

A Organização dos Estados Americanos (OEA) na encruzilhada

Benoni Belli

Resumo: A Organização dos Estados Americanos (OEA) acaba de eleger um novo secretário-geral em um momento de incertezas para o multilateralismo. Com base na trajetória histórica da OEA, este artigo investiga os principais dilemas enfrentados pela Organização na atualidade com o intuito de apontar tendências que podem incidir sobre seu futuro. O artigo também aponta alguns fatores que podem ter impacto na busca de uma OEA mais eficiente e legítima.

Palavras-chave: OEA; multilateralismo; direito internacional; democracia; direitos humanos.

The Organization of American States (OAS) at the Crossroads

Abstract: The Organization of American States (OAS) has just elected a new Secretary General at a time of uncertainty for multilateralism. Based on the historical trajectory of the OAS, this article investigates the main dilemmas currently faced by the Organization with the aim of identifying trends that may affect its future. It also highlights some factors that might have an impact on the search for a more efficient and legitimate OAS.


Keywords: OAS; multilateralism; international law; democracy; human rights.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) inicia, em 2025, um novo capítulo com a eleição, pela primeira vez desde sua criação em 1948, de um secretário-geral originário de Estado-membro que integra a Comunidade Caribenha (CARICOM). O chanceler do Suriname, Albert Ramdin, foi eleito para um mandato de cinco anos, a partir de 26 de maio de 2025, sucedendo ao uruguaio Luis Almagro, que permaneceu na função por dez anos. Essa eleição ocorre em um momento crítico para a Organização, com o congelamento e o corte de parte das contribuições voluntárias dos Estados Unidos a programas específicos, a incerteza quanto à sua futura participação como responsável por 50% do orçamento regular, desafios crescentes em todas as áreas de atuação do sistema interamericano (democracia, direitos humanos, segurança hemisférica e desenvolvimento), tudo isso em um ambiente político e econômico regional e global em franca deterioração.

Nos últimos dez anos, a OEA sofreu desprestígio junto a certos círculos decisórios e lideranças políticas em muitos países da região. Embora tenha seguido prestando importantes serviços, que serão mencionados adiante, prevaleceu a imagem de uma Organização crescentemente fraturada e até mesmo contraproducente em alguns casos. Ainda que essa imagem não corresponda de maneira fidedigna a tudo o que a Organização representa, é inegável que, em temas sensíveis e de alta octanagem política, a relevância da OEA como espaço multilateral de concertação minguou a olhos nus na última década. Alguns casos de sucesso nessa frente foram ofuscados por fracassos notórios, em contexto de exacerbação de antigas rivalidades e o surgimento de novas.

A OEA iniciou essa última década com 35 Estados-membros. Um desses membros é Cuba, cuja suspensão do sistema interamericano imposta em 1962 foi revogada em 2009, porém o governo cubano indicou não ter interesse em mudar o *status* do país na Organização. A Venezuela denunciou a Carta da OEA em 2017. No entanto, antes de cumpridos os dois anos para entrada em vigor da denúncia, a maioria dos Estados-membros da OEA aceitou a invalidação da denúncia por parte do então “governo” Guaidó, que chegou a credenciar um embaixador. Com o fim do mandato de Guaidó, o seu embaixador renunciou, e hoje há uma cadeira vazia com a bandeira da Venezuela nas reuniões oficiais. Em 2021, a Nicarágua também denunciou a Carta, levando à sua efetiva retirada da OEA em 2023.

Se em 2015 a OEA contava com 35 Estados-membros e 34 participantes, hoje existem legalmente 34 Estados-membros, mas apenas 32 participam. Para

Benoni Belli  é diplomata de carreira e senior fellow do CEBRI. Exerce atualmente o cargo de representante permanente (embaixador) do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA). Foi secretário de Planejamento Diplomático e diretor do Departamento de Estados Unidos no Itamaraty.

alguns observadores e analistas, decisões equivocadas tomadas por uma maioria de países levaram não apenas à desidratação da Organização, mas também à limitação de sua capacidade de aportar soluções, encaminhar crises e mediar conflitos. Adicionalmente, teria contribuído para isso a cultura institucional muito peculiar e a lassidão nas regras de procedimento dentro da OEA, paradoxalmente uma organização que teve papel importante no desenvolvimento do Direito Internacional.

Evidência desse desregramento e dessa cultura institucional foi a resposta que deu um alto funcionário da Organização à pergunta sobre a legalidade de se aceitar o “governo” Guaidó como legítimo representante do Estado venezuelano, mesmo sem ter controle sobre a população e o território do país. A resposta veio na forma de outra pergunta: os países que reconhecem Guaidó como governante da Venezuela possuem 18 votos? Se possuem, é legal. Em uma organização com 34 Estados-membros, contar com 18 votos permite tomar a maior parte das decisões políticas, desconsiderando até mesmo os princípios mais elementares do Direito Internacional. Dependendo da conjuntura política, pode-se formar uma maioria automática sem quaisquer anteparos ao rolo compressor sobre a minoria. Não é obviamente sempre assim, já que a sucessão de governos em distintos países muda alinhamentos e impacta o “quadro parlamentar” na OEA.

