

Evolução, balanço e perspectivas do sistema interamericano ao início da década de oitenta

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Ph.D (Cambridge), Professor da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco (Itamaraty), Ex-Assessor Jurídico do Escritório da ONU em Genebra.

Nos últimos anos o sistema interamericano vem sendo objeto de amplos estudos e debates com vistas à sua reestruturação. O tema tem permanecido na agenda de distintos órgãos da OEA e sido alvo de intensa reflexão nos círculos jurídicos internacionais no continente. No presente estudo da evolução do sistema, procederemos a um exame de como, a partir de seus princípios, se lograram obter os resultados concretos até hoje conseguidos, e quais as principais dificuldades encontradas e persistentes; ao tentarmos fornecer uma visão global, de conjunto, do sistema interamericano, apresentaremos as perspectivas do experimento regional, tais como se nos parecem configurar neste limiar da década de oitenta.

O quadro geral de diversidade cultural, política e lingüística hoje prevalecente na América Latina, em que coexistem os países de colonização ibérica, que se emanciparam politicamente por volta do período de 1818 a 1825, e os países de colonização britânica, francesa ou holandesa, que se tornaram independentes na segunda leva de descolonização (pós-II Guerra Mundial) ou que ainda possuem *status* colonial (região do Caribe), não impediu que cedo florescesse no continente a consciência do regionalismo. Com efeito, as primeiras manifestações dessa consciência se cristalizaram em documentos que antecedem as Cartas da ONU e da OEA.

O primeiro volume da coletânea **Recomendaciones e Informes** da Comissão Jurídica Interamericana contém uma recomendação, adotada aos 5 de setembro de 1942, no sentido de que, na futura organização internacional, se harmonize “o princípio da universalidade de composição com a existência de grupos regionais formados por vínculos naturais de solidarie-

dade e interesses comuns" (1). Os países latino-americanos que, aparentemente por descuido, não haviam sido convidados para as discussões de Dumbarton Oaks já nutriam um certo temor de que o futuro Conselho de Segurança da ONU (onde prevaleceria o poder de veto dos membros permanentes) viesse a sobrepor-se ao sistema regional, subordinando-o a si (2). Talvez tenha este receio conduzido a uma asserção mais incisiva do regionalismo.

Assim, em comentários e recomendações preliminares às propostas de Dumbarton Oaks, sustentou a Comissão Jurídica Interamericana (aos 8 de dezembro de 1944) *inter alia* que a nova organização global deveria em sua Carta fazer preservar os traços fundamentais do sistema interamericano, como "o único sistema regional até então desenvolvido" (3). No entender da Comissão, "o sistema interamericano não se limita a um sistema de procedimentos pacíficos para a solução de controvérsias, mas inclui princípios gerais do direito internacional, o mecanismo de conferências e reuniões consultivas, um órgão central permanente, numerosas comissões e comitês administrativos, e outras agências de cooperação; todos esses traços do sistema interamericano devem coordenar-se com os da nova Organização, de modo a conservar os benefícios por todos reconhecidos do sistema regional sem impedir as funções e atividades mais amplas do sistema universal" (4).

Pouco após teria lugar a Conferência de Chapultepec (convocada a partir de 21 de fevereiro de 1945, anterior, portanto, à Conferência de San Francisco), tida como "uma das mais importantes reuniões em toda a evolução do sistema interamericano, [...] palco de uma das mais ressonantes vitórias diplomáticas obtidas pelas repúblicas latino-americanas, ao superar a hostilidade inicial dos Estados Unidos a revisar as propostas de Dumbarton Oaks" (5). A Conferência, particularmente por meio de suas Resoluções VII, VIII, IX e XXX (6), viria fixar as diretrizes dos novos rumos do sistema interamericano. A seguir, quando da adoção da Carta da ONU, o sistema interamericano far-se-ia reconhecer, na Conferência de San Francisco, quando os delegados latino-americanos lograram êxito na consagração do direito de legítima defesa (coletiva) e da prioridade de solução pacífica por meios regionais antes de recorrer ao Conselho de Segurança (artigos 51 e 52, respectivamente, da Carta da ONU) (7).

Esses eventos, no entanto, constituíam-se em ponto marcante de uma evolução do regionalismo interamericano, que já se alastrava por várias

(1) Inter-American Juridical Committee, *Recommendations and Reports — Official Documents*, vol. I (1942-1944), Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1945, p. 48.

(2) Ch. G. FENWICK, "El Sistema Regional Interamericano: Cincuenta Años de Progreso", *Anuário Jurídico Interamericano* (1955-1957), p. 50.

(3) Inter-American Juridical Committee, *op. cit. supra*, n.(1), p. 153.

(4) *Ibid.*, p. 154.

(5) A. GÓMEZ ROBLEDÓ, *La Seguridad Colectiva en el Continente Americano*, México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960, pp. 54-55.

(6) As Resoluções VIII e IX versavam sobre o sistema interamericano, e a Resolução VII sobre a assistência recíproca (antecedente do TIAR). A Resolução XXX reafirmou a necessidade de preservação do sistema regional face ao estabelecimento da nova organização global. A Resolução IX, intitulada "Reorganização, Consolidação e Fortalecimento do Sistema Interamericano", constituiu-se em antecedente da própria Carta da OEA. *Ibid.*, pp. 56-70.

(7) *Ibid.*, pp. 56-60 e 94-95; Ch. G. FENWICK, *op. cit. supra* n.(2), pp. 50-52.

décadas. É bom ter sempre em mente que, na passagem do século, quando ainda germinava o sistema interamericano, ultrapassavam o âmbito do direito internacional a noção de defesa recíproca e responsabilidade coletiva para a proteção de cada Estado face a atos de agressão, restando apenas o método da arbitragem para a solução pacífica de controvérsias⁽⁸⁾. É importante ressaltar que, no decorrer dessa longa evolução histórica, o sistema interamericano foi-se moldando por meio de instrumentos jurídicos que não eram necessariamente sempre mandatários, mas antes de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis⁽⁹⁾, como veremos mais adiante.

Uma periodização do desenvolvimento do sistema regional poderia aqui ser esboçada. O marco inicial encontra-se na primeira conferência genuinamente interamericana, a de Washington de 1889-1890 (uma vez que os congressos anteriores, de 1826, Panamá, a 1889 eram puramente hispano-americanos)⁽¹⁰⁾. Logo em 1910 se previa uma reestruturação do sistema regional por meio de uma convenção, o que se tentou realizar na Conferência de Havana de 1928; já então a União Pan-Americana tivera suas funções (administrativas) ampliadas por meio de resoluções⁽¹¹⁾. O período seguinte se estende de 1928 a 1945, época em que gradualmente se forma o sistema interamericano de segurança coletiva: o primeiro passo formal para a criação desse sistema encontra-se na Convenção sobre Manutenção, Preservação e Restabelecimento da Paz (Buenos Aires, 1936), que estabeleceu o sistema de **consultas recíprocas** em caso de ameaça à paz dos Estados americanos; a esta seguiu-se a Declaração de Lima de 1938, institucionalizando o processo, ao especificar que o mecanismo de consultas recíprocas se faria através da Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores⁽¹²⁾. Logo tiveram lugar as três primeiras Reuniões de Consulta⁽¹³⁾ consoante a Declaração de Lima, até que em 1945 o Ato de Chapultepec sobre Assistência Recíproca e Solidariedade Americana completa o quadro da segurança coletiva imediatamente anterior à conclusão do TIAR em 1947⁽¹⁴⁾; o passo seguinte seria a conclusão dos três instrumentos básicos, a saber, a Carta da OEA (1948), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e o Pacto de Bogotá (1948).

(8) Cf. Ch. G. FENWICK, *op. cit. supra* n.(2), pp. 44-45; e, para um estudo geral, cf. J. J. CAICEDO CASTILLA, "El Arbitraje en las Conferencias Panamericanas hasta el Pacto de Bogotá de 1948 sobre Soluciones Pacíficas", *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1948) ano 4, n.º 8, pp. 5-33.

(9) A. A. CAÑADO TRINDADE, "O Impacto de Tratados e Resoluções nas Relações Internacionais na América Latina", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, ano 19, n.º 74, abr./jun. 1982, pp. 163, 178-180 e 182.

(10) Para um relato, cf. F. V. GARCÍA AMADOR (org.), *Sistema Interamericano, a través de Tratados, Convenciones y Otros Documentos*, vol. I, Washington, Subsecretaría de Assuntos Jurídicos/Secretaría General de la OEA, 1981, pp. 1-67 e 133-134.

(11) Cf. *Ibid.*, pp. 133-141; J. M. YEPES, "La Conferencia Panamericana de Bogota et le Droit International Américain", *Revue Générale de Droit International Public* (1949), pp. 19-21.

(12) F. ORREGO VICUÑA, "El Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva", *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano* (ed. R. Díez Albónico), Santiago, Edit. Universitaria, 1977, pp. 109-110; A. A. CAÑADO TRINDADE, *op. cit. supra* n. (9), pp. 162-163.

(13) Panamá, 1939; Havana, 1940; e Rio de Janeiro, 1942. A Segunda Reunião de Consulta adotou uma Declaração de Assistência Recíproca consagrando o princípio da "solidariedade continental face à agressão de origem extracontinental".

(14) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit. supra* n.(12), pp. 109-111; já não mais se contempla tão-somente a hipótese de agressão de um país extracontinental, mas também a de um país americano contra outro (*Ibid.*, p. 111).

Desde então, dentre os importantes eventos na evolução do sistema regional⁽¹⁶⁾, registrem-se, *inter alia*, os processos latino-americanos de integração regional (desde a década de sessenta), as iniciativas de reforma da Carta da OEA (1967) e do TIAR (1975), esta última dentro do quadro dos trabalhos da CEESI (Comissão Especial para Estudar o Sistema Interamericano e Propor Medidas para sua Reestruturação — cf. *infra*). No decorrer dessa evolução histórica verificou-se o fenômeno, a que já aludimos, de tentativas de regulamentação por meio de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis (cf. *supra*): assim, dadas a persistente dificuldade na aceitação de tratados, a insuficiência de ratificações e as reservas, passou-se a recorrer a resoluções e declarações⁽¹⁶⁾, algumas enunciando princípios gerais, outras chegando mesmo a criar órgãos permanentes (a exemplo da antiga União Pan-Americana e da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores). Ocasionalmente houve em que tais resoluções se tornaram bem mais numerosas que tratados, a exemplo da Conferência de Lima de 1938, em que se adotaram nada menos que 112 resoluções e declarações⁽¹⁷⁾.

