Soluções Pacíficas de 1948; a Carta da OEA de 1948; a Resolução 1080, denominada de Democracia Representativa, de 1991; a Unidade para a Promoção da Democracia (UPD), de 1991; e a Conferência Regional para Fomento das Medidas de Confiança e da Segurança, de 1995 (*ibid.*, *idem* p. 6).

7. Estas temáticas foram revisadas amplamente na minha tese de doutorado de 1997, publicada posteriormente em livro (ver: VILLA, 1999).

Ainda no campo da segurança regional, a OEA não tem tido a mesma capacidade de governabilidade e de articulação de consensos observados na temática democrática. Primeiro porque as CBMs dependem muito das aproximações entre estados, e se bem é certo que uma quantidade cada vez mais crescente delas tem sido desenvolvidas em quase todo o continente, especialmente entre países sul-americanos⁸, não há maneira de registrar em que medida a crescente prática delas no hemisfério responde ao arcabouço normativo estabelecido pela OEA.

Relacionado de maneira direta com as questões de novas ameaças à segurança aparece também a preocupação com o crime organizado, os ilícitos transnacionais, especialmente sobre os problemas derivados do narcotráfico, e também problemas relacionados com terrorismo. O principal passo nessa direção foi a criação, entre 1986 e 1988, da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso das Drogas (CICAD). Desde então, vários esforços foram feitos ao longo dos anos 90 coordenados por esse órgão. Em 1993, a CICAD promoveu um projeto que procurava dar maior força aos governos nacionais para combater o comércio internacional de armas de fogo por parte dos grupos narcotraficantes no continente; em 1996, a CICAD promoveu a Estratégia Hemisférica Anti-Drogas e nos anos de 1999 e 2000 gerou-se a primeira rodada do Mecanismo de Avaliação Multilateral, organismo este de intercâmbio de informações entre os estados nacionais sobre os problemas específicos derivados do tráfico de drogas, assim como um mecanismo indicativo de recomendações práticas a serem desenvolvidas em cada país para combater o problema. No entanto, políticas de combate ao narcotráfico têm sido muito limitadas tanto pelos custos financeiros que elas implicam como pelas próprias iniciativas unilaterais que os EUA tem desenvolvido durante mais de duas décadas, e que foram incrementadas na primeira década deste século através de iniciativas como o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina Anti-Drogas.

A OEA têm respondido também a pressões decorrentes dos acontecimentos do 11 de setembro, incorporando na sua agenda, com maior ênfase, o tema do terrorismo e até gerando alguns arranjos institucionais em relação a essa problemática. No entanto, a incorporação dessa temática revela mais pressões sistêmicas que desenvolvimentos organizacionais internos,

8. Embora em alguns casos, exemplo de Brasil e a Argentina elas tenham sido exitosas, deve reconhecer-se que níveis de adoção e aplicação das CBMs são desiguais, tendo o Cone Sul uma participação mais forte em CBMs que a região andina.

portanto, a intensidade com que o terrorismo é considerado um problema de escopo hemisférico varia bastante de país para país⁹, dificultando os consensos. A criação da Convenção Inter-americana contra o Terrorismo e o do Comitê Inter-americano Contra o Terrorismo (CICTE), em 2003, são exemplos disso. Se de alguma maneira é necessário que a organização tenha esse tipo de estrutura, a operacionalidade da mesma torna-se difícil pela ausência de consensos conceituais a respeito de que se deve considerar como tal (terrorismo). Uma pesquisa nos documentos sobre segurança da OEA revelará que essa instituição tem circulado mais temas colaterais do que na matéria propriamente dita (drogas, alfândegas, corrupção, lavagem de dinheiro entre outros). Mas sem dúvida, o 11 de setembro teve fortes efeitos sobre a forma de pensar as novas ameaças, efeitos esses às vezes pouco percebidos, mas nem por isso menos importantes. Na verdade, a principal forma de pressão do governo dos Estados Unidos sobre os países hemisféricos, depois do 11 de setembro, não teve a ver tanto com seguir ou não suas políticas antiterroristas ou de outro tipo¹⁰, porém com a fraqueza das instituições de segurança (incluídas as de segurança pública). Contudo, as dinâmicas de construção de regimes de segurança e de mecanismos de consulta na OEA, ou de qualquer outro tipo de regime, revelam fragilidades na construção de consensos, quando essas demandas têm causas endógenas ao sistema interamericano.

