

RELATÓRIO DE GESTÃO
MISSÃO DO BRASIL JUNTO À
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS

Embaixador José Luiz Machado e Costa

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Único foro regional que congrega todos os países das Américas - a suspensão de Cuba foi revertida em 2009, embora o país permaneça afastado -, a Organização dos Estados Americanos (OEA) constitui foro político privilegiado e caixa de ressonância de temas de interesse comum para a região.

Herdeira das conferências pan-americanas, a OEA é a primeira organização permanente de caráter regional no mundo e celebra, em 2018, 70 anos. Nascida em contexto histórico marcado pela Guerra Fria, a OEA tem buscado adaptar-se às transformações no cenário internacional e hemisférico nas últimas décadas. De uma ênfase inicial na luta contra o comunismo, evoluiu para o trabalho sobre quatro pilares fundamentais: a promoção e proteção dos direitos humanos, a defesa e o fortalecimento da democracia, o apoio ao desenvolvimento e a promoção da segurança multidimensional em seus estados membros.

A dinâmica na Organização reflete, ainda, as mudanças na configuração política regional, com maior distribuição de poder entre os estados membros, em quadro de grande diversidade. Esse ambiente político se traduz, por vezes, em polarização entre países e blocos, o que pode gerar dificuldades ou mesmo confrontação em temas sensíveis, como ocorre atualmente com a crise na Venezuela. Ainda assim, permanece como único foro regional de interlocução político-diplomática que reúne países da América Latina, do Caribe e, também, os Estados Unidos e o Canadá.

Membro fundador da OEA, o Brasil é ator relevante na Organização e seu segundo maior contribuinte, depois dos Estados Unidos. A influência do país deriva não só de seu peso específico no hemisfério, como também da credibilidade adquirida pelo compromisso com o multilateralismo, com soluções pacíficas e com a defesa de princípios refletidos na Constituição Federal. Essa atuação permite contribuir para a aproximação de perspectivas divergentes e para a obtenção de consensos na Organização. O Brasil é visto como elemento moderador e fator de estabilidade, do qual se espera possam surgir soluções construtivas.

A inserção do Brasil na OEA, contudo, foi prejudicada no período recente pela retirada de seu representante permanente, entre os anos de 2012 e 2015, além de sucessivos atrasos no pagamento das contribuições brasileiras. A normalização do nível de representação do Brasil na OEA, a partir de minha designação, e, mais recentemente, a quitação integral da dívida brasileira, sinalizaram compromisso renovado do País com a Organização. A presidência brasileira do Conselho Permanente da OEA, de julho a setembro de 2017, e da Comissão de Segurança Hemisférica, no atual ciclo 2017-2018, também contribuíram para a elevação do perfil do Brasil na OEA. Trata-se de capital político que vem sendo reconstruído paulatinamente e deve ser sustentado, em prol do fortalecimento da presença brasileira na Organização.

A perspectiva de tornar mais eficaz e relevante a atuação da OEA passa pela priorização e racionalização gerencial de suas atividades, sobretudo em um quadro de escassez de recursos. Nesse debate, em que interesses distintos de países e blocos regionais dificultam o consenso quanto aos mandatos que devem ser priorizados pela OEA, é necessária participação proativa e construtiva do Brasil. O tratamento dos aspectos administrativos e orçamentários na Organização é, por sua vez, indissociável de uma estratégia política em que o Brasil busque imprimir visão compatível com seus interesses nos debates em curso sobre a modernização da OEA.

Para além de grandes temas políticos regionais, como a crise na Venezuela, as eleições no Haiti e o processo de paz na Colômbia, uma série de outras questões de fundo mereceram atenção prioritária no período em que atuei como representante permanente: observação eleitoral e combate à corrupção (pilar de democracia); a relação com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a consolidação de direitos, particularmente de grupos vulneráveis (pilar de direitos humanos); o enfrentamento das "novas ameaças" - crime organizado transnacional, drogas, terrorismo -, a segurança pública e os temas de defesa tradicional (pilar de segurança multidimensional); a contribuição brasileira no campo do desenvolvimento, a exemplo do oferecimento de bolsas de estudo, em um contexto de potencialização dos laços com os países menores (pilar de desenvolvimento integral).

Cumprе destacar, ainda, o movimento histórico representado pela decisão do Governo brasileiro de convidar a OEA a que observe, pela primeira vez, as eleições no Brasil em 2018. O envio de Missão de Observação Eleitoral (MOE) da OEA representa salto qualitativo nas relações do Brasil com a Organização e abre a possibilidade de ampliação da

cooperação do País com a OEA no fortalecimento da democracia no Hemisfério.

Passo a tratar, a seguir, de maneira resumida, dos principais temas da agenda da OEA durante minha gestão.