A eleição de uma nova liderança na Organização criou a expectativa da abertura de espaço para a renovação, a modernização e, quem sabe, a superação de entraves para que a Organização se torne mais eficaz e legítima. Apesar desse otimismo cauteloso, as dúvidas são muitas e as incertezas se veem amplificadas pelo momento crítico que vive o multilateralismo, em geral, e a OEA, em particular. A política externa dos EUA tem efeito sistêmico na ordem internacional como um todo, mas seu impacto na OEA é desproporcionalmente superior em relação às outras organizações e regimes internacionais. Pode-se dizer que a OEA está diante de uma encruzilhada que exige esforço adicional de leitura da realidade para entender como se chegou até aqui e quais possibilidades de futuro se descortinam para a Organização.

A eleição de uma nova liderança na OEA criou a expectativa da abertura de espaço para a renovação, a modernização e, quem sabe, a superação de entraves para que a Organização se torne mais eficaz e legítima.

O objetivo deste artigo¹ é colocar em perspectiva o papel da OEA como a organização regional mais antiga em atividade no mundo, investigar os seus principais dilemas atuais e refletir sobre caminhos possíveis em direção ao futuro. Para isso, será necessário lançar um rápido olhar retrospectivo com o intuito de avaliar a trajetória histórica e identificar os traços mais marcantes da Organização em distintos períodos. Esse passo prévio ajudará a revelar tanto características mais ou menos constantes, quanto principais mudanças na vida da OEA nessa trajetória de 77 anos. Interessa utilizar o passado como guia para entender o presente, sem deixar de explorar possíveis tendências que poderão incidir sobre o futuro, ciente dos riscos e incertezas derivados de um ambiente internacional fluido e em franca mutação.

TRÊS MOMENTOS DA OEA

Como lembra Mônica Herz (2011, 4), o papel e a identidade das organizações internacionais são um processo político vinculado ao contexto histórico. Não é possível entender a OEA, portanto, sem referência ao contexto mais amplo das relações de poder na região e no mundo. Os documentos fundacionais, como a Carta da OEA, com seus princípios e propósitos, são indubitavelmente importantes, porém contam apenas uma parte da história. De sua leitura, entendem-se os contornos institucionais, as grandes linhas mestras que orientam as atividades da Organização e as atribuições de distintos órgãos. Em geral, tais documentos traduzem em linguagem jurídica o ambiente político da época, as relações de força na região e no mundo, além de uma visão hegemônica sobre interesses e valores supostamente compartilhados.

A OEA foi criada logo após a Segunda Guerra Mundial como parte de uma nova arquitetura multilateral. Os seus antecedentes remontam ao século XIX. Os entusiastas da OEA costumam apontar o Congresso do Panamá de 1826, convocado pelo Libertador Simón Bolívar, como a certidão de nascimento do que viria a ser o sistema interamericano. A OEA é tida também como herdeira dos processos de conferências pan-americanas que se iniciaram no final do século XIX e levaram à criação da União Pan-Americana em 1910. O processo de conferências deu contribuição à consolidação no âmbito regional de princípios como solução pacífica de controvérsias e igualdade soberana dos Estados.

Muitas vezes vilipendiados, tais princípios permanecem até hoje e não deixam de constituir, senão uma garantia absoluta, ao menos fonte de legitimidade internacional à defesa da soberania e independência dos países da região.

1. Este artigo foi escrito a título pessoal e não reflete necessariamente posições oficiais do governo brasileiro.

Como lembra Jean Michel Arrighi (2004, 86-7):

Merecem destaque as contribuições feitas, desde o princípio do século XX, em matéria de respeito ao princípio da não intervenção, à independência e soberania dos Estados e à sua igualdade jurídica; promoção dos meios de solução pacífica das controvérsias; defesa da igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros; consagração do asilo territorial e do asilo diplomático; regulamentação da extradição (...).

Há quem costume menosprezar o Direito Internacional como o ramo mais débil do Direito. De fato, a inexistência de uma autoridade suprema capaz de fazer respeitar as normas é a característica fundamental das relações internacionais, mas está longe de tornar inócuos o Direito Internacional e os mecanismos multilaterais. O grau de respeito ao Direito e às instituições multilaterais criadas para promover objetivos comuns tende a variar em função das relações de poder e força, bem como das ideias que assumem proeminência e influem sobre os processos decisórios internos dos diversos países. As normas e as instituições multilaterais, contudo, mesmo quando utilizadas claramente a favor de interesses que respondem às realidades de poder, costumavam levar a justificar certas decisões com referências aos princípios do Direito em busca de um manto de legitimidade.

Em determinados momentos, como o que vivemos hoje, mudanças no cenário internacional geram o aumento do ceticismo em relação aos princípios do Direito Internacional e às normas que sustentam o edifício multilateral. Mesmo nesses momentos, a busca de legitimidade não desaparece, ainda que assumam mais claramente os contornos de uma homenagem que o vício presta à virtude, para lembrar a famosa definição de hipocrisia de La Rochefoucauld. Longe de ser inédita, essa é uma característica que a visão realista e outras escolas de pensamento não se cansam em apontar como elemento indissociável da realidade internacional, cujas relações de força em ambiente anárquico impõem limites à ação de instituições e à efetividade de normas.

