

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA

ARTHUR SCHREIBER DE AZEVEDO

CONFLITO, ARGUMENTO E NEGOCIAÇÃO:
SAN TIAGO DANTAS E A CONFERÊNCIA DE PUNTA DEL ESTE, 1962

PORTO ALEGRE

2014

A994c Azevedo, Arthur Schreiber de

Conflito, argumento e negociação : San Tiago Dantas e a Conferência de Punta Del Este, 1962 / Arthur Schreiber de Azevedo. – Porto Alegre, 2014.

143 f.

Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gordim da Silveira.

1. História – Brasil. 2. Conferência de Punta Del Este. 3. Pan-Americanismo. 4. Dantas, San Tiago – Crítica e Interpretação.
I. Silveira, Helder Gordim da. II. Título.

CDD 981

Ficha Catalográfica elaborada por Ramon Ely – CRB10/2165

ARTHUR SCHREIBER DE AZEVEDO

CONFLITO, ARGUMENTO E NEGOCIAÇÃO:
SAN TIAGO DANTAS E A CONFERÊNCIA DE PUNTA DEL ESTE, 1962

Dissertação apresentada como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Helder Gordim da Silveira

PORTO ALEGRE

2014

ARTHUR SCHREIBER DE AZEVEDO

CONFLITO, ARGUMENTO E NEGOCIAÇÃO:
SAN TIAGO DANTAS E A CONFERÊNCIA DE PUNTA DEL ESTE, 1962

Dissertação apresentada como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre junto ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: 31 de Julho de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Helder Gordim da Silveira (PUCRS)

Prof. Dr. Luís Carlos dos Passos Martins (PUCRS)

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

Porto Alegre

2014

RESUMO

A presente dissertação trata da atuação do chanceler brasileiro San Tiago durante as negociações da Conferência de Punta del Este, 1962. O objetivo é compreender uma mudança conceitual na inserção internacional do Brasil durante essa negociação, de um pan-americanismo, o qual prescrevia como prioritária as relações com os Estados Unidos e com sistema interamericano, para o neutralismo e/ou latino-americanismo, que prescrevia a universalização dessas relações no âmbito global e, também, o aprofundamento das relações entre os países subdesenvolvidos do continente. A dissertação conclui que, inicialmente, Dantas pretendia evitar a convocação da Conferência porque ela poderia causar inovações negativas no funcionamento do sistema interamericano, incorporando aspectos prejudiciais da Guerra Fria. Ele elaborou, com esse objetivo, um plano de neutralização de Cuba para isolar o sistema dessa influência, privilegiando o regional em detrimento do global. No entanto, conforme suas estratégias de negociação falhavam, o chanceler brasileiro modificou sua posição inicial, prescrevendo, por fim, que o caso cubano deveria ser tratado como um evento da dinâmica da Guerra Fria, privilegiando o global frente ao regional. Com essa mudança conceitual, é possível perceber a inflexão na inserção internacional do Brasil.

Palavras-chave: San Tiago Dantas; Conferência de Punta del Este; Pan-Americanismo; Neutralismo; Latino-americanismo.

ABSTRACT

This dissertation deals with the actions of the Brazilian Chancellor San Tiago during the negotiations of the Punta del Este Conference, 1962. It aims understand a conceptual change in Brazil's international insertion during this negotiation, changing from Pan-Americanism, which prescribed a priority relation with the United States and with inter-American system, for the neutralism and/or Latin Americanism, which prescribed the universalization of these relations globally, and also the deepening relationship between the underdeveloped countries of the continent. The dissertation concludes that, initially, Dantas intended to prevent the convening of the Conference because it could cause negative innovations in the functioning of the Inter-American system, incorporating harmful aspects of the cold war. He elaborated, with this objective, a plan of neutralization of Cuba to isolate it from that influence system, favoring the regional rather than global. However, as their strategies failed, the Brazilian Chancellor changed its initial position, prescribing that the Cuban case should be treated as an event of the dynamics of the cold war, favoring the global from the regional front. With this conceptual change, it is possible to perceive the inflection on Brazil's international insertion.

Key words: San Tiago Dantas; Punta del Este Conference; Pan-Americanism; Neutralism; Latin Americanism.

SUMÁRIO

Introdução	08
Capítulo 1 Para Ler San Tiago: Teoria e Pensamento Diplomático	14
1.1 O problema: continuidade e ruptura com o “sistema interamericano”	14
1.2 San Tiago e a ascensão como Ministro das Relações Exteriores do Brasil	18
1.3 O Ministro San Tiago e seu estilo de decisão e pensamento diplomático	21
1.4 Negociar uma solução para Cuba e transformar conceitualmente o “sistema interamericano”: a atuação de San Tiago Dantas para Punta del Este, 1962	31
Capítulo 2 San Tiago e seus Embaixadores: Reuniões, Decisões e Debate Interno na Cúpula do Itamaraty	37
2.1 As Reuniões Preparatórias: os debates e os conceitos de “sistema interamericano” e “pan-americanismo”	37
2.2 O “Plano Lleras” e o problema da convocação da reunião de consulta para San Tiago Dantas	42
2.3 A situação de Cuba na OEA, segundo San Tiago	47
2.4 O “Plano Fino”: o binômio “Declaração de Santiago <i>versus</i> não-violência”	51
2.5 O “Plano Fino” reconfigurado: um sistema regional a ser conservado	57
Capítulo 3 San Tiago a Caminho de Punta del Este: Conflito, Argumento e Negociação	65
3.1 As estratégias de implementação do “Plano Fino”: do papel como “retardador” à importância dos Estados Unidos das América	66
3.2 Dissuadi-la e Aliar-se: San Tiago e as estratégias externas de negociação	73
3.3 San Tiago e a oposição nacional: as estratégias internas de negociação	87
Capítulo 4 <i>There and Back Again</i>: San Tiago e a Conferência de Punta del Este	98
4.1 Entre Aliados e Opositores: San Tiago em Punta del Este	98
4.2 A Justificação dos Votos	109
Considerações Finais	116
Referências	122

Introdução

A Conferência de Punta del Este, ocorrida entre janeiro e fevereiro de 1962, no litoral do Uruguai, reuniu os países que compunham a Organização dos Estados Americanos (OEA) para decidir as repercussões políticas e jurídicas do novo regime de governo cubano para essa organização interamericana. Ela pode ser considerada um dos momentos mais dramáticos de História continental, marcada pelo ingresso, na América do Sul e Central, do conflito da Guerra Fria, entre o bloco ocidental, liderado pelos Estados Unidos da América (EUA), e o bloco oriental, liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Ela entrou para o imaginário político e social dos países do continente, como entraram a maioria das polêmicas a respeito de Cuba: se o *golpe* apresentava-se como um perigo de infiltração socialista no Hemisfério e de transformação de seus países em repúblicas comunistas, ou se a *revolução* era algo a ser valorizada e cultuada, representando um grito de contestação à hegemonia norte-americana e ao capitalismo. De uma forma ou de outra, as discussões a respeito de Fidel Castro e Che Guevara apresentaram-se recorrentes naquela década, bem como, de certa forma, contemporaneamente. Os resultados dessa VIII Reunião de Consulta somente foram revistos, com alguma dificuldade e polêmica, 47 anos depois, em 2009.

Para a História da Política Externa Brasileira, ela foi uma importante etapa de desenvolvimento de conceitos políticos e de pensamento diplomático. Representada na figura de San Tiago Dantas, o chanceler brasileiro responsável pela negociação, ela foi marcante para a formulação da Política Externa Independente (PEI), assim chamada pelos atores históricos e pelos historiadores. Recentemente, Celso Amorim, chanceler sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, e Antônio Patriota, primeiro chanceler do governo de Dilma Rousseff, disseram-se influenciados pelas ideias e ações desse chanceler e de sua PEI. A Conferência e suas polêmicas ainda muito recentemente perduram, o que a torna um tema de capital relevância.

A presente dissertação, nesse sentido, analisa a partir do ponto de vista e do pensamento diplomático de Dantas. Portanto, antes de ser um estudo *objetivo* dessa reunião de consulta, com seus problemas específicos e dinâmicas de negociação entre os Estados-membros da OEA, trata-se de compreender como ela era *interpretada* por ele, e de como suas principais ideias e o seu arcabouço conceitual sobre teoria política, relações internacionais e a

inserção internacional do Brasil o auxiliavam determinar os objetivos e as estratégias escolhidas para nela atuar.

Essa proposta partiu, originalmente, da observação de um problema teórico e metodológico existente na área da história das relações internacionais: os atores históricos e seus discursos políticos utilizam, na maioria das vezes, a mesma terminologia e o mesmo aparato conceitual do historiador e analista das relações internacionais. A consequência imediata dessa convergência é que, em alguns casos, o historiador ou analista das relações internacionais, ao lê-los, pode sobrepor um discurso historicamente situado dentro de uma dinâmica de disputa política a sua análise científica e deslocada dessa dinâmica histórica específica. É como se se confundisse, metodologicamente, fonte primária e fonte secundária. Pode acontecer, em consequência disso, o anacronismo. Ele ocorre quando não se percebe que os conceitos utilizados no discurso da fonte são diferentes, em seu significado, dos conceitos teóricos empregados no trabalho.

Para resolver esse problema, foi necessário separar o que era um conceito datado historicamente e o que era um conceito utilizado na dissertação para explicar o processo histórico. Utilizou-se, então, o arcabouço conceitual e metodológico da história das ideias e dos conceitos, na medida em que auxiliavam a delimitação semântico-temporal do discurso historicamente dado (Koselleck, 2006; Jasmin e Feres Jr, 2006; Charaudeau, 2013). Assim, os conceitos de “sistema internacional”, “sistema interamericano”, “pan-americanismo”, entre outros, não são tratados, nesta dissertação, como conceitos explicativos das relações internacionais, mas, sim, como conceitos cujo significado está em constante mudança e em disputa política na própria dinâmica de negociação da Conferência. Do mesmo modo, conceitos como “Estado”, “opinião pública”, “governo”, entre outros, que também aparecem nos discursos dos atores históricos, deixam de ter um sentido definido contemporaneamente para ter seu significado como entendido pela própria fonte. Desse modo, foi possível entender o quadro conceitual utilizado por San Tiago Dantas para interpretar os problemas da Conferência de Punta del Este e, por fim, compreender suas estratégias de inserção internacional sem incorrer em anacronismo.

Outra questão importante – e, em parte, decorrência dessa – diz respeito à escolha de San Tiago Dantas como ator histórico das relações internacionais em detrimento de categorias coletivas usualmente definidas como atores: o Estado e o Governo. Essa escolha parte de um pressuposto teórico de que somente os seres humanos podem interagir politicamente (Arendt,

2007). Assim, as entidades coletivas como o Estado ou o Governo são, antes de tudo, resultado dessa ação e não tem, portanto, vida independente daqueles indivíduos que o controlam e comandam. Esse pressuposto coloca, então, o centro de decisão do Estado ou do Governo como uma das etapas de inserção internacional do Brasil na medida em que as disputas políticas em torno de seu controle e comando determinam, também, quais ideias e quais conceitos foram utilizados para o relacionamento com outras entidades políticas. Renouvin e Duroselle (1967) já haviam colocado, assim, o homem de Estado como ator histórico fundamental das relações internacionais.

Uma terceira questão importante surge quando colocamos o homem de Estado como ator histórico. Até que ponto as características pessoais são relevantes para entender as relações internacionais? Renouvin e Duroselle (1967) já haviam considerado aspectos psicológicos para compreender os perfis de atuação externa. Além disso, a biografia, enquanto gênero historiográfico, também foi considerado, ao longo do tempo, um importante aspecto de compreensão dos acontecimentos históricos, embora o declínio de seu prestígio ocorreu conforme buscava-se uma História mais científica (Loriga, 2011). Ambos, psicologismo e biografia, incluíam as características da esfera privada do indivíduo, isto é, do seu íntimo, para compreender sua trajetória e obra pública. A presente dissertação partiu de uma constatação de que o íntimo, essa esfera privada, não é acessível ao historiador de forma objetiva e clara, mas, sim, por meio de diferentes camadas de subjetividade nas quais múltiplos sujeitos se revelam a partir dos discursos de uma única pessoa ao longo de sua trajetória pública (Arfuch, 2010). Assim, o que interessa saber desse Homem de Estado que foi San Tiago Dantas não é a sua intimidade ou a sua situação psicológica, mas, sim, um duplo aspecto de sua vida pública: a imagem que ele próprio construía de si (Charaudeau, 2013; Arendt, 2007), e as ideias e conceitos que utilizava para dar sentido a suas ações através de seus discursos políticos (Rosavallon, 2010; Charaudeau, 2013).

