

Percepções sobre a oea na política externa brasileira

Avance de investigación en curso

Globalización, integración regional y subregional

Juliano A. S. Aragusuku (Unicamp)

Tullo Vigevani (Unesp)

Resumen

Ao longo dos últimos anos, observamos mudanças nas percepções acerca da inserção internacional do Brasil em razão de seu crescimento econômico. Consequentemente, mudam também as percepções sobre sua atuação no continente americano. Adicionalmente, mudanças importantes afetam o hemisfério no início do século XXI: declínio relativo da influência estadunidense na região, que passa a concorrer com fluxos financeiros e comerciais provenientes da Ásia. Simultaneamente, países americanos passam a estimular organizações específicas (Unasul, CELAC). Todas essas variáveis afetam o quadro institucional tradicionalmente utilizado para discussão e solução de questões hemisféricas, a Organização dos Estados Americanos (OEA), contribuindo para sua erosão. Frente a esse cenário, o objetivo do trabalho proposto é analisar a posição do governo brasileiro em relação à OEA no período.

Palabras claves: Política externa brasileira; relações interamericanas; OEA.

Percepções sobre a OEA na política externa brasileira

1. Introdução

O Brasil inseriu-se nos processos de integração e coordenação política, com maior ou menor intensidade, administrando a manutenção de sua autonomia. A inserção no Mercosul e na Unasul foram mais ou menos profundas em razão da vontade brasileira de resguardar determinado grau de autonomia, que ao longo das últimas décadas passou por mudanças e reformulações (autonomia pela distância, pela participação, pela diversificação¹). Ao estudarmos o âmbito hemisférico, abrangendo as Américas, é necessário considerar outras variáveis que inferem de forma decisiva na ação brasileira.

Uma variável da maior relevância merece atenção. Ela implica a possibilidade de constrangimentos para a autonomia da política externa brasileira. Qualquer seja o aspecto da análise das relações hemisféricas, há um ator suficientemente forte para colocar constrangimentos: os Estados Unidos. Tradicionalmente, parte das relações interamericanas realizam-se num quadro institucional bem definido: a Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde a sua criação em 1948, e no decorrer da segunda metade do século XX, a OEA foi em boa medida utilizada como instrumento da política externa dos Estados Unidos. Estes tiveram sucesso ao promover a ideia do conflito ideológico bipolar, incorporando grande parte dos países da região dentro de sua área de influência, contraposta à área liderada pela então União Soviética. A OEA também foi instrumento do conflito, o que a caracteriza particularmente durante a década de 1960. Para compreender a ação brasileira no hemisfério, especificamente na OEA, é necessário compreender suas relações com os Estados Unidos. Não apenas, é preciso lembrar que a memória institucional e popular no Brasil ficou marcada, no tocante à OEA, a alguns episódios vistos como negativos. Entre eles, a resolução da VIII Reunião de

¹ Cf. Vigevani and Cepaluni, 2011.

Consulta de Ministros das Relações Exteriores, de janeiro de 1962, em Punta del Este, decretando a suspensão/expulsão de Cuba e a participação do Brasil durante o governo militar do General Castello Branco na Força Interamericana de Paz, com contingente significativo, que ocupou a República Dominicana de maio de 1965 a setembro de 1966.

2. OEA e os dilemas da ação hemisférica

A ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A presença da maior potência do mundo ao longo de todo o século XX no coração das relações hemisféricas sugere em si mesmo um desafio para o exercício da autonomia nessa esfera. Neste início de século XXI fatos novos surgem, particularmente a possibilidade de mudança gradual no equilíbrio internacional. O que importa aqui sinalizar, pelas consequências que poderia ter nas relações hemisféricas, é o declínio relativo dos Estados Unidos. Também importante é ter em conta o significado que poderia vir a ter a presença chinesa, econômica, política e mesmo estratégica (Vadell, 2011). De todo modo, as consequências desse processo a longo prazo não são claras, tampouco sua influência sobre os fenômenos de integração. A análise da posição brasileira no hemisfério deve ter em conta esse conjunto de fatores, que provavelmente explicam ambiguidades. Por um lado, a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a fortalecer a autonomia frente aos Estados Unidos, e, por outro, a manutenção do interesse pela OEA como foro de discussão de alguns temas, inclusive o da relação política com os Estados Unidos. A OEA é um *locus* para o desenvolvimento dessas relações, mas está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte dessas relações são tratadas em foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos.