[...] a inexistência de uma autoridade suprema capaz de fazer respeitar as normas é a característica fundamental das relações internacionais, mas está longe de tornar inócuos o Direito Internacional e os mecanismos multilaterais.

Não é o propósito aqui entrar no debate teórico sobre esse tema, que nos levaria por outro caminho, mas ressaltar que a OEA, apesar dos altos e baixos, das crises e dos embates entre seus Estados-membros, foi consolidando um arsenal jurídico e uma tradição de convivência baseada em normas na região, com graus variados de respeito ao longo dos anos. A interpretação de certas regras e compromissos comuns também evoluiu à medida que o sistema interamericano e seus integrantes mudaram internamente, alterando sua posição relativa em termos políticos, militares, econômicos e sociais no concerto regional.

Tendo presentes o período prévio à fundação da OEA e o seu legado, é possível propor uma periodização da organização de 1948 até os dias atuais. A escolha de períodos é necessariamente arbitrária, uma vez que certas características do período anterior são mantidas no seguinte, ou podem voltar mais adiante. Apesar disso, a periodização ajuda a dar sentido às principais características estruturais e às mudanças mais visíveis que alteram a forma de operar da organização, criando ou fechando espaços para a inovação e para impacto real na vida dos países que formam as Américas e o Caribe.

Pode-se dividir a trajetória da organização em três períodos: fundação da Organização e Guerra Fria; o período que vai da transição democrática em diversos países e do fim da Guerra Fria até a entrada na zona de turbulências a partir do final dos anos 1990, passando pelos atentados de 11 de setembro de 2001, a crise de 2006, o Brexit e a primeira eleição de Trump nos EUA em 2016; e a era da polarização extrema que coincide com o decênio de Luis Almagro à frente da Secretaria-Geral, chegando ao momento atual com a eleição do novo secretário-geral, já sob a segunda administração Trump.

A OEA sob o signo da Guerra Fria

Criada em 1948, com a assinatura de sua Carta em Bogotá, a OEA é fruto do rearranjo geopolítico pós-Segunda Guerra Mundial. Além da União Pan-Americana, organização que a antecedeu, a nova Organização passou a abrigar outros organismos regionais, alguns pioneiros. Foi o caso da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada em 1928, o primeiro organismo intergovernamental internacional dedicado exclusivamente à questão das mulheres; e o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (IPGH), também criado em 1928. Mais adiante, já em plena Segunda Guerra Mundial, em 1942, foi criada a Junta Interamericana de Defesa (JID), que respondeu ao interesse de estreitar a cooperação nessa matéria. Em 1947, um ano antes da fundação da OEA, foi adotado o Pacto do Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que, em tese, serviria como um mecanismo de segurança coletiva na região contra agressões externas.

A fundação da OEA coincide, portanto, com o alvorecer da Guerra Fria, refletindo a divisão do mundo em esferas de influência e a nova competição estratégica entre os EUA e a União Soviética, que se intensificaria com o passar dos anos. A OEA passou a ser refém dessa bipolaridade e do conflito Leste-Oeste. A assimetria de poder entre os EUA e os demais Estados-membros, um traço estrutural da Organização que persiste até hoje, era ainda mais pronunciada naquele momento. A liderança norte-americana ajudou a moldar compromissos de solidariedade estratégica e definir o sistema interamericano como incompatível com regimes antidemocráticos. Claro que a definição de democracia respondia aos interesses estratégicos de Washington na sua luta global contra o comunismo, de modo que ser democrático era sinônimo de ser anticomunista.

De fato, a revolução cubana de 1959 foi vista como ameaça inaceitável e desafio à divisão do mundo em esferas de influência. Não à toa o mundo chegou à beira da catástrofe nuclear em 1962, durante a chamada crise dos mísseis em Cuba. Antes mesmo do início dessa crise, Cuba já havia tido sua participação suspensa no sistema interamericano, por meio de uma resolução adotada em reunião de consultas de ministros. A justificativa aplicada a Cuba continha uma advertência geral, ao estabelecer que a adesão de qualquer membro da OEA ao marxismo-leninismo era incompatível com o sistema interamericano. Alguns anos depois, a OEA foi utilizada para legitimar a intervenção norte-americana na República Dominicana, também em nome de salvar o país das garras do comunismo. O Brasil, já sob regime militar, embarcou alegremente nessa aventura dominicana (Nasser 2024, 554).

Nos anos 1960, 1970 e 1980, a OEA assistiu inerte ao intervencionismo norte-americano em nome dos valores comuns hemisféricos (...). A OEA, vista como instância incapaz de servir como espaço de mediação, seguiu relativamente inoperante na busca de soluções para os conflitos até a segunda metade dos anos 1980.