O próprio Ato de Chapultepec declarou *inter alia* que os Estados americanos incorporaram desde 1890, ao seu direito internacional, uma série de princípios, “por meio de convenções, resoluções e declarações”, não fazendo distinção alguma acerca da contribuição de cada um desses instrumentos⁽¹⁸⁾. A própria Comissão Jurídica Interamericana, em parecer de 1950 a respeito, admitiu que as resoluções, ainda que desprovidas de efeitos jurídicos mandatórios, influíram na política dos Estados americanos, na evolução histórica do sistema regional, além de contribuírem decisivamente para a consagração de princípios do chamado direito internacional americano e de abrir caminho para a conclusão de futuros acordos internacionais⁽¹⁹⁾. Por vezes a Comissão Jurídica viu-se diante das duas alternativas, entre instrumentos obrigatórios (tratados) e recomendatórios (resoluções), a exemplo do ocorrido em 1965, quando a Comissão sugerira a adoção de uma convenção sobre reconhecimento de governos, mas a Conferência do Rio de Janeiro optou pela aprovação de uma simples resolução sobre a matéria⁽²⁰⁾.

A mesma antinomia, entre instrumentos mandatórios e recomendatórios, encontra-se presente nas coletâneas oficiais da OEA, bastando recordar, e.g., o **Manual of Inter-American Relations** (edição revista, 1956), preparado pelo então Departamento de Direito Internacional da União Pan-Americana, que classifica sistematicamente, de modo indiferenciado e seguindo o esquema da própria Carta da OEA, os inúmeros tratados, convenções, resoluções, declarações e recomendações adotados em Conferências Interamericanas e Reuniões de Consulta até então⁽²¹⁾. Este fenômeno, relevante para uma avaliação adequada do sistema interamericano, não é de todo surpreen-

(16) Para uma periodização ligeiramente distinta, cf. César Sepúlveda, *El Sistema Interamericano*, 2.ª ed., México, Ed. Porrúa, 1974, pp. 16-17.

(16) Ch. G. FENWICK, *The Organization of American States*, Washington, Kaufmann Pr., 1963, pp. 151-153 e 157-158.

(17) *Ibid.*, pp. 151-153.

(18) *Ibid.*, pp. 156-157.

(19) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales*, vol. III (1949-1953), São Paulo, Ed. Rev. dos Tribunais, 1955, pp. 172-183.

(20) J. J. CAICEDO CASTILLA, *La Obra del Comité Jurídico Interamericano*, Rio de Janeiro, CJI, 1966, p. 86.

(21) Cf. OAS, *Manual of Inter-American Relations* (revised), *Conferences and Organizations Series n.º 42*, Washington, Pan-American Union/Department of International Law, 1956, pp. 1-344 e III-XIV.

dente, particularmente se considerarmos que, segundo dados divulgados pela ONU há pouco mais de uma década, o índice de aceitação pelos Estados latino-americanos de tratados multilaterais (sob os auspícios da ONU) não ultrapassava os 23% (22). Em 1975, de um total de aproximadamente cem tratados multilaterais gerais, mais ou menos a metade alcançou quando muito as ratificações de 11 ou menos Estados, não logrando os demais ultrapassar 7 adesões (o que os tornou virtualmente inoperantes); cada um dos Estados americanos não chegou individualmente a ratificar nem sequer a quinta parte dos pactos existentes (23).

No campo da solução pacífica de controvérsias internacionais no continente, vale recordar, por exemplo, que o pacto de Bogotá de 1948 prevê (artigo LVIII) que, à medida em que entrar em vigor pelas sucessivas ratificações das Partes Contratantes — e nisto se distingue o Pacto da Carta da OEA e do TIAR, cuja entrada em vigor condicionou-se à ratificação por 2/3 dos Estados signatários — cessarão para estas os efeitos de tratados sobre solução pacífica de controvérsias internacionais adotados nas décadas anteriores (24). Ora, muito embora tivesse o Pacto entrado em vigor com a segunda ratificação (Costa Rica) já em 1949, têm sido justamente o número insatisfatório de ratificações e as reservas (25) que até o presente o têm transformado em um instrumento “praticamente inoperante” (26), razão pela qual o Pacto vem há muito sendo objeto de tentativas de revisão com vistas a assegurar-lhe maior número de ratificações e, por conseguinte, maior eficácia (27). A própria Comissão Jurídica Interamericana, em parecer de 1971, recomendou a todos os Estados-Membros da OEA a ratificação do Pacto como “o melhor meio para consolidar e aperfeiçoar o sistema interamericano de paz” (28).

-
- (22) OSCAR SCHACHTER, *Toward Wider Acceptance of U. N. Treaties*, N. Y., UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), 1971, p. 28.
- (23) CÉSAR SEPÚLVEDA, *Las Fuentes del Derecho Internacional Americano*, México, Ed. Porrúa, 1975, pp. 65 e 67. Para dados estatísticos mais recentes, cf. OEA, *Série sobre Tratados: Estado de los Tratados y Convenciones Interamericanas/Status of Inter-American Treaties and Conventions*, vol. 5, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1980, pp. 1-51; e cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), pp. 159-161.
- (24) Sobre estes últimos, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), pp. 162-164; e cf. M. CANYES, *The Organization of American States and the United Nations*, 6.^a ed., Washington, Pan-American Union, 1963, pp. 20-21.
- (25) Ao início da década de oitenta, dos 21 Estados signatários do Pacto, 7 formularam reservas; desses 21 Estados, apenas 14 o ratificaram até 1980, dos quais 3 com reservas, verificando-se um caso de denúncia (El Salvador, 1973). OAS, *Inter-American Treaties and Conventions*, Washington, Secretaria-Geral da OEA, 1980, p. 45.
- (26) A. HERRARTE, “Solución Pacífica de las Controversias en el Sistema Interamericano”, *Sexto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA doc. OEA/Ser. Q./V.C-6, CJI-40, 1979-1980, p. 231; no mesmo sentido, A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS Jr., *The Organization of American States*, Dallas, Southern Methodist Univ. Press, 1963, p. 297 (o Pacto sendo “quase uma nulidade”).
- (27) E. g., Resolução XCIX da Conferência de Caracas de 1954; Resolução XIII da Conferência do Rio de Janeiro de 1965; trabalhos, nesse sentido, que precederam a reforma da Carta da OEA de 1967. Cf.: A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS Jr., *op. cit.* supra n.(26), pp. 490-491; Ch. G. FENWICK, *op. cit.* supra n.(16), pp. 192-193; A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), p. 165; CÉSAR SEPÚLVEDA, “The Reform of the Charter of the Organization of American States”, 137 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1972), pp. 107-108 e 118. Sobre a invocação do Pacto de Bogotá no conflito limítrofe entre Honduras e Nicarágua em 1957, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), p. 168; F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* supra n.(10), p. 750.
- (28) Comitê Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiais*, vol. X (1967-1973), Washington, Secretaría General de la OEA, 1978, p. 407, e cf. pp. 392-407.

No tocante ao TIAR, as ocasiões em que tem sido aplicado (originadas, em sua maior parte, no atual artigo 6º, cobrindo a agressão distinta do ataque armado) encontram-se documentadas na coletânea **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Aplicaciones** (cf. também infra, sobre a reforma do TIAR); entretanto, se tomarmos alguns dos mais recentes litígios ainda pendentes, aguardando solução na América Latina, "constatamos não uma aplicação automática dos mecanismos institucionais do sistema interamericano, mas antes uma busca de soluções individuais adequadas para cada caso (e. g., El Salvador, 1981, Nicarágua, 1978-1979, crise Peru v. Equador, 1981), ainda que transcendendo os meios de solução pacífica puramente regionais (e.g., na controvérsia chileno-argentina sobre o canal de Beagle, a mediação da Santa Sé a partir de 1979, após o laudo arbitral de 1977)" (29). Mesmo em um passado mais distante, naturalmente houve casos solucionados por procedimentos interamericanos (e.g., Haiti v. República Dominicana, 1937), assim como também ocorreram casos resolvidos não pelos mecanismos dos tratados existentes, mas por comissões *ad hoc* (e.g., litígios fronteiriços entre Guatemala e Honduras, 1930, e Equador e Peru, 1942; conflito do Chaco, 1929, e controvérsia de Letícia entre Colômbia e Peru, 1934, estas duas últimas com a assistência da Liga das Nações); houve, igualmente, casos que culminaram, mais além dos procedimentos puramente interamericanos, na Corte Internacional de Justiça, como o caso do **Asilo** entre Peru e Colômbia (1950-1951), e o conflito fronteiriço entre Honduras e Nicarágua relativo ao laudo arbitral do Rei da Espanha em 1906 (1960) (30).

Um estudo, divulgado pela Consultoria Jurídica da OEA (setembro de 1979), acerca do sistema interamericano e seu futuro, revela que a maioria dos trabalhos sobre o sistema regional data da década de sessenta, depois do que houve um declínio de interesse pelo tema (apesar da documentação da CEESI, de meados da década de setenta). As críticas ao sistema partiram tanto dos norte-americanos, preocupados com a política de segurança, quanto dos latino-americanos, que, se no passado tendiam a ser histórico-legalistas, hoje voltavam suas atenções a fazer do sistema regional um instrumento eficaz de desenvolvimento econômico (o que não se lograra no passado); daí a utilização, na década de setenta, do conceito relativamente novo de "segurança econômica coletiva", como instrumento de reestruturação do sistema interamericano (31). A questão nos conduz a um exame da evolução dos próprios princípios e fundamentos teóricos do sistema interamericano.

As questões dos princípios do direito internacional e dos princípios gerais do direito (como fonte do direito internacional) têm formado objeto

(29) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), pp. 168-169.

(30) *Ibid.*, pp. 167-168. A preocupação nos anos recentes com o fortalecimento do sistema de solução pacífica de controvérsias reflete-se na evolução, desde sua criação em 1940, da antiga Comissão Interamericana de Paz (Cf., a respeito, A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), pp. 166-167), erigida, pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967, em órgão subsidiário do próprio Conselho Permanente da OEA, denominado desde então Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas, com poderes mais amplos. Sobre as tentativas recentes de fortalecimento do sistema regional de solução pacífica de controvérsias, cf., e.g., F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* supra n.(10), pp. 751-772; cf. também ISIDORO ZANOTTI, "A Primeira Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos", 26 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1970), n.º 51-52, pp. 50 e 62-63.