Mesmo no âmbito da OEA, observa-se uma diminuição da influência norte-americana, para alguns autores tratada como desinteresse. De acordo com Herz (2011), a organização não pode mais ser vista como um instrumento da política externa norte-americana como no passado. “The shift toward the left in many countries, the diversification of their foreign policies, the abyss between the main US interests and objectives for the region, such as drugs, terrorism, and migration, and the focus of Latin American governments, apart from the lack of a clear strategy emanating from Washington, put the United States in a very different position in the hemisphere. Thus the meaning of multilateralism within the OAS has gradually changed” (Herz, 2011: 34). A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta grandes ambiguidades. Por um lado, parece diminuir, particularmente pela ausência de políticas para a região, mas, por outro, ela continua de grande significado. Para medir esse grande significado, veja-se que no ano fiscal de 2012, 42%² do orçamento ordinário da OEA corresponde à contribuição norte-americana (Meyer, 2013). Esse peso não se modificará no curto e médio prazo visto que as cotas relativas a cada país obedecem a critérios vinculados ao peso das próprias economias.

Russell e Tokatlian (2007: 22), ao discutirem as possíveis estratégias da América Latina frente aos Estados Unidos, consideram que para os países da região é útil: “O multilateralismo vinculante (que) implica a utilização das instituições internacionais para se opor a propostas ou ações dos Estados Unidos que violem a legalidade internacional, e para induzi-los, com outros países, a aderir a acordos e regimes internacionais que necessitem a sua participação para ser eficientes, assim como concertar com outros países a fim de ampliar a capacidade de ação coletiva frente a Washington”. Essa análise contribui à explicação da perspectiva geral da política brasileira. Mas não ajuda a explicar a posição frente à OEA, pela especificidade das relações dentro desta organização. No caso da organização hemisférica, vista a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de

² US\$ 67,5 milhões.

Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam evidentes dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum.

O desenvolvimento econômico e político brasileiro na década 2000 foi importante, mas não permite vislumbrar atenuação forte na assimetria com os Estados Unidos. Por isso, apesar de manifestações jornalísticas que apresentavam o *Brazil: a new counterweight to the United States*³ naquela década, não é possível perceber de parte dos governos brasileiros o objetivo de competir nem de criar blocos antagônicos. Buscam negociar, contrapor-se partindo do pressuposto dos interesses nacionais, que incluem o combate à miséria, a diminuição das desigualdades que persistem, a defesa de políticas adequadas de proteção ambiental preservando as políticas de desenvolvimento, etc.. Algumas vozes norte-americanas parecem reconhecer isso.

É tempo de trabalhar de forma mais próxima com o Brasil na busca dos interesses em comum relativos ao fortalecimento da governança global, da promoção da estabilidade regional, da proteção ao meio ambiente e à saúde pública, da liberalização e expansão do comércio internacional na agricultura e nos serviços e na segurança energética (Lowenthal, 2008: 37-38).