Nos anos 1960, 1970 e 1980, a OEA assistiu inerte ao intervencionismo norte-americano em nome dos valores comuns hemisféricos, em particular na América Central e no Caribe, apoiando as forças políticas e governos considerados aliados na luta anticomunista, muitas vezes com invasões ou apoio militar. Os EUA também apoiaram ativamente os regimes militares no Cone Sul, mantendo relações em

geral cordiais e de parceria. Embora esses regimes fossem claramente autoritários, seus “excessos” eram considerados males menores diante da luta estratégica global contra o comunismo. Fazia-se vista grossa diante da repressão política, das execuções, da tortura sistemática, do desaparecimento forçado de opositores, sem que isso fizesse corar os que consideravam tais práticas meros danos colaterais na tentativa de salvaguardar a democracia e proteger os valores ocidentais.

Houve no período algumas mudanças que alteraram ênfases, sem mudar muito a tendência de longo prazo. O governo Jimmy Carter (1977-1981) é muitas vezes considerado um ponto fora da curva no período, em função de sua preocupação maior com os direitos humanos, permitindo críticas aos regimes militares. Na visão de Robert Kagan (2012, 28), essa mudança introduzida por Carter teria persistido, inclusive no governo Reagan, que acabou abraçando a política de promover a democracia. Isso não impediu o apoio e o fornecimento de armas aos Contras da Nicarágua, nem desestimulou a invasão de Granada (1983) e do Panamá (1989), tudo em nome da democracia. A OEA, vista como instância incapaz de servir como espaço de mediação, seguiu relativamente inoperante na busca de soluções para os conflitos até a segunda metade dos anos 1980.

O ocaso da Guerra Fria e a era de ouro da OEA

A Guerra Fria não representou apenas um período em que a OEA serviu para organizar as relações dos EUA com o seu “quintal”, como muitos americanos se referem à sua vizinhança, sem atentar para a conotação negativa que o termo evoca no resto da região. Mesmo atada na camisa de força ideológica da luta contra o comunismo, a OEA deu alguns passos para estruturar mecanismos independentes, em particular na área dos direitos humanos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criada em 1959, viu suas competências serem ampliadas com a adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), firmada em 1969, mas com entrada em vigor uma década depois. Apesar dos passos tímidos no seu início, a CIDH viria a constituir importante veículo para monitorar os direitos humanos em todos os países das Américas, mesmo os que não aderiram ao Pacto de São José.

Os anos 1980 foram marcados pelas transições democráticas em diversos países da região, inclusive no Brasil. Além disso, pouco a pouco, movimentos armados revolucionários na região converteram-se em partidos políticos e se incorporaram ao jogo político democrático, fenômeno que o ex-chanceler mexicano Jorge Castañeda (1994) denominou de “utopia desarmada”. Essa época coincide com a chegada ao poder de Mikhail Gorbachev na União Soviética, em 1985, e o início

de um processo de distensão que desembocaria na realização de eleições livres no bloco socialista, a queda do muro de Berlin, em 1989, e o fim da União Soviética, em 1991. Esse ambiente regional e internacional foi determinante para que a OEA recobrasse fôlego e passasse a atuar com mais desenvoltura em mediação de conflitos, observação eleitoral, defesa da democracia e proteção dos direitos humanos.

Em 1984, os Estados-membros da OEA elegeram o brasileiro João Clemente Baena Soares como secretário-geral. Essa eleição coincidiu com a vontade dos Estados-membros de reformar a Carta da OEA com o intuito de dar agilidade a processos decisórios e conceder papel mais ativo ao secretário-geral. O protocolo de Cartagena das Índias, assinado em dezembro de 1985, introduziu inovações como o artigo 115 da Carta, que conferiu ao secretário-geral da OEA a faculdade de levar ao conhecimento da Assembleia Geral e do Conselho Permanente, os dois órgãos políticos mais importantes da Organização, qualquer assunto que, na sua opinião, “possa afetar a paz e a segurança do continente ou o desenvolvimento dos Estados-membros”.

Baena Soares foi responsável por injetar novo dinamismo na OEA. Diplomata experiente, havia sido secretário-geral do Itamaraty e conhecia profundamente a realidade política da região, as idiossincrasias latino-americanas e caribenhas e a política externa hegemônica dos Estados Unidos. Munido desse arsenal e de uma leitura sofisticada do cenário regional e global, Baena abriu diversas frentes que renderam resultados tangíveis. No campo da mediação, realizou missões heroicas a diversos países, como quando ficou sitiado pela guerrilha salvadorenha no hotel Sheraton de São Salvador, em 1989. A sua habilidade negociadora permitiu que se esquivasse de situações tensas e se tornasse interlocutor importante em outras situações de crise e guerras civis na América Central e no Caribe.

Nesse período, a OEA tornou-se a Organização de todos os Estados Americanos, com o ingresso de Canadá, Belize, Guiana e São Cristóvão e Neves. Além de lograr a incorporação dos países do continente que ainda não eram membros, Baena conseguiu assinar um Acordo de Sede com os Estados Unidos, dando mais segurança jurídica à Organização, aos seus funcionários e delegados de países. No final da Guerra Fria, Baena Soares liderou o redirecionamento da Organização para a defesa e promoção da democracia. Em 1991, foram adotados o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano e a Resolução 1080 sobre Democracia Representativa, um dos embriões da Carta Democrática Interamericana aprovada em 2001.