O objetivo de uma abordagem com esse cuidado era resolver um problema posto pela historiografia. De forma geral, a Conferência de Punta del Este, 1962, é vista como um marco importante na transição da inserção internacional do Brasil de um modelo americanista ou pan-americanista para um modelo neutralista ou latino-americanista. No primeiro, era privilegiado um relacionamento bilateral com os Estados Unidos e multilateral dentro da OEA, e, portanto, o país mantinha predominantemente interesses regionais. No segundo modelo, esses relacionamentos privilegiados eram relativizados frente ao relacionamento com os países subdesenvolvidos do continente e fora dele, iniciando uma fase globalista e terceiro-

mundista das relações internacionais do país. O que é importante considerar, enquanto problema, é como ocorreu essa transição na inserção internacional do Brasil: ela foi planejada e executada como parte do “interesse nacional”¹, ou foi consequência de constrangimentos externos durante a negociação?

O ponto de partida para responder a essa pergunta foi encontrar o centro de decisão de política externa dentro do Estado brasileiro, em 1961-1962, e compreender como ela fora elaborada. Tornava-se importante, assim, analisar quem eram os responsáveis pela sua construção, quais ideias foram discutidas e quais conceitos foram utilizados nesse processo. Da mesma forma, era importante compreender o contexto em que ela era elaborada, isto é, contra quais projetos políticos ela se contrapunha. Foi dessa forma que surgiu o papel do chanceler brasileiro San Tiago Dantas e a análise de como ele *interpretava* a Conferência de Punta del Este. Confirmada em parte, a hipótese de trabalho era, em linhas gerais, que a evolução dos argumentos utilizados por San Tiago Dantas, ao longo do processo de negociação da Conferência, continham a resposta sobre a transição de prioridade na inserção internacional do Brasil. No entanto, essa transição não tinha acontecido por iniciativa dele. Ela era, sobretudo, uma resposta que ele encontrou, ao final da Conferência, para os repetidos constrangimentos sofridos nas suas próprias estratégias.

Assim, a presente dissertação está dividida em quatro capítulos. No primeiro, intitulado “Para Ler San Tiago: Teoria e Pensamento Diplomático”, apresenta-se as linhas gerais e as bases teóricas da presente dissertação. Ele está organizado em quatro partes: a primeira discute o problema de pesquisa e o modo escolhido para solucioná-lo, focando na atividade individual do formulador de política pública do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; a segunda analisa a ascensão de San Tiago como Ministro das Relações Exteriores, levando em consideração os aspectos político-institucionais que permitiram que ele fosse o responsável pela tomada de decisão na política externa; a terceira, uma análise do estilo de decisão do chanceler brasileiro, para compreender como ele definia sua atuação no ambiente político, seguido por uma análise de seu perfil intelectual, no qual se compreende as

¹ O conceito de “interesse nacional”, como aparece ao longo do texto, é posto em seu aspecto *cognitivo* ou *subjetivo*, isto é, que os atores interpretam a realidade de seu tempo e concluem, a partir de ideias e conceitos, objetivos a serem buscados em curto, médio e longo prazos, formulando, por fim, estratégias e discursos políticos. Ele se contrapõe, portanto, ao sentido *normativo* ou *objetivo* de “interesse nacional”, o qual observa e interpreta, desde o presente, quais eram de fato os interesses constantes naquele momento histórico. Para uma discussão sobre essa relação, observar Renouvin e Duroselle, os quais não buscam “em absoluto, determinar um ‘interesse nacional’ objetivo, porém mostrar quais as ideias subjetivas que os homens de Estado tiveram a respeito, na época contemporânea” (1967: 341). Para uma discussão no âmbito do paradigma construtivista das Relações Internacionais, observar o debate entre Houghton (2007) e Flanik (2011).

principais ideias e conceitos que sustentavam sua tomada de decisão e formulação estratégica; a quarta, a estrutura do processo de negociação que Dantas empreendeu, com o caráter duplo dessa atuação, com argumentos utilizados e estratégias que conduziram o processo de negociação da Conferência de Punta del Este.

No segundo capítulo, intitulado “San Tiago e Seus Embaixadores: reuniões, decisões e debate interno na cúpula do Itamaraty”, é analisada a evolução na definição do “interesse nacional” e das estratégias de inserção internacional do Brasil a partir de três debates que ocorreram entre novembro e dezembro de 1961. Ele está dividido em cinco partes, organizadas em torno das etapas do debate interno na cúpula do Itamaraty. Na primeira, discute-se a distinção entre os conceitos de “sistema interamericano” e “pan-americanismo” no discurso de San Tiago Dantas e em comparação com outros três discursos contemporâneos ao seu; na segunda, sobre como San Tiago Dantas percebia a iminência da convocação de uma reunião de consulta na OEA e o futuro do “sistema interamericano”; na terceira, como ele percebia e interpretava o “caso cubano”; na quarta, sobre qual o plano elaborado pelo chanceler para resolver o “caso cubano” e a crise do “sistema interamericano”; na quinta trata-se das reformulações que San Tiago Dantas elaborou em seu plano para a conservação do “sistema interamericano”.

No terceiro, intitulado “San Tiago a Caminho de Punta del Este: Conflito, Argumento e Negociação”, é analisada a implementação dessas estratégias. Ele está dividido em três partes, nas quais a primeira retoma as três reuniões preparatórias para entender a percepção da chancelaria brasileira a respeito de seu papel como negociadora na Conferência e suas impressões a respeito dos demais Estados-membros da OEA, especialmente os EUA. A segunda parte aborda as estratégias externas de dissuasão da Conferência junto ao chanceler colombiano, e de aliança que firmou com as chancelarias argentina e mexicana, além do pronunciamento que San Tiago fez a todos os encarregados dos negócios estrangeiros dos países que compunham a OEA. A parte final trata do debate que ocorreu no âmbito interno do país, entre San Tiago Dantas, os ex-chanceleres brasileiros Horácio Lafer, José Carlos Macedo Soares, João Neves da Fontoura e Vicente Ráo, o ex-presidente Juscelino Kubitschek e o poeta e articulista político Augusto Frederico Schmidt, todos estes ligados a uma defesa do “pan-americanismo”.

O quarto e último capítulo, intitulado “*There and Back Again: San Tiago e a Conferência de Punta del Este*”, trata, especificamente, do desenrolar da negociação na

Conferência. Ele está organizado em duas partes, nas quais a primeira trata da atuação do chanceler durante a Conferência de Punta del Este, entre janeiro e fevereiro de 1962, e, a última, de como ele justificou seus votos em três episódios: durante a Conferência, via rádio e televisão e no Congresso Nacional.

Capítulo 1 - Para Ler San Tiago: Teoria & Pensamento Diplomático

É o Quixote um herói fracassado? Sim, se atentarmos apenas no desvario de suas aventuras e arremetidas contra alvos imaginários, e no fatal insucesso que, uma por uma, lhe encerrou todas as ações. Mas quando passamos a última página do livro inimitável compreendemos que (...) dele brota um ensinamento contrário ao ideal de eficiência, que é o da simples entrega de si mesmo, para operar pelo exemplo e pela germinação – San Tiago Dantas (1997: 40-41).

1.1 O problema: continuidade e ruptura com o “sistema interamericano”

A participação da delegação brasileira na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA – a Conferência de Punta del Este –, ocorrida no final janeiro e início de fevereiro de 1962, no Uruguai, é tratada, pela historiografia brasileira, como o maior episódio de contestação do Brasil frente à hegemonia norte-americana no continente durante os anos 1960, além de um episódio importante das relações entre Brasil e Cuba. Ambas as formas de leitura ocorrem, no entanto, sob a análise maior daquilo que se convencionou chamar, na área da história da política externa brasileira (HPEB), de Política Externa Independente (PEI).

Pedro Malan (1986), Tânia Quintaneiro (1988), José Humberto de Brito Cruz (1989), Paulo Fagundes Vizentini (1995; 2003), Henrique Altamani de Oliveira (2005), Rodrigo Amado (2006), Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2009) e Gustavo Henrique Marques Bezerra (2010; 2012), por exemplo, narram o episódio a partir dessas duas formas de interpretação. Para os estudos sobre a Conferência de Punta del Este, em específico, ela é apenas analisada em monografias e dissertações, como as de Antônio José Barbosa (1989) e Hélio Franchini Neto (2005), que, igualmente, abordam-no a partir da perspectiva da PEI e do conturbado período dos anos 1960.

Apesar da frequente abordagem da Conferência, seja em linhas gerais seja de modo mais detalhado, algumas questões permanecem em aberto. Sob a perspectiva da HPEB, qual o papel da Conferência para a consolidação de conceito histórico da PEI? Certamente, em

termos historiográficos, uma resposta é articulada por meio do que chamam de uma negação ao “alinhamento automático” com os Estados Unidos, o que ocorreu durante a Conferência. Nesse alinhamento, os interesses nacionais do Brasil eram identificados pelos formuladores de política externa como idênticos aos interesses nacionais dos norte-americanos, e o resultado era uma aliança privilegiada com a maior potência do continente e do mundo (Ricupero, 2006: 27). O que a historiografia argumenta é que essa coincidência de interesses nacionais ocorria por meio do “pan-americanismo”, uma aliança continental entre todos os países que compunham a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Esse é o argumento para a historiografia afirmar que houve, durante o período da PEI, uma passagem de prioridade “pan-americana”, na qual predominavam as relações preferenciais com os Estados Unidos, de forma bilateral e por meio da OEA, para uma prioridade “latino-americana”, na qual as relações internacionais do país priorizavam o relacionamento com os vizinhos subdesenvolvidos do continente, bilateralmente ou com novas instituições internacionais que estavam sendo criadas, como a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) (Cervo, 2008: 75-76).

Outra questão advinda dessa característica de desalinhamento com os EUA ocorrido na PEI, era a passagem, igualmente importante, de uma prioridade “regional” da política externa, na qual a OEA apresentava-se fundamental, para uma prioridade “universal” dessa política, em que o relacionamento político e econômico preferencial do Brasil se diversificava, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU) e por meio de relacionamentos bilaterais. Nesta perspectiva, o governo brasileiro abria espaços globais em suas estratégias de inserção internacional, relacionando-se com países de outros continentes e de outras matrizes “ideológicas”, com a mesma ênfase de prioridade que dava para o relacionamento com os países do continente (Vizentini, 2003).

Essas duas estratégias de inserção internacional da PEI, para a historiografia, eram advindas de uma perspectiva sobre o “interesse nacional”, determinado, agora, a partir de prioridades políticas internas, consequências diretas da urbanização e da industrialização, as quais geraram novos atores e novas demandas sociais (Cervo, 2008: 74). A historiografia considera essa nova participação como a explicação para a reformulação do interesse do governo e do país como uma atividade nacional, sujeita às influências de grupos de pressão internos, antes de ser uma atividade internacional (alinhamento automático), advindo dos grupos de pressão externa. Isso explicava, por parte da análise historiográfica da PEI, porque

o Estado brasileiro defendia, de forma absoluta e intransigente, os princípios de não-intervenção em assuntos internos e da autodeterminação dos povos, isto é, os conceitos de liberdade e soberania política durante a Conferência de Punta del Este. Ele pretendia determinar, de forma soberana, o que deveria perseguir como objetivo externo.

Aqui está, no entanto, a discordância desta dissertação. Se observado como a historiografia compreende essa inflexão no modo de inserção internacional que a PEI provocou, isto é, a passagem de uma prioridade “pan-americana” para uma “latino-americana” e/ou “neutralista”, a defesa dos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, por si só, não é suficiente para isso, porque eles são, sobretudo, princípios advindos do “pan-americanismo”. Eles estavam inscritos em praticamente todas as decisões coletivas e na própria carta constitutiva da OEA, que era a instituição internacional que tratava dessa aliança hemisférica. Assim, defender esses princípios não era incompatível com a defesa da própria OEA e do “pan-americanismo”.

A questão que se coloca, então, é a seguinte: como o governo brasileiro, representado pelo Ministro San Tiago Dantas, operou estrategicamente e conceitualmente essa passagem de prioridade “pan-americana” para “latino-americana”, durante a Conferência de Punta del Este, para construir essa inflexão paradigmática no pensamento diplomático brasileiro?