Existe uma geral constatação de que há um bom relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos nas últimas décadas, pelo menos desde 1990, que não se modificou nos governos do Partido dos Trabalhadores. As relações bilaterais têm tido contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica do unilateralismo norte-americano, sem impedir políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). No campo econômico e comercial, houve disputas, como o recurso brasileiro contra os subsídios norte-americanos ao algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC), julgada definitivamente pelo seu Órgão de Solução de Controvérsias favoravelmente ao Brasil em junho de 2008. Em geral disputas inseridas no quadro de controvérsias "normais" entre países. Ao mesmo tempo, há espaço para falta de sintonia. O que devemos considerar importante, para a análise da posição brasileira frente à OEA, é que um dos campos onde essa falta de entendimento tem se feito sentir com intensidade é justamente no campo das relações hemisféricas. "Mas não há dúvidas de que o período desde 2009 tem evidenciado a distância fundamental que separa Brasil e Estados Unidos quando o tema é a gestão da ordem regional nas Américas" (Castro Neves e Spektor, 2011: 149). Para os governos brasileiros, a consequência é o debilitamento da instância que deveria abrigar institucionalmente essas relações, a OEA. A existência na América Latina, particularmente entre alguns países da América do Sul, de posições que coincidem na busca de maior autonomia frente aos Estados Unidos, acaba fortalecendo a percepção brasileira de parcial enfraquecimento da OEA.

Não se pode falar em políticas convergentes entre os países que colocam a autonomia no centro das preocupações, pois a política externa desses países difere em grande medida. A crise da OEA não é nova. Em diferentes momentos históricos ela se debilitou. Mas podemos afirmar que, desde a crise de Honduras de julho de 2009, a OEA enfrenta diversas dificuldades para manter-se como referência institucional para as relações hemisféricas. Ao longo dos últimos anos, o Brasil adotou uma postura para a gestão das relações hemisféricas que não era compatível com as posições norte-americanas. No conjunto das relações interamericanas, essa falta de compatibilidade confluiu para o impasse que é observado simultaneamente como causa e sintoma de enfraquecimento da OEA. Naquilo que concerne às posições brasileiras, destaca-se a crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da Usina Hidroelétrica de Belo Monte em abril de 2011, e a posição na VI Cúpula das Américas em abril de 2012, quando a totalidade dos países latino-americanos deixaram os Estados Unidos, e parcialmente

³ Brazil: a new counterweight to the United States. *Times*, Estados Unidos, 20 de setembro de 2009.

o Canadá, isolados na sustentação da posição de não participação de Cuba nas cúpulas seguintes e de não apoiar a reivindicação argentina no tocante à sua soberania sobre as Ilhas Malvinas/Falklands.

No tema dos direitos humanos, particularmente da CIDH e da Corte Interamericana de Justiça, havia muitos anos que a posição brasileira lhes era simpática. Em 2009 o Ministro das Relações Exteriores, Amorim (2009: 74), ao discutir a posição do país no tocante ao estado dos direitos no mundo, escrevia que especialmente em relação ao sistema interamericano "são reais os impactos que esses mecanismos de garantia podem provocar no cotidiano das pessoas dos países que reconhecem sua competência. Os principais temas levados ao sistema interamericano têm relevância direta na vida de grande número de pessoas, como segurança pública, condições carcerárias, racismo, direitos indígenas e proteção de defensores de direitos humanos". O recurso de pessoas físicas e associações brasileiras à Comissão foi importante no período do regime militar. Inúmeros casos foram considerados, desde o de Olavo Hanssen, iniciado em 1970, até o Caso da Guerrilha do Araguaia julgado em 2010. Alguns desses casos serviram no período do regime militar a debilitá-lo.

No ano de 2011, a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, importante obra de infraestrutura do governo brasileiro desenvolvida no âmbito do Projeto de Aceleração do Crescimento (PAC), foi objeto de medida cautelar (MC 382/10) de parte da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A medida cautelar foi outorgada a favor de membros de comunidades indígenas da bacia do Rio Xingu, no Pará. Através da medida, a CIDH solicitou a suspensão imediata do processo de licenciamento do projeto da Usina Hidroelétrica Belo Monte e a adoção de "medidas para proteger a vida e a integridade pessoal dos membros dos povos indígenas" (OEA, 2011). Essa medida gerou reação dura do governo Brasileiro, que através do Ministério das Relações Exteriores, considerou "as solicitações da CIDH precipitadas e injustificáveis." (Brasil, 2011) Concretamente, o governo convocou de volta ao país o embaixador que representava o Brasil na OEA, Ruy Casaes, e suspendeu a candidatura a uma das vagas na CIDH, para a qual era potencial candidato Paulo de Tarso Vannuchi. Suspendeu também, por ordem da presidenta Rousseff, o repasse de verbas à entidade previsto para o ano⁴. A suspensão da cota anual brasileira, seis milhões de dólares, 6% do orçamento, agravou as dificuldades financeiras da OEA no ano de 2011⁵.