Porém, o sistema de governabilidade regional gerado pela OEA talvez mostre sua maior fragilidade atual na administração diplomática de conflitos, o que teoricamente é importante ressaltar se partimos da seguinte constata-

9. No sistema interamericano só alguns países que de alguma forma tem se defrontado diretamente com essa problemática assumem de maneira mais aberta a idéia de um maior envolvimento da OEA no combate ao terrorismo, especialmente os casos de EUA, Colômbia, e em menor grau Peru e a Argentina.
10. Talvez a mais incisiva dessas políticas foi a *Servicemembers Protection Act* (ASPA). O ASPA é um mecanismo legislativo-executivo que permite suspender os efeitos da legislação do Tribunal Penal Internacional sobre militares dos Estados Unidos através da assinatura de *bilateral immunity agreement* (acordos bilaterais de imunidade) baseados no artigo 98 do Tratado de Roma. Até 2006, sete países sul-americanos não tinham assinado um acordo *article 98* com os Estados Unidos (Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, e a Venezuela). Todos eles estavam sujeitos a sanções e restrições. O ASPA afeta a assistência de programas militares dos Estados Unidos como o *Foreign Military Finance e Excess Defense Articles* (EDA), assim como afeta a cooperação e suporte econômico de programas como *Economic Support Funds* (ESF). Só a Argentina ("major non-Nato ally", aliado preferencial não-OTAN) não está sujeito a essas restrições (ver; Committee on Foreign Relations of the United States (Senate), 2006, p. 7).

ção: a existência de uma instituição pode apresentar dificuldades de operacionalização, quer dizer, não responder consistentemente com seus objetivos. Porém, a inexistência de mecanismos institucionais pode gerar vácuos e obrigar aos atores políticos a gerar arranjos institucionais para enfrentar de maneira *ad hoc* problemas que surgem, com ou entre seus membros. Se bem é certo que o sistema de governabilidade da OEA apresenta-se de maneira não equilibrada nos regimes que administram questões intra-estatais (alguns trabalham bem como os de regulação democrática, enquanto que os de segurança são menos logrados), algo importante a destacar é que eles existem e que podem ser invocados. O que revelou o conflito diplomático entre Equador e a Colômbia, de março de 2008, é que um sistema de governabilidade, como a OEA, pode resolver os conflitos e administrar tensões que vão surgindo pontualmente, mas que cada um desses conflitos e tensões mostram o impacto negativo que a não existência de arranjos institucionais pode ter futuramente na administração desses problemas.

3. A VOLTA DA OEA AOS CONFLITOS INTER-ESTATAIS: O CASO DIPLOMÁTICO EQUADOR E COLÔMBIA

O conflito diplomático que envolveu Equador e a Colômbia, no primeiro semestre de 2008, e a forma como a OEA lidou com ele trataram-se dos mais complexos eventos interestatais que a organização administrou nos anos do pós-Guerra Fria, e talvez o mais importante teste que suas instituições diplomáticas confrontaram até o momento, nesses anos. O balanço do papel da OEA nesse conflito mostrou consistência em alguns aspectos, mas fragilidades decorrentes da ausência de mecanismos necessários para seu papel de governança regional.

Em 1 de março de 2008, o exército da Colômbia invadiu o território equatoriano na parte noroeste para bombardear um comando das FARC, fato esse que resultou na morte do guerrilheiro conhecido como Raul Reyes, dando início à crise de fronteiras mais forte na América Latina desde a breve guerra entre Peru e Equador em 1995. A crise foi agravada por vários acontecimentos: dois dias depois da invasão territorial o governo da Venezuela ordenou o deslocamento de tanques e aviões para a fronteira com a Colômbia ao mesmo tempo em que retirava o embaixador venezuelano em Bogotá. A seguir o governo colombiano divulgou ter encontrado um *laptop* de Raul Reyes, e outros documentos, que mostravam vínculos do governo do Equador e da Venezuela com as FARC.