A hipótese formulada parte da crítica de que não há elementos suficientes para caracterizar essa mudança como parte da estratégia de negociação do governo brasileiro, implementado pelo Ministro San Tiago Dantas, durante o debate interno e externo da Conferência de Punta del Este. A estratégia consistia, ao contrário, na defesa de um “sistema interamericano”, procurando evitar uma mudança permanente que poderia advir da própria Conferência. San Tiago Dantas, nesse sentido, tão logo foi informado de que se organizava um plano para convocar uma conferência interamericana para sancionar Cuba, tomou providências para impedi-la, porque acreditava que a Conferência apresentaria uma ruptura com os princípios que sustentavam a aliança no hemisfério. Conforme fracassava em suas tentativas, e a Conferência era convocada e tomava um rumo contra a autodeterminação e não-intervenção, no entanto, o chanceler brasileiro obtinha sucesso em aliar-se com países latino-americanos, como Argentina, Chile e México, entre outros, com os quais convergia nesse assunto e nos demais da agenda internacional. Por conseguinte, um espaço era aberto no pensamento e no discurso diplomático brasileiro para valorizar esse tipo de aliança, enquanto

o “sistema interamericano” transformava-se, na visão dos formuladores políticos brasileiros, negativamente.

Nesse sentido, conforme as estratégias de San Tiago Dantas para a Conferência fracassavam, era preciso construir politicamente uma imagem positiva da PEI para o público interno, por causa do peso que a política externa tinha no quadro político de instabilidade pelo qual o governo estava passando após a renúncia de Jânio Quadros e a “solução parlamentarista”. O ministro San Tiago Dantas formulou uma série de discursos diplomáticos voltados ao público interno, criticando, sobretudo, o que o “sistema interamericano” havia se transformado, ou iria se transformar sem a atuação do governo brasileiro. De modo contrário, a oposição, representada, sobretudo, pelo ex-chanceler Horácio Lafer, pelo ex-presidente Juscelino Kubistchek e pelo poeta e articulista político Augusto Frederico Schmidt, mentores da chamada “operação pan-americana”, criticava-o por tomar essas posições, apontando que as decisões de San Tiago sobre a Conferência haviam levado o “pan-americanismo” ao fracasso. Foram esses discursos, ao contrapor o “pan-americanismo” ao que estava sendo feito por San Tiago, que ajudaram a construir essa inflexão no pensamento diplomático brasileiro em favor das alianças com os países latino-americanos.

Para trabalhar com essa hipótese, a presente dissertação parte de uma análise histórica diferente – não contrária às análises do desalinhamento com os EUA ou do relacionamento com Cuba –, mas, sim, de uma análise que prioriza o elemento de construção de um “sistema interamericano” que fosse favorável ao “interesse nacional” do país por meio da atuação individual daqueles agentes que foram responsáveis diretos pelas decisões que definiram as razões e as estratégias de atuação da delegação brasileira nessa Conferência.

A escolha por essa análise dá-se a partir da crítica que Valerie M. Hudson identificou na disciplina de análise de política externa quanto à desconexão entre a “base empírica”, que sustenta as pesquisas na área das relações internacionais, e as “teorias dos atores coletivos”, amplamente utilizadas na disciplina, que percebem os agentes das relações internacionais e da política externa de um país como o Estado, o Governo ou um “ator racional unitário”. Hudson afirma que, ao considerar o “Estado” como agente, toda a análise de política externa perde o contato com a “base empírica” na qual está assentada. Ou seja, os “Estados” não poderiam ser atores, pois são abstrações que criamos, “sem agência humana”, para conceber certo padrão de comportamentos que, muitas vezes, são contraditórios e descontínuos, como mostrados pela base de dados que fundamentam as análises (Hudson, 2005: 2).

Para resolver esse problema, a autora propõe que a “análise de política externa”, enquanto disciplina, devolva essa conexão entre a base empírica e o arcabouço teórico que fundamentam as análises, históricas ou contemporâneas, das relações internacionais. Essa conexão é dada pela proposição fundamental de que “tudo que ocorre entre as nações e através delas está assentado em seres humanos tomando decisões, agindo singularmente ou em grupos” (Hudson, 2005: 1). Assim, a discussão em torno da tomada de decisão é o ponto de partida das análises de política externa, e as pessoas responsáveis por esse processo são os atores que agem no ambiente político internacional. Não se trata, então, de analisar a atuação do Brasil, dos Estados Unidos ou de Cuba, como entidades coletivas, em relação à Conferência, mas, sim, dos agentes individuais ou grupos de agentes que participaram dessa negociação internacional a partir do processo de tomada de decisão, com suas particularidades e contradições próprias.

A análise histórica proposta nesta dissertação parte da observação da atuação de San Tiago Dantas ao longo de todo o processo de negociação que envolveu a Conferência de Punta del Este, já que a base empírica sustentada corrobora que ele foi o grande responsável e formulador político das posições do governo brasileiro para a Conferência, de janeiro de 1962, e articulou, em seu pensamento diplomático, uma prioridade de inserção internacional do país. Assim, analisar sua ascensão como ministro das relações exteriores é o primeiro passo para compreender esse processo histórico.

1.2 San Tiago e a ascensão como Ministro das Relações Exteriores do Brasil

Francisco Clementino de San Tiago Dantas nasceu em 30 de agosto de 1911, e, aos 50 anos, assumiu o cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil. Nessa época, San Tiago Dantas era Deputado Federal, eleito pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Minas Gerais, nas eleições de 1958, e participou ativamente das conturbadas negociações políticas que permitiram a ascensão de João Goulart à Presidência da República após a renúncia de Jânio Quadros.

Como chanceler brasileiro do recém instaurado governo parlamentar de Tancredo Neves, San Tiago foi lançado ao cargo maior da diplomacia brasileira e terminou por, nas

palavras de seu maior intérprete, “consolidar a Política Externa Independente, apondo-lhe arquitetura conceitual e operacionalidade coerentes com o interesse nacional e com as mudanças em curso no cenário internacional” (Moreira, 2005: 9). A “Política Externa Independente” fora lançada, como argumento político, pela dupla Jânio Quadros-Afonso Arinos, durante a campanha eleitoral de 1961, e, após a eleição, pelo artigo de Quadros, publicado em outubro de 1961, na revista “Foreign Affairs”, com o título *Brazil’s New Foreign Policy*. De modo que San Tiago Dantas, “clara e explicitamente” (Fonseca Jr, 2007:353), seguiu a mesma linha do governo presidencialista, apesar das diferenças em termos de pensamento diplomático (como ver-se-á no próximo capítulo), e, após sua saída do Ministério das Relações Exteriores, lançou o livro intitulado Política Externa Independente, o qual reuniu seus principais discursos diplomáticos e consolidou esse adjetivo na política externa do período.

Diferentes setores da sociedade acompanhavam, com interesse, a construção dessa PEI, mas de forma dividida, com fortes elogios e com duras críticas. Eram tempos de instabilidade política, provocada pela divisão do mundo no conflito Leste-Oeste, o que repercutia e em uma divisão interna no país. Essa divisão fazia com que qualquer tema político tomasse enormes proporções com debates públicos acalorados, tanto na imprensa, no Congresso Nacional, quanto na sociedade civil organizada. É nesse clima de tensão que San Tiago Dantas ascendia ao topo de diplomacia brasileira e negociava, interna e externamente, entre outros assuntos, uma saída para a crise interamericana, instaurada pelos desdobramentos da revolução cubana de Fidel Castro, de 1959, e debatida pelos Estados americanos em Punta del Este, em janeiro de 1962.

Contudo, quem era San Tiago Dantas e como pode-se afirmar, como fez Marcílio Marques Moreira, que ele consolidou a “arquitetura conceitual” além de ter dado “operacionalidade coerente com o interesse nacional” à política externa brasileira no período em que fora ministro? A resposta passa, inicialmente, pelas características intelectuais e políticas de San Tiago Dantas, dentro de um contexto que permitiu que suas ideias e ações tivessem maior “liberdade” (Fonseca Jr, 2007: 351), embora relativa, para a tomada de decisão.

O que explica essa relativa liberdade do Itamaraty em relação ao governo parlamentarista de Tancredo Neves ou ao Presidente João Goulart? Afonso Arinos filho afirmou que, no processo de sucessão presidencial, tanto San Tiago Dantas quanto Afonso

Arinos de Mello Franco, o pai, tiveram maior liberdade por participarem, de forma ativa, na “solução parlamentarista”. Essa solução fora feita no calor do momento, e não representava uma ascensão de um projeto de controle do Estado. “Armado o impasse, a guerra civil rondava. Ambos tiveram participação decisiva na solução transacional encontrada, através da edição do um Ato Adicional à Constituição, instituindo o parlamentarismo” (Franco, 2005: 29).

Uma mudança no poder, assim, instalou-se no governo brasileiro, o que permitiu que San Tiago Dantas, conjuntamente com Afonso Arinos, mantivessem o Ministério das Relações Exteriores sob controle, apesar da oposição da própria União Democrática Nacional (UDN) ao nome de Arinos. Quando Tancredo Neves foi designado primeiro-ministro,

San Tiago Dantas, acompanhado por mim, chegou a procurar, na Câmara, o deputado Herbert Levy, presidente da União Democrática Nacional, partido de Afonso Arinos, para assegurar-se se a UDN desejava ou não manter no cargo o ministro demissionário. Mas o partido, sob a influência de Carlos Lacerda, governador da Guanabara, embora evitasse o veto explícito, não apoiava a diplomacia independente que Afonso praticara. Assim, a situação prévia à renúncia de Jânio se inverteu [quando Afonso Arinos havia indicado San Tiago Dantas para ocupar a chefia da delegação brasileira na ONU], e San Tiago convidou Arinos para chefiar a Delegação do Brasil à Assembleia Geral da ONU (Franco, 2005: 30-31).

Gelson Fonseca Jr., no mesmo sentido, sugere que o contexto institucional do Brasil era favorável para essa relativa independência do Itamaraty devido à cisão interna que o país passava. O chanceler brasileiro tinha “profunda compreensão para o jogo entre o interno e o externo que, apesar de sempre existir, torna-se naturalmente muito mais agudo em um regime parlamentarista e em conjuntura de polarização ideológica” (2007:354), o que tornava ele, diante dessa situação, um forte candidato.

Renato Archer argumentou que nessa liberdade de decisão, embora relativa, existia devido à cogitação de inverter-se a posição do governo brasileiro em relação ao problema cubano, logo após a instabilidade causada pela sucessão de Jânio Quadros. Essa inversão não ocorreu, afirmou, devido ao raciocínio político do novo chanceler, de analisar o ambiente dividido e optar por continuar a “linha de prudência” do governo presidencialista:

Afirmava ainda San Tiago Dantas que, após a crise institucional decorrente da renúncia do Presidente Jânio Quadros, eleito por maioria absoluta e que fizera das relações com Cuba um dos temas de sua campanha eleitoral, seria uma temeridade dividir a opinião pública nacional promovendo uma inversão da posição brasileira (Archer, 1985: 38).

Portanto, com a renúncia de Jânio Quadros e a crise de sucessão que se seguiu, o governo parlamentarista tornara-se uma “solução” instável para o ambiente político do Brasil, sem um comando central, como era no presidencialismo, e o desgaste excessivo que as questões externas causavam, como a cubana, aliadas aos inevitáveis desgastes internos de um governo formado *ad hoc*, poderiam aumentar ainda mais essa instabilidade e derrubar o frágil regime democrático do Brasil (Amado, 2006: 364). San Tiago Dantas, portanto, foi lançado, pela conjuntura e por suas qualidades intelectuais e políticas, à linha de frente da formulação da política externa brasileira.

1.3 O Ministro San Tiago, seu Estilo de Decisão e Pensamento Diplomático.

Quando se observa, em retrospectiva, a documentação deixada por Dantas ao longo do período em que foi chanceler, e, especificamente, durante o processo de negociação para a Conferência de Punta del Este, algumas características de seu “estilo de decisão” parecem singularizá-lo, e, portanto, são tornadas relevante historicamente (Fonseca Jr, 2007: 353).

Em primeiro lugar, tem-se a sua preocupação em deixar arquivado, com grande riqueza de detalhes, os relatórios sobre suas decisões, com os debates internos feitos por ele com um grupo seletivo de embaixadores e assessores, os quais ocorreram não somente nas reuniões dentro do próprio Itamaraty, mas, também, de forma privada. Esses encontros a respeito da Conferência são o Colóquio da “Casa das Pedras” e as Reuniões Preparatórias para a Conferência de Punta del Este. Esse cuidado em sua preservação revela uma preocupação em relação à publicidade dos negócios públicos, especialmente à legalidade desse processo que, embora fossem reuniões marcadamente secretas, não significava que tinham de ser ocultas aos olhos da lei.