(31) Consultoría Jurídica de la OEA, *El Sistema Interamericano y su Futuro: Un Plan de Investigación* (de Larman Wilson), OEA doc. SG/Ser. D/1.2, Washington, Secretaría General de la OEA, 1979, pp. 1-2, 8-9 e 24.

de ampla bibliografia, remontando à década de trinta⁽³²⁾. Com o desenvolvimento do “sistema interamericano”, como se convencionou denominar o “conjunto de órgãos, entidades e mecanismos de variados propósitos e estruturas, assim como de tratados e de outros instrumentos que regulavam uma infinidade de matérias a nível regional”⁽³³⁾, consagraram-se certos princípios, freqüentemente invocados pelos países do continente. Dentre estes, hoje enumerados no artigo 3º da Carta da OEA, sobressaem-se, e.g., os da não-intervenção (um dos mais arraigados na prática latino-americana)⁽³⁴⁾, da solidariedade continental (com base no exercício da democracia representativa), da solução pacífica de controvérsias, dos direitos humanos fundamentais, da cooperação econômica. Outros princípios encontram-se enunciados no Capítulo IV da Carta (artigos 9º a 22) sobre os “direitos e deveres fundamentais dos Estados”, cujo antecedente mais celebrado é a Convenção de Montevideú de 1933 sobre Direitos e Deveres dos Estados⁽³⁵⁾.

Esta Convenção naturalmente consagrou, *inter alia*, o princípio da não-intervenção (artigo 8º), precisado pelo “Protocolo Adicional Relativo à Não-Intervenção” (Buenos Aires, 1936), pelos artigos 18 e 19 da Carta da OEA e pela Resolução nº 78 (de 1972) da Assembléia Geral da OEA sobre o “Fortalecimento dos Princípios da Não-Intervenção e Autodeterminação dos Povos e Medidas para Garantir sua Observância”⁽³⁶⁾. A “formalização” inicial, por assim dizer, do princípio da não-intervenção na Convenção de Montevideú, de 1933, foi de real significação histórica, ao acarretar a aceitação do princípio pelos Estados Unidos; pouco após, na Conferência de Buenos Aires de 1936, o sistema das **consultas** (cf. *supra*) viria substituir a ação unilateral dos Estados Unidos com base na doutrina de Monroe, introduzindo uma mudança fundamental nas relações interamericanas, dando *novo sentido ao princípio da igualdade*, a aplicar-se doravante a assuntos de defesa comum⁽³⁷⁾.

Em parecer de 23 de setembro de 1965, a Comissão Jurídica Interamericana houve por bem distinguir a hipótese da intervenção (estatal) da chamada “ação coletiva” dos órgãos competentes das organizações internacionais (ONU, OEA), ao tomarem medidas previstas para a manutenção da paz e segurança internacionais⁽³⁸⁾. Ademais, preparou a Comissão Jurídica

(32) Cf., *inter alia*, e.g., KARL STRUPP, “Le droit du juge international de statuer selon l'équité”, 33 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1930) pp. 357-481; KARL WOLFF, “Les principes généraux du droit applicables dans les rapports internationaux”, 36 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1931), pp. 483-553; BIN CHENG, *General Principles of Law as Applied by International Courts and Tribunals*, London, Stevens, 1953, esp. Parte III, pp. 161-253; A. A. CANÇADO TRINDADE, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 1-264; W. FRIEDMANN, “The uses of General Principles in the Development of International Law”, 57 *American Journal of International Law* (1963), pp. 279-299; M. AKEHURST, “Equity and General Principles of Law”, 25 *International and Comparative Law Quarterly* (1976), pp. 801-825; dentre vários outros.

(33) F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* *supra* n.(10), p. 133.

(34) Sobre os antecedentes históricos desse princípio, cf. *ibid.*, pp. 47-49. Para estudo da matéria, cf., e.g., A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS Jr., *Non-intervention — The Law and Its Import in the Americas*, Dallas, Southern Methodist University Press, 1956, pp. 3-416; I. FABELA, *Intervention*, Paris, Pédone, 1961, pp. 67-212 (sobre a prática da OEA).

(35) Cite-se, ademais, a “Declaração de Princípios Americanos”, adotada na Conferência de Lima de 1938; cf. F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* *supra* n.(10), pp. 78-79, e cf. pp. 83-83.

(36) Cf. *ibid.*, pp. 93, 96-100 e 80.

(37) Ch. G. FENWICK, *op. cit.* *supra* n.(2), pp. 47-48; cf. também J. MATERNO VÁSQUEZ, *op. cit.* *infra* n. (42), pp. 172 e 176.

(38) Comitê Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales*, vol. IX (1965-1966), Rio de Janeiro, C.J.I., 1970, pp. 111-127.

um projeto de instrumento sobre a questão da não-intervenção em 1959⁽³⁹⁾, tema que retomaria em 1974 (tentativa de enumeração de casos de violações ao princípio da não-intervenção)⁽⁴⁰⁾, matéria que permaneceu pendente por se ter estimado que “os casos de intervenção não poderiam ser objeto de um estudo adequado enquanto não se concluísse o atual processo de reforma da Carta e não entrasse em vigor o Protocolo de Reformas ao TIAR”⁽⁴¹⁾. O tema continua a revestir-se, pois, da maior atualidade.

O princípio da solidariedade continental, consagrado originariamente na Reunião de Ministros de Havana de 1940⁽⁴²⁾, ao basear-se no exercício da democracia representativa, tem igualmente apresentado dificuldades, e talvez maiores imprecisões. Aqui, vale recordar uma evolução desencadeada pela V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (Santiago, 1959), que dispôs *inter alia* que os órgãos da OEA não têm competência para impor qualquer tipo de sanções a Estados-Membros cujos regimes políticos não correspondam ao ideal da democracia representativa⁽⁴³⁾. O campo estava assim aberto para uma interessante evolução: decorridos 14 anos, a Assembléia Geral da OEA adotaria, em 1973, a celebrada Resolução 128 sobre “Princípios Referentes às Relações entre os Estados Americanos”, em que afirma o direito de todo Estado de “adotar com plena independência seu regime de governo e sua organização econômica e social”, acrescentando que “a pluralidade de ideologias dentro da Carta é um pressuposto da solidariedade regional” baseada na cooperação, e que “a pluralidade de ideologias nas relações entre os Estados-Membros implica o dever de cada Estado de respeitar os princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos e o direito de exigir o cumprimento dos mesmos princípios por parte dos demais Estados”⁽⁴⁴⁾. Em 1979 a Assembléia Geral da OEA já se referia ao chamado “pluralismo ideológico” como “princípio”⁽⁴⁵⁾.

A resolução acima transcende a simples enunciação de princípios, pois não apenas refletiu as mudanças políticas no continente como viabilizou uma notável mudança no processo decisório do mecanismo de assistência recíproca (TIAR). No mesmo ano de sua adoção, a Assembléia Geral da OEA criava a CEESI (Resolução nº 127, de 1973), que desempenharia sua tarefa no biênio 1974-1975⁽⁴⁶⁾. Das sugestões que emergiram de seus trabalhos, citem-se, e.g., no tocante a propostas de reforma à Carta da OEA,

(39) Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales*, vol. VI (1959-1960), Rio de Janeiro, C.J.I., pp. 267-278.

(40) OEA, *Recomendaciones e Informes del Comité Jurídico Interamericano*, vol. XI (1947-1977), Washington, Secretaría General de la OEA, 1981, pp. 95-104.

(41) F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit. supra* n. (10), p. 105.

(42) “Solidariedade continental” face a agressão de origem extracontinental.

(43) J. MATERNO VÁSQUEZ, “Reflexiones en torno a los Últimos Acontecimientos en Latinoamérica y los Principios Básicos del Sistema Interamericano”, *Séptimo Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA, doc. OEA/Ser. Q/V.C.-7, CJI-44, 1980-1981, p. 166; cf também OEA, V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores — Ata Final (Santiago, 12-8 de agosto de 1959), Washington, União Pan-Americana, 1960, pp. 1-21.

(44) AG/RES. 128 (III-0/73), de 15 de abril de 1973, §§ 1-3.

(45) F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit. supra* n.(10), p. 82, e cf. pp. 80-82.

(46) A CEESI inicialmente operou por meio de uma Subcomissão Geral, posteriormente através de três Subcomissões: uma para assuntos jurídico-políticos, outra para temas de cooperação, e enfim outra para temas de estrutura e administração. Para um relato, cf. C. GARCÍA BEDOYA, “Comentarios sobre el Sistema Interamericano y las Reformas Planteadas por la Comisión Especial” *Tercer Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA, doc. OEA/Ser. Q/V.C.-3, CJI-30, 1976-1977, pp. 157-180.

o reconhecimento do “pluralismo político” baseado na não-intervenção e a incorporação dos conceitos de “segurança econômica” e “cooperação para o desenvolvimento integral” (sem condicionamentos unilaterais), e, no que tange a propostas de reformas ao TIAR, a incorporação dos princípios da não-intervenção e da “pluralidade de regimes políticos” e o reconhecimento do princípio da “segurança econômica” (47).

A certa altura dos trabalhos da 1ª Subcomissão (para temas jurídico-políticos) da CEESI, o representante do Equador propôs emenda ao TIAR no sentido de substituição da maioria qualificada pela maioria simples para levantamento de sanções anteriormente adotadas sob o TIAR (48), o que levaria a uma das mais significativas reformas daquele instrumento, concernente ao processo decisório. Assim, medidas outrora tomadas por maioria de 2/3 poderiam ser deixadas sem efeito por maioria simples (metade mais um), o que, se juridicamente de difícil explicação, era proposta politicamente motivada, à luz das mudanças políticas no continente nos últimos anos: recorde-se que a suspensão do governo cubano em 1962 (VIII Reunião de Consulta de Punta del Este) se dera por uma curiosa ampliação do âmbito de aplicação do TIAR, recordando-se que a Carta da OEA era omissa ou lacônica quanto a tal exclusão e que no caso se questionava a representatividade de um governo de um Estado-Membro dentro da OEA. Vale lembrar que, nos debates de 1962, um dos delegados (San Tiago Dantas), questionando jurídica e politicamente a medida, invocou o princípio da não-intervenção e advertiu para o perigo da iminente marginalização de Cuba do sistema regional (49).

Nos anos que se seguiram, particularmente na década de setenta, passou a tomar corpo a pressão para o levantamento das sanções impostas a Cuba, paralelamente ao declínio da influência dos Estados Unidos na região. A declaração de 1973 consagrando a “pluralidade de ideologias” foi um sinal dos novos tempos. Certamente contribuiu para a mudança no processo decisório acima descrita (50), mudança que se configurava como pré-requisito para a “legitimação”, por assim dizer, do restabelecimento das relações dos Estados-Membros da OEA com Cuba; afinal, a regra da votação de 2/3, no esquema original do TIAR, fora consagrada na época do “apogeu da influência dos Estados Unidos na área” (51). Como novo sinal de que os tempos mudaram, a XVI Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (29 de julho de 1975, poucos dias após o Protocolo de Reformas do TIAR) facultava, por sua Resolução I, aos Estados-Partes ao TIAR, “a liberdade de ação no tocante a suas relações com Cuba, levantando assim as sanções existentes” (52).