Nesse ponto, a OEA entrou em ação. No início de março o Conselho Permanente da OEA aprovou uma resolução (CP/RES. 930 (1632/08))¹¹, que contém dois elementos importantes: reconhece que os ataques do exército colombiano em território do Equador foram “uma violação da soberania e da integridade territorial do Equador”, mas não condena a invasão embora assinale que “(...) forças militares e efetivos de polícia da Colômbia entraram no território do Equador, na província de Sucumbios, sem o expresse consentimento do governo do Equador (...)”. A resolução também aprovou a nomeação de uma Comissão, chefiada pelo Secretário-Geral, que viajaria a Colômbia e Equador, visitando especialmente os lugares dos acontecimentos, e que deveria elaborar um documento a ser apresentado em reunião posterior da OEA. A declaração da OEA foi reforçada pela reunião do Grupo Rio na República Dominicana, em 9 de março¹². Um pedido de desculpas do presidente colombiano foi feito ao Equador ao mesmo tempo em que o presidente deste país, Rafael Corrêa, afirmava “ter dado o assunto por encerrado. Igualmente o governo venezuelano comprometia-se a normalizar relações com o governo colombiano.

Em 17 de março, a Comissão, chefiada pelo Secretário-Geral apresentou o seu relatório perante a 25ª reunião de emergência do Conselho Consultivo de Ministros de Relações Exteriores da OEA¹³. O documento destaca três importantes conclusões: 1), o reconhecimento de que os vínculos entre os governos da Colômbia e do Equador haviam sido seriamente afetados pelos acontecimentos; 2) a constatação de que as versões sobre os acontecimentos de ambos governos eram contraditórias; e, 3) o reconhecimento de que a situação nas fronteiras entre Equador e a Colômbia era difícil e complexa por envolver aspectos tanto geográficos, de controle territorial, de comunicações e elementos de ordem econômica e social.

Analizando em retrospectiva a intervenção da OEA no conflito diplomático que envolveu diretamente os governos de Equador e Colômbia, e indiretamente o governo da Venezuela, a organização teve alguns saldos positivos, assim como alertou para algumas fragilidades sobre a ausência de mecanismos de monitoramento de conflitos, que a própria OEA ainda resiste em desenvolver.

11. OAS/Cp/Res. 930 (1632/08) Convocation Of The Meeting Of Consultation Of Ministers Of Foreign Affairs And Appointment Of A Commission, Washington DC.
12. OAS/Declaration of heads of states and Government of the Rio on the recents events between Equador and Colômbia, OAS, Washington DC.
13. OAS, Report of the OAS Commission that visited Ecuador and Colômbia, OAS, March 17, Washington DC.

Um primeiro ponto muito favorável para a organização foi que atores com posições de forte desentendimento diplomático perceberam que a organização era uma arena legítima para a resolução do conflito. Essa percepção também foi aumentada pelo fato de que atores regionais com forte peso político tiveram uma visão positiva sobre esse tipo de arena multilateral como fórum de solução do conflito, esse foi o caso do Brasil, que resistiu a pressões internas e até de algumas organizações internacionais que pediam um exercício de liderança, o que implicaria em empreender ações diplomáticas unilaterais¹⁴, para pressionar por uma saída que emergisse desde a OEA.

Um segundo ponto muito significativo para a OEA foi a forma como administrou o conflito diplomático mostrando uma capacidade de gerar concertação de posições num ambiente de alta desconfiança entre os estados envolvidos no conflito. Várias razões explicam isso. A instituição limitou o escopo do conflito diplomático aos dois países diretamente envolvidos, Equador e Colômbia, não deixando que a administração do conflito fosse contaminada por eventos colaterais, tais como posições e ações de governos como o da Venezuela e Nicarágua¹⁵, e com isso reduziu o conflito a um evento estritamente bilateral, tornando sua administração mais simples.

Esse aspecto da metodologia diplomática da organização foi reforçado pelo fato de que a maioria dos países da organização focaram-se no objetivo de encaminhar uma saída diplomática para o conflito no aspecto da violação territorial, não misturando as negociações entorno desse aspecto com motivações latentes de países como os Estados Unidos, Venezuela e até motivações mais explícitas sobre o combate ao terrorismo por parte da Colômbia. A representação dos Estados Unidos na OEA insistiu que a Colômbia havia se visto obrigada a penetrar em território equatoriano em um ato de legítima defesa, argumento esse que não conseguiu convencer a maior parte dos países, mesmo pelo fato de que Colômbia havia encaminhado ao governo equatoriano um pedido de desculpas.