Em segundo lugar, quanto ao conteúdo desses relatórios, observa-se o método político de solucionar problemas por meio do diálogo e do debate, no qual ele se colocava como proponente e interlocutor, apresentando problemas, sugerindo soluções e pedindo a opinião dos demais participantes. Antônio Dias Leite, que fora subsecretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na administração de San Tiago, afirmou que ele “procurava situar-se, em qualquer diálogo, na posição de interlocutor”, e concluiu que o chanceler brasileiro

“buscava (...) a possível convergência de ideias. Absorvia, discutia e aperfeiçoava, por esse caminho, as propostas sobre assuntos especializados que lhe eram feitas” (Leite, 2005: 32). Renato Archer, que fora subsecretário parlamentar de San Tiago, afirmou, no mesmo sentido, que este “tinha como método promover debates como instrumento de sistematização dos mais diversos assuntos e problemas-alvo”, e conclui que “sua principal providência [quando assumiu o Ministério das Relações Exteriores] foi convocar um seminário no qual se discutissem e identificassem quais os interesses nacionais e as necessidades de ação no cenário internacional de então” (Archer, 1985: 31).

Gelson Fonseca Jr, ao analisar esses documentos, concluiu que neles “San Tiago Dantas apresenta temas, ouve argumentos, acrescenta qualificações, e parece que nunca usa a autoridade para ‘fechar uma questão’” (Fonseca Jr, 2007: 353). Essas opiniões trazidas pelos diferentes participantes apresentavam-se, muitas vezes, divergentes com as do chanceler, no entanto eram ali relatadas e consideradas por ele. Disso se infere que os debatedores estavam em um grau de igualdade formal enquanto durasse o diálogo, embora fique evidente que as decisões finais ainda eram de sua responsabilidade, e ele escolhia, dentre essas opiniões, as que concordasse ou achasse mais adequadas ao momento.

Nesse sentido, nota-se que esse método de diálogo com relativa igualdade formal entre os participantes era expandido no âmbito interno e externo, com as demais chancelarias e com uma das linhas de oposição que lhe faziam no debate político do país. Anos mais tarde, o então embaixador Mário Gibson Barboza fez um relato de um episódio nesse sentido.² Embora fique claro o exagero da conclusão do embaixador, havia uma preocupação de San Tiago com a questão retórica e com o papel das ideias no âmbito público, os quais se infere, também, a partir dessa documentação preservada.

Como entender, então, esse estilo de decisão? A trajetória profissional e política do chanceler, bem como sua formação intelectual, com as principais ideias e conceitos, podem

² Mário Gibson Barboza disse que, no processo de negociação da reunião de consulta, Dantas foi explicar aos militares, no Rio de Janeiro, as posições que levaria para ela, no intento de convencê-los de que não se tratava de perigo “esquerdizante”, mas justificável perante a conjuntura e o “interesse nacional”. Frente ao silêncio dos militares, San Tiago reagiu mal à constatação de Gibson Barboza de que o episódio havia saído mal, pois era impossível o convencimento deles que já estavam de posições tomadas. O chanceler concluiu, a partir da crítica de Barboza, que ele próprio tinha se saído mal, e continuou a dizê-lo, embora o próprio Gibson repetisse que ele havia se saído muito bem em sua alocução (Barboza, 2005: 50-51). Com esse relato, o então embaixador ilustrou que o “sair-se bem”, para o chanceler, era convencer seus interlocutores, antes de ter uma excelente desenvoltura formal do discurso.

fornecer alguns elementos compreensivos. Embora falte uma biografia que os aborde com maiores detalhes, ela é voltada, de forma geral, a duas grandes atividades.

A primeira certamente é a profissional, predominantemente jurídica, voltada inicialmente ao direito privado, mas, com o passar dos anos, é dedicada à atividade no Direito Internacional Público Regional.³ Isso pode ser um elemento importante para entender o porquê do apego às formalidades, presente na elaboração e preservação desses documentos, bem como por uma linha de argumentação com bastante ênfase na dinâmica política e jurídica interamericana, e pela dedicação à oratória e à retórica do discurso.

Outro elemento importante na trajetória profissional como advogado ou consultor jurídico, é a do ensino, com ênfase em diversas áreas, como Direito Romano, Economia Política, Filosofia e Direito Civil.⁴ É possível compreender as características do estilo de decisão, também, a partir dessa atividade como mestre, pois ele dava importância ao convencimento do interlocutor, isto é, a retórica do discurso, bem como ao formato acadêmico das reuniões preparatórias, no qual, como afirmou Gelson Fonseca Jr, ele

age como um professor que ainda não sabe como completar a lição, o que, afinal, depende de quem o cerca. É ele quem dá a forma final ao que se discutiu, ao incumbir-se pessoalmente de redigir as instruções para a ONU, no caso de Angola, ou de preparar o discurso que irá fazer em Buenos Aires. Não se encontram, no

³ Em 1928, ele ingressou na Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro, formando-se em 1932. Após uma década dedicada à advocacia e ao ensino jurídico, em 1943, ele ensaia os primeiros passos da uma carreira jurídica internacional, como delegado brasileiro na I Conferência de Ministros da Educação das Repúblicas Americanas, ocorrida no Panamá. Em 1951, ele foi delegado na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, ocorrida na capital dos EUA. No ano seguinte, se torna membro da Corte Permanente Internacional de Arbitragem, em Haia, bem como Jurisperito da ONU no Comitê sobre Obrigações Alimentares e Execução de Sentenças no Estrangeiro, em Genebra. Em 1953, foi delegado brasileiro na III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, em Buenos Aires, e, em 1954, Conselheiro da Delegação Brasileira na IV Reunião do Conselho Interamericano Político e Social, no Rio de Janeiro. Entre os anos de 1955 a 1958, foi presidente da Comissão Jurídica Interamericana, com sede no Rio de Janeiro. Em 1959, ele foi conselheiro da delegação brasileira na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, em Santiago do Chile. Em 1961, ele foi indicado pelo Presidente Jânio Quadros para a Chefia da Delegação Permanente do Brasil na ONU, e, após a renúncia do Presidente e dos arranjos parlamentaristas, assumiu como Ministro das Relações Exteriores. Sua trajetória jurídica profissional foi uma carreira jurídica em várias áreas do Direito Internacional Público Regional (Moreira, 1983).

⁴ Após a formatura em Direito, Dantas assumiu a cátedra interina de Legislação e Economia Política da Faculdade de Arquitetura, com uma monografia sobre o Direito de Vizinhança. Em 1937, ele foi efetivado, por concurso, na Cátedra da Faculdade Nacional. Em 1939, ele foi nomeado professor de Instituições de Direito Civil e Comercial da então Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas, transformada, posteriormente, em Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da universidade do Brasil. Em 1940, novamente por concurso, torna-se catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, e, no ano seguinte, professor de Direito Romano na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Entre os anos de 1941 a 1945, ele foi Diretor da Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil. Em 1952, ele foi Diretor do Banco Moreira Salles (Moreira, 1983). A trajetória profissional de professor foi muito intensa e desde muito jovem, tendo chegado ao auge durante a Segunda Guerra Mundial. É possível que tenha incorporado, como o fez com sua carreira de advogado, essas características para atuar em outras esferas de sua vida.

curso do debate, dogmas, posições pré-concebidas. Ter posições diplomáticas que sejam claras e buscar racionalmente a melhor estratégia e a melhor tática constituem as primeiras obrigações que San Tiago se impõe (Fonseca Jr, 2007: 353).

A segunda grande atividade de San Tiago é a política.⁵ A participação partidária pode ser dividida em duas fases, uma em sua juventude, ligada ao nacionalismo católico e antiliberal da AIB, e a outra no final de sua vida, ao ingressar no nacionalismo trabalhista do PTB, com um hiato de cerca de 20 anos. Nesse período de ausência, sua atividade política ficou restrita à publicação de artigos de opinião em jornais, afastado da vida partidária. Nesse aspecto, pode-se considerar que a atividade partidária e política tem um peso menor em sua trajetória, sendo maior a liderança intelectual do que o controle tradicional da burocracia partidária, o que pode ser inferido a partir da falta de grandes vitórias eleitorais por parte dele. O estilo de decisão, portanto, pode ser compreendido como menos preocupado com a construção de uma carreira política, e mais voltado à implementação de projetos de médio e longo prazo, com a própria transformação das instituições.⁶ Portanto, é importante dar destaque a sua formação intelectual, às ideias e conceitos que carregou em sua trajetória.

Por trás desse estilo de decisão, no qual se destacava o diálogo e a performance discursiva do chanceler, San Tiago tinha conceitos políticos, que são coerentemente moldados para explicá-lo, e esses conceitos são a base na qual a atuação política encontra um significado (Charaudeau, 2013: 44). Os analistas dele, de um modo geral, sempre buscaram

⁵ Durante o período em que esteve na faculdade, Dantas teve uma formação política mais intelectualizada. Ele participou ativamente da fundação do Centro Acadêmico de Estudos Jurídicos e Sociais (CAJU), que contava com Vinícius de Moraes, poeta, futuro diplomata e criador do movimento musical da *Bossa Nova*, além de Otávio de Faria, escritor e, mais tarde, membro da Academia Brasileira de Letras, tendo publicado, em 1931, o livro *Maquiavel e o Brasil*, e, em 1933, *Destino do Socialismo*, além do jornalista e historiador Hélio Viana, entre outros, os quais ingressaram com ele nas fileiras da AIB em 1932. Desfilou-se dessa organização em 1937, por discordância a respeito do levante ao governo de Vargas. Em 1932, após formar-se, assume o cargo de Oficial de Gabinete do Ministro da Educação Francisco Campos.

Teve um período considerável da vida política como dono ou redator-chefe em três jornais: *A Razão*, em 1931; a *Revista Econômica*, da Caixa Econômica Federal, em conjunto com Hélio Viana em 1933; e o *Jornal do Commercio* entre 1957-59. Retornou à vida partidária, de forma definitiva, filiando-se ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Minas Gerais, em 1958, e elegendo-se duas vezes Deputado Federal, em 1959 e 1963. Assumiu cargos de destaque como vice-presidente da Comissão Executiva do PTB, em 1960, bem como Ministro das Relações Exteriores, em 1961, e Ministro da Fazenda em 1963. Foi, também, candidato derrotado como vice-governador de Minas Gerais na chapa com Tancredo Neves (1960), bem como derrotado ao cargo de Primeiro-Ministro, após a queda do gabinete de Tancredo Neves. Em 1964, San Tiago afasta-se da política para tratar de um câncer, e acaba falecendo em decorrência dele em naquele mesmo ano (Moreira, 1983).

⁶ Nesse sentido, Renouvin e Duroselle já faziam a distinção, em 1967, entre um perfil do Homem de Estado “doutrinário” ou “teórico” em contraste com um “oportunista” ou “empirista”. “Os doutrinários – (...) teóricos – são os que estabelecem para o seu uso um sistema de pensamento coerente e que procuram, com a máxima frequência possível, harmonizar suas decisões com este sistema. Os oportunistas ou empiristas não se prendem a nenhum sistema preciso e regulam sua conduta pelas circunstâncias. Certamente não pode haver doutrinário puro, porque as circunstâncias impõem, às vezes, decisões aberrantes, relativamente à doutrina, e todo oportunista tem, não obstante, algumas ideias gerais, às quais permanece fiel” (Renouvin e Duroselle, 1967: 311).

encontrar esses conceitos que auxiliam na compreensão de sua atuação política como ministro das relações exteriores. O estudo desses conceitos, assim, possibilita entender o processo de tomada de decisão que ocorreu durante a Conferência de Punta del Este.

A primeira questão a ser analisada é em relação à dinâmica do diálogo na tomada de decisão, definido pelo processo de debate entre diferentes pontos de vista. Ademar Seaba da Cruz Jr. (2004) afirmou que “a primeira e mais importante de uma série de grandes contribuições de San Tiago Dantas para a evolução política do Brasil foi, assim, sua arguta intuição, formulada somente em linhas gerais, (...) do ‘fato do pluralismo’”. Cruz Jr. explica esse “fato do pluralismo” nas seguintes palavras:

[a pluralidade] representa uma circunstância constitutiva e permanente das democracias contemporâneas, a convivência necessária entre diversas doutrinas razoáveis, não podendo nenhuma delas imbuir-se da pretensão de representar uma versão da ‘verdade’, mais cogente e convincente que as demais (2004: 64).

San Tiago, assim, tinha um pensamento “pluralista”, aberto à contribuição de seus interlocutores, e, por isso, “respeitava (...) os diversos pontos de vista, convencido de que correspondiam a (...) contribuições para a superação dos problemas políticos e econômicos nacionais” (2004: 63-64). O chanceler brasileiro, segundo esse autor, não era adepto de explicações totalizantes, não tinha uma doutrina fechada da qual retirava as ideias para analisar o contexto social e político nacional. O pensamento “pluralista”, antes de tudo, era um porta de entrada ao diálogo.