(47) Cf. *ibid.*, pp. 175-178.

(48) Cf. exposição de motivos do delegado equatoriano, in: OEA doc. OEA/Ser. P. CEESI/Subcom.I/ACTA 80/74, de 3 de dezembro de 1974, pp. 5-7-13-14.

(49) Cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, “Posições Internacionais do Brasil no Plano Multilateral” *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, ano 52, 1981, p. 162.

(50) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit. supra* n. (12), pp. 119 e 121.

(51) R. J. BLOOMFIELD, “The Inter-American System: Does It Have a Future?”, *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), N. Y., Praeger, 1979, p. 9.

(52) OEA, doc. OEA/Sec. C/II.16, de 29-7-1975, *cit. in* F. ORREGO VICUÑA, *op. cit. supra* n. (12), p. 121; como não havia entrado em vigor o Protocolo de Reformas do TIAR, tal decisão foi tomada por maioria de 2/3, como no esquema original de 1947 do TIAR (cf. *ibid.*).

Tal evolução, no entanto, não passou sem dificuldades. Como, por exemplo, "harmonizar" os velhos propósitos de promoção da democracia representativa e proteção dos direitos humanos com a aceitação mais recente do "pluralismo ideológico"?⁽⁵³⁾ É pertinente aqui registrar uma passagem do **Relatório Anual** de 1979-1980 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em que esta constata, ao examinar a situação dos direitos humanos nos diversos países do continente, "a relação orgânica entre a violação dos direitos à segurança física, por um lado, e o descuido dos direitos econômicos e sociais e a supressão da participação política, por outro"⁽⁵⁴⁾. Esta é, em grande parte, no entender da Comissão, "uma relação de causa e efeito", e neste campo delicado a Comissão muito cautelosamente admitiu a dificuldade existente para "estabelecer critérios que permitam medir o cumprimento pelos Estados de suas obrigações"⁽⁵⁵⁾, dadas as condições prevaletentes no continente (e.g., pobreza, desigualdades na distribuição da renda em muitos países).

No tocante a este outro princípio do sistema interamericano, o da proteção dos direitos humanos fundamentais, a trajetória da Comissão Interamericana de Direitos Humanos é um exemplo vivo de um processo de ampliação de competência de um órgão da OEA mediante uma interpretação consistentemente liberal e extensiva de seus poderes (artigos 9º e 3º do Regulamento). Criada, em 1959, não pela Conferência Interamericana, como era de se esperar, mas pela V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores — Resolução VIII —, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi originariamente concebida como órgão tão-somente de promoção dos direitos humanos, desfrutando de posição **sui generis** dentro do sistema da OEA. Foi por meio de outra Resolução (nº XXII), da II Conferência Interamericana do Rio de Janeiro de 1965, que teve sua competência ampliada para inclusive receber petições ou comunicações sobre violações de direitos humanos. Ao eclodir a crise da República Dominicana (1965-1966), a Comissão já operava como órgão de proteção dos direitos humanos como verdadeiro órgão de ação, atuando continuamente naquele país por mais de um ano; quatro anos após, durante o conflito armado entre Honduras e El Salvador (1969), membros da Comissão permaneceram naqueles países por um período de aproximadamente quatro meses. Assim, ao final da década de sessenta, a Comissão já se consolidara como órgão de ação na proteção dos direitos humanos no continente, ultrapassando em muito suas atribuições originais de órgão de observação e recomendação⁽⁵⁶⁾.

(53) Consultoría Jurídica de la OEA, *op. cit.* supra n. (31), p. 33. Para um estudo sobre a "relação jurídica entre o respeito dos direitos humanos e o exercício da democracia", cf. Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales*, vol. VI (1958-1960), Rio de Janeiro, CJI, 1961, pp. 221-244.

(54) OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1979-1980*, OEA, doc. OEA/Ser. L/V/II.50 — doc. 13 rev. 1, de 2 de outubro de 1980, p. 143.

(55) *Ibid.*, pp. 143-144.

(56) A. A. CANÇADO TRINDADE, "A Evolução do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Avaliação Crítica", *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, s. 19, n. 73, jan./mar. 1982, pp. 108-109; K. VASAK, *La Comisión Interamericana de los Derechos del Hombre*, Paris, LGDJ, pp. 38-39 e 168-169; A. P. SCHREIBER, *The Inter-American Commission on Human Rights*, Leyden, Sijthoff, 1970, pp. 65-68, 84-87, 119 e 144-147; B. WOOD, "Human Rights and the Inter-American System", *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), N.Y., Praeger, 1979, p. 126. Para os antecedentes históricos, cf. P. P. CAMARGO, *La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América*, México, Cia. Ed. Excelsior, 1960, pp. 160-166; D. URIBE VARGAS, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1972, pp. 127-128.

O próximo passo nessa evolução ocorreu com a entrada em vigor, em 1970, do Protocolo de Reformas da Carta da OEA de 1967, que erigiu a Comissão em um dos órgãos principais da Organização: dotada enfim de base **convencional**, a Comissão teve seu **status** jurídico consideravelmente fortalecido, colocando fim a eventuais objeções à sua competência⁽⁵⁷⁾. Por conseguinte, a partir de então a Comissão pôde atuar com amplas possibilidades de ação: assim, em um dentre vários casos recentes de atuação da Comissão⁽⁵⁸⁾, o **caso chileno**, por exemplo, engajou-se a Comissão na coleta de dados relevantes sobre a situação, visita ao país em questão em missão de investigação *in loco*, e no preparo de recomendações e de uma série de relatórios a partir de 1973⁽⁵⁹⁾. No que tange particularmente ao exame de comunicações recebidas contendo alegações de violações de direitos humanos, a experiência da Comissão tem sido das mais singulares e interessantes: por proferir decisões de natureza antes administrativa do que propriamente judicial quanto à admissibilidade de tais comunicações, à Comissão tem sido possível agir com flexibilidade e, por uma série de técnicas processuais, usar presunções mais a favor dos reclamantes e evitar assim a pronta rejeição de certas comunicações com base nas condições de admissibilidade⁽⁶⁰⁾.

Assim, por exemplo, nas chamadas “situações gerais”, de alegações de violações generalizadas de direitos humanos, a Comissão, em virtude de uma regra de interpretação fixada na já mencionada Conferência do Rio de Janeiro de 1965 (*supra*), tem podido proceder de imediato a um estudo amplo e abrangente de determinadas reclamações, sem condicioná-las ao pré-requisito do esgotamento dos recursos de direito interno⁽⁶¹⁾. Observe-se que tudo isto ocorreu antes da entrada em vigor em 1978 da Convenção Americana de Direitos Humanos (de 1969); quando isto ocorreu, ficou subentendido que a “nova” Comissão (prevista na Convenção) continuaria aplicando as normas que vinham regendo sua atuação mesmo aos Estados que não fossem partes na Convenção, aplicando aos Estados-Partes os dispositivos pertinentes da Convenção⁽⁶²⁾.

(57) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit. supra* n. (56), p. 110; C. GARCÍA BAUER, “La Observancia de los Derechos Humanos y la Estructuración del Sistema Internacional de Protección en el Ambito Americano”, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1980, pp. 25-27.

(58) Cf., e.g., *inter alia*, casos recentes de missões de observação efetuada *in loco* pela Comissão (em El Salvador, Haiti, Nicarágua, Argentina, Colômbia), relatados in: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1978*, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II.47 — doc. 13 rev. 1, de 1979, pp. 113-126; *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1979/1980*, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II.50 — doc. 13 rev. 1, de 1980, pp. 17-34.

(59) H. GROS ESPIELL, “Le fonctionnement des institutions régionales de protection des droits de l’homme illustré par l’affaire chilienne”, in Institut International des Droits de l’Homme, *Résumés des Cours — 1977*, Strasbourg, I.I.D.H., 1977, doc. F/HGE, pp. 4-6; para os debates sobre o **caso chileno** na Comissão e na Assembléa Geral da OEA (de 1976 a 1978), cf. B. WOOD, “Human Rights and...”, *op. cit. supra* n. (56), pp.145-148.

(60) Cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 188-189, 185, 287 e 366; A. A. CANÇADO TRINDADE, “Exhaustion of Local Remedies in the Inter-American System”, *18 Indian Journal of International Law* (1978), pp. 345-351.

(61) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit. supra* n.(56), pp. 111-112.

(62) A. AGUILAR, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Entrada en vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José”, *2 Mundo Nuevo — Caracas* (1979) pp. 33-36; E. VARGAS CARREÑO, “Algunos Problemas que Presentan la Aplicación y la Interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría General de la OEA, p. 183; Th. BUERGENTHAL, “La Convención Americana sobre Derechos Humanos: Problemas Escogidos”, *2 Mundo Nuevo — Caracas* (1979) pp. 43-46 e 51-52. — Cf., a esse respeito, os artigos 51, 112 e 150 da Carta da OEA. O novo Estatuto da Comissão data de outubro de 1979, e seu novo Regulamento de abril de 1980.

Ainda que persista uma brecha ou distância entre o progresso normativo alcançado pelo sistema interamericano na proteção dos direitos humanos e a realidade destes no continente, “sem os progressos do direito internacional a realidade seria ainda mais negativa” (63). A atuação da Comissão Interamericana, já bem antes da entrada em vigor da Convenção Americana, tem contribuído decisivamente para a evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, e demonstrado ser possível facilitar o acesso de particulares lesados à instância internacional e fortalecer assim sua posição no plano internacional (quer o experimento em questão seja provido de base convencional, ou de base originalmente fornecida por instrumentos tecnicamente não obrigatórios, mas que nem por isso deixam de exercer efeitos jurídicos em relação aos Estados-membros) (64).

Os dados estatísticos recentes são elucidativos: até 1975, por exemplo, tinha a Comissão examinado mais de 1.800 comunicações sobre direitos humanos (65), obra considerável para um órgão operando sem que a Convenção tivesse entrado em vigor. Em fins de 1978 já chegavam a 3.200 os casos examinados pela Comissão (compreendendo mais de dez mil vítimas, de 18 ou 19 países), o que significa que a Comissão considerou 20% dos casos em seus primeiros quinze anos de atuação, e aproximadamente 80% dos casos no período de cinco anos entre 1973 e 1978 (66). Talvez seja este outro sinal dos novos tempos, pois não deixa de ser sintomático que isto ocorra paralelamente à aparente erosão e falência dos regimes autoritários na América Latina.