A PRESIDÊNCIA BRASILEIRA DO CONSELHO PERMANENTE

O Brasil ocupou, de julho a setembro de 2017, a presidência rotativa do Conselho Permanente da OEA, principal instância decisória em atividade contínua da Organização - as Assembleias Gerais, ordinárias ou extraordinárias, reúnem-se periodicamente. A presidência brasileira do Conselho pautou-se por princípios norteadores que refletem a tradicional atuação do Brasil na OEA: transparência, coordenação com os estados membros, respeito ao procedimento e austeridade no uso dos recursos financeiros. Por meio de reuniões de coordenação entre a presidência e os grupos regionais, retomando recurso pouco utilizado no período recente, habilitou-se a discussão de temas sensíveis no Conselho, como a crise na Venezuela. Talvez o principal legado da presidência brasileira tenha sido a transparência e disposição para o diálogo com que o Brasil atuou no exercício da função, orientado, ademais, por um sentido de defesa dos interesses maiores da Organização. A atuação brasileira na presidência do Conselho foi citada por diversas delegações como exemplo para a boa condução futura dos trabalhos do órgão e para o encaminhamento de temas mais complexos em seu âmbito.

TEMAS POLÍTICOS - BRASIL

O Brasil foi objeto de discussão no Conselho Permanente da OEA em duas ocasiões durante minha gestão, à luz do juízo político da presidente Dilma Rousseff. Ao final de sessão realizada em 18 maio de 2016, e em resposta inclusive a intervenções em tom crítico efetuadas por Bolívia, Nicarágua e Venezuela, recordei a observância do marco institucional, das garantias individuais e do devido processo legal, expressando repúdio a manifestações indevidas e infundadas nos assuntos internos brasileiros, bem como reiterei o compromisso inabalável do país com os princípios que embasam a Carta da OEA, a Carta Democrática Interamericana e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Houve, na ocasião, manifestações de confiança por países como Argentina, Estados Unidos e Paraguai.

A situação política no Brasil voltaria ao Conselho Permanente, desta feita como tema da pauta de sessão ordinária em 24 de maio de 2017, a pedido do Equador. Durante a reunião, ocorrida no último dia do governo do presidente

Rafael Correa, o representante permanente equatoriano manifestou "preocupação" com o quadro interno no Brasil e com possíveis repercussões para outros países da região. Respondi de modo breve, porém enfático, ressaltando a solidez e pleno funcionamento de nossas instituições democráticas. Houve, em mais esta ocasião, diversas manifestações de apoio ao Brasil e de confiança na solidez de nossas instituições por parte de países da região, como Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México, Paraguai e Uruguai. Nenhum país tomou a palavra em respaldo à iniciativa equatoriana.

Para além do tratamento do assunto no Conselho Permanente, caberia registrar duas outras situações no que se refere ao processo de impeachment. A primeira foi a presença do secretário-geral Luís Almagro em Brasília, no momento das votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em abril e maio de 2016, respectivamente, e sua posterior decisão de solicitar à Corte Interamericana de Direitos Humanos opinião consultiva sobre a legalidade do processo (a Corte decidiu por não dar trâmite à solicitação). A segunda diz respeito à solicitação de medida cautelar e à petição sobre o assunto feita por parlamentares do Partido dos Trabalhadores à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em agosto de 2016. A CIDH informou que os pedidos estão em análise, seguindo seu curso regulamentar. Ainda que não trate especificamente do Brasil, cabe mencionar que, em outubro de 2017, a Comissão solicitou à Corte Interamericana de Direitos Humanos opinião consultiva, de caráter geral, sobre a figura do impeachment, por considerar que a solicitação "terá um impacto positivo no desenvolvimento da jurisprudência interamericana em matéria da estreita relação que existe entre a vigência das instituições democráticas e o pleno gozo e exercício dos direitos humanos".

TEMAS POLÍTICOS - VENEZUELA

A crise na Venezuela foi, sem dúvida, o tema que mais mobilizou a atenção e os esforços das principais instâncias decisórias da OEA no período em que estive à frente da Missão do Brasil. Foi também emblemática da gestão Luís Almagro como secretário-geral da Organização (SGOEA) e, principalmente, de sua busca por perfil mais elevado para o cargo e por maior relevância da OEA.

Embora tenha por mandato constitutivo a promoção e a proteção da democracia e dos direitos humanos nos estados membros, a OEA tem encontrado dificuldades em contribuir para a distensão da crise venezuelana. Ainda que distintos órgãos tenham abordado a situação na Venezuela desde os primeiros meses do governo Maduro, a discussão do tema intensificou-se

com a eleição, em dezembro de 2015, da legislatura opositora na Assembleia Nacional e acompanhou a deterioração da crise.