A reação brasileira foi em grande medida personificada na figura da presidenta. Sotero, através de entrevistas realizadas com funcionários do governo brasileiro não identificados, apresentou dois motivos principais para as duras reações de Dilma Rousseff: 1) "Belo Monte [...] es, a los ojos del Gobierno y de una parte importante de la sociedad brasileña, un proyecto estratégico prioritario y modelo de desarrollo sostenible de la Amazonia" (p. 109); 2) "el hecho de que la petición [...] se basara en una demanda por la protección de los derechos humanos [...]. Rousseff – ex-prisionera política, torturada de forma bárbara por el régimen militar – no recibe bien las lecciones sobre derechos humanos." (Sotero, 2012: 110). De fato, o tema é polêmico na sociedade brasileira. O governo e parte importante da sociedade considerou a medida cautelar uma interferência na soberania nacional e na autonomia do país para definir suas políticas de desenvolvimento. Setores da sociedade civil, sobretudo os mobilizados em favor das populações indígenas e ribeirinhas consideraram positivamente a medida cautelar. A crítica à posição do governo aconteceu em alguns setores. No âmbito acadêmico, Ventura e Cetra (2013: 50), argumentam contra a posição do governo, buscando sinalizar sua contradição: "Por tudo isso, é curioso que se perceba como 'ingerência externa' uma medida internacional que recomenda a suspensão do licenciamento de uma obra em nome dos direitos humanos, e não a decisão nacional de realização, a qualquer custo, de uma obra que pretende facilitar a atração de investimentos estrangeiros. Observe-se, então, no caso de Belo Monte, a absoluta artificialidade da dicotomia *externo/interno*. No

⁴ Folha de S. Paulo. Dilma retalia OEA por Belo Monte e suspende recursos. 30 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me3004201117.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

⁵ O Estado de S. Paulo. Calote brasileiro obriga OEA a apertar o cinto. 4 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,calote-brasileiro-obriga-oea-a-apertar-o-cinto,-806427,0.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.

caso do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o recurso de indivíduos, grupos e organizações a mecanismos institucionalizados de proteção de direitos humanos representa exatamente o contrário de qualquer forma de imperialismo".

Na época, o governo brasileiro encaminhou relatório à CIDH indicando todos os procedimentos realizados para a implementação das obras de Belo Monte:

[...]realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, em especial “estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento”, com a devida consulta a essas comunidades. Coube aos órgãos competentes para tanto, IBAMA e FUNAI, a concretização de estudos de impacto ambiental e de consultas às comunidades em questão, em atendimento ao que prevê o parágrafo 3º do artigo 231 da Constituição Federal. (Brasil, 2011)

No dia 29 de julho de 2011, a CIDH alterou o teor da medida cautelar sobre Belo Monte, eliminando a instrução para suspensão imediata da construção da Usina Hidroelétrica. Em setembro do mesmo ano, o governo brasileiro recebeu uma carta de retratação da CIDH, colocando ponto final ao impasse⁶. De acordo com o ministro-chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República do Brasil, Gilberto Carvalho, “naquele momento nos empenhamos em demonstrar que, de fato, a construção de Belo Monte – ainda que houvesse problemas – teve todo o processo de consulta, todo o processo de audiências públicas feito dentro daquilo que a lei determinava. Conseguimos demonstrar isso, tanto que a obra continuou e essa tensão foi superada.”⁷