Aos resultados concretos em inúmeros casos individuais acrescenta-se a importante função **preventiva** exercida pela Comissão: em decorrência de suas recomendações de caráter geral dirigidas a determinados governos, ou formuladas em seus relatórios anuais, “foram derogados ou modificados leis, decretos e outros dispositivos que afetavam negativamente a vigência dos direitos humanos”, foram criados ou fortalecidos mecanismos de proteção no ordenamento interno ou nacional, e “se estabeleceram ou aperfeiçoaram recursos e procedimentos para a melhor tutela dos direitos humanos” (67). Ocasão houve, e.g., em que a Comissão conclamou os Estados-Membros da OEA a incorporarem em suas Constituições certas categorias de direitos (e.g., em matéria trabalhista) e a “harmonizarem suas leis respectivas com os preceitos contidos nas convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho” (68). Enfim, em um instrumento como a Convenção Americana de Direitos Humanos, impõe-se uma interpretação consoante o caráter essencialmente **objetivo** das obrigações contraídas

(63) Nesse sentido, H. GROS ESPIELL, “Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l’homme”, 145 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1975), pp. 40-41 e 19; E. VARGAS CARREÑO, *op. cit. supra n. (62)*, p. 156; D. URIBE VARGAS, *op. cit. supra n. (56)*, pp. 295 e 303-305.

(64) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit. supra n. (56)*, pp. 119 e 113.

(65) H. GROS ESPIELL, *op. cit. supra n. (63)*, pp. 29-31.

(66) E. VARGAS CARREÑO, “[Derechos Humanos:] El Perfeccionamiento de los Mecanismos Interamericanos a la luz de su Experiencia”, *Estudios Internacionales: Derechos Humanos y Relaciones Internacionales* (ed. W. Sanchez G.), Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, 1978, p. 227.

(67) A. AGUILAR, *op. cit. supra n. (62)*, p. 38.

(68) *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights — 1971/1972*, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II.29 — doc. 41 rev. 2, de 1973, p. 33. — Cf. também, a esse respeito, o artigo 2.º da Convenção Americana de Direitos Humanos, e comentários in A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit. supra n. (56)*, pp. 116-117.

pelas Partes Contratantes visando a proteção dos direitos humanos (cf. artigo 29), e não uma interpretação restritiva pelas próprias Partes Contratantes visando o estabelecimento de direitos recíprocos e subjetivos para si mesmas ⁽⁶⁹⁾.

Passemos a outro dos princípios do sistema interamericano, a saber, o da cooperação econômica. Aqui, ficou claro que a OEA, ao menos em seus primeiros anos de existência, estava mal equipada para a realização desse princípio. Se conquistas houve no campo da prevenção e solução de conflitos, o mesmo não ocorreu paralelamente no campo do desenvolvimento econômico-social; um fator relevante para bem compreender o papel da OEA na década de cinquenta foi a própria *policy* dos Estados Unidos em relação à América Latina, visando sobretudo a segurança continental, além de sua relutância em transferir suas relações econômicas da clássica via bilateral à multilateral ⁽⁷⁰⁾ (cf. *infra*).

Não era de se surpreender, portanto, que o antigo Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) figurasse na Carta da OEA como um dos três órgãos subsidiários do Conselho da OEA (artigos 63 a 66 da Carta, anterior ao Protocolo de Buenos Aires de 1967). O BID, como organismo financeiro do sistema, só foi criado em 1959, e o CIES só passou a ser mais atuante a partir dos anos sessenta ⁽⁷¹⁾. Em 1970 foi criada a CECON e, pouco antes, com a reforma da Carta em 1967, tentou-se fortalecer o mecanismo regional de cooperação econômica e social, dada a preocupação latino-americana com o desenvolvimento econômico: o CIES separa-se do antigo Conselho da OEA, e assume maior estatura na Carta da OEA após o Protocolo de Reformas ⁽⁷²⁾ (artigos 93-98). A própria formulação das normas econômicas encontra-se bem mais elaborada na atual Carta (artigos 29 a 42), após a reforma de 1967, do que no texto original de 1948 (artigos 26 e 27).

A década de sessenta testemunhou a emergência e proliferação de instituições e mecanismos mais especificamente latino-americanos. Um exame destes ultrapassa, pois, os propósitos do presente estudo, exceto no que possam contribuir diretamente a uma avaliação dos rumos do sistema interamericano. Recorde-se, assim, a criação, em 1963, da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (CECLA), de início se ocupando de questões da UNCTAD, e produzindo, em 1969, o chamado "Consenso de Viña del Mar" para estabelecer as bases da cooperação econômico-social interamericana ⁽⁷³⁾. Em 1975, o recém-criado Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), compreendendo a totalidade dos Estados-Membros latino-americanos da OEA (inclusive Cuba, além da Guiana), sucede-se à CECLA, nos propósitos de promover a cooperação regional para o desenvolvimento e um sistema permanente de consulta e coordenação para adoção de posições

(69) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. (56), p. 115.

(70) J. C. DSEIER, *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, N. Y., Council on Foreign Relations/Harger & Row, 1962, pp. 74-77.

(71) C. SEPÚLVEDA, *op. cit.* supra n. (27), pp. 101 e 103.

(72) Cf. *Ibid.*, pp. 107, 118, 120, 130-131 e 135-136.

(73) F. V. GARCIA AMADOR, "Marco Jurídico e Institucional de las Relaciones Interamericanas", *Quinto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA doc. OEA/Ser. Q/V.C-5, CJI-38, 1978-1979, pp. 28-30.

comuns, além de apoiar os mecanismos existentes de integração regional⁽⁷⁴⁾. No próprio seio da OEA, a questão da “cooperação interamericana para o desenvolvimento” tem sido objeto de atenção desde meados da década de setenta (e.g., os trabalhos da CEEST,⁽⁷⁵⁾ e a Resolução nº 232 da Assembléia Geral da OEA de 1976)⁽⁷⁶⁾.

Recentemente tem a questão sido tema de diversas resoluções da Assembléia Geral da OEA⁽⁷⁷⁾, como, por exemplo, a Resolução nº 464, de 27 de novembro de 1980, que pondera *inter alia* que “a cooperação hemisférica para o desenvolvimento constitui um instrumento fundamental de ação para os organismos do sistema interamericano”, impondo-se a necessidade da “redefinição de objetivos e adoção ou reformas de mecanismos dentro de um plano de ação de modo a que se possa obter seu potencial ótimo face aos desafios que terá que enfrentar o sistema até fins do século”⁽⁷⁸⁾. Na verdade, estas resoluções fazem parte de um processo de revisão de todo o tema da “cooperação interamericana para o desenvolvimento”, desencadeado pelos trabalhos da CEESI, seguida do Conselho Permanente, e que deverá culminar em uma Assembléia Geral Extraordinária sobre Cooperação Interamericana para o Desenvolvimento.

A esse respeito, a Assembléia Geral da OEA, em sua última sessão, em Santa Lúcia, em dezembro de 1981, adotou a Resolução nº 521 em que considera tal Assembléia Geral Extraordinária, programada para fins de 1982 no Uruguai, como o “instrumento fundamental da cooperação norte-sul no hemisfério, para a busca de soluções” aos problemas econômicos e sociais dos “países da América Latina e Caribe”, e “fazer frente aos desafios que terão que enfrentar os países da América Latina e Caribe nos próximos anos”⁽⁷⁹⁾. Note-se que a expressão “sistema interamericano” não mais figura na resolução, substituída que foi por referências aos “países da América Latina e Caribe” (supra). A esse propósito, em outra Resolução (nº 522) adotada pela Assembléia Geral de dezembro de 1981, ressalta-se a necessidade de estudo dos problemas de desenvolvimento dos países pequenos do hemisfério⁽⁸⁰⁾, tendo-se naturalmente em vista, de modo especial, a região do Caribe (onde há hoje 13 Estados independentes — além de 26 territórios não-independentes — a maioria dos quais sendo pequenos Estados insulares em vias de desenvolvimento)⁽⁸¹⁾.

(74) R. D. BOND, “Regionalismo en América Latina: Perspectivas del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)”, 18 *Foro Internacional* (1977) n.º 70, pp. 346-347 e 354-371. Para a criação do SELA em 1975 certamente exerceram influência os ventos internacionais da época, como o exemplo de ação coletiva eficaz da OPEP, o movimento em prol de uma nova ordem econômica Internacional, dentre outros; *Ibid.*, p. 354. Cite-se, também, a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), criada em 1973, dentre outros organismos; cf. F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* supra n. (73), pp. 35-36.

(75) E.g., as propostas para uma Convenção sobre Segurança Económica Coletiva, e uma Convenção Interamericana sobre Cooperação para o Desenvolvimento.

(76) F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* supra n. (73), p. 27.

(77) Cf. Resoluções AG/RES. 233 e 255 (de 1976), 281 (de 1977), 354 (de 1978) e 437 (de 1979).

(78) Texto in OEA, doc. OEA/Ser. P.AG/doc. 1.350/80. Rev. 1, de 3 de março de 1981, p. 4. Cf. também a Resolução 472, de 1980.

(79) Texto in OEA, doc. OEA/Ser. P. AG/doc. 1.471/81. Rev. 1, de 17 de março de 1982, p. 10.

(80) Inclusive para a programada Assembléia Geral Extraordinária, prevista para fins de 1982.

(81) Texto in OEA, doc. OEA/Ser. P. AG/doc. 1.471/81. Rev. 1, de 17 de março de 1982, pp. 12-13.

Ainda no que concerne à coordenação de posições comuns entre os países latino-americanos, há que mencionar dois tipos de experimentos, a saber, os de integração e os de cooperação. São processos de **integração** econômica na América Latina e Caribe, a antiga Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, 1960) sucedida pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980)⁽⁸²⁾; o Pacto Andino (1969), a nível sub-regional; o Mercado Comum Centro-Americano (MCC, 1960); a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM, 1973)⁽⁸³⁾ como sucessora da Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA, 1965-1968). A seu turno, são ilustrativos de processos de **cooperação** latino-americana, e.g., o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

A antinomia ou dilema entre o bilateralismo e o multilateralismo parece ser mais aparente do que real. No continente americano, há, por um lado, os que hoje vislumbram um gradual distanciamento do bilateralismo (defensivo) do passado, e crescente tendência a atribuir maior importância ao multilateralismo como fator até certo ponto compensador ou neutralizador das desigualdades de poder no cenário internacional, paralelamente ao surgimento de interlocutores "viáveis" **vis-à-vis** a superpotência na região (como, e.g., Argentina, Brasil, México, Venezuela). Por outro lado, há os mais céticos que consideram que a OEA, como centro da diplomacia multilateral, não chega a afetar as relações bilateralmente orientadas **vis-à-vis** os Estados Unidos, favorecendo inclusive a conclusão de acordos e acomodações bilaterais; fala-se mesmo em um enfraquecimento da ação multilateral interamericana de cooperação para o desenvolvimento paralelamente a um processo de "bilateralização" nas relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos⁽⁸⁴⁾.