A resolução 1080 instruía “o secretário-geral a solicitar a convocação do Conselho Permanente caso ocorram fatos que ocasionem uma interrupção abrupta ou

irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados-membros da Organização”. Além disso, previa que o Conselho Permanente, ao examinar a situação, poderia convocar uma reunião de ministros de Relações Exteriores ou até mesmo um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral. Baena relata, em sua síntese de gestão como secretário-geral, seis casos em que atuou com base nessa resolução, envolvendo situações no Panamá, Peru, Guatemala, Haiti, Suriname e Venezuela (Baena Soares 1994, 25).

Embora avesso à diplomacia do espalhafato, Baena deu uma estatura mais elevada ao cargo, utilizando os novos instrumentos com prudência e discrição. De início, não angariou a simpatia norte-americana, como conta o ex-embaixador dos EUA na OEA, Luigi Einaudi. Os EUA desconfiavam do perfil independente de Baena e não o tinham apoiado na sua eleição ao cargo de secretário-geral. No entanto, foi esse perfil que o tornou eficaz. Einaudi recorda o veto de Baena à participação de norte-americanos na primeira observação eleitoral robusta da OEA, na Nicarágua, em 1990. A visão de que a presença dos EUA não seria aceita e inviabilizaria a missão provou-se correta. A posição do secretário-geral removeu a barreira para que a OEA lograsse realizar a observação com amplo acesso a locais de votação e escrutínio, tendo sido fundamental para garantir o respeito à vontade popular (Einaudi 2023, 252).

Antes refém da bipolaridade Leste-Oeste, a OEA passou a refletir um jogo mais complexo e a independência crescente dos países da região, que, liberados das amarras do alinhamento automático aos EUA, passaram a perseguir com maior grau de liberdade seus próprios interesses.

Essa experiência na Nicarágua inaugurou um novo modelo de missões de observação eleitoral, com capacidade real de análise, contatos com atores políticos, monitoramento de locais de votação e até mesmo observação dos processos de contagem de votos. Também nessa época houve evolução do sistema interamericano de direitos humanos e a adoção, em 1994, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). O período de maior atividade da OEA seguiu mesmo após a saída de Baena, com a adoção da Carta Democrática Interamericana, em 2001, ampliando o escopo das ameaças à democracia e reconhecendo a interdependência entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Como marco do

período, decidiu-se tornar sem efeito, em 2009, a suspensão de Cuba do sistema interamericano, como já mencionado na introdução.

Em suma, o fim da Guerra Fria, a pacificação da América Central e as transições democráticas em diversos países da região nos anos 1980 e 1990 mudaram os termos da equação. Antes refém da bipolaridade Leste-Oeste, a OEA passou a refletir um jogo mais complexo e a independência crescente dos países da região, que, liberados das amarras do alinhamento automático aos EUA, passaram a perseguir com maior grau de liberdade seus próprios interesses. O otimismo e a sensação de convergência logo após o fim da Guerra Fria terão contribuído para essa evolução.

A nova era dos extremos

O otimismo no imediato pós-Guerra Fria não demorou em ceder lugar a incertezas e novas crises. Antigas tensões étnicas no seio da Europa foram manipuladas para objetivos políticos, com o nascimento de novos nacionalismos impregnados de xenofobia e intolerância. Na ex-Iugoslávia, esse processo levou à fragmentação, com episódios particularmente sangrentos, intervenções unilaterais e violações do Direito Internacional Humanitário. Em julho de 1995, no espaço de duas semanas, mais de oito mil bósnios muçulmanos foram assassinados no que se convencionou chamar de genocídio ou massacre de Srebrenica. A guerra do Kosovo (1998-1999), com a entrada da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) com seus “bombardeios cirúrgicos”, sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi justificada com base na necessidade de impedir outro genocídio, ainda que os resultados tenham sido questionáveis.

Não apenas a Europa testemunhou o avanço do discurso de ódio e as atrocidades. A guerra civil de Ruanda foi palco do genocídio tutsi, entre abril e junho de 1994, ocasionando mais de 800 mil mortos. Os atentados de setembro de 2001 contra os Estados Unidos aprofundaram o sentimento de divisão, com consequências sentidas até os dias atuais. Considerada a única potência global, desfrutando de seu momento unipolar, os EUA foram alvo do pior ataque externo a seu território em toda a história. A reação veio na forma da reorganização do aparato de segurança e a priorização da luta global contra o terrorismo, relegando ao segundo plano a preocupação com os direitos humanos e o Direito Internacional, como se viu, em particular, nas intervenções no Afeganistão, a partir de 2001, e no Iraque, em 2003.

A crise financeira de 2008 gerou outro terremoto e escancarou a incapacidade dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos, reunidos no G7, de responder à situação e reativar a economia mundial. Constituiu-se o G20 financeiro, que viria a expandir suas esferas de atuação ao longo dos anos, demonstrando que países emergentes

eram fundamentais para qualquer tentativa de injetar racionalidade no sistema internacional. O surgimento do BRICS, em 2006, foi considerado outra evidência de que o momento unipolar não correspondia à melhor descrição da realidade internacional. Ao contrário, parecia demonstrar uma crescente multipolaridade na distribuição mundial do poder, com o crescimento impressionante da China como principal novidade, mas a participação ativa também de Brasil, Índia, África do Sul e Rússia.