Essa questão relaciona-se diretamente com a posição brasileira no processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Ao longo do ano de 2011, no contexto do conflito gerado pelo tema de Belo Monte, foi instaurado na OEA, um grupo de trabalho para discutir o processo de reforma. Esse processo gerou um intenso debate. Muitos observavam na ação do Brasil, acompanhada, mas com ênfases às vezes fortemente distintas, por Argentina, Equador e Venezuela, o objetivo de limitar a autonomia da CIDH. Boaventura de Sousa Santos (2012), por exemplo, enxergou na ação desses países o abandono da defesa dos direitos humanos em prol do desenvolvimento.

Para o governo brasileiro, aos menos para setores importantes dele, a preocupação dos promotores da reforma estava na instrumentalização dos direitos humanos como ferramenta política, relativizando princípios fundantes do sistema internacional e hemisférico: soberania e não-intervenção. Garcia, assessor especial da Presidência da República do Brasil, escreveu que se devem “proteger os direitos humanos sem recorrer à sua politização, que discrimina países pobres ou em desenvolvimento, e ser condescendente para com as graves violações cometidas por grandes potências; enfatizar o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados” (Garcia, 2013: 65).

Paulo Vannuchi e Cristina Cambiaghi (2012) sintetizaram uma explicação da posição brasileira: A falta de universalidade repercute fundamentalmente no problema da supervisão do cumprimento das decisões do Sistema pelos órgãos políticos da OEA. A posição do Estado brasileiro tem considerado haver um risco grave de seletividade (mesma doença responsável pela paralisação da Comissão de Direitos Humanos da ONU, em Genebra, antes de se converter em Conselho) no âmbito regional americano.

Não podem ficar em segundo plano as discussões para equacionar a quebra de isonomia ou, pelo menos, a assimetria que resulta das propostas que possibilitam a alguns Estados que não são partes no Pacto de São José e/ou não reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte, venham, por meio dos órgãos políticos superiores da OEA, ou pelo seu relevante papel no financiamento do sistema de proteção aos

⁶ O Globo. OEA volta atrás sobre Belo Monte. 15 de setembro de 2011. Disponível em: <http://pib.socioambiental.org/es/noticias?id=106184&id_pov=19> Acesso em 28 mai. 2013.

⁷ Agência Brasil. Eleição de Vannuchi para comissão da OEA reconhece políticas brasileiras de direitos humanos, disse ministro. 7 de junho de 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-07/eleicao-de-vannuchi-para-comissao-da-oea-reconhece-politicas-brasileiras-de-direitos-humanos-disse-mi>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

direitos humanos, atuar como fiscais e garantidores do cumprimento das decisões do Sistema, sem se submeterem a ele. (Vannuchi e Cambiaghi, 2012: 20)

Em março de 2013, foi finalizado o processo de reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, sem que fossem aprovadas grandes alterações. A posição brasileira favorável à autonomia e independência da CIDH deve ser entendida como a busca de compromisso entre oposição intensa às formas de atuação precedentes da Comissão e a defesa para ela de um mandato forte. Postura mais apaziguadora se comparada às iniciais apresentadas para a discussão da reforma do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, iniciado no auge do episódio de Belo Monte. De fato, mesmo em situações de tensão como descrevemos, a posição do Brasil manteve o respeito pelos acordos, tratados e convenções ratificadas. Durante a 43^a Assembleia Geral da OEA, Paulo Vannuchi, candidato brasileiro, foi eleito para uma das sete vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A presidenta Rousseff afirmou que “sua capacidade de trabalho, seu empenho e dedicação asseguram que dará contribuição relevante à OEA e ao compromisso brasileiro com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (BRASIL, 2013a). O Ministério das Relações Exteriores emitiu nota afirmando que “a eleição do candidato brasileiro à CIDH fortalece o compromisso do Brasil com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” (Brasil, 2013b).