Mas a própria Assembléia Geral da OEA, instituída quando da reforma da Carta, visa justamente fomentar uma multilateralização da diplomacia latino-americana; consoante tal propósito, o artigo 138 da Carta, por exemplo, parece minimizar o bilateralismo⁽⁸⁵⁾ ao dispor que a assistência às reuniões dos órgãos permanentes da OEA ou às conferências e reuniões previstas na Carta ou realizadas sob os auspícios da OEA, obedece ao "caráter multilateral dos referidos órgãos, conferências e reuniões e não depende das relações bilaterais entre o governo de qualquer Estado-Membro e o governo do país-sede"⁽⁸⁶⁾. E ainda a favor do multilateralismo invoca-se a implementação, nos últimos anos, dos experimentos de cooperação lati-

(82) Cf. F. PEÑA, "El Régimen Jurídico de la Transformación de la ALALC en la ALADI", 7 *Integración Latinoamericana* (1982) n.º 65, pp. 33-36; R. BARROS CHARLÍN, "El Derecho de la Integración ante una Nueva Década: Análisis Comparativo de ALALC y ALADI", *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. 3, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1981, pp. 11-35.

(83) R. D. BAKER, "Latin American Economic Integration", *Regional International Organizations — Structures and Functions* (ed. P. A. Tharp Jr.), N.Y./Toronto/London, St. Martin's/MacMillan, 1971, pp. 230-242; e, mais recentemente, F. V. GARCÍA AMADOR, "Nuevas Dimensiones Institucionales de la Integración Económica en América Latina y el Caribe", *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. 3, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1981, pp. 57-79.

(84) Cf., para um relato de ambas as posições, A. A. GANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. (9), pp. 175-176.

(85) Nesse sentido, C. SEPÚLVEDA, *op. cit.* supra n.(27), p. 122, e cf. pp. 133-134.

(86) Tem-se mesmo argumentado que vantagens econômicas seriam asseguradas pelos Estados latino-americanos antes pela via multilateral (se nela unidos) do que por transações bilaterais, recordando-se a esse respeito que os mecanismos de cooperação econômica multilateral não foram criados pela Carta da OEA, mas só surgiram bem depois. C. SEPÚLVEDA, *op. cit.* supra n. (27), pp. 125-126 e 101.

no-americana já mencionados (como o Tratado da Bacia do Prata e o Tratado de Cooperação Amazônica), assim como os de integração (como o Pacto Andino).

O dilema é, porém, em grande parte, de interesse sobretudo acadêmico. Em termos práticos não apresenta dificuldades intransponíveis. Conforme bem acentuou a Comissão Jurídica Interamericana em 1971, "muitos tratados multilaterais funcionam primordialmente nas relações bilaterais das partes" (87). Assim, por exemplo, "coincidem os artigos VI do Tratado da Bacia do Prata e XVIII do Tratado de Cooperação Amazônica ao declarar que o estabelecido no tratado não significará qualquer limitação a que as partes contratantes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais visando a consecução dos objetivos comuns de cooperação" (88). Sob o experimento do Tratado da Bacia do Prata, já se firmaram tratados ou acordos entre as Partes Contratantes (e.g., o Tratado de Itaipu, entre Brasil e Paraguai, em 1973) (89), e mesmo o seu Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) é tão-somente um veículo permanente de decisões governamentais, executando decisões dos Ministros das Relações Exteriores (artigo III), resguardada a autonomia decisória de cada um dos governos. No caso do Pacto Amazônico, prevê seu artigo XXIII que sua supervisão ou implementação está a cargo de Comissões Nacionais Permanentes (dos próprios Estados) e não de um órgão internacional (ou secretaria) que nem sequer é criado; tais Comissões executariam decisões tomadas pelos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica. Apresenta, assim, o Pacto, características de "um amplo acordo-quadro", estabelecendo as coordenadas gerais da cooperação na região (90). E quanto ao Pacto Andino, sabe-se que recentemente os Ministros das Relações Exteriores dos países andinos estão "negociando cada vez mais com atores externos como um grupo" e enfatizando determinados temas tanto em suas relações bilaterais quanto em sua atuação nos organismos multilaterais (91) particularmente a partir do estabelecimento do Conselho Andino aos 12 de novembro de 1979 (92).

Outro exemplo pode ser encontrado no campo da solução pacífica de controvérsias internacionais, onde, conforme já visto, o Pacto de Bogotá, um tratado multilateral, prevê sua entrada em vigor (artigo LIII) mesmo no plano das relações bilaterais dos Estados que o ratificaram (93). Ainda outra ilustração é fornecida pelo Tratado para a Proscrição de Armas

(87) Comitê Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales*, vol. X (1967-1973), Washington, Secretaría General de la OEA, 1978, p. 365.

(88) J. E. GREÑO VELASCO, "Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca del Plata: Analogías y Diferencias", 165 *Revista de Política Internacional* — Madrid (1979), p. 91; L. MARINAS OTERO, "El Tratado de Cooperación Amazónica", 166 *Revista de Política Internacional* — Madrid (1979), p. 68.

(89) Cf. Itaipu Binacional, *Natureza Jurídica da Itaipu*, 1978, pp. 9-101.

(90) R. RICÚPERO, "Tratado de Cooperação Amazônica", 3 *Relações Internacionais* — Brasília (1980) n.º 5, p. 5.

(91) E. G. FERRIS, "The Andean Pact and the Amazon Treaty: Reflections of Changing Latin American Relations", 23 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* (1981), n.º 2, p. 169.

(92) Dentre as atribuições do Conselho Andino figura precisamente a da formulação da política exterior conjunta dos países-membros no contexto geral do processo de integração sub-regional. Cf. F. V. GARCÍA AMADOR, *op. cit.* supra n. (83), p. 74; R. BARROS CHARLÍN, "El Derecho de la Integración ante una Nueva Década: Análisis Comparativo de ALALC y ALADI", *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, vol. 3, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales/Universidad de Chile, 1981, p. 32.

(93) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. (9), p. 177.

Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco, 1967), que pelo artigo 23 torna obrigatória para as Partes Contratantes a notificação ao Secretário do OPANAL de qualquer acordo internacional porventura concluído sobre questões que são objeto do Tratado; aliás, no tocante à utilização da energia nuclear, já se percebeu como tendência na região "a conclusão de acordos bilaterais que implicam transferência de tecnologia nuclear, em alguns casos incluindo o ciclo completo" (94).

Com efeito, o Tratado de Tlatelolco de 1967, que precedeu em mais de um ano o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, demonstra que é precisamente no âmbito regional que maior progresso se tem logrado na área do desarmamento (95) (ou mesmo não-armamento), em que se constitui no primeiro tratado do gênero dotado de um sistema de controle efetivo com órgãos permanentes próprios de inspeção (96), e o primeiro relativo a uma região de dimensão quase continental abrangendo territórios de grande densidade populacional (97) (diferindo assim, e.g., da zona de aplicação do Tratado da Antártida). Mas embora se trate de um tratado regional, cria um regime jurídico bem mais amplo em virtude de seu âmbito geral de aplicação assegurado pelos dois protocolos adicionais, voltados, o primeiro, aos Estados internacionalmente responsáveis por territórios situados na zona de aplicação do Tratado (98), e o segundo às potências nucleares (99). São, assim, regulamentadas tanto as relações entre Estados da região não dotados de armas nucleares, quanto as relações entre Estados da região e potências intra e extracontinentais possuidoras do poder nuclear (100).

Apesar das dificuldades encontradas até o presente na implementação do Tratado (101) (e.g., a não-adesão, até o momento, de Cuba e Guiana), é significativo o seu impacto no continente: embora uma análise comparativa entre os Tratados de Tlatelolco e de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) escape aos propósitos do presente estudo, o "relativo fracasso" da Conferência de Revisão do TNP (e.g., Genebra, 1975) "aumenta em conseqüência a importância do Tratado de Tlatelolco" (102). Há que se ter

(94) R. DÍAZ ALBÓNICO, "El Sistema de Seguridad Interamericana y sus Nuevos Desarrollos a través del Tratado de Tlatelolco", 13 *Estudios Internacionales* — Santiago (1980) n.º 51, p. 377. Também o artigo 13 faz referência a um sistema de salvaguardas mediante acordos multilaterais ou bilaterais concluídos com a AIEA (*ibid.*, p. 356). E cf. A. GARCÍA ROBLES, "Mésures de désarmement dans des zones particulières: le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine", 133 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1971), p. 72.

(95) Outro exemplo sendo a desmilitarização estatuída pelo Tratado da Antártida: cf.: A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n. (94), pp. 102-103.

(96) Na verdade, um sistema de "duplo controle", englobando não apenas os mecanismos de controle do OPANAL como também os acordos multilaterais ou bilaterais que cada parte contratante vier a negociar com a AIEA para a aplicação das salvaguardas desta a suas atividades nucleares. R. DÍAZ ALBÓNICO, *op. cit.* supra n. (94), p. 356; A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. (9), pp. 169-171.

(97) A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n. (94), p. 71, e cf. p. 56.

(98) Estados Unidos, França, Reino Unido, Países Baixos.

(99) Estados Unidos, União Soviética, França, Reino Unido, China Popular.

(100) R. DÍAZ ALBÓNICO, *op. cit.* supra n. (94), p. 347; A. GARCÍA ROBLES, *op. cit.* supra n. (94), pp. 81-82. Para o presente estado de ratificações do Tratado e seus dois Protocolos, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n. (9), pp. 170-171.

(101) Cf., e.g., J. L. HUSBANDS, "Nuclear Proliferation and the Inter-American System", *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), N.Y., Praeger, 1979, pp. 220-221 e 226-227. Para um estudo geral, cf., e.g., H. GROS ESPIELL, "El Tratado de Tlatelolco y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina", *Quinto Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA doc. OEA/Ser. Q/V/C 5, CJI-38, 1979, pp. 195-246.