Essa postura, porém, contém conceitos políticos que ajudam entendê-la. Marcílio Marques Moreira (1981: 55) argumentou que San Tiago Dantas tinha leituras da sociologia do pensamento, que aplicava a si mesmo e no ambiente político e social em que transitava. Esse modo de pensamento, que Cruz Jr. chamou de “pluralista”, era fruto, em San Tiago Dantas, da leitura

dos grandes sociólogos do conhecimento – Max Weber, Von Martin, Karl Manhein – [o que implicava que] ele bem sabia que não se tratava da objetividade só possível – e mesmo assim parcialmente – nas chamadas ciências exatas, mas, sim, de esforço sistemático, embora sempre sujeito às imperfeições conscientes ou não, de colocar a personalidade estudada no contexto de sua situação histórica e procurar aferir até que ponto seu pensamento e sua atividade pública refletiam imperativos da sociedade de então e incorporar dando-lhes forma e expressão, impulsos vitais do processo social de que participou (Moreira, 1981: 55).

Como fruto desse pensamento que pretendia contextualizar-se a si mesmo e aos outros ao seu redor, e reconhecer a contribuição dos diferentes pontos de vista, a forma de governo que mais se adequava, e que Dantas procurava fortificar com suas ideias e suas ações, era a de

que favorecesse a livre troca de ideias. Contemporaneamente isso pode não ser considerado relevante, mas, contextualmente no Brasil dos anos de 1960, auge da Guerra Fria, era um conceito político sitiado, seja pela direita e a perseguição às doutrinas socialistas, seja pela esquerda e sua perseguição ao liberalismo pela implementação de um regime de partido único.

Sendo Dantas um adepto desse conceito político, era mais provável que ele buscasse, na construção de suas estratégias de negociação, a convergência de ambos os lados em um projeto comum do que a imposição de um contra o outro. Isso contribuía para ele alcançar tanto posições de destaque no cenário político nacional quanto mediar e promover soluções políticas no âmbito externo. Por outro lado, ele acabava sendo, também, criticado por seus adversários, os quais buscavam combater essas propostas e estratégias políticas para impor uma relação de soma zero, onde a vitória de um dos lados era a derrota do outro. De qualquer modo, o uso desse conceito, por parte de San Tiago, ajuda a compreender tanto o fracasso de algumas iniciativas suas como a aceitação de outras por parte de seus interlocutores, especialmente na condução da negociação da Conferência de Punta del Este.

Nesse sentido, o “Estado democrático”, seguindo a percepção do chanceler brasileiro, “não poderia ser invocado para promover qualquer dessas doutrinas em detrimento dos princípios e valores esposados pelas demais” (Cruz Jr., 2004: 64). San Tiago, segundo esse autor, via a “pluralidade” como “um requisito essencial, ponto de partida para qualquer projeto substantivo de reforma e mudança” (Cruz Jr., 2004: 65). Ao trazer para o debate a contribuição desses pontos de vista diferentes, ele possibilitava que os pensamentos políticos divergentes pudessem ser mesclados e, assim, adequados aos diferentes problemas que se apresentavam no ambiente interno e externo.

Esse pluralismo, no entanto, não significava relativismo filosófico. Dantas buscava uma “verdade”, no mesmo sentido que os iluministas e a filosofia clássica propunham. Hélio Jaguaribe argumentou que ele nutria um apreço “pela antiguidade clássica e pelo renascimento” (Jaguaribe, 2005: 19), bem como Marcílio Marques Moreira, que afirmou, citando o próprio chanceler, que “nessa busca pela verdade, San Tiago sabia que ‘a tarefa da inteligência humana é tirar o valor das coisas da obscuridade para a luz’” (Moreira, 2005: 10). Cruz Jr. concluiu, então, que a influência da filosofia clássica a ele era fundamental:

Na filosofia política de San Tiago Dantas, deve-se aludir ao seu *ex-libris*, *ad multis ad unum* – todas as perspectivas convergem para a unidade –

conjugado com o aforismo de Hipócrates, que certamente seria um de seus prediletos, segundo o qual *natura non facit saltus* – a natureza não opera em saltos” (Cruz Jr., 2004: 66).

A “verdade” no âmbito político, que ele buscava, deveria ser “razoavelmente aceita por todos”, o que fazia com que ele desdenhasse “soluções que não pudessem ser plena e criteriosamente justificadas para seus interlocutores” (Cruz Jr., 2004: 66). Era uma “verdade” de seu tempo, “sociologicamente situada” e construída conjuntamente com outros.

Assim, a principal característica do pensamento político de San Tiago Dantas era a formulação de sínteses construídas por meio do debate, agrupadas logicamente em torno de “verdades” que deveriam ser apresentadas e defendidas no ambiente público. Mas quais sínteses o chanceler brasileiro produziu que podem caracterizar sua passagem como Ministro das Relações Exteriores do Brasil?

A primeira síntese foi a de que esse conceito de pluralismo político era a base na qual o Brasil deveria atuar nas relações internacionais, negando-se, assim, o radicalismo existente na Guerra Fria. Resulta dessa base intelectual a posição “independente” e “autônoma” que San Tiago Dantas aplicou em relação ao conflito Leste-Oeste e que explica o processo de decisão para as posições do Brasil em relação à Conferência de Punta del Este, que resultarão, ao final da negociação, numa imagem positiva da PEI e negativa do “pan-americanismo”.

Essa relação de “independência” e “autonomia” é relatada pela historiografia que procura explicar o que seria a “política externa independente” do início dos anos 1960. Pedro Malan relata que ela tinha como traço distintivo a tentativa de “firmar a autonomia relativa do Brasil face à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina” (Malan, 1986: 96). Henrique Altamani de Oliveira, igualmente, compreende que “os princípios básicos que alicerçaram a formulação da Política Externa Independente (PEI)” eram “a autonomia e a universalização” (Oliveira, 2005: 88).

Rodrigo Amado, do mesmo modo, conceitua a “independência” da política externa de San Tiago Dantas como “um esforço a que os povos atingem pela transformação de sua consciência e que lhes permite adotar, na polarização política de hoje, ora uma das posições propostas, ora uma alternativa diversa, mas sempre nacional, isto é, autônoma” (Amado, 2006: 366). Vizentini, por fim, argumentou que “essa política só poderia ser implementada com a obtenção de uma relativa autonomia frente aos Estados Unidos. Para tanto, foi

necessário buscar uma multilateralidade horizontal sul-sul, incrementando as relações com a América Latina e o mundo Afro-asiático” (Vizentini, 2003: 214).

Apesar das sutis diferenças entre os autores, todos concordam que a “independência” da política externa brasileira existia em relação à “autonomia” para formulação de ideias e estratégias, isto é, as decisões de política externa, afastando-se do “alinhamento automático” que tinha marcado a política externa brasileira (Archer, 1985:29; Barboza, 2005:50). Os analistas ora veem esse afastamento em relação aos EUA, ora o veem como equilíbrio das relações internacionais com o resto do mundo, inclusive com o bloco socialista. Encontram, para explicar esse processo, argumentos diversos: as ideias derivadas do nacionalismo de De Gaulle; a influência do terceiro mundismo e do bloco dos não-alinhados; as ideias do Instituto de Estudos Brasileiros (ISEB), em contraposição à Escola Superior de Guerra (ESG); o nacionalismo e as transformações sociais e políticas advindas da industrialização; as características de Jânio Quadros e João Goulart, entre outras. Explicações no âmbito social, fora do processo decisório direto do Itamaraty.

Ao conjunto dessas explicações, adiciona-se a característica dialógica, de conciliação entre opostos, do pensamento político do chanceler brasileiro. Como disse Cruz Jr.: “San Tiago estava convencido, no seu íntimo, de que ambas as grandes concepções de sociedade [capitalismo e socialismo], que se embatiam no seu tempo, continham aportes valiosos para o projeto de sociedade que vislumbrava para o Brasil” (Cruz Jr., 2004: 71-72). Foi esse conceito político do pluralismo que San Tiago Dantas trouxe para a política externa brasileira como um modo de pensar diplomaticamente o funcionamento das organizações internacionais, como a ONU e a OEA; e levou, ao âmbito desta, na Conferência de Punta del Este: primeiro de maneira positiva, tentando manter esse aspecto plural; após, negativa, criticando-a por tê-lo negado.

Em 1955, antes de sua passagem pela chancelaria, San Tiago utilizou esse conceito de pluralismo político para analisar as Nações Unidas e, em consequência, a Organização dos Estados Americanos, ao fazer um balanço do contexto internacional da Guerra Fria. Teorizou, Dantas, a respeito das organizações internacionais que

todo o sistema institucional, desde a tribo até o Estado e à Federação, exprime e racionaliza uma forma de equilíbrio entre grupos e forças sociais. A instituição é o vestígio lógico, com que se cobre e protege um corpo animado de vida e ávido de dominar suas próprias contradições” (Dantas, 2009: 29).

Concluiu, então, que “a Carta de São Francisco e a Organização das Nações Unidas deram essa expressão racional e um estado momentâneo de equilíbrio, em que se encontravam, em 1945, os povos detentores dos meios de destruição em escala mundial” (Dantas, 2009: 29).

Com a crise da “polarização da vida internacional”, em 1947, San Tiago argumentou que “o instrumento concebido para servir a uma ação combinada entrou em paralização” (Dantas, 2009: 31). Essa “paralização”, segundo ele, só seria evitada em sua forma total se houvesse, na instituição, um “grau de flexibilidade” que permitisse novos arranjos políticos para ela exercer suas “funções sucedâneas” (Dantas, 2009: 32). Se a Organização não poderia trazer uma paz permanente, ela poderia, de fato, evitar uma guerra total. Concluiu, então:

Essa situação [da paralisia decisória devido à Guerra Fria] frustrou a consecução do objetivo institucional [da paz permanente], ou pelo menos retardou o seu advento, mas deu ensejo a que o organismo criasse uma função nova, não menos vital e relevante que a primeira: mantendo frente a frente, em debate público, num fórum ininterrupto, os Estados que se antagonizavam, as Nações Unidas passaram a desempenhar um papel hipotensor da situação internacional. O debate era que as partes são compelidas a justificar suas atitudes e fundamentar suas acusações, [o que, no entanto,] não logra eliminar as causas profundas que impelem as nações para o choque militar. Mas é sabido que as guerras têm causas imediatas e remotas. (...) As imediatas prendem-se a fatos momentâneos, cujo poder de detonação resulta menos de sua própria significação, do que do nível a que chega, em determinadas épocas, a tensão internacional. O isolamento entre as nações favorece a elevação desses níveis de tensão, e a sua confrontação assídua no terreno das conferências e dos debates, favorece a sua baixa” (Dantas, 2009: 34).

Na teoria política de San Tiago Dantas, como fica claro, as instituições internacionais, como a ONU e a OEA, servem como “foro de debate ininterrupto”, no qual os “Estados em antagonismo” justificam-se um perante ao outro, permitindo que, desse debate que se forma pela troca de argumentos, sejam impedidas as “causas imediatas” que provocam as ações militares, apesar de as causas remotas da guerra, “que deitam raízes em antagonismos de ordem econômica e social” (Dantas, 2009: 34), só serem resolvidos pela “história”⁷.

Uma segunda síntese do pensamento diplomático de San Tiago pode ser compreendida a partir da visão que ele tinha a respeito da condição do Brasil dentro desse cenário

⁷ Para um conceito de “história” em San Tiago Dantas, ver a passagem do “Discurso de Paraninfo” (Dantas, 2009: 281) “[Os princípios da autodeterminação e não-intervenção] protegem, vertendo-os para a ordem jurídica, o próprio processo histórico, ao longo do qual os povos se transformam sob o ditame exclusivo de suas experiências e aspirações. Muitas vezes, estas os afastam temporariamente do primado da lei e do respeito às liberdades. Não seria, porém, uma forma válida de ‘corrigir-lhes’ a história, submetê-los à vontade de um outro povo, ou de uma organização de povos, que lhe ditasse, de fora, mesmo temporariamente, os rumos nacionais. Daí a necessidade de nos conformarmos com as vicissitudes da história de cada povo, e de esperarmos que ele próprio, pelos mecanismos múltiplos de elaboração e transformação de sua consciência, encontre os rumos que lhe convém, e que só são legítimos, só são autênticos, se representam uma experiência e uma escolha, e não uma entrega ou oposição.”

internacional da Guerra Fria, e de suas limitações e possibilidades de atuação externa. Para o chanceler brasileiro, como era comum para aqueles que foram influenciados pelo pensamento desenvolvimentista no pós-guerra, o país era caracterizado como “subdesenvolvido” e, portanto, aspirante ao “desenvolvimento”. No caso de Dantas, esse objetivo somente seria possível, acreditava ele, por meio de uma “revolução emancipadora” oriunda de “reformas das estruturas sociais” que incluíam a economia, a cultura e participação política (Dantas, 2009: 280). Para compreender esses conceitos, é preciso voltar-se ao contexto das ideias oriundas da Comissão Econômica Permanente da América Latina (CEPAL).