O SGOEA, em particular, assumiu postura fortemente crítica ao presidente Maduro, entrando em confronto aberto com seu governo. Embora a Venezuela, com apoio de outros estados membros, tenha questionado tanto a competência como a isenção do SGOEA para avaliar sua situação interna, Almagro alçou a questão venezuelana a prioridade de seu mandato. Apresentou quatro relatórios: no primeiro, de maio de 2016, defendeu a aplicação da Carta Democrática Interamericana (CDI) em razão da “[grave] alteração da ordem constitucional” (art. 20); no segundo, de fevereiro de 2017, pleiteou a suspensão da Venezuela da OEA (art. 21). Os dois últimos relatórios trataram de possível cometimento de crimes de lesa-humanidade naquele país.

A contínua deterioração da situação fez que, desde o início de 2016, o tema fosse por diversas vezes discutido no âmbito do Conselho Permanente e abordado em comunicados conjuntos por parte de estados membros. Em um primeiro momento, a OEA limitou-se, de modo consensual, a apoiar o diálogo político então em curso, sob a égide da UNASUL. A falta de progressos nesse diálogo e o agravamento da crise levaram, no entanto, a maior polarização entre os membros: de um lado, número expressivo de estados, principalmente os integrantes do que viria posteriormente a ser o Grupo de Lima (Brasil), tem buscado atuação mais incisiva da OEA e explicitado sua posição em comunicados, o primeiro dos quais à margem da 47^a AGOEA, em junho de 2016; de outro, os países bolivarianos têm buscado impedir qualquer envolvimento da OEA. Tal polarização tem impedido avanços em razão da posição dúbia dos demais países, em particular do grupo caribenho, cujos votos são necessários para a tomada de decisões quando não há consenso. Nessas condições, a evolução tem sido pontual e as decisões adotadas por pequena margem de votos, em sessões invariavelmente conturbadas.

A divisão entre os estados membros voltou a evidenciar-se na 29^a Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores, voltada para discutir a situação na Venezuela. Sua convocação, em abril de 2017, por 19 votos afirmativos (dos 34 possíveis) levou à denúncia venezuelana da Carta da OEA e ao início de seu desligamento da Organização, cujo processo dura dois anos. Aberta em 31 de maio de 2017, a Reunião de Consultas, embora tenha explicitado a preocupação da grande maioria dos membros em relação à crise venezuelana, foi suspensa sem a adoção de declaração ou resolução, devido à falta da maioria requerida para a tomada de decisão.

A impossibilidade de uma decisão ministerial durante sessão reconvocada da Reunião de Consultas, realizada em junho de 2017 em Cancún, dada a ausência de apoio suficiente de países caribenhos, levou a esvaziamento do tema na OEA. Esse quadro, para o qual também contribuiu a criação do Grupo de Lima, em agosto de 2017 - instância que, desde então, passou a concentrar os principais movimentos regionais em favor da restauração da democracia na Venezuela - perdurou até o final do ano, a despeito de debate sobre a crise venezuelana durante a presidência brasileira do Conselho Permanente e de iniciativas pontuais do secretário-geral Luís Almagro, como a avaliação sobre a viabilidade de referir o caso ao Tribunal Penal Internacional.

É muito provável que o continuado agravamento do quadro na Venezuela - inclusive com repercussão cada vez maior sobre países fronteiriços como Colômbia e Brasil, em decorrência do aumento do êxodo de venezuelanos fugindo da crise - gere esforço de reinserção do assunto na agenda do Conselho Permanente. O Brasil tem atuado, no tratamento do assunto, em linha com seus interesses diretos como país vizinho da Venezuela e em defesa da OEA como foro adequado para o tratamento da crise venezuelana.

TEMAS POLÍTICOS - HAITI

A OEA desempenha importante papel no Haiti, mantendo inclusive escritório, particularmente ativo, naquele país. A partir de 2014, a OEA envolveu-se no acompanhamento do processo eleitoral haitiano, enviando Missão de Observação Eleitoral, chefiada pelo ex-chanceler do Brasil Celso Amorim, a qual concluiu que, a despeito de algumas irregularidades, as eleições de 9 de agosto e 25 de outubro de 2015 transcorreram normalmente. Embora essa opinião coincidissem com a de Missão de Observação da União Europeia, vários candidatos contestaram o resultado, o que levou ao adiamento do segundo turno presidencial. Após missão especial da OEA a Porto Príncipe, foi celebrado acordo político pelo qual se acordou governo de transição e a realização de segundo turno eleitoral em abril de 2016.

Em meio a sucessivos atrasos no cumprimento das metas do acordo político, o secretário-geral Luis Almagro realizou visita a Porto Príncipe, quando defendeu maior segurança jurídica ao processo eleitoral. Algumas semanas depois, o governo de transição anulou o primeiro turno presidencial e estabeleceu novo calendário eleitoral.