(102) OPANAL, doc. CG/182, Conferencia General, *Informe del Secretario General*, maio 1977/abril 1979, parte II (circulação interna, mimeografado).

em mente que este último proíbe peremptória e permanentemente o uso, fabricação e armazenamento de armas nucleares na América Latina (artigo 1º), ao mesmo tempo em que consagra a utilização da energia nuclear com fins pacíficos (artigos 17-18) para o desenvolvimento econômico e social. O Tratado, como experimento latino-americano criado pelos Estados latino-americanos, “tem a vantagem especial de evitar o caráter amargo de muitas controvérsias correntes norte-sul sobre não-proliferação” assim como os receios de dominação por parte dos Estados Unidos⁽¹⁰³⁾ e demais potências nucleares.

Diversos são os indicadores dos possíveis novos rumos do sistema interamericano. A importância cada vez maior dada às questões de desenvolvimento econômico não apenas pode sobrepor-se à preocupação clássica com a segurança hemisférica como também realçar o papel de outros organismos internacionais (e.g., a UNCTAD, a Assembléia Geral da ONU) fora do sistema interamericano: recorde-se, a esse propósito, a emergência das relações norte-sul após o sucesso da OPEP, e a contribuição dos países latino-americanos ao movimento por uma nova ordem econômica internacional no processo de redação, em 1974, da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados da ONU⁽¹⁰⁴⁾. Da crescente diversidade no continente — já nos referimos ao chamado “pluralismo ideológico”, supra — emergem atores razoavelmente independentes, buscando uma diversificação de seus vínculos — com países do terceiro mundo, Europa, países árabes, Japão — para os quais o sistema interamericano talvez já não seja um tema tão central⁽¹⁰⁵⁾. Esta diversidade entre os países latino-americanos é acompanhada paralelamente pelo declínio da influência ou hegemonia dos Estados Unidos na região.

Se procede a impressão de que as relações internacionais dos países da região tendem a “universalizar-se”, fazendo crescer em importância os foros globais de negociação, impõe-se então uma reavaliação dos pressupostos do regionalismo⁽¹⁰⁶⁾. Ora, no próprio *locus classicus* de operação do sistema interamericano, o da segurança hemisférica e assistência recíproca, se tomou consciência, nos últimos anos, da inadequação dos mecanismos estabelecidos ainda na década de quarenta às realidades e percepções dos novos tempos. Ao ser criada a CEESI, para uma reavaliação do sistema interamericano, em meados dos anos setenta, havia a consciência do desequi-

(103) J. L. HUSBANDS, *op. cit.* supra n. (101), p. 227. Cf. ainda, para estudos gerais, e.g.: H. GROS ESPIELL, “La Seguridad Colectiva en América Latina y el Tratado de Tlatelolco”, *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1978, pp. 221-235; A. GARCÍA ROBLES, *El Tratado de Tlatelolco*, México, El Colegio de México, 1967, pp. 3-303; J. R. REDICK, “The Tlatelolco Regime and Non-Proliferation in Latin America”, 35 *International Organization* (1981) pp. 103-134.

(104) W. D. ROGERS, “A Note on the Future of the Inter-American System”, *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), N. Y., Praeger, 1979, pp. 21-26; Consultoria Jurídica de la OEA, *op. cit.* supra n. (31), p. 34.

(105) W. ROGERS, *op. cit.* supra n. (104), p. 23; R. J. BLOOMFIELD, *op. cit.* supra n. (51), p. 13. A América Latina parece hoje depender “mais do que nunca” do crescimento da própria economia mundial, W. BAER e D. V. COES, “Changes in the Inter-American Economic System”, *The Future of the Inter-American System*, *cit.* supra, pp. 35-53.

(106) Consultoria Jurídica de la OEA, *op. cit.* supra n. (31), pp. 33-35 e 5. Observe-se que no próprio BID “um número considerável de Estados fora do continente estão se tornando sócios, subscrivendo ações de capital para uso dos países em desenvolvimento da América Latina” (*ibid.*, p. 34).

líbrio do sistema refletido no predomínio da superpotência na região⁽¹⁰⁷⁾. Assim, algumas de suas propostas de reformas do TIAR são sintomáticas.

Já se havia desenvolvido a prática, desde o clássico caso da **Guatemala** em 1954, de que, no tocante à solução pacífica de controvérsias, o mecanismo regional interamericano teria que ser utilizado *antes* do da ONU; ora, a reforma do TIAR (artigo 2º), que ainda não entrou em vigor, veio lembrar os direitos e deveres dos Estados-Partes sob os artigos 34 e 35 da Carta da ONU (reconhecendo a competência do Conselho de Segurança), dando “visivelmente maior participação” ao sistema de segurança da ONU “no âmbito dos mecanismos do próprio TIAR”⁽¹⁰⁸⁾. Limitava-se, ainda mais, o sistema interamericano, porquanto só se poderiam aplicar as medidas de legítima defesa até que intervisse o Conselho de Segurança da ONU⁽¹⁰⁹⁾. Diversas críticas se voltaram a alguns dos dispositivos básicos do TIAR (como, e.g., os artigos 3º e 6º)⁽¹¹⁰⁾. Já em 1955 ponderava FENWICK que “o sistema de segurança coletiva só se pode manter enquanto houver a confiança de que os Estados Unidos respeitarão o princípio da igualdade dos Estados” e acatarão as medidas tomadas “com base unicamente em uma decisão do grupo regional”⁽¹¹¹⁾.

Decorridos vinte e sete anos, estas palavras parecem bastante atuais. Subjacente ao TIAR, instrumento da guerra fria, estava o pressuposto da ameaça de um inimigo comum (a União Soviética), pressuposto este que caiu por terra quando da invocação do TIAR no recente conflito no Atlântico Sul opondo a Argentina ao Reino Unido⁽¹¹²⁾. O princípio da solidariedade continental, em diversas ocasiões desde sua consagração na Conferência de Havana de 1940, tem-se afigurado como sendo muito mais latino-americano do que interamericano. No seio do sistema interamericano sempre perdurou uma tensão que remonta aos primórdios do pan-americanismo, com as correntes divergentes de BOLÍVAR e BLAINE. Quando da passagem do século, desfeitos os receios de intervenção direta por parte dos antigos poderes coloniais, foi para os Estados Unidos que as atenções e temores dos países latino-americanos se voltaram.

Talvez isto explique por que a doutrina, como fonte ou manifestação do direito internacional, encontra-se relegada a posição bastante modesta no direito internacional geral, ao passo que, no direito internacional ame-

(107) C. GARCÍA BEDOYA, “Comentarios sobre el Sistema Interamericano y las Reformas Planteadas por la Comisión Especial”, *Tercer Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA, doc. OEA/Ser. Q/V/C-3, CJI-30, 1976-1977, pp. 168-170.

(108) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit. supra n. (12)*, p. 120; A. GÓMEZ ROBLEDO, “El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, *Tercer Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano*, OEA, doc. OEA/Ser. Q/V/C-3, CJI-30, 1976-1977, pp. 135-137. (Estudo também publicado in *17 Foro Internacional* (1977) pp. 338-357).

(109) F. ORREGO VICUÑA, *op. cit. supra n. (12)*, p. 120.

(110) Ressaltou-se a ficção segundo a qual um ataque extracontinental contra um Estado americano seria tido como um ataque contra todos os Estados americanos (artigo 3º, sobre ataque armado). A delegação mexicana investiu-se contra o artigo 6º (sobre agressão distinta do ataque armado) por entender que qualquer ato poderia em última análise ser qualificado como agressão. Cf. também o novo artigo 9º do TIAR, para a incorporação a este da Definição de Agressão adotada em dezembro de 1974 pela Assembléia Geral da ONU. Enfim, observe-se a nova possibilidade de o Órgão de Consulta adotar, sob o TIAR, a par de sanções, também recomendações (artigo 23). Cf. A. GÓMEZ ROBLEDO, *op. cit. supra n. (108)*, pp. 137-153.

(111) Ch. G. FENWICK, *op. cit. supra n. (2)*, p. 56.

(112) H. JAGUARIBE, “Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a Desarticulação do Sistema Interamericano”, Rio de Janeiro, IEPES, 1981, pp. 16-17 e 21 (mimeografado, não publicado).

ricano, passa-se o oposto, assumindo uma dimensão muito maior: é que no contexto regional revela uma postura nitidamente defensiva (e.g., as doutrinas Drago e Calvo), por vezes cristalizando-se tanto em normas consuetudinárias quanto convencionais⁽¹¹³⁾. Enquanto os Estados Unidos aderiam ao monroísmo — que, conforme se observou nos debates da XX Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, de abril de 1982, é letra morta há muito mais tempo do que se supõe⁽¹¹⁴⁾ —, os Estados latino-americanos insistiam no princípio da não-intervenção. Mas o sistema interamericano ao menos possibilitou a condução das relações internacionais entre atores de poderio tão ostensivamente desigual⁽¹¹⁵⁾.

Mas este próprio afã de, pelo sistema regional, tentar-se neutralizar a hegemonia e o predomínio da superpotência na área, revela a assimetria e o desequilíbrio latentes do sistema⁽¹¹⁶⁾ e nos convida a uma reavaliação de seus próprios fundamentos. Se refletirmos sobre a consciência do regionalismo a que nos referimos no início do presente estudo (cf. supra), veremos que ela refletia os anseios dos países latino-americanos: assim, por exemplo, o êxito, na Conferência de San Francisco, da consagração do direito de legítima defesa (coletiva) e prioridade da solução pacífica regional (artigos 51-52 da Carta da ONU) se deveu à ação conjunta do antigo bloco latino-americano na ONU; os Estados Unidos, poder global, tinham seu próprio alinhamento, distinto, cujas posições nem sempre coincidiam com as dos latino-americanos⁽¹¹⁷⁾.

Recorde-se, por exemplo, que, na década de trinta, os Estados Unidos só aceitaram o princípio da não-intervenção depois de muita hesitação; mais recentemente, quatro décadas após, só aceitaram o princípio do “pluralismo ideológico” sob pressão⁽¹¹⁸⁾, além de resistirem ao projeto de Convenção sobre Segurança Econômica Coletiva⁽¹¹⁹⁾. A tensão básica latente no sistema interamericano pode talvez ter refletido no próprio processo de interpretação dos poderes atribuídos aos órgãos da OEA.