14. BBC-Brasil, "Brasil deve liderar negociação para crise na região, diz analista", 06/03/2008, http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080306_analisequadorcolombia_fp.shtml, consultado em 24/09/2009.

15. BBC-Brasil, "Venezuela anuncia envio de tropas para fronteira", 05/03/2008, http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080305_colombia_tropasrg.shtml, consultado em 26/09/2008; ver também "Nicarágua rejeita posição da OEA sobre operação jaque", <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=3&t=73217>, consultado em 26/09/2008.

De outro lado, surgiu inevitavelmente a problemática tanto dos grupos armados como dos grupos terroristas, reforçada pela posição da Colômbia e dos Estados Unidos de cobrar um maior engajamento na luta contra o que denominam de grupos terroristas na América do Sul. Ambos os países enfatizaram a necessidade de que outros países promovessem esforços no combate ao terrorismo. Embora a OEA mencionasse nos documentos produzidos o grupo guerrilheiro envolvido, como parte do contexto dos acontecimentos, não fez dessa temática objeto da declaração, o que teria tido algumas consequências como, por exemplo, mobilizar o Comitê Inter-americano Contra o Terrorismo (CICTE). Procedendo dessa maneira, a OEA preservou o consenso construído em relação à saída diplomática, já que a temática da rotulação dos grupos guerrilheiros de terroristas não é uma unanimidade entre países latino-americanos.

No entanto, e fundamentalmente, a organização teve a capacidade de atingir um ponto de equilíbrio diplomático quanto às demandas do Equador e da Colômbia, em outras palavras, foi capaz de não transformar o resultado, expressado na resolução 930 de março de 2005 em um jogo de soma-zero posto que ambos os países sentiram-se parcialmente contemplados e satisfeitos nas suas posições. Esse aspecto foi decisivo porque, de um lado, o Equador sentiu-se contemplado na suas reclamações sobre a violação de seu território, com o reconhecimento da invasão pela OEA. De outro lado, a Colômbia também se sentiu contemplada porque ao não ser condenada pela invasão do território equatoriano conseguiu não ser isolada diplomaticamente, e porque, entrelinhas, de alguma maneira viu justificados os meios que utilizou para atingir o grupo guerrilheiro envolvido nos acontecimentos.

Esse *overlap* de visões entre o Equador e a Colômbia foi possibilitado na OEA por uma condição interna e outra externa: No aspecto interno, a OEA despolitizou de alguma maneira o conflito ao manter as demoradas negociações, que resultaram na resolução 930 e no documento da Comissão que visitou ambos países, no âmbito diplomático; sobretudo, ao manter as negociações no âmbito das consequências para o direito internacional, isto é, como esse fato afetava princípios reconhecidos pelos países do sistema inter-americano tais como não-intervenção, soberania estatal e integridade territorial. Todos esses princípios foram recolhidos nos documentos produzidos pela OEA. Mas houve duas condições externas que ajudaram bastante à OEA: correspondeu ao Grupo do Rio servir de mecanismo de mediação para as manifestações e compromisso político. Como o próprio governo equatoriano reconheceu politicamente, o assunto encerrou-se ali, permitindo uma lenta

normalização das relações entre Equador e a Colômbia¹⁶. Além disso, é necessário considerar que apesar da Colômbia não ter sido condenada explicitamente, uma outra condição externa à organização ajudou bastante no gerenciamento do conflito: o fato de que países latino-americanos isentos no conflito, como Brasil¹⁷ e o Chile condenarem a invasão, a título individual, ajudou a reforçar a percepção equatoriana de que o conjunto de posições diplomáticas apresentava um balanço favorável a suas reclamações.