O longo processo eleitoral haitiano culminou com as eleições presidenciais de novembro de 2016 e a confirmação, em janeiro de 2017, da vitória de Jovenel Moise. Ainda que

não se tenha dado sem riscos e percalços, trata-se de exemplo em que a ação da OEA logrou contribuir para a promoção da democracia em um estado membro. Em mais de uma sessão do Conselho, o Haiti ressaltou o importante papel desempenhado pelo Brasil na OEA e fora dela, sobretudo no âmbito da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e em projetos de cooperação bilateral.

TEMAS POLÍTICOS - PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA

A Missão da OEA de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia (MAPP) atua, desde 2004, a pedido do governo colombiano, no acompanhamento da política de paz no país. O monitoramento concentra-se nas condições de segurança e na construção da paz. O mandato da MAPP foi renovado e ampliado em setembro de 2016, de forma a que desempenhe papel relevante em contexto pós-conflito, em seguimento ao acordo de paz com as então Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

A delegação brasileira na OEA acompanha os trabalhos da MAPP, os quais são objeto de relatórios semestrais apresentados ao Conselho Permanente. No âmbito da OEA, ainda que não tenha, ao menos nos últimos anos, contribuído financeiramente com a MAPP, o Brasil tem apoiado politicamente, de maneira firme, o mandato, bem como participado, por meio do envio de militares, com as atividades de desminagem na Colômbia. Esse apoio torna-se essencial no atual contexto, em que o governo da Colômbia enfrenta dificuldades com o processo de paz e tem seu diálogo com o Exército de Libertação Nacional (ELN) ameaçado.

TEMAS POLÍTICOS - HONDURAS

As eleições presidenciais em Honduras, em fins de novembro de 2017, demonstraram a contínua relevância da OEA em prol da democracia e do estado de direito no hemisfério. A Missão de Observação Eleitoral enviada pela OEA apontou a existência de graves falhas, o que lhe impedia corroborar o resultado das eleições que confirmaram a reeleição do presidente Juan Orlando Hernandez. O secretário-geral Luís Almagro chegou a defender a realização de novo pleito e, posteriormente, iniciou diálogo com vistas à reformulação do sistema eleitoral hondurenho e ao fortalecimento da Missão da OEA em Apoio ao Combate à Corrupção e à Impunidade em Honduras (MACCIH). Diferenças entre a Secretaria-Geral e a chefia da Missão levaram a recente pedido de demissão do porta-voz da MACCIH.

PILAR DE DEMOCRACIA

O pilar da promoção da democracia no hemisfério conta com consenso e apoio entre os membros e observadores, o que se reflete, inclusive, na captação de recursos de países doadores para os programas levados a cabo pela OEA. Entre esses, destacam-se não apenas as Missões de Observação Eleitoral (MOE), mas também projetos de cooperação técnica em matéria de modernização institucional e gestão pública.

O Brasil tem tido papel destacado na negociação da resolução anual da Assembleia Geral sobre fortalecimento da democracia, logrando, por exemplo, reverter precedente histórico que subordinava o financiamento das MOE exclusivamente a doações voluntárias. Tendo em conta a evolução do tema nos últimos anos, bem como o interesse das autoridades eleitorais brasileiras, a delegação atuou com prioridade para identificar agenda para maior cooperação do Brasil com a OEA em matéria eleitoral.

A decisão do Governo brasileiro de formalizar, em setembro de 2017, convite para que a OEA observe, por primeira vez, suas eleições, em outubro de 2018, cria oportunidades para maior cooperação em temas eleitorais, área em que a OEA detém reconhecida excelência. O acordo de procedimentos para o envio de Missão de Observação Eleitoral (MOE) da OEA ao Brasil foi assinado, em 13 de dezembro último, em Washington, pelo então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Gilmar Mendes, e pelo secretário-geral Luís Almagro. Acordo de privilégios e imunidades deverá ser assinado em breve. A delegação continuará acompanhando a evolução do assunto.

A delegação deu, ainda, continuidade ao tradicional apoio brasileiro ao trabalho da Comissão Jurídica Interamericana, único órgão da OEA com sede no Brasil (Rio de Janeiro). Registre-se que o Brasil apresentou a candidatura do Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo a membro da CJI, em eleições que ocorrerão na Assembleia Geral de junho deste ano. O Brasil acompanhou e apoiou, ademais, os esforços da OEA no combate à corrupção. Nesse último contexto, destacam-se o Mecanismo de Seguimento da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (MESICIC) e a decisão do Peru, como anfitrião da próxima Cúpula das Américas (Lima, abril de 2018), de escolher como tema do encontro a "Governabilidade Democrática frente à Corrupção". Além disso, a delegação respaldou a participação brasileira nas Reuniões de Ministros da Justiça e de Outros Ministros ou Procuradores-Gerais das Américas (REMJA).