O pensamento da CEPAL, do qual Raul Presbich e Celso Furtado participam e pelo qual San Tiago Dantas é influenciado, analisa o mundo a partir de um conflito entre o “centro” e a “periferia” do capitalismo. Segundo a lógica da comissão econômica permanente, o sistema econômico internacional tinha uma estrutura de relações no qual o “centro”, desenvolvido, domina a economia da “periferia”, subdesenvolvida, mantendo uma relação hierárquica na qual esta acabava dependente. A resposta para o rompimento desse “estado de inferioridade e dominação” é proposta pela CEPAL como intervenção política do Estado na economia com o objetivo de industrializar-se (Bielschowsky, 2000: 16). Esse pensamento econômico da CEPAL, no entanto, não é original da América Latina. Ele tem seus fundamentos no pensamento crítico de Ragnar Nurkse (1957)⁸, que desenvolvia seus estudos desde meados dos anos 1930.

Essas ideias chegaram ao Brasil por meio de uma série de conferências que ele ministrou entre julho e agosto de 1951, a convite de Eugênio Gudín, um famoso economista brasileiro de matriz teórica liberal clássica e presidente do Instituto Brasileiro de Economia. Essas conferências de Nurkse foram publicadas pela Revista Brasileira de Economia e ajudaram a criar um ambiente intelectual de contestação que seria aprofundado com as teorias

⁸ Segundo esse economista da Universidade de Colúmbia, Nova Iorque, a “periferia” estava em uma situação inferior em uma hierarquia econômica internacional, da qual não sairia pelo livre mercado. Ele denominava essa situação de “círculo vicioso da pobreza”, que somente seria quebrado, afirmava, se a economia da periferia acumulasse capital para grandes investimentos, o que apenas aconteceria através da atuação do Estado. Era importante que o Estado acumulasse capital para fazer os investimentos em infraestrutura em seu próprio país. A importância da intervenção do Estado nesse processo dava-se, no pensamento de Nurkse, devido à estrutura do comércio internacional. Para ele, o investimento feito por capital estrangeiro buscava apenas o lucro privado, e não ganhos sociais, destinando-se prioritariamente para atividades exploratórias, que transferiam a renda gerada nesses investimentos para o “centro” do capitalismo. Com a entrada em cena da atuação do Estado, esta lógica invertia-se, pois o subdesenvolvimento era sustentado por uma política econômica proposta pelo “centro” do capitalismo com juízos de valor e que necessitava de uma força igual, porém contrária, para emancipar-se.

cepalinas. Esse era o pensamento crítico, do qual o professor da Universidade de Colúmbia era um expoente, que San Tiago estava imbuído quando discursou acerca da “reforma das estruturas sociais”. A teoria do “ciclo vicioso da pobreza” é o que o San Tiago chamou de “inferioridade autossustentada” (Dantas, 2009: 280).

É dentro desse contexto que o chanceler vai definir “desenvolvimento” afirmando que ele “é um processo de libertação da economia, da cultura e da vontade política da nação”, o qual “lhe permite desvencilhar-se das limitações inerentes à escassez de recursos com que dominar a natureza, e traçar linhas de ascensão do homem e da sociedade de acordo com a sua liberdade e seu esforço” (Dantas, 2009: 280-281). O “desenvolvimento”, como proposto por ele, é identificado com a “emancipação” das “estruturas sociais da nação”, portanto seu papel como chanceler era procurar “emancipar-se externamente, pela extinção de vínculos de dependência a centros de decisão políticos ou econômicos, localizados no exterior” (Dantas, 2009:281).

É possível afirmar, então, que, para o chanceler brasileiro, o perfil de inserção internacional do país no contexto da Guerra Fria deveria ser, em primeiro lugar, valorizar o caráter plural das instituições internacionais, como a ONU e a OEA, para que se possa buscar a paz e estabilidade internacional, além de inserir e reformá-las para que contenham o aspecto de desenvolvimento dos países da “periferia”. Em segundo lugar, pela tomada autônoma de decisões nos debates internacionais, buscando, assim, o desenvolvimento e a emancipação das “estruturas sociais da nação”, econômicas, políticas e sociais no âmbito externo.

Era esse o pensamento político de San Tiago quando chegou ao ministério das relações exteriores, e ele procurou definir, então, o papel da chancelaria brasileira como conciliadora entre os países em antagonismo, procurando ressaltar a independência política tanto do Brasil como do ambiente internacional. Era assim que ele via, teoricamente, o papel das instituições, nacionais e internacionais: a partir do conceito político da pluralidade, o qual carrega no seu pensamento e na sua prática política.

1.5 Negociar uma solução para Cuba e transformar conceitualmente o “sistema interamericano”: a atuação de San Tiago Dantas para Punta del Este, 1962.

Foi Henrique Altamani de Oliveira que chegou à conclusão de que a “[Política Externa Independente] apresentava-se muito mais como uma intenção, um discurso” do que, propriamente, uma “capacidade de ação e implementação” (2005: 88). Em outras palavras, ele estava dizendo que o projeto de inserção internacional da PEI não conseguiu se implementar em termos de resultados, apesar de ter modificado o modo de pensar a inserção internacional do país. No entanto, levando-se em consideração como San Tiago Dantas agia no ambiente político, o “discurso” era, para o chanceler brasileiro, a forma por excelência de ação política e diplomática. Assim, ele promoveu uma série de manifestações, ao longo de todo o processo de negociação, que continham esse método de debate com seus interlocutores, internos e externos, procurando promover o que considerava ser a racionalidade e adequação das posições brasileiras a respeito do problema cubano e da crise institucional que a OEA enfrentava naquele momento. De certo modo, pode-se dizer que essa era a capacidade de ação e implementação da política externa que ele buscava.

O discurso do chanceler brasileiro, para a Conferência de Punta del Este, tem um “duplo fundamento”, isto é, está dividido entre, de um lado, a “filosofia interna” elaborada por ele e pelos seus chanceleres no Itamaraty, e, de outro, pelas “medidas táticas”, isto é, pela exposição estratégica dos argumentos que a sustentavam para os seus interlocutores. O discurso diplomático de San Tiago é composto por “uma mistura sutil entre a palavra que deve fundar a política e a que deve gerir a política” (Charaudeau, 2011: 45), e que, assim, há “duas orientações adotadas pelos estudos sobre o discurso político: uma direciona-se para o conteúdo do discurso, a outra para os mecanismos da comunicação” (Charaudeau, 2013: 46).

Essas duas orientações, de modo geral, são seguidas pela historiografia. O conteúdo do discurso de San Tiago Dantas, na conferência, é analisado dando-se maior ênfase aos seus argumentos de defesa, como a autodeterminação dos povos e da não-intervenção. Princípios esses que San Tiago Dantas utilizava para sustentar a decisão de não apoiar uma intervenção militar ou diplomática contra o governo de Cuba. Ao mesmo tempo, são analisados os argumentos propositivos, como o de “finlandização de Cuba”, uma proposta de estatuto que neutralizasse o governo cubano frente ao conflito dos Estados Unidos com a União Soviética, como havia sido feito com a Finlândia.

São analisados outros argumentos, mas em caráter de menor importância, como a concordância da tese de incompatibilidade do regime revolucionário marxista-leninista cubano com o “sistema interamericano”, e o conjunto de argumentos jurídicos, apoiados nos

tratados e nas declarações da OEA, que expressavam a ilegalidade da reunião e das propostas dos Estados Unidos e de seus aliados (Malan, 1986: 98; Quintaneiro, 1988: 69; Bandeira, 1998: 353; Amado, 2006: 367; Oliveira, 2005: 99; Vizentini, 1995: 245-246; Franchini Neto, 2005: 51). Essas são, de forma resumida, as análises da historiografia a respeito do conteúdo dos discursos de San Tiago Dantas. Nada tratam, contudo, do conceito de “pluralismo” e de sua influência na formulação de um “sistema interamericano” que fundamentava as demais posições do governo brasileiro, defensivas e propositivas, e modificaram a prioridade na inserção internacional do país.

Algumas análises seguem também a segunda orientação, de perceber as estratégias contidas no uso dos argumentos do chanceler brasileiro. É o caso de Tânia Quintaneiro (1988) e Paulo Fagundes Vizentini (1995), por exemplo, que analisam os argumentos do chanceler e conferem a eles caráter estratégico para alcançar o objetivo pretendido. O objetivo que San Tiago Dantas buscava com o uso desses argumentos, segundo esses autores, era a abertura “de uma brecha (...) que por aí penetrasse, durante a Reunião de Consulta, propostas limitativas da participação de Cuba na OEA, apoiadas pelo Brasil”, ao invés das propostas de intervenção militar e diplomática nos assuntos internos desse país (Quintaneiro, 1988: 69). Assim, segundo eles, o chanceler brasileiro empreendeu uma defesa do Direito Internacional como uma “tentativa de impedir intervenções militares ou pressões políticas, que pudessem trazer de volta a ‘contrarrevolução’ que se seguiu ao esmagamento da experiência nacionalista e reformista guatemalteca” (Vizentini: 1995: 246), e, por isso, segundo Antônio Barbosa (1989):

‘Defender as possibilidades de Cuba traçar seus caminhos, mesmo que deles discordasse, era a única alternativa que restava a um governo como o de Goulart que, mesmo não sendo revolucionário, mas estando comprometido com o propósito de implementar sensíveis reformas sociais, tinha consciência dos profundos e seculares interesses que estaria atingindo. Nesse sentido, concordar com a expulsão de Cuba e com o total bloqueio à Ilha, significava referendar uma atitude que se voltaria contra si muito em breve’ (Barbosa, 1989: 76-77 *apud* Vizentini, 1995: 246-247).

O que se infere da análise, tanto de Vizentini e Barbosa quanto de Quintaneiro, é que o processo argumentativo de San Tiago Dantas consistia em uma atuação estratégica que visava a aprovação do “plano de neutralização de Cuba”, e que esse plano, em si, era o objetivo que pretendia o governo brasileiro de defesa de um interesse nacional próprio: a liberdade de decisão política em um ambiente de instabilidade diplomática e forte divisão de ideias. Os autores, assim, promovem uma análise sincrônica das estratégias do chanceler brasileiro, o

que leva à conclusão, segundo eles, de que, ao longo de todo o processo de negociação, San Tiago Dantas teria mantido a mesma estratégia, com os mesmos argumentos.

Em uma análise diferente, diacrônica, Luiz Alberto Moniz Bandeira (1998) percebe mudanças e continuidades no processo argumentativo do chanceler brasileiro. O autor percebe uma mudança da atuação de San Tiago Dantas em relação ao problema cubano, em decorrência da evolução do debate. Há uma atuação anterior e outra posterior ao discurso de Fidel Castro, no dia 2 de dezembro de 1961, conhecido como a filiação ao marxismo-leninismo:

Seu pronunciamento, às vésperas da reunião do Conselho da OEA, causou, naquelas circunstâncias, o maior impacto, inviabilizou as gestões diplomáticas que o Brasil fazia juntamente com a Argentina e o Chile, para conter o propósito intervencionista dos EUA, e constituiu poderoso argumento para aqueles que se opunham à sua política ‘afirmativa e independente’ (Bandeira, 1998: 348).

A mudança, segundo esse autor, foi resultado da adaptação, que San Tiago elaborou, frente a esse novo elemento que surgia com o discurso do governo cubano. Em um primeiro momento, Bandeira identifica que os argumentos brasileiros eram conduzidos por um “elevado e forte sentimento anti-norte-americano [que] reforçava as simpatias por Fidel Castro como aquele que ousava desafiar os EUA” (1998: 334); e que, depois do pronunciamento de Castro, esse sentimento de “simpatia” já não era mais um argumento fácil de ser sustentado. Assim, era preciso argumentar para defender-se de críticas que surgiam, já que, agora marxista-leninista, o regime de Fidel Castro era, também, acusado de “totalitário” e “antidemocrático”. Era preciso, para manter a posição de defesa dos princípios da “autodeterminação e não-intervenção”, para Bandeira, argumentar de outro modo nessa nova etapa do debate que se formava. Essa necessidade de usar novos argumentos, para o autor, foi previsto, também, por Afonso Arinos:

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, a solidariedade com Cuba tinha ‘dois aspectos negativos’: do ponto de vista da política internacional, significava aceitar o ‘intervencionismo cubano’; e, do ponto de vista dos princípios democráticos, contradizia a tradição do continente (Bandeira, 1998: 349).