Finalmente, a organização aproveitou a experiência acumulada por suas instituições em outros campos de atuação, como as Missões de Observadores de Processos Eleitorais (MOEA), para o planejamento da metodologia de abordagem em relação aos diferentes atores envolvidos no conflito durante a visita que fez a Comissão chefiada pelo Secretário Geral ao Equador e à Colômbia. Da experiência acumulada pelas MOEAs foi proveitoso para a organização poder utilizar a metodologia das MOEAs que incluem entrevistas e contatos com representantes de todos os setores envolvidos direta ou indiretamente em alguma disputa. O trabalho da Comissão inclui representantes dos governos, da sociedade civil, da Interpol, e até de alguns guerrilheiros que foram atendidos em hospitais equatorianos.

No entanto, se bem é certo que todos esses pontos foram muito positivos para a OEA, o conflito em si revela algumas fragilidades e lacunas que a instituição não tem podido cobrir de maneira mais eficiente, justamente pela não existência de desenvolvimentos institucionais.

Talvez como resultado da ausência de conflitos inter-estatais no sistema inter-americano em quase 15 anos, ou ameaça destes, a OEA descuidou em desenvolver instituições que atentem para a prevenção de conflitos daquela natureza. As estruturas institucionais desenvolvidas para operacionalizar o conceito de segurança multidimensional, que aponta para novos tipos de ameaças tais como narcotráfico, fome, instabilidade política, desastres naturais, terrorismo, entre outros, e que está muito próximo de um conceito de segurança humana, descuidaram bastante de potenciais conflitos entre estados. Em outras palavras, a organização não desenvolveu mecanismos de monitoramento dessas ameaças e conflitos. O conflito diplomático entre o

16. BBC-Brasil, "Equador diz que crise com Colômbia foi resolvida", <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reportbb>, consultado em 22/10/2008.

17. BBC-Brasil, "Brasil condena violação de território e quer comissão da OEA", http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_amorimcolombiadb.shtml, consultado em 22/10/2008.

Equador e a Colômbia parece muito bem refletir essa ausência de mecanismos de monitoramento e prevenção de conflitos. Nesse sentido, o documento da Comissão que visitou o Equador e a Colômbia aponta uma recomendação da maior importância relacionada com a prevenção de conflitos inter-estatais, *study of a possible bilateral early warning system* (“estudo de um possível sistema bilateral de alerta”, tradução nossa)¹⁸. Na verdade esse sistema de alerta poderia ser não *ad hoc* ou pontual, tendo uma abrangência não bilateral e circunstancial, porém apontando para o conjunto das relações inter-estatais do sistema inter-americano.

O conflito diplomático entre o Equador e a Colômbia também chamou a atenção para outro aspecto que a OEA parece ter descuidado, a problemática das fronteiras, que é um ponto delicado especialmente na América do Sul dado que esta sub-região contempla várias tríplexes fronteiras¹⁹. Isso porque exatamente algumas dessas fronteiras, apontam para uma multiplicidade de problemáticas, que se encaixam bem no conceito de segurança multidimensional da OEA. O caso das fronteiras entre o Equador e a Colômbia é muito significativo, o conflito entre grupos guerrilheiros da FARC, dos paramilitares das denominadas Autodefesas da Colômbia (AUC) e dos grupos de narcotraficantes pressionam as fronteiras equatorianas e colombianas (Villa, 2008). “As fronteiras equatorianas são particularmente vulneráveis ao tráfico de drogas, armamentos e casos relacionados, devido à sua proximidade com os departamentos de Putumayo e Nariño [no sul da Colômbia], locais onde são cultivados 37% da coca no país” [E] De outro lado, “As autoridades militares colombianas queixam-se de que pelo menos 50% da munição que entra na Colômbia venha pelo Equador” (*International Crisis Group*, 2003).

Nesse sentido, embora o relatório de 2007 do Secretário-Geral da OEA apontasse que “A segurança multidimensional tem se transformado em uma área de crescente preocupação para a Secretaria Geral” no entanto, a principal preocupação com as problemáticas inseridas no conceito estão mais encaminhas para o controle do abuso das drogas através da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso das Drogas (CICAD); com a pro-

18. Ver documento: *Report of the OAS Commission that visited Ecuador and Colombia*, OAS, March 17, Washington DC

19. Por exemplo na América as tríplexes fronteiras são um fato muito comum: O Brasil possui nove tríplexes fronteiras; a Argentina, a Bolívia e o Chile possuem quatro; o Paraguai, a Colômbia, a Venezuela e os demais países ao norte do continente sul-americano possuem três tríplexes fronteiras cada um.