PILAR DE DIREITOS HUMANOS

Os temas relacionados com os direitos humanos estão, ao lado daqueles afetos à democracia, entre os mais sensíveis no âmbito da OEA. Nesse âmbito, o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) constitui prioridade do Brasil na Organização. A delegação brasileira manteve atuação destacada na discussão, três anos atrás, sobre o funcionamento dos órgãos do sistema, em particular a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Recorde-se que foi a CIDH que outorgou medidas cautelares em relação à construção da usina de Belo Monte, em 2011, o que levou à decisão do Governo brasileiro de retirar o então representante permanente do Brasil junto à OEA, situação que perdurou até julho de 2015, quando assumi a chefia da Missão.

Ao longo de minha gestão, o Brasil participou ativamente das discussões sobre direitos humanos no hemisfério. Nesse contexto, a delegação brasileira defendeu a necessidade de que os órgãos do SIDH atuassem tanto na proteção quanto na promoção de direitos. Além disso, propugnou por uma coordenação adequada dos órgãos do sistema, em particular a CIDH, com os estados membros da OEA, inclusive com vistas a contribuir para o fortalecimento das instituições nacionais necessárias à garantia dos direitos humanos. Buscou, ainda, apontar, em debates com os estados membros e em contatos com representantes da CIDH e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a necessidade de que os órgãos do sistema atuem com base em procedimentos claros, objetivos e previsíveis.

A delegação brasileira mantém diálogo franco e permanente com a CIDH e, em particular, com seus comissários e com sua Secretaria-Executiva, atualmente a cargo do brasileiro Paulo Abrão. Recorde-se que a CIDH é um órgão autônomo do Sistema Interamericano. Além do acompanhamento cotidiano da tramitação de petições e casos envolvendo o País, cabe mencionar a realização pela Missão do Brasil, em dezembro de 2017, de reunião com a CIDH, com a participação de representantes do Itamaraty, do Ministério da Justiça e da Advocacia Geral da União, para passar em revista toda a carteira de casos do Brasil na Comissão. Também durante minha gestão, ao final de 2017, a delegação transmitiu à CIDH convite do Governo brasileiro para a realização de visita ao Brasil, prevista para novembro de 2018. A Delegação participou, ainda, no contexto de diversos períodos de sessão da Comissão realizados em Washington, de audiências públicas e reuniões de trabalho envolvendo o País ou temas de interesse regional relacionados aos direitos humanos. Cumpre registrar, ainda, no que se refere à colaboração do Brasil com a CIDH, a assinatura de Memorando de Entendimento entre o Conselho Nacional de Justiça e a Comissão sobre o tema das audiências de custódia.

Durante a 47ª Assembleia Geral Ordinária da OEA (Cancún, junho de 2017), foi eleita a uma das três vagas abertas para o cargo de comissária da CIDH, para o período 2018-2021, a candidata brasileira, Doutora Flávia Piovesan. A existência de seis candidaturas de nacionais oriundos de importantes países membros (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México e Uruguai) justificou intensa campanha entre março e junho de 2017, que incluiu gestões bilaterais e junto às Missões Permanentes na OEA. A delegação prestou todo apoio à campanha, na linha das instruções recebidas da Secretaria de Estado. A eleição da candidata brasileira constituiu importante êxito do Brasil na OEA.

O Brasil teve, ademais, papel importante nas discussões sobre o financiamento do SIDH. Nesse contexto, tem defendido que os recursos para as atividades dos órgãos do Sistema advenham principalmente do fundo ordinário da OEA, reduzindo ou eliminando-se a dependência de doações voluntárias. Durante as negociações ocorridas na última Assembleia Geral Ordinária, os estados membros decidiram pela ampliação dos recursos disponíveis aos órgãos do SIDH ao longo dos próximos três anos. A postura firme da delegação brasileira garantiu que essa decisão não implicasse aumento nas contribuições dos estados membros.

A delegação atuou, de forma constante, na defesa das posições brasileiras em relação a temas relacionados à proteção e promoção dos direitos humanos, especialmente de grupos vulneráveis. Cabe destacar, nesse contexto, os processos negociadores das resoluções sobre direitos humanos aprovadas pela AGOEA. O Brasil participa do "Core Group" LGBTI da OEA, juntamente com Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, México e Uruguai. Registrem-se, ainda, como marcos em que o Brasil teve atuação relevante, a aprovação, pela Assembleia Geral, da Década Interamericana dos Afrodescendentes e da Declaração Interamericana sobre Direitos dos Povos Indígenas.