Com esse novo argumento no debate, Dantas reuniu-se com os chanceleres, nos dias 26 e 27 de dezembro de 1961, e inseriu uma distinção em sua defesa do Direito Internacional: “como notável jurista que era, tratou, primeiramente, de demonstrar a diferença entre aspiração e compromisso dentro do sistema interamericano”, e que, a partir dessa distinção, “a democracia representativa, com eleições livres e periódicas, era uma aspiração (...) ao passo que os princípios de não-intervenção e autodeterminação constituíam compromissos”

(Bandeira, 1998: 354). Essa inflexão de San Tiago, segundo Moniz Bandeira, partia de uma intransigência a respeito dos tratados e das resoluções internacionais para uma flexibilidade de determinadas normas frente a outras.

Essa mudança era parte da “filosofia interna” de San Tiago, quanto do debate nacional com a oposição, além de ter repercussões na elaboração dos argumentos para o debate externo e na justificação dos votos (franco, 2007: 226). Esse processo de mudança da elaboração dos argumentos que sustentavam a posição do governo ocorreu ao longo de todo o processo de negociação, onde ele adaptou, adicionou ou os excluiu para justificar a decisão por ele tomada a respeito da Conferência de Punta del Este. Por isso, não basta afirmar que Dantas utilizou argumentos de “Direito Internacional” para sustentar suas decisões, mas, sim, perceber sobre qual “Direito Internacional” ele estava argumentando, isto é, sobre qual “sistema interamericano” ele estava falando. Essa é uma questão importante para entender como se construiu a passagem de uma visão positiva para uma negativa do “sistema interamericano”, que modificou o modo como o pensamento diplomático percebia a inserção internacional do país.

A tentativa de análise histórica que percebe a atuação de San Tiago a partir da pergunta sobre qual “sistema interamericano” ele estava argumentando, e que se apresentou mais consistente, até o momento, é a de Gelson Fonseca Jr., em recente publicação sobre pensamento diplomático brasileiro (Fonseca Jr., 2013). Esse autor procura responder à pergunta de como o chanceler percebia o conflito Leste-Oeste, isto é, a Guerra Fria, e encontrou uma resposta analisando dois episódios que ele esteve no centro de decisão em política externa: o reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética; e o enfrentamento da questão cubana durante a Conferência de Punta del Este. Fonseca Jr. concluiu que a linha argumentativa de San Tiago em ambos episódios partiam de um conceito de “sistema internacional” baseado na afirmação de uma “coexistência competitiva” entre o socialismo e o capitalismo (Fonseca Jr., 2013: 998). O conceito de “coexistência competitiva” como base do “sistema internacional” no seu pensamento diplomático, para Gelson Fonseca Jr., é muito próximo ao explicado anteriormente, a partir do conceito político da pluralidade e do funcionamento institucional nas relações internacionais entre os países.

O importante na análise de Gelson Fonseca a respeito da construção argumentativa de San Tiago é que, ao contrário do episódio de reatamento das relações diplomáticas com a URSS, a tomada e justificação da posição a respeito da revolução cubana era

“necessariamente mais complexa”, seja porque existia “um choque de princípios entre o da não intervenção e o da preservação da democracia como objetivo do sistema interamericano”, seja porque a “solução” envolvia “um jogo político multilateral, em que há que se buscar o equilíbrio interno entre os latino-americanos e entre estes e os Estados Unidos”, seja porque a “questão cubana” tinha “ampla repercussão interna” e passou a ser “um ingrediente do debate político nacional” de forma mais intensa do que foi o caso do reatamento (Fonseca Jr., 2013: 998). Nesse sentido, para esse autor, “o desafio de San Tiago será, na perspectiva intelectual que esboçara para compreender a dinâmica da Guerra Fria, lidar com o problema cubano, que evoluirá de forma clara durante o período em que esteve à frente do Ministério” (Fonseca Jr., 2013: 1001).

Por conseguinte, para esse autor, o chanceler brasileiro implementou durante a Conferência de Punta del Este, sua percepção do conflito Leste-Oeste, adaptando o conceito de “coexistência competitiva” aos problemas que lhe eram impostos pelo debate da questão cubana no hemisfério: a questão do conflito de princípios, a otimização do relacionamento entre os países latino-americanos e os EUA e o desgaste interno do governo pela “suspeição ideológica” (Fonseca Jr., 2013: 998). Podemos entender como sendo este o sentido que os argumentos da “finlandização de Cuba”, bem como de distinção entre “aspiração” e “compromisso” no “sistema interamericano”, entre outros, foram elaborados e apresentados por San Tiago durante a Conferência de Punta del Este: como um meio de implementar, conforme as mudanças circunstanciais se apresentavam, o conceito político da “pluralidade” nos negócios internacionais.

Assim, a historiografia aborda duplamente a atuação de San Tiago ao longo da negociação sobre a Conferência de Punta del Este: uma análise das ideias e dos argumentos que sustentam as posições por ele tomadas, e uma análise do aspecto estratégico do uso dos argumentos para alcançar seus objetivos políticos de resguardar a “independência”, a “autonomia” e a “pluralidade” do ambiente de debate institucional da OEA – isto é, de construir um conceito de “sistema interamericano” que, ele acreditava, favorecesse o Brasil. Essas análises são feitas de forma sincrônica, como resposta à pergunta de quais argumentos o chanceler utilizou, e uma análise diacrônica, como resposta à pergunta de como esses argumentos modificaram-se ao longo do tempo para que pudessem convencer seus interlocutores. É no contraste desses argumentos, portanto, que se percebe as mudanças de inserção internacional do Brasil.

Capítulo 2 – San Tiago e seus Embaixadores: Reuniões, Decisões e Debate Interno na Cúpula do Itamaraty

Cada vez que, em nossa própria vida, nos recusamos a uma saída, porque sabemos que o nosso ato não terá força sobre condições externas e assim não poderá remover os obstáculos opostos ao nosso intento, estamos agindo contra o espírito de D. Quixote – San Tiago Dantas (1997: 41)

As primeiras questões a serem enfrentadas para entender a inflexão sobre a prioridade de inserção internacional do Brasil são a do processo de tomada de decisão em política externa e da definição do “interesse nacional”. Isso é importante porque, por se tratar de uma mudança que ocorre no pensamento diplomático de San Tiago Dantas e, conseqüentemente, nos argumentos utilizados para justificar a tomada de posição do governo brasileiro, os debates internos são a primeira etapa para compreender os conceitos políticos e as estratégias utilizadas na inserção internacional do Brasil durante a negociação da Conferência de Punta del Este.

Esses debates na cúpula do Itamaraty, todavia, não eram apenas tomadas de decisão, eram, antes de tudo, ponderações sobre possíveis caminhos a serem seguidos, e seus argumentos apresentaram, em cada conclusão a que se chegava, uma explicação detalhada de qual pensamento diplomático e quais conceitos políticos foram utilizados.

2.1 As reuniões preparatórias: os debates e os conceitos de “sistema interamericano” e “pan-americanismo”.

Ocorreram, ao todo, três reuniões nas quais se debateram as posições e as estratégias que a então nova chancelaria iria tomar a respeito das relações exteriores do Brasil. O primeiro encontro ocorreu entre os dias 1º e 5 de novembro de 1961, na “Casa das Pedras”⁹,

⁹ A “Casa das Pedras” era um sobrado no bairro da Gávea Pequena, no Rio de Janeiro, que pertencia a um amigo do chanceler brasileiro, o Deputado Federal pelo PSD paraibano, Drault Ernanny de Mello e Silva.

onde San Tiago Dantas reuniu-se com alguns diplomatas¹⁰ e o subsecretário Renato Archer para discutir “os grandes temas que sua gestão ia enfrentar” (Fonseca Jr, 2007: 351). Gelson Fonseca Jr. afirma que neste encontro analisaram-se “as razões de como e porquê escolher determinado caminho, quais as alternativas, qual o peso dos ingredientes da decisão e, no que está dito com liberdade [embora relativa], se fala do que é impossível explicitar no discurso diplomático” (Fonseca Jr, 2007: 352).

Nessas reuniões, debateram-se diferentes temas, como a viagem à Argentina, a Aliança para o Progresso, o reatamento das relações diplomáticas com a União Soviética, a Associação de Livre Comércio da América Latina (ALALC), a revisão da política para Angola, as instruções para as reuniões da ONU, o caso da Bolívia, a política cultural, especialmente para a África, o problema da Alemanha e a crise de Berlim, além da questão chinesa – e do caso cubano. Eram as principais decisões da agenda da política externa tomadas “em uma reunião de diplomatas (...) com um chanceler que tinha (...) sensibilidade para os temas de política externa” (Fonseca Jr, 2007: 354). “Ao fim da reunião”, concluiu Renato Archer, ao lembrar dos encontros que participou, “tinha-se um painel que instituíra e permitia estabelecer opções sobre cada um dos aspectos das relações internacionais que pudessem afetar os interesses nacionais” (Archer, 1985: 33).

O segundo e o terceiro encontro ocorreram nos dias 26 e 27 de dezembro de 1961, e apresentam debates “do mesmo estilo e ainda mais detalhados [do que os do Colóquio], [reunidos em] dois relatórios das reuniões da comissão de planejamento” para os assuntos ligados à Conferência de Punta del Este (Fonseca Jr, 2007: 352). Nessas duas oportunidades, San Tiago Dantas reuniu a delegação brasileira que iria participar da reunião de consulta para definir a sua “linha de conduta” de duas formas: formar uma “filosofia interna” e definir as “medidas táticas” para a conferência (Franco, 2007: 226). No primeiro dia, o chanceler brasileiro tomou a palavra e deu conteúdo a essa “filosofia”, definindo os principais argumentos brasileiros, ao passo que, no segundo dia, foi feito um debate entre os participantes para definir como e o quê fazer para obter o melhor resultado possível da Conferência.

¹⁰ Embaixadores Mário Gibson Barboza (chefe de gabinete), Araújo Castro (Chefe do Departamento de Organismos Internacionais) e Vasco Leitão da Cunha (embaixador em Havana, chamado para debater a questão cubana). Estavam, também, os embaixadores Dias Carneiro e Miguel Osório de Almeida. Os diplomatas Paulo Leão de Moura, Lauro Escossel, Henrique Valle, Maury Gurgel Valente, Carlos Silvestre de Ouro Preto e Dario Castro Alves. De fora do mundo diplomático, estava Renato Archer e o jurista José Luís Bulhões Pedreira, para discutir a Aliança para o Progresso.

San Tiago Dantas, ao pronunciar-se aos seus embaixadores, utilizou os conceitos de “sistema pan-americano” e “sistema interamericano” (CHDD, 2007: 391). Esses conceitos eram importantes e tornaram-se parte inseparável dos argumentos a respeito do “caso cubano” e da resposta que o chanceler brasileiro estava procurando articular politicamente para resolvê-lo. No entanto, qual a diferença, na época da Conferência, entre “sistema interamericano” e “pan-americanismo”? Uma resposta pode ser encontrada os comparando com três usos contemporâneos seus.

A primeira das três foi uma distinção apresentada pelo diplomata americano John Caspar Dreier¹¹, que atuou, entre os anos 1950 e 1960, na OEA. A separação entre os conceitos de “pan-americanismo” e “sistema interamericano” foi exposta por ele no livro A Organização dos Estados Americanos e a Crise do Hemisfério, publicado nos Estados Unidos em 1962, e no Brasil em 1964. Nessa obra, Dreier afirmou que “a O.E.A. é a principal manifestação institucional de algo muito maior e mais complexo” do que “um órgão burocrático dedicado à atividade monótona mas prática de executar ‘projetos’ e ‘programas’ em nível intergovernamental”. A OEA era “essa grande entidade que já usou o nome de União das Repúblicas Americanas” e que, naquele momento, “é geralmente chamada de sistema interamericano” (Dreier, 1964: 18). O autor utilizou o conceito de “sistema interamericano” para fazer uma distinção muito importante dentro do funcionamento da OEA.

De um lado, ele afirmou, existia o aspecto jurídico e institucional acordado pelos Estados-membros dessa Organização em seus Tratados e Declarações, isto é, o arcabouço normativo da OEA; e, de outro lado, um “ideal”, formado historicamente desde “a Primeira Conferência Internacional Americana de 1890”, que garantia uma característica “*sui generis*” para a Organização (Dreier, 1964: 19). Para o primeiro aspecto, ele utilizou o conceito de “sistema interamericano”; para o segundo, “pan-americanismo”.