Esse quadro se completa com uma deriva antiglobalização e anti-integração, de que são sintomas o Brexit e a eleição surpreendente de Donald Trump em 2016. Nos países das Américas, a polarização política atingiu níveis inéditos, agora embalada pela ascensão de novos movimentos defensores de valores tradicionais e contrários à diversidade e às políticas de inclusão social. A OEA, que já havia perdido parte do dinamismo na década anterior, elege Luis Almagro como secretário-geral em 2015. Abre-se um novo capítulo, que, como toda fase inaugural, comanda certo otimismo, mas os anos seguintes foram de muitos desencontros, em que a polarização no nível doméstico se viu refletida nos debates e deliberações da Organização, ora travando decisões, ora permitindo decisões controversas tomadas por maioria estreita de votos.

Novas divisões surgiram em um contexto caracterizado por perda relativa de civilidade nos embates políticos internos, incremento do extremismo político e do negacionismo científico, particularmente nos campos do clima e da saúde, combinados com estratégias de guerrilha digital e desinformação na nossa era das mídias sociais. Tudo isso teve efeito negativo também na OEA. O maniqueísmo político passou a ditar tanto decisões dos órgãos políticos quanto as postagens nas redes sociais, contaminando o ar que se respira nos corredores da Organização.

A polarização extrema foi particularmente notável no encaminhamento da questão venezuelana, em que a OEA acabou privando-se de qualquer capacidade de mediar entre o governo e a oposição. Não só se aceitou que o “governo” provisório de Guaidó falasse em nome da Venezuela na OEA, mas com o voto do embaixador de Guaidó foi invocado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) para impor sanções ao governo Maduro, com a participação ativa dos países que integravam o chamado Grupo de Lima. Relíquia da Guerra Fria, o TIAR, que fora criado para ser escudo contra agressões externas, acabou sendo aplicado praticamente apenas para intervenções contra países da própria região.

A mágica da maioria dos 18 votos permitiu a adoção de resoluções condenatórias de Venezuela e Nicarágua, resultando no isolamento progressivo desses países. É preciso reconhecer que a OEA, ao longo do tempo, perdeu relevância no tratamento das crises na Venezuela ou na Nicarágua. Para entender as razões, vale

a pena comparar com a situação de outro país, a Guatemala, em que a OEA teve um papel positivo e relevante. A principal diferença é que o governo da Guatemala, apesar de estar na berlinda em 2023, acusado de querer impedir a posse do presidente eleito Bernardo Arévalo, encontrou um espaço para dialogar na OEA.

O Brasil, aliás, foi essencial para que se calibrasse a pressão política sem romper o diálogo, evitando recorrer de maneira automática à ideia de eventual suspensão do país por desrespeito à Carta Democrática Interamericana. Com uma estratégia prudente, contando com a participação do país nas negociações, foi possível avançar. A OEA enviou missão de observação eleitoral, missão de acompanhamento da transição, time de mediação entre governo e movimentos sociais, além da visita de grupo de cinco embaixadores. A estratégia do isolamento poderia dar impressão, para o público interno de diversos países, que algo estava sendo feito, ainda que seus resultados fossem pífios. É por isso que a OEA pode servir de palco para discursos e críticas, o que não deixa de ter certo impacto, mas sua capacidade de mediar qualquer coisa em relação a países com os quais não tem diálogo é praticamente nula.

A Guatemala pode ter sido um caso especial de convergência nesse período, mas houve outros menos divulgados, como a mediação entre Haiti e República Dominicana a propósito do aproveitamento de um rio fronteiro. Apesar da polarização extrema e de equívocos políticos que deixaram cicatrizes profundas no período, a OEA seguiu sendo importante para o enfrentamento de desafios comuns não apenas em democracia, cooperação eleitoral e direitos humanos, mas também em áreas como combate ao crime organizado e ao tráfico de drogas, acesso à saúde, cooperação técnica e desenvolvimento sustentável e mudança do clima.

É inegável que a nova polarização levou ao enrijecimento das divisões ideológicas nos debates da OEA. O primeiro passo para isso foi quando os embates políticos internos dos países passaram a incorporar cada vez mais referências internacionais. Na batalha retórica interna, foi comum utilizar como arma eleitoral o exemplo negativo de outros países governados por líderes que teriam afinidades ideológicas com o adversário interno. Ouve-se com frequência que o voto em certo candidato transformaria seu país numa Venezuela, por exemplo. Essa tática não possui apenas impacto interno, mas gera também um efeito bumerangue. Uma vez eleito com base nesse discurso, ficará difícil manter relações normais com a Venezuela sem perder a face. Nas instâncias multilaterais, será necessário ser mais duro possível com a Venezuela, além de afastar-se de países que tenham governos com algum parentesco ideológico com o governo venezuelano.