PILAR DE SEGURANÇA MULTIDIMENSIONAL

Em agosto de 2017, fui eleito para presidir a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) do Conselho Permanente da OEA até julho de 2018. A presidência brasileira tem atuado com o objetivo de promover exercício de reflexão mais amplo sobre questões conceituais, inclusive a relação entre defesa e segurança, o emprego de forças armadas na segurança pública, a situação dos acordos regionais na área de defesa e segurança, de modo a contribuir para avaliação futura do trabalho da OEA nesse campo.

O conceito de segurança que norteia as atividades da OEA, definido pela Declaração sobre Segurança nas Américas (México, 2003), adotou enfoque multidimensional, que inclui as ameaças tradicionais e também as chamadas “novas ameaças”, tais como o tráfico de drogas, o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional e a segurança pública. Dessa forma, os debates no âmbito do pilar de Segurança Multidimensional da OEA tratam de variados e complexos desafios para o continente, que abrangem desde os temas de defesa até as ameaças emergentes. Em anos recentes, o debate sobre as novas ameaças tem ocupado espaço crescente na agenda da Organização, em detrimento dos aspectos relacionados à segurança tradicional.

A delimitação entre defesa e segurança tem sido objeto de perspectivas distintas na OEA, que vão além do debate conceitual. De um lado, países como Estados Unidos, Canadá e Colômbia, bem como caribenhos, defendem que tais conceitos seriam indissociáveis. De outro, países como Brasil, Argentina e outros sul-americanos defendem distinção clara entre os dois conceitos. A questão envolve o debate sobre a relação das forças armadas com as novas ameaças.

Nesse contexto, transparece o interesse de países membros ou grupos no tratamento de temas como o combate à criminalidade organizada transnacional, a segurança pública e o problema das drogas (México e centro-americanos), o combate ao terrorismo, além de temas afins como a segurança cibernética (EUA e Canadá), as implicações da mudança do clima na segurança, bem como a proteção de infraestruturas críticas em casos de desastres naturais (caribenhos). Os países sul-americanos têm atuado, em geral, de forma pouco coordenada e com interesses difusos. O Brasil, com interesses múltiplos na área de segurança hemisférica, tem exercido papel ativo no tratamento de ampla gama de temas, inclusive a cooperação em apoio à desminagem na Colômbia, onde o País contribui com conhecimento militar para atividades de treinamento e no terreno.

O programa de trabalho aprovado pela CSH, proposto pela presidência brasileira, em coordenação com a Secretaria de Segurança Multidimensional da OEA, inclui três jornadas de reflexão, com a participação de painelistas do meio acadêmico. A primeira delas, realizada em novembro de 2017, tratou do conceito de segurança multidimensional. A segunda, ocorrida em fevereiro de 2018, versou sobre as condicionantes e implicações do emprego das forças armadas na segurança pública. A última jornada de reflexão, prevista para março próximo, deverá tratar dos acordos interamericanos em matéria de defesa e segurança.

Além das negociações das resoluções sobre segurança hemisférica a serem adotadas pelas Assembleias Gerais, a delegação brasileira participa ativamente dos processos preparatórios de reuniões na área, entre as quais as de Ministros de Segurança Pública das Américas (MISPA), da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), do Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo (CICTE) e da Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições e Outros Materiais Relacionados (CIFTA). A delegação brasileira manteve, ao longo de minha gestão, estreita coordenação com a Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa.

PILAR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

O pilar de desenvolvimento integral da OEA tem como principais dimensões (i) reuniões ministeriais e de comissões especializadas, tradicionais foros de coordenação e troca de experiências entre ministérios e autoridades setoriais da região, e (ii) a cooperação técnica, de forte interesse dos países caribenhos e dos países de menor desenvolvimento relativo na América Latina. A governança do pilar cabe ao Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI), com nível equivalente ao Conselho Permanente. As competências executivas na temática dividem-se entre duas secretarias, a Secretaria Executiva para o Desenvolvimento Integral (SEDI), que concentra a maior parte dos temas, e a Secretaria de Acesso a Direitos e Equidade (SADE), esta última a cargo do brasileiro Maurício Rands, que assumiu a função em setembro de 2017, em substituição a Ideli Salvatti. No âmbito desse pilar, o Brasil integra a Junta Diretiva da Agência Interamericana de Cooperação para o Desenvolvimento (AICD, mandato 2017-2019) e ocupa as vice-presidências do Grupo de Trabalho sobre os Programas de Bolsas de Estudo e Treinamento da organização e da Comissão de Assuntos Migratórios (CAM).