blemática da capacitação e assistência técnica em programas antiterroristas através de programas coordenados pelo Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE); e as minas antipessoais através do Programa de Ação contra Minas Antipessoais (AICMA), especialmente países como a Colômbia, Equador, Peru e a Nicarágua. Em outras palavras, a OEA pouco tem avançado na construção de instituições que tornem operacional o conceito de segurança multidimensional, que lidem com problemáticas que se vinculam com os impactos que as fronteiras hemisféricas têm nas relações entre seus membros²⁰.

Há um terceiro ponto vulnerável, revelado pelo conflito Equador-Colômbia, que está também relacionado aos aspectos de segurança: há uma escassa atenção da OEA, e escasso desenvolvimento institucional, para os conflitos regionais que envolvem atores governamentais e não governamentais, isto é, existem escassos mecanismos de atuação institucional para conflitos intra-estatais com potencialidades de efeito *spill over* para outros países, do qual talvez o conflito diplomático Equador e a Colômbia tenha sido o mais contundente exemplo de transbordamento.

Especialmente o conflito colombiano mostrou que as possibilidades do *spill over* na sub-região andina, região esta que na década de 1990 transformou-se na mais instável sub-região do sistema interamericano, levanta a questão da ausência de mecanismos de monitoramento que atentem para cenários e sistemas de prevenção que levem em conta atores de diferente natureza. Curiosamente naquela área sul-americana aparecem os dois conflitos mais ativos entre agentes governamentais e não governamentais do sistema interamericano. O conflito colombiano, o mais intenso conflito inter-estatal do sistema interamericano, que envolve governo e grupos armados não governamentais de diferente natureza, sejam eles grupos guerrilheiros, de narcotraficantes ou paramilitares. O caso do Peru é outro caso de conflito intra-estatal na região andina, sobretudo após o ressurgimento de atividades do Sendero Luminoso e do MRTA nos últimos anos²¹. Conflitos dessa natureza contribuíram para que a base de dados de UPSALA incluísse a Colômbia e o Peru na lista dos maiores conflitos armados no mundo (ambos de natureza

20. OEA/Ser.P3 AG/doc.4757/07, Informe Anual del secretario General, (De marzo a diciembre de 2006), junio de 2007 (original em español).

21. Ver: (*Latin America Security & Strategic Review*, november, 2007, p. 6-7; (*Latin America Security & Strategic Review*, October, 2007, p. 9); *Latin America Security & Strategic Review*, May, 2008, p. 6.)

intra-estatal. Desde 2001, esses dois conflitos intra-estatais mais o conflito dos Estados Unidos no Afeganistão e Iraque, que é considerado de natureza sistêmica são reportados pela UPSALA como os únicos três conflitos ativos nas Américas²². A atuação da OEA tem sido discreta, limitando-se a participar da Missão da OEA de Apoio ao Processo de Paz em Colômbia (MAPP/OEA), no entanto deve ser sublinhado que a instituição tem auxiliado bastante nas negociações do governo colombiano para a desmobilização do grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colômbia (AUC).

Embora essas três fragilidades apontadas, a atuação da OEA, no conflito diplomático de Equador e Colômbia, foi um importante teste da capacidade de algumas de suas instâncias institucionais em gerar respostas a situações de crises que envolvem os chamados assuntos *hards* da agenda internacional, como a questão da violação das fronteiras, portanto conflitos diplomáticos inter-estatais. Por outro lado, mostrou qual era a capacidade da organização em gerir conflitos complexos que envolvam agentes governamentais e não governamentais, e que envolvam fortes disputas de posições diplomáticas. Foi também um importante momento para a OEA mostrar se tinha capacidade de desenvolver instrumentos institucionais de governança e resolução de conflitos que resultassem em normas e acordos de compromisso dos estados envolvidos.