Traslada-se, assim, para o âmbito multilateral uma batalha que deixa de ser exclusivamente doméstica e torna-se predominantemente transnacional, unindo

distintos governos de corte semelhante à sua cruzada contra os inimigos comuns, normalmente identificados com a agenda liberal e progressista. A chamada “guerra cultural” invadiu a OEA há alguns anos e se reflete nas dificuldades de negociar resoluções que tratam de diversidade, inclusão, igualdade, direitos das mulheres e desequilíbrios de gênero, políticas de proteção social, desenvolvimento sustentável, entre outros. A fissura da OEA nesse aspecto não é apanágio dos órgãos políticos integrados pelos Estados, mas alcança também o próprio Secretariado e órgãos independentes, como é o caso da CIDH.

OEA NA ENCRUZILHADA: PARA ONDE VAMOS?

O sentimento de que vivemos tempos inéditos, sem luz no final do túnel, traz à mente uma passagem da conferência de Raymond Aron em 1960, na qual o pensador observava que todas as gerações na Europa desde o século XIX tiveram a sensação de viver uma época sem precedentes. A dúvida que levantava Aron era se essa sensação, pela sua persistência em sucessivas gerações, demonstraria sua falsidade, ou se seria, ao contrário, uma espécie de premonição, falsa para os que nos antecederam, mas verdadeira para nós mesmos (Aron 2005, 1786). A trajetória da OEA demonstra que a história não é teleológica, que cada época traz seus desafios, que são enfrentados com graus variados de êxito em função de uma série de fatores, em particular a distribuição e a circulação de poder político e econômico, assim como das ideias, além das ferramentas institucionais disponíveis e a qualidade das lideranças em países e na própria Organização.

As dificuldades enfrentadas pelas organizações multilaterais refletem as relações de poder mundial, conforme já notado neste ensaio. Elas foram criadas para dar certa previsibilidade e criar ambiente capaz de gerar cooperação, partindo do pressuposto de que a ação coletiva teria potencial para ampliar a chance de êxito no enfrentamento de desafios comuns em paz e segurança, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, democracia, comércio internacional e muitos outros. O poder individual de países não desaparece, mas se insere em um contexto de normas e compromissos que criam certos constrangimentos, que seriam compensados pelos serviços que a Organização presta na geração de uma ordem regional ou internacional mais propícia à realização dos interesses de todos (ainda que alguns possam ganhar mais do que outros).

O cerne do problema multilateral estaria, então, em responder por que, em certas ocasiões, os Estados, protegidos naturalmente pela noção de soberania, aceitariam serviços coletivos e, com isso, os constrangimentos de regras gerais. Uma primeira

observação sugere que a existência de regras não dissolve os interesses particulares, mas os limita, oferecendo coordenadas para os modos de projetá-los. Mas esses constrangimentos devem ser compensados por vantagens. Assim se explica por que, mesmo individualistas, os Estados tenham desenvolvido interesses multilateralizáveis, ou seja, que encontram caminhos de realização pela via da cooperação (Fonseca Jr. 2008, 23).

No caso específico da OEA, a percepção de que os serviços prestados compensam a eventual limitação dos interesses individualistas variou muito ao longo do tempo. Esse cálculo também foi influenciado pela realidade política. Durante a Guerra Fria, as ditaduras militares do Cone Sul viram a OEA como um clube de países anticomunistas, cuja função primordial era criar ambiente de solidariedade e apoio mútuo na batalha comum contra o inimigo interno e externo. No período da distensão e fim da Guerra Fria, com a democratização de diversos países da região, a OEA foi vista como garantia contra novos golpes de Estado. Já não era a luta anticomunista que importava, uma vez que saía de cena o bloco socialista, mas assegurar eleições livres e prevenir retrocessos autoritários.

A exacerbação da polarização política com novas roupagens e características, acompanhada do retorno de uma certa mentalidade de Guerra Fria contra a suposta ameaça representada pela hegemonia de ideias liberais, tornou o ambiente mais desafiador. Para alguns países, o interesse multilateralizável, para usar a expressão de Gelson Fonseca (2008), passa por uma transformação na qual as noções de democracia, direitos humanos, segurança e até de desenvolvimento adquirem novos significados. Se a OEA e seus órgãos independentes, como a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sustentam uma noção tradicional dos direitos humanos baseada nos instrumentos jurídicos e na jurisprudência, os seus serviços deixam de ser úteis da perspectiva de alguns governos.

E se, entre esses governos, há países com peso político e econômico significativo, o risco para a instituição é duplo: a crise provocada pelo desengajamento e pela falta de financiamento para atividades em todas as áreas ou a busca do aparelhamento, seja por meio de decisões adotadas por maioria, seja ocupando espaços privilegiados na estrutura da Organização e no seio de órgãos independentes. Nenhuma dessas alternativas, contudo, é aceitável para países como o Brasil, que defendem uma Organização que sirva a todos e fortaleça seu papel como organismo de concertação política, preservando a capacidade de construir soluções coletivas por meio do diálogo e da diplomacia, com estrita observância do Direito Internacional.