São oito as reuniões ministeriais ou de altas autoridades estruturadas formalmente no âmbito do CIDI - ciência e tecnologia, cooperação, cultura, desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável, educação, trabalho, e turismo. Há outros três processos em fase de consolidação (competitividade, energia, micro e pequenas empresas). A aprovação, em junho de 2017, pela 47ª AGOEA de Cancún, de reforma do ciclo de preparação e seguimento de reuniões ministeriais/de alto nível deverá promover saudável aprimoramento processual e adensamento da agenda de cooperação setorial. Essa agenda muito se beneficiaria de contribuição técnica mais forte por parte do Brasil, o que, ao mesmo tempo, contribuiria para aumento da presença brasileira na Organização.

Em meu período de gestão, a Missão atuou no sentido de recuperar o perfil de participação do Brasil em reuniões setoriais. O Brasil voltou contar com a participação de representantes dos ministérios setoriais em reuniões de nível técnico, o que contribuiu para aumentar o nível dos debates e fazer com que a experiência de políticas públicas e as posições brasileiras fosse adequadamente contemplada. É importante, no entanto, que o renovado interesse técnico nos trabalhos da OEA se reflita, no nível político, em presença mais regular de ministros e altas autoridades brasileiras nas reuniões ministeriais interamericanas correspondentes.

No plano da cooperação técnica, a atuação da OEA apresenta oportunidades e desafios para o Brasil. A experiência recente do Fundo Brasileiro de Cooperação na OEA tem sido exitosa, com projetos de cooperação triangular na área de redução do risco e resposta a desastres que beneficiam Colômbia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Mas as dificuldades brasileiras, desde 2012, de continuar a contribuir para o Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento da OEA e outros fundos específicos na área têm levado a perda de influência do país. A OEA oferece ao Brasil a possibilidade de funcionar como plataforma de adensamento da cooperação com o Caribe, com apoio de quadro técnico muito qualificado em algumas áreas de excelência, e a custo relativamente baixo. A presença do Brasil na Junta Diretiva da AICD, por sua vez, reforça a expectativa de maior engajamento brasileiro.

Entre os temas de desenvolvimento de interesse do Brasil na OEA caberia destacar os programas de bolsas de estudo. O Brasil, por meio de parceria entre a OEA e o Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB), é o maior oferecedor de bolsas de estudo de mestrado e doutorado da Organização, tendo concedido mais de 2300 bolsas integrais entre 2011 e 2017. Finalmente, outra área importante de atuação brasileira na OEA nos últimos anos foi a de defesa do consumidor. Por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACOM/MJ) o Brasil tem, desde 2010, exercido liderança na consolidação da Rede Consumo Seguro e Saúde (RCSS), cujo principal foco é o exitoso Sistema Interamericano de Alertas Rápidos (SIAR).

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS)

A OPAS ocupa a posição singular de integrante tanto do sistema interamericano como do sistema das Nações Unidas, funcionando como organização autônoma e como escritório regional da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O Brasil é um dos países da América que mais se beneficia da assistência técnica da OPAS, sendo o que movimenta maior quantidade de recursos no âmbito da Organização para apoio e assistência técnica a suas políticas nacionais de saúde. Nesse contexto, destacam-se, por exemplo, a assistência e apoio técnico da OPAS ao Programa Mais Médicos e a realização de compras de vacinas, pelo Brasil, a custos reduzidos, por meio do Fundo Rotativo para a Compra de Vacinas.

O Brasil ocupa atualmente assento no Comitê Executivo da OPAS (mandato 2016-2019) e foi eleito, em setembro último, para ocupar a vice-presidência daquele órgão, desempenhada pelo Secretário-Executivo do Ministério da Saúde. No período de minha gestão, coube também acompanhar o relevante apoio da OPAS na resposta do Governo brasileiro à emergência de saúde pública relacionada com o vírus Zika e complicações neurológicas associadas, no final de 2015 e primeiro semestre de 2016, e ao surto de febre amarela no sudeste do Brasil, nos verões de 2017 e 2018.

TEMAS ADMINISTRATIVOS E ORÇAMENTÁRIOS

O Brasil é o segundo maior contribuinte ao fundo regular da OEA. Sua contribuição de US\$ 10,5 milhões corresponde a cerca de 12,5% do orçamento da Organização. Quatro países – Estados Unidos, Brasil, Canadá e México – respondem por quase 90% do total das contribuições regulares. Essa dependência em relação a número reduzido de estados membros torna a Organização especialmente vulnerável a atrasos nos pagamentos por parte dos grande contribuintes.

A delegação brasileira vem atuando com base na defesa da sustentabilidade financeira da OEA. Essa postura foi auxiliada pela quitação integral das dívidas do Brasil com a Organização e pelo pagamento tempestivo da contribuição relativa a 2017. Tratou-se de movimento de grande importância, após o acúmulo de sucessivos atrasos nos pagamentos brasileiros em anos anteriores, o que contribuía para o agravamento dos problemas financeiros da Organização, com consequências negativas sobre a imagem do Brasil na OEA.