4. CONCLUSÃO

É o papel da OEA pouco concreto quanto a seus objetivos? Claro que a instituição não age com eficácia em cada um dos campos em que administra politicamente o sistema interamericano. A instituição, no entanto, tem sido capaz de articular alguns consensos que não podem desconsiderados. Assim, embora a OEA tenha uma atuação discreta, os processos atuais nos quais atuam a sua rede de instituições que atuam no sistema inter-americano mostram não só a adequação da OEA a problemas reais do continente como uma atuação com maior capacidade de desenvolver e articular políticas, con-

22. Durante muitos anos a base de dados do Departamento de Paz e Conflito da Universidade de Upsala [Upsala Conflict Data Base (UCDP)], que é talvez a maior base de dados no mundo sobre conflitos ativos, tem publicado na edição anual do SIPRI Yearbook os resultados anuais de suas pesquisas. Para as informações sobre a Colômbia e o Peru veja-se: Ver Harbon & Wallenstein, 2007. p. 123-4); Stepanova, 2008 p. 4.); ver também: *UCDP- charts and graphs* - http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/graphs/charts_and_graphs.htm.

senso e ações entre seus membros. Em outras palavras, *se a OEA obteve um ganho, foi que conseguiu construir um regime de governança legítima entre seus membros, ponto esse que era fortemente questionado nos anos da Guerra Fria.*

Embora deva reconhecer-se que nem todas as instituições originadas no período pós-Guerra Fria tenham objetivos muito consistentes, e, portanto, resultados coerentes, a OEA tem conseguido desenvolver mecanismos de governança com maior poder de *enforcement* em temáticas intra-estatais do que inter-estatais. O paradigma das temáticas do primeiro tipo é representado pela construção de um sistema institucional de regimes democráticos, de efetiva atuação em processos reais de instabilidade política. Mas a fragilidade fundamental da OEA continua a ser com a administração de processo inter-estatais, sejam estes bilaterais ou não, especialmente os relacionados com as temáticas de segurança e fronteiras. A instituição tem um déficit forte de sistemas de prevenção e monitoramento de potenciais conflitos entre governos, ou de governos com grupos não governamentais, que conferem à sua atuação nesse campo uma particularidade bastante *ad hoc*.

Contudo, um balanço da atuação da instituição deve reconhecer que a OEA continua a ser o principal fórum em que atores estatais, e por vezes alguns não estatais, tentam revestir de legitimidade ações políticas internas ou externas com impacto regional ou hemisférico.

Rafael Duarte Villa | Professor do departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, e coordenador acadêmico do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP (NUPRI).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Committee on Foreign Relations of the United States (Senate). The Impact of the American Servicemembers Protection Act on Latin America, March, 2006.
- DIAMINT, R. Terrorismo e democracia nas Américas. (s/l): Forum Interparlamentar das Américas, 2003, pp. 1-13.
- FARER, T. Collectively defending democracy in the western hemisphere: introduction and overview. In: FARER, T(ed.) *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- GOLDBERG, D. Is there a democratic regime evolving in the western hemisphere? Some lessons from the 1990's. Mimeo. Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington, 2001.
- HARBON, L. & WALLENSTEIN, P. Appendix 2A – patterns of major armed conflicts, 1990-2006. SIPRI Yearbook 2007. New York: Oxford University Press, 2007
- International Crisis Group. Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade. Relatório sobre a América Latina. Bogota: IGC, 2003.
- Latin America Security & Strategic Review*, Government rattle guerrilla actions, november, 2007;
- Latin America Security & Strategic Review*, Crash with sendero guerrillas, October, 2007;
- Latin America Security & Strategic Review*, MRTA portrayed as revived security threat, May, 2008.
- OEA/ CONSELHO PERMANENTE / COMISSÃO DE SEGURANÇA HEMISFÉRICA (2007). Projeto de resolução: seguimento da Conferência Especial sobre Segurança. (Apresentado pela Delegação do México e aprovado na sessão de 11 de maio de 2007).
- STEPANOVA, E. Trends in armed conflicts. In: SIPRI Yearbook 2008 (Summary), 2008.
- VILLA, R. D. *Da Crise do Realismo à Segurança Global Multidimensional*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.
- _____. The Colombian Conflict and Political Tensions. Information Bulletin by the group for conjuncture analysis, IRI USP, maio 2008, p. 1-3.
- YOUNG, O. A Eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, J. e CZEMPIEL, E.O. (eds.) *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial/UnB, 2000.