Assim, por exemplo, em 1950, quando pela primeira vez a questão do alcance das faculdades do Conselho da OEA foi remetida à Comissão Jurídica Interamericana, afirmou esta que na OEA não havia “delegação alguma de soberania” dos Estados do continente, carecendo o sistema interamericano “em absoluto de órgãos executivos” e só contendo “órgãos de cooperação”; nesta linha de pensamento, foi a Comissão do parecer de que **nenhum** dos órgãos da OEA desfrutava de “faculdades imanes”

(113) E.g., a contribuição da tese de Drago para o princípio da proibição geral do uso da força nas relações internacionais, hoje consagrado no artigo 2.º (4) da Carta da ONU. C. SEPÚLVEDA, *op. cit.* supra n.(23), pp. 77-84.

(114) Cf. intervenção do representante venezuelano, in: OEA, doc. OEA/Ser.F/II.20, doc.20/82, de 26 de abril de 1982, p. 13. Cf. também R. J. Bloomfield, *op. cit.* supra n.(51), p. 12, para outro exemplo, a saber, o da ascensão do regime de Castro em Cuba, em violação da doutrina Monroe.

(115) Cf., nesse sentido, e.g., R. J. BLOOMFIELD, *op. cit.* supra n.(51), pp. 5-6.

(116) Cf., nesse sentido, e.g., C. SEPÚLVEDA, *op. cit.* supra n. (15), pp. 38-40 e 74-75.

(117) Um analista chegou mesmo a afirmar que “a tarefa mais importante em San Francisco era a de obter um acordo entre os porta-vozes dos Estados Unidos que enfatizavam a primazia da organização mundial e os que compartilhavam da preocupação latino-americana em prol da autonomia regional”; I. L. CLAUDE Jr., “The OAS, the UN and the United States”, 547 *International Conciliation* (1964), p. 7.

(118) R. J. BLOOMFIELD, *op. cit.* supra n.(51), pp. 8 e 13.

(119) Conceito este que passou a figurar no texto reformado do TIAR (artigo 11). Cf. S. H. ROGERS, “Trade Relations in the Inter-American System”, *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), N. Y., Praeger, 1979, p. 59; A. GÓMEZ ROBLEDO, *op. cit.* supra n.(108), pp. 154-155.

ou tácitas, só podendo exercer as funções que lhes tivessem sido **expressamente** outorgadas ⁽¹²⁰⁾. É pertinente lembrar que este parecer da Comissão Jurídica Interamericana data do ano seguinte ao do clássico parecer da Corte Internacional de Justiça no caso das **Reparações de Danos** (1949), em que logrou obter reconhecimento judicial a doutrina dos **poderes implícitos**, a partir de então consistentemente invocada pelos órgãos da ONU. Configurava-se, assim, um nítido descompasso entre o processo de interpretação dos poderes atribuídos aos órgãos da ONU e aos da OEA ⁽¹²¹⁾. O processo, na organização regional, encontrou muito mais resistência.

Mas a matéria seguiria evolução distinta na OEA, a partir de novo parecer, de 1960, da Comissão Jurídica Interamericana. A questão foi retomada pelo delegado norte-americano, fazendo a proposta referência a "funções implícitas" do Conselho da OEA ⁽¹²²⁾. Desta feita, a Comissão Jurídica admitiu que o Conselho da OEA poderia interpretar se determinado caso submetido a seu conhecimento recairia sob sua competência (a chamada "competência da competência"); ademais, a Comissão levou em conta a própria prática do Conselho da OEA como elemento para interpretação dos poderes a ele atribuídos ⁽¹²³⁾. Em comentário significativo, ponderou a Comissão que, se por ocasião do parecer de 1950 (supra) o tema da competência do Conselho aparecia "vinculado a orientações políticas diversas", esta circunstância não mais se apresentava, decorrida uma década ⁽¹²⁴⁾.

Pode parecer coincidência, mas os anos que imediatamente se seguiram testemunharam a suspensão do governo cubano da OEA, e a intervenção na República Dominicana. Nos anos sessenta o sistema interamericano exerceu um papel importante nos assuntos do hemisfério, mediante uma espécie de "barganha", em forma de uma aliança entre alguns Estados latino-americanos e os Estados Unidos em troca de sua assistência para o desenvolvimento ⁽¹²⁵⁾. Mas, com a crescente autoconsciência dos países latino-americanos, a diversificação de seus contatos internacionais e o declínio da hegemonia dos Estados Unidos na região (mesmo como fornecedor de armas), a história não exatamente se repetiu nos últimos anos, conforme ilustrado pelos recentes casos da Nicarágua (1979) e de El Salvador (1981), pelo menos no que diz respeito à atuação da OEA. O efêmero "consenso" dos anos sessenta, entre alguns Estados latino-americanos e os Estados Unidos, não mais existia. É possível, no entanto, que a questão do alcance dos poderes dos órgãos da OEA venha a tomar rumo distinto do inaugurado na década de sessenta: das atas e relatórios da Subcomissão da Comissão Geral do Conselho Permanente da OEA acerca da revisão e coordenação

(120) Comité Jurídico Interamericano, **Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales**, vol. III (1949-1953), São Paulo, Empr. Gráf. Rev. dos Tribunais, 1955, pp. 188, 190-192, 196-197, 201, 208-209 e 215.

(121) A. A. CANÇADO TRINDADE, *op. cit.* supra n.(9), p. 73.

(122) Cf. Comité Jurídico Interamericano, **Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales**, vol. VII (1960-1961), Rio de Janeiro, CJI, 1964, pp. 47-49.

(123) *Ibid.*, pp. 50 e 53.

(124) *Ibid.*, p. 59-60 e 54. Em explicações de voto, o membro norte-americano referiu-se aos "poderes enumerados e implícitos" do Conselho da OEA (*Ibid.*, pp. 60-61), ao passo que o argentino ponderou que a interpretação da Comissão equivalia à que prevaleceu na prática (*Ibid.*, p. 62). Para um estudo interpretativo geral, cf. A. V. W. THOMAS e A. J. THOMAS Jr., "The Rule-Making System of the OAS", **Regional International Organizations — Structures and Functions** (ed. P. A. Tharp Jr.), N. Y./Toronto/London, St. Martin's/McMillan, 1971, pp. 109-140.

(125) R. J. BLOOMFIELD, *op. cit.* supra n.(51), p. 17.

dos projetos de reformas à Carta da OEA e ao Pacto de Bogotá (novembro de 1975), consta uma proposta no sentido de restringir os poderes da Organização àqueles que lhe são **expressamente** outorgados, rejeitando qualquer interpretação extensiva de suas normas, e restringindo assim o poder de intervenção da própria OEA (126).

As observações acima nos conduzem a nossas derradeiras ponderações, antes em forma de indagações do que conclusões. Podem os objetivos de segurança coletiva e desenvolvimento econômico-social se complementar, mediante os atuais mecanismos do sistema interamericano? O recente conflito anglo-argentino no Atlântico Sul (em cujos méritos nos abstivemos de entrar) pode ter contribuído para despertar a consciência dos países do continente para sua própria vulnerabilidade face ao mundo exterior. Assim, podem eles — ao menos os países da América do Sul — partir em busca direta de outras alternativas (127), ou tentar outorgar maior poder de atuação ao sistema da ONU, como atitudes complementárias de segurança (128). Por outro lado, podem os Estados latino-americanos prescindir totalmente do sistema regional existente? Não serviu o sistema interamericano para cristalizar alguns princípios básicos, como o da não-intervenção (129), inibir os usos do poder pelos Estados individualmente, viabilizar as relações entre Estados de poderio desigual, e coordenar posições conjuntas ao menos de países solidários e com afinidades históricas e culturais (como os de tradição ibérica)? Um desmantelamento puro e simples do sistema interamericano não poderia, a médio e longo prazos, levar alguns Estados latino-americanos a buscar uma acomodação de interesses com os Estados Unidos, ou outras potências, pela via do bilateralismo — preferida dos poderosos para reforçar alinhamentos e dependências —, precipitando, assim, um desenvolvimento ainda menos harmônico e mais discrepante dos países da região? O quadro atual sugere que, na **cooperação para o desenvolvimento** (130), assim como na proteção dos direitos humanos fundamentais (o mínimo universal), residem as áreas verdadeiramente promissoras para o futuro do sistema regional.

(126) Cf. OEA, doc. OEA/Ser.G., CP/CG-628/75, de 21 de novembro de 1975, in: Consejo Permanente de la OEA, *Acta de la Sesión Extraordinaria Celebrada el 1.º de Diciembre de 1975*, Washington, Secretaría General de la OEA, 1975, pp. 95-96. Cf. também OEA, doc. OEA/Ser.G., CP/ACTA 187/75, 189/75, 164/75; e, para um estudo da reestruturação do sistema interamericano, caberia aqui citar também os seguintes documentos da OEA: OEA/Ser.P. CEESI/Subcom. I/doc. 99/74, rev. 3, e doc. 60/74, rev. 1; CEESI/Subcom. I/ACTA 67/74, 68/74, 69/74, 71/74, 72/74.

(127) Cf. F. ORREGO VICUÑA, *op. cit. supra* n.(12), p. 124, para referência à diplomacia da "Segurança nacional" de alguns países sul-americanos; cf. também H. JAGUARIBE, *op. cit. supra* n.(112), pp. 27-28, 34 e 36, para referência a um "sistema integrado de defesa" na América do Sul (p. 36). Nessa hipótese, é possível que os militares em alguns dos países sul-americanos voltassem a ocupar-se de sua tarefa própria de defesa nacional (externa), deixando a tarefa de "contra-insurgência" (interna) a quem de competência (pp. 32, 34 e 43-44), objetivo hoje tão desejado pela sociedade civil.

(128) Cf. *supra* a respeito, ponderações acerca da reforma do TIAR. Um problema que surge é o da viabilidade ou não de aplicação do TIAR a "Estados americanos" (membros da OEA) que não sejam Partes ao TIAR, suscetível de interpretações distintas. Naturalmente que a questão da segurança hemisférica não se exaure no TIAR, bastando aqui citar, por exemplo, o Tratado de Neutralidade Permanente e Funcionamento do Canal de Panamá (1977, em vigor desde 1.º de outubro de 1979), e o Tratado da Antártida.

(129) Consultoría Jurídica da 1.ª OEA, *op. cit. supra* n.(31), p. 23: o princípio da não-intervenção como "um dos postulados maiores do direito internacional americano" e a "pedra angular" de todo o sistema interamericano.

(130) Para um relato do projeto de Convenção sobre Segurança Econômica Coletiva e do projeto de Convenção Interamericana sobre Cooperação para o Desenvolvimento, por exemplo, cf., e.g., C. GARCÍA BEDOYA, *op. cit. supra* n.(46), pp. 175-178; F. ORREGO VICUÑA, "La Seguridad Económica Internacional: Una Alternativa para un Orden Mundial Solidario", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello/Facultad de Derecho, 1979, pp. 627-629.