A OEA sofre de problemas orçamentários estruturais relacionados com sua gestão administrativa e financeira. O orçamento corrente tem sido, ainda, sobrecarregado pela aprovação de novos mandatos por parte dos estados membros. Busca-se, por meio da implementação, em curso, de plano estratégico quadrianual, estabelecer correlação direta entre mandatos aprovados e a definição do orçamento.

À luz das dificuldades, gastos urgentes com infraestrutura, manutenção predial e recursos humanos têm

sido adiados, com impacto sobre o patrimônio imobilizado e a capacidade operacional da OEA. Há, ainda, problema persistente de fluxo de caixa, que obriga a Organização a tomar emprestado de seu Fundo de Tesouraria, como forma de se precaver contra atrasos no pagamento das contribuições dos estados membros ao Fundo Regular. A Organização também precisa, de forma prioritária, recompor seu Subfundo de Reservas, para fazer frente a situações emergenciais. Essa tarefa torna-se mais difícil, no entanto, diante de pressões pelo aumento de recursos em diversas áreas – como foi o caso do aumento orçamentário para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, aprovado em 2017 –, em razão, inclusive, do congelamento do orçamento da OEA, em termos reais, ao longo dos últimos dez anos, ao mesmo tempo em que se multiplicam mandatos aprovados pelos estados membros.

Esse quadro poderá tornar-se ainda mais complexo diante de decisão tomada na última Assembleia Geral Ordinária (Cancún, junho de 2017), decorrente de decisão interna dos Estados Unidos, de reduzir de 60% para 49% a cota ao Fundo Regular do maior contribuinte, no prazo de cinco anos. Como consequência, encontram-se em andamento negociações que visam à modificação da metodologia de cálculo das cotas ao Fundo Regular, com vistas a cumprir o mandato estabelecido em Cancún e redistribuir eventual ônus decorrente da redução da parcela norte-americana. A delegação brasileira, conforme orientação do Governo, manifestou a posição de que não aceitaria resultado das negociações que levasse a aumento da contribuição brasileira.

Aspecto importante do trabalho da delegação foi a recuperação, nas negociações orçamentárias, de tratamento igualitário para o português, como língua oficial da Organização, o que tem relevância inclusive do ponto de vista da divulgação mais ampla, no País, das atividades da OEA. A delegação buscou, ainda, promover a presença de nacionais brasileiros no secretariado, inclusive por meio da divulgação de oportunidades profissionais que se abrem na OEA.

DESAFIOS

A OEA continua a buscar papel de relevância no tratamento dos grandes temas políticos do hemisfério. No atual cenário internacional pós-Guerra Fria, não mais dominado pela rígida bipolaridade que guiou sua criação, o êxito dessa empreitada passa por profunda reavaliação, pelos estados membros, das prioridades de atuação da OEA, inclusive no que se refere a seus quatro pilares temáticos – democracia, desenvolvimento, direitos humanos e segurança. Esse processo constitui o maior desafio da OEA de um ponto de vista mais amplo. Encontra-se em curso exercício de fortalecimento

institucional da OEA, no âmbito do Conselho Permanente, que visa a refletir sobre o tema.

Em termos específicos, o maior desafio relaciona-se com o a implementação, em curso, de um plano estratégico integral, que reorientará a administração da OEA com base na gestão por resultados. No curto e médio prazos, o êxito desse processo demandará atento e constante acompanhamento por parte dos estados membros, inclusive do Brasil, que, como grande contribuinte financeiro ao orçamento regular da Organização, tem interesse maior em gestão financeira e de recursos humanos mais eficientes.

Para o Brasil, afigura-se importante o desafio da efetiva modernização da Organização, com a racionalização dos mandatos que são conferidos pelos países membros, tendo presente a necessidade de evitar impacto orçamentário que gere pressão descabida sobre as contribuições brasileiras. Nesse contexto, sobressaem as discussões sobre a redistribuição de cotas ao orçamento, com a perspectiva de redução do percentual da contribuição do maior contribuinte para o patamar de 50%, conforme decisão da Assembleia Geral em 2017, que poderá ter implicações de monta para o conjunto dos demais países membros.

A ampla gama de temas e diversidade de agendas, bem como o elevado número de mecanismos e processos que integram o sistema interamericano e são acompanhados pela delegação, requerem esforço considerável em termos de recursos humanos, tendo em conta, inclusive, os interesses multifacetados do Brasil. Por essa razão, registro meu apreço pelo invariável, dedicado e competente apoio que recebi de toda a equipe da delegação do Brasil, cuja convivência cotidiana ao longo de quase três anos foi para mim singular privilégio. Expresso, por fim, meu agradecimento pela confiança e oportuna orientação que recebi da chefia da Casa ao longo de toda a minha gestão.