A respeito da posição brasileira frente ao Mercosul e à Unasul, o governo considera que seu papel e seus interesses têm nelas instrumentos mais adequados para a ação internacional. Inclusive poderia vir a tê-lo no tocante a questões que são historicamente atribuições da OEA. Isso tem duas razões principais que de algum modo convergem: a) a ação crescente do Mercosul e da Unasul em relação a temas como democracia, paz regional, meio ambiente, delitos transnacionais, desenvolvimento regional e também, surgindo na pauta, direitos humanos, mesmo considerando a ainda baixa institucionalidade em relação a esse item; b) a erosão do sistema interamericano que apresentaria fissuras difíceis de serem superadas a curto prazo.

Não houve grandes mudanças na primeira década do século XXI e nesses primeiros anos da segunda década no sistema interamericano. Nenhum rompimento forte, em particular do ponto de vista do Brasil. Mas é inevitável observar que alguns acontecimentos contribuíram para a erosão da OEA como quadro institucional das relações interamericanas. No plano das relações entre os Estados, mais devastadores foram os efeitos proporcionados pelos impasses que marcaram o fracasso da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena em abril de 2012. Em mensagem oficial ao Congresso Nacional no início de 2013, Dilma Rousseff afirmou que “O Brasil participou da VI Cúpula das Américas, realizada em Cartagena das Índias, em 14 e 15 de abril, e apoiou debate franco e aberto sobre temas como Cuba, Malvinas e o problema mundial das drogas” (Brasil, 2013c: 293). Cuba e as Malvinas tornaram-se temas cruciais para o impasse da Cúpula. A afirmação do governo relativa a “debate franco e aberto”, sinaliza claramente como política do Estado a existência de divergências cuja superação não é percebida como possível a curto prazo.

A discussão sobre Cuba decorreu do descontentamento por parte dos governos latino-americanos em relação à não inclusão do país na Cúpula. A resolução de janeiro de 1962, que decretou a suspensão/expulsão de Cuba da OEA, perdeu validade a partir da resolução aprovada por maioria na 39^a Assembleia Geral da OEA, em junho de 2009. No caso, o procedimento de aprovação, que exige maioria de dois terços de países, operou contrariamente ao interesse do governo norte-americano. A resolução da assembleia estabelecia que a participação cubana na OEA seria o resultado de um processo de diálogo respeitando as práticas, propostas e princípios da OEA. Cuba não participou da Cúpula de Cartagena em 2012, que formalmente não é uma reunião da OEA, assim como não havia participado das cúpulas de chefes de Estado e de governo das Américas iniciadas em 1994 em Miami, durante a presidência Clinton. O debate sobre a participação cubana nos encontros seguintes gerou divergências inconciliáveis, bloqueando a agenda. Os Estados Unidos, com apoio do Canadá, permaneceram irredutíveis, firmes em sua posição de impedir a presença cubana nas próximas

reuniões. Todos os países latino-americanos, com diferentes ênfases defenderam a perspectiva de não haver novas cúpulas sem presença cubana. O Brasil fez parte ativa da posição latino-americana. Posição compartilhada igualmente pelos países da ALBA (Venezuela, Equador, Bolívia e Nicarágua) e pelos países que têm relações políticas e econômicas estreitas com os Estados Unidos, como Colômbia, Chile e México. O consenso latino-americano neste tema demonstra-se pela participação cubana na CELAC. Para o Brasil, em particular para a diplomacia, a posição na questão cubana tem raízes históricas. Importante lembrar que o Brasil foi um dos países que se posicionaram contra a expulsão de Cuba da OEA na VIII Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores de janeiro de 1962 em Punta del Este, com voto de abstenção. Ao defender a neutralização de Cuba, o então ministro das relações exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, enfrentou “a oposição dos Estados Unidos, que recorreram a todos os expedientes de ameaça, corrupção e chantagem, a fim de impor suas pretensões aos países latino-americanos” (Bandeira, 1978: 47). Naquela ocasião, os Estados Unidos obtiveram sucesso, aprovando por maioria a suspensão/expulsão de Cuba da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, a condenação do marxismo-leninismo como regime de governo nas Américas e o bloqueio comercial a Cuba. A crise dos mísseis em outubro de 1962 levou o presidente Goulart a declarar que apoiaria os Estados Unidos caso a situação fosse levada às últimas consequências.