Alguns poderão dizer que essa posição é quixotesca diante da enormidade do desafio representado pela nova configuração da cena internacional, a exacerbção da chamada guerra cultural e as fissuras crescentes entre concepções paralelas e alternativas de democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Não devemos menosprezar o desafio, mas a eleição do novo secretário-geral é uma oportunidade para construir um caminho comum para o futuro, iniciando com a reforma de gestão da Organização, para que todos tenham a certeza de que o investimento nos programas dão retorno palpável, inclusive no combate ao crime transnacional organizado, na luta contra o problema mundial de drogas, na resposta coordenada a desastres e crises humanitárias, em temas como segurança cibernética, anticorrupção e tantos outros.

É preciso dar também visibilidade a casos de sucesso, cujas lições precisam ser incorporadas na atuação da OEA, como a cooperação para sustentar a democracia na Guatemala. O Brasil tem atuado para que a fragmentação política não encontre terreno fértil para vicejar. A ideia é evitar que grupos de países imponham sua vontade, muitas vezes empregando a estratégia de efeito surpresa, por meio da redação de propostas na calada da noite; e explorando regras de procedimento demasiado frouxas que permitem forçar deliberações sem ampla discussão. Por isso, tem-se batido contra o cacoete de usar a OEA para ganhar pontos em embates políticos domésticos, atitude que leva quase sempre à adoção do discurso fácil do “nós, defensores do bem, contra eles, os malignos”. O maniqueísmo pode ser eficiente em campanhas políticas, mas é péssimo conselheiro nas relações internacionais.

O Brasil tem liderado discussão sobre práticas negociadoras e regras de procedimento com o intuito justamente de ampliar os espaços de negociação, de modo a permitir que qualquer proposta dos órgãos políticos seja preparada com transparência e maior engajamento de todos, por oposição a textos elaborados na surdina por pequenos grupos, prática que tende a minar a confiança e gerar mais polarização e disfuncionalidade. Além disso, tem procurado ressaltar as vantagens e a proteção oferecidas pelo multilateralismo, de modo a forjar uma espécie de “frente ampla” informal em prol da força do argumento, em contraste com o puro argumento da força.

Esse esforço tem de ser coletivo ou não surtirá efeito. Recuperar a confiança nos processos e nos resultados sempre é difícil, em qualquer circunstância. Em tempos de unilateralismo crescente e de polarização extrema, a tarefa torna-se ainda mais complexa. Pode ser que esta geração, por viver o momento atual como único, sinta um certo desânimo ao testemunhar o desmoronamento de antigas certezas e a tendência de desprezar mecanismos e instrumentos multilaterais que possuem patrimônio acumulado, mesmo com suas imperfeições. Caberá aos paí-

ses mais comprometidos com o multilateralismo e o Direito Internacional resistir à tempestade, não para construir uma utopia irrealizável, mas para demonstrar pragmaticamente as vantagens coletivas de se contar com instituições multilaterais fortes, eficazes e legítimas.

A OEA poderá eventualmente constituir um exemplo positivo, tendo presente que o objetivo não é assegurar o mundo perfeito, mas evitar que o mundo se desfaça, parafraseando a famosa passagem do discurso de Albert Camus ao receber o prêmio Nobel de Literatura em 1957. 

Referências Bibliográficas

Aron, Raymond. 2005. "L'aube de l'histoire universelle". In *Penser la liberté, penser la démocratie*, Raymond Aron. Paris: Gallimard: 1786.

Arrighi, Jean Michel. 2004. *OEA: Organização dos Estados Americanos*. São Paulo: Manole: 86-87.

Baena Soares, João Clemente. 1994. *Síntese de uma gestão: 1984-1994*. Washington: Organização dos Estados Americanos: 25.

Castañeda, Jorge. 1994. *Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*. São Paulo: Companhia das Letras. *Passim*.

Einaudi, Luigi. 2023. *Learning Diplomacy: An Oral History*. Bloomington: Xlibris: 252.

Fonseca Jr., Gelson. 2008. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra: 23.

Herz, Mônica. 2011. *The Organization of American States (OAS)*. New York: Routledge: 4.

Kagan, Robert. 2012. *The World America Made*. New York: Vintage: 28.

Nasser, Filipe. 2024. "Triste tarde no Hotel Embajador: notas sobre a coadjuvação brasileira na intervenção norte-americana na República Dominicana (1965-1966)". Em *Uma parceria bicentenária: passado, presente e futuro das relações Brasil-Estados Unidos*, Fernanda Petená Magnotta (org.). Brasília: Editora FUNAG: 105-131. <https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1277>.

Como citar: Belli, Benoni. 2025. "A Organização dos Estados Americanos (OEA) na encruzilhada". *CEBRI-Revista* Ano 4, Número 13 (Jan-Mar): 115-132.

To cite this work: Belli, Benoni. 2025. "The Organization of American States (OAS) at the Crossroads." *CEBRI-Journal* Year 4, No. 14 (Jan-Mar): 115-132.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn27647897.cebri2025.13.03.01.115-132.pt>

Recebido: 16 de abril de 2025

Aceito para publicação: 28 de abril de 2025

Copyright © 2025 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.