No que se refere à questão das ilhas Malvinas/Falklands, a posição brasileira tem sido historicamente de apoio à reivindicação da soberania argentina. O governo brasileiro vem reiterando esse ponto de vista. Em declaração à imprensa após encontro com Cristina Kirchner em Brasília em julho de 2011, Rousseff afirmou que “ocasiões como esta sempre oferecem o ensejo de reiterar nossa solidariedade em relação à demanda do governo e do povo argentinos, de soberania sobre as Ilhas Malvinas.”⁸ Posição coordenada com os países do Mercosul, mas, como acabamos de ver, compartilhada unanimemente na América Latina.

3. Considerações Finais

Provavelmente a soma dos problemas enfrentados nas relações hemisféricas expliquem a posição brasileira. Não pode ser classificada de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Essa posição brasileira ajuda a explicar a conclusão da VI Cúpula das Américas⁹. O perfil baixo, assim como o também existente perfil baixo de parte dos Estados Unidos, contribui à explicação da opção pela não elaboração de uma declaração final naquela cúpula.

Em relação ao tema dos direitos humanos, tampouco deve ser identificada uma oposição de princípio de parte do Brasil. Na sociedade civil brasileira, o Sistema e a Comissão são reconhecidos, o vimos também de parte do governo, como instrumento importante. O Brasil tem longa tradição de incentivo a posições hemisféricas de defesa dos direitos humanos. Na conferência de 1948 em Bogotá, quando foi criada a OEA, a delegação brasileira “propôs a criação de um órgão judicial internacional que promovesse os direitos humanos no continente (Ventura e Cetra, 2013: 1). A posição frente ao sistema hemisférico é objeto de confronto na sociedade, com consenso em geral para a sua sustentação. As organizações de defesa de direitos humanos encontram no Sistema Interamericano (SIDH) uma estrutura que deve ser preservada. Refletindo essas posições, Ventura e Reis (2013) afirmam “que o

⁸ Declaração à imprensa concedida pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, em conjunto com a presidenta da Argentina, Cristina Kirchner - Brasília/DF, 29 de julho de 2011, disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/declaracao-a-imprensa-concedida-pela-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-conjunto-com-a-presidenta-da-argentina-cristina-kirchner>>.

⁹ O Estado de S. Paulo. Impasse sobre Cuba e Malvinas impede declaração final na Cúpula das Américas. 15 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,impasse-sobre-cuba-e-malvinas-impede-declaracao-final-na-cupula-das-americas,861444,0.htm>>. Acesso em 28 mai. 2013.

recente ataque do governo federal ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos foi um desserviço às gerações futuras".

Provavelmente, a afirmação de Vannuchi e Cambiaghi (2012: 12) de que é "importante salientar que não interessa às Américas um sistema sobrecarregado, inadequadamente financiado e questionado quanto ao equilíbrio e à eficácia de suas decisões" reflita uma posição razoavelmente consensual. Isto é, trata-se de trazer ao Sistema os elementos que lhe dariam maior eficiência e equilíbrio. Em última instância, como frente à totalidade das questões hemisféricas e da OEA, se trataria de "refletir quanto aos critérios de seleção dos casos e o impacto real que as decisões a eles relacionadas terão no contexto regional". Mais uma vez a preocupação parece que se volta à busca do equilíbrio, da tentativa de redução de assimetrias, de evitar a prevalência de interesses de países específicos ou de grupos de interesses. Como analisamos, parece que a posição visa confluir no objetivo de enfraquecimento do unilateralismo. De todo modo, é certo que diferentes temas acabam encontrando-se. Há temas setoriais de grande significado, mas a crise geral do sistema, sua dificuldade para encontrar soluções minimamente consensuais, parece realimentar no Brasil a posição de baixo perfil, ao menos em relação à possibilidade de políticas cooperativas continentais de tipo multilateral. Como mecanismo compensatório, explica-se a ênfase na melhora das relações bilaterais *vis-à-vis* os Estados Unidos. E o esforço pela construção de instituições latino-americanas e sul-americanas.

Referências bibliográficas

- Amorim, Celso, (2009). "O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva." *Política Externa* Vol. 18, n. 2. São Paulo: Paz e Terra.
- Bandeira, Moniz, (1978). *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil 1961-1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores, (2011) *Nota nº 142: Solicitação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da OEA*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/solicitacao-da-comissao-interamericana-de-direitos-humanos-cidh-da-oea>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores, (2012) *Nota nº 325: Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas – Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados – Brasília, 7 de dezembro de 2012*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-especial-sobre-a-questao-das-ilhas-malvinas-2013-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-2013-brasilia-7-de-dezembro-de-2012>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores, (2013b) *Nota nº 196: Eleição de Paulo Vannuchi à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/eleicao-de-paulo-vannuchi-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 07 jun. 2013.
- Brasil, Presidência da República Federativa do Brasil, (2013a) *Nota oficial à imprensa: Eleição de ex-ministro Paulo Vannuchi para uma das vagas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/notas-oficiais/nota-a-imprensa-39>>. Acesso em: 07 jun. 2013.
- Brasil, Presidência da República Federativa do Brasil, (2013c) *Mensagem ao Congresso Nacional, 2013*. Brasília: Presidência da República, 2013.
- Castro Neves, João Augusto, e Matias Spektor, (2011). Obama e o Brasil. In: Lowenthal, Abraham, Laurence Whitehead, e Theodore Piccone, eds.. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Garcia, Marco Aurélio, (2013). Dez anos de política externa. In: Sader, Emir, ed.. *Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- Herz, Mônica, (2011). *The Organization of American States (OAS): global governance away from the media*. London: Routledge.

- OEA. CIDH, (2013). *MC 382/10 – Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil*. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2013.
- Patriota, A. A., (2008). “O Brasil e a Política Externa dos EUA.” *Política Externa*, Vol. 17, No. 1 (Junho/Agosto): 97-109.
- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian, (2007). “A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos.” *Política Externa*, Vol. 16, No. 3 (Dezembro-2007/Febrero-2008): 7-27.
- Santos, Boaventura de Sousa, (2012). “Oitava carta às esquerdas: as últimas trincheiras.” *Carta maior*, 21 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5737>.
- Sotero, Paulo, (2012). “El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA.” *Revista CIDOB d’affers internacional’s*, No. 97-98 (Abril): 101-116.
- Vadell, Javier, (2011). “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico.” *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, No. Suplementar: 57-79.
- Vannuchi, Paulo, e Cristina Timponi Cambiaghi, (2012). “Sistema Interamericano de Direitos Humanos.” In: *Hemisfério em Transformação: Relações internacionais, multilateralismo e perspectivas para o aprofundamento democrático nas relações interamericanas*. São Paulo. 12-14 de novembro de 2012.
- Vigevani, Tullo, e Gabriel Cepaluni, (2011). *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp.
- Ventura, Deisy, e Raísa Ortiz Cetra, (2013). “O Brasil e o sistema interamericano de direitos humanos: de Maria da Penha a Belo Monte.” In: Silva Filho, José Carlos Moreira da, e Marcelo Torelly, eds.. *Justiça de transição nas Américas: olhares interdisciplinares, fundamentos e padrões de efetivação*. Belo Horizonte: Forum.
- Ventura, Deisy e Rossana Rocha Reis, (2013). “Direitos Humanos: um estorvo para as esquerdas?” *Le Monde diplomatique*. São Paulo, 7 janeiro 2013.