Quanto ao primeiro aspecto, Dreier afirmou que “o sistema interamericano abrange um grupo de organizações ou agência voltadas a uma variedade de atividades destinadas a assegurar a observância dos princípios e objetivos acordados”, além de observar, também, os “compromissos assumidos por tratados e de ajudar a alcançar as metas que os Estados Americanos determinaram para si próprios”. Concluiu, assim, que utilizaria esse conceito apenas quando se referisse a “este vasto complexo de princípios jurídicos, diretrizes políticas

¹¹ Ele era, também, professor na *School of Advanced International Studies*, que fazia parte da *John Hopkins University*, situada em Washington, DC.

e ajustes administrativos que surgiram entre as repúblicas americanas no transcorrer dos anos”, e que, portanto, utilizaria o “termo OEA à principal organização multilateral através da qual o sistema funciona” (Dreier, 1964: 19). Esse sentido era muito próximo ao dado por San Tiago Dantas durante as reuniões preparatórias para a Conferência de Punta del Este.

Quanto ao segundo aspecto, Dreier não o considerava um “sistema”, mas, sim, um “movimento” de iniciativa do Secretário de Estado James G. Blaine em 1889-1890, para “o estímulo de um sistema de arbitragem como meio de preservação da ordem internacional, e o desenvolvimento de relações econômicas mais estreitas com os Estados latino-americanos”. Assim, “sob a liderança de Blaine nasceu o que se tornou conhecido como o movimento pan-americano, o qual, por sua vez, produziu a organização internacional que se transformou na atual OEA” (Dreier, 1964: 26).

Esse conceito de “movimento pan-americano” de Dreier era muito próximo da definição usada, sete anos antes, pelo brasileiro Affonso de Toledo Bandeira de Mello em seu livro O Espírito Pan-Americano, publicado pelo Ministério das Relações Exteriores em 1956. Nessa publicação, Affonso Toledo Bandeira de Mello utilizou o conceito de “pan-americanismo” para desenvolver um “ideal” de “unidade de pensamento americano” que se formou do

pensamento político dos povos da América, através dos acontecimentos históricos que sucederam desde o Tratado de Madri de 1750, a Declaração de Monroe de 1823 e as Convenções de Bogotá de 1948 até o presente momento. O Pan-americanismo, após muitas vicissitudes foi finalmente proclamado, com a Carta dos Estados Americanos, sistema de política continental” (Mello, 1956: 7).

Esse “sistema de política continental”, segundo Mello, foi responsável pela consolidação do “pan-americanismo” por meio da “aprovação dos princípios de solidariedade continental, de cooperação interamericana, de segurança coletiva, nas reuniões sucessivas das conferências dos Estados Americanos” (Mello, 1956: 51).

A comparação entre John C. Dreier e Affonso de Mello indica um sentido muito próximo a respeito da utilização dos conceitos de “pan-americanismo” e de “sistema interamericano”, mas, igualmente, algumas distinções. Para o embaixador americano, o “pan-americanismo” era um “movimento” político que aproximava os EUA dos povos latino-americano, enquanto para Affonso de Mello, o “pan-americanismo” não era uma iniciativa norte-americana, mas, sim, continental, que envolvia todos os países do continente. Os dois concordavam, porém, que o “pan-americanismo” teve como consequência, para Dreier, o

“sistema interamericano”, e para Mello, o “sistema continental”, formados pela OEA e pelo arcabouço político e jurídico de seus tratados e declarações.

Essas duas interpretações coexistiam com uma terceira, utilizada por Paulo de Castro¹². Nesse livro, o autor partia de uma equalização entre os conceitos de “pan-americanismo” e de “sistema interamericano”, utilizando, de modo pejorativo, apenas o primeiro deles: “chama-se pan-americanismo à arquitetônica jurídica criada pelos Estados Unidos para exercer com puritana honestidade de forma e certo ritualismo legalista uma hegemonia política e um domínio econômico sobre os povos da América Latina”, e que, deste modo, “intervenções e golpes também fazem parte do sistema, embora não da Carta da Organização dos Estados Americanos” (Castro, 1962: 49). No entanto, Paulo de Castro concordava parcialmente com Dreier quanto à origem (e não quanto ao sentido) do “pan-americanismo”, que, segundo esse, fora “criado por uma circular de Blaine, no final do século passado, quando o capitalismo norte-americano precisava de expandir-se” e que “é estimulado periodicamente em concílios que a evolução da América Latina, e o aparecimento de certa resistência e irreverência, transformou em conferências” (Castro, 1962: 49-50).

Em relação aos valores, princípios e relações recíprocas acordados pelos países da OEA, isto é, “os artigos de fé do pan-americanismo”, Paulo de Castro afirmou serem “a iniciativa privada, que de fato nunca existiu, em estado puro, e menos ainda na época dos monopólios” e “a democracia representativa que os Estados Unidos suprimiam com zelo e saber, em muitos países da América Latina, dando apoio a todos os tiranos e aventureiros capazes de servir incondicionalmente aos seus interesses” (Castro, 1962: 50). O “pan-americanismo” era, segundo Paulo de Castro, “criação da burguesia norte-americana” que pretendia “manter-nos em minoridade econômica e mental, em cumplicidade com as oligarquias locais que representam a parte mais alienada do tronco nacional” (Castro, 1962: 50), isto é, o “pan-americanismo” era um “mito” (Castro, 1962: 51).

Assim, o conceito de “sistema pan-americano”, no discurso de San Tiago, era correlato aos de “sistema interamericano” e “sistema continental”, e tinha a função de definir

¹² Paulo de Castro era um português nascido em Chaves, radicado no Brasil após a Segunda Guerra Mundial e de posição política e auto-intitulado intelectual marxista. Nessa época, era redator de política internacional no jornal *Diário de Notícias*, além de ter sido colaborador no *Estado de São Paulo*, no *Correio da Manhã* e no *Tribuna da Imprensa*; era, também, professor do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), e tinha publicado em 1962, um livro chamado Subdesenvolvimento e Revolução.

uma certa “homogeneidade” entre os Estados-membros que compunham a OEA em relação a valores, propósitos e relações recíprocas (Dantas, 2009: 35). Assim, segundo Dantas, para além do conceito de “pan-americanismo”, existia um “sistema” que se formava a partir da relação entre normas, regras e valores oriundos do arcabouço normativo da OEA, na qual cada decisão tomada coletivamente se encaixava coerentemente uma à outra, ora modificando-as ora delimitando-as. Esse é o sentido do uso do conceito, pelo chanceler brasileiro, durante as reuniões preparatórias, quando ele usa exclusivamente o conceito de “sistema interamericano” e conclui que “o governo só tem simpatia pelo que está na Constituição ou nos tratados” (Franco, 2007: 222).

No entanto, o conceito de “pan-americano” era utilizado em seus discursos em referência ao discurso político da oposição, isto é, daqueles que se lhe opunham em relação às suas posições na reunião de consulta. Devido a isso, San Tiago não o utilizou em seus discursos públicos de forma direta e positiva, preferindo o conceito de “sistema interamericano”. Mas o que teria causado a cautela no uso do conceito? Ao lado da questão de ser um termo do discurso político da oposição, deve-se considerar outra questão. San Tiago Dantas tinha a percepção, durante as reuniões preparatórias, de que não havia espaço para mais polêmicas do que as necessárias (Barboza, 1992: 73), e o conceito de “pan-americanismo” era um conceito cada vez mais polêmico no início dos anos 1960, como mostra a crítica efetuada por Paulo de Castro. Assim, o chanceler teve que encontrar um novo caminho para abordar o “sistema interamericano” que não caísse no debate em torno de sua origem “pan-americana”. Esse era o desafio que enfrentou, com seus embaixadores, nos debates internos do Itamaraty.

2.2 O “Plano Lleras” e o problema da convocação da reunião de consulta para San Tiago Dantas

No dia cinco de novembro de 1961, às 10h30min da manhã, sob a presidência do chanceler brasileiro, iniciou-se a sétima e última sessão do “retiro diplomático” da “Casa das Pedras”. Estavam presentes os embaixadores Vasco Leitão da Cunha, Carlos Alfredo Bernardes, Mário Gibson Barboza, Henrique Valle, além do ministro Maury Gurgel Valente e do secretário Castro Alves, para tratarem a respeito do “caso cubano” (CHDD, 2007: 391).

Entre esses, três participantes, além de San Tiago Dantas, destacaram-se nos debates. O primeiro foi o embaixador Vasco Leitão da Cunha. Nascido em 1903, no Rio de Janeiro, e de ampla atividade diplomática após ter ingressado no Itamaraty em 1927. Nos anos 1950, tinha sido embaixador brasileiro na Finlândia, onde acompanhou a tensão existente entre a União Soviética e o bloco ocidental. Essa experiência foi útil durante o debate, quando propôs uma ideia a San Tiago Dantas para resolver o “caso cubano” pela via negociada. Em relação à Cuba, tinha sido embaixador brasileiro, em 1956 e em 1961, acompanhando o desenrolar do governo de Fulgêncio Batista e a ascensão de Fidel Castro durante a Revolução Cubana, o que possibilitou que retornasse, em novembro daquele ano, para participar da reunião com o chanceler brasileiro a respeito do país em que estava. Essa experiência sobre o processo revolucionário e sobre o próprio Fidel, foi importante para formar sua opinião a respeito do líder do regime cubano e de suas intenções¹³, que fundamentaram, em parte, sua proposta de solução para o caso.

Outro embaixador que se destacou nos debates era Mário Gibson Barboza. Nascido em Olinda, Pernambuco, em 1918, entrou no Itamaraty na primeira metade da década de 1940. Em 1943, fora designado vice-cônsul em Houston, Texas, nos Estados Unidos, país com que manteve um misto de admiração e distância (Barboza, 1992: 17-18; 200). Após o término da Segunda Guerra Mundial, participou das negociações que levaram à construção das Nações Unidas e, no final daquela década, foi Oficial-de-Gabinete do então Ministro das Relações Exteriores, Raúl Fernandes, com o qual teve fortes relações pessoais e profissionais (Barboza, 1992: 32). Raúl Fernandes seria, em 1961, um discreto opositor de San Tiago Dantas e de suas estratégias de negociação para a Conferência de Punta del Este. Gibson Barboza estava lotado na delegação brasileira das Nações Unidas quando, em 1961, conheceu e relacionou-se com Dantas (Barboza, 1992: 62). Sua experiência no foro multilateral era muito valorizada pelo chanceler, e Barboza relatou que ele o chamava de “minha campanha de alarme”, devido aos constantes alertas que este lhe dava, consequências de uma discordância em termos de pensamento diplomático (Barboza, 1992: 75).

¹³ A respeito das intenções e de como o perfil político de Fidel Castro era relatado por Vasco Leitão da Cunha, basta observar como o descreve em sua entrevista ao CPDOC, quando relata sua passagem por Cuba. Nessa entrevista, relatou as acusações que Fidel Castro recebia de Fulgêncio Bastista de ser “comunista”. O entrevistador, então, comentou a ele: “Bastista desde o início acusava Fidel de comunista”, e Vasco Leitão da Cunha, por sua vez, disse: “É claro. Pois isso era a pedra de toque para poder garantir o apoio americano”. Assim, o entrevistador lhe concluiu em resposta: “Ou seja, a acusação era oportunista”, e embaixador concordou, por fim: “Era. Mas estou convencido de que Fidel também era um mestre oportunista” (Cunha, 1997: 200). Se Fidel era um “oportunista”, julgava o embaixador Vasco, ele poderia aproveitar a oportunidade que a sua proposta lhe dava. Ser ou não ser “comunista”, afinal de contas, era questão oportunidade.

Essa discordância consistia, em parte, no modo como Gibson Barboza percebia a negociação em fóruns multilaterais, especialmente os debates públicos. Segundo lembrou em suas memórias, o discurso diplomático a ser feito, em uma negociação multilateral, é “meticulosamente articulado, com esmerada escolha de palavras, submetidas ao crivo de minucioso exame para evitar (ou conseguir) uma determinada interpretação semântica”, para ser, então, “finalmente ouvido com parca ou duvidosa atenção”, quando “cada um [dos interlocutores está] mais interessado no que vai dizer do que em escutar o que dizem os outros” (Barboza, 1992: 30-31). A negociação multilateral era trabalho “estafante, intenso, muitas vezes enervante, lutando-se denodadamente pela aprovação de uma frase num parágrafo de um projeto de resolução”, por meio de “exaustivas negociações, arranjos de bastidores, trocas de concessões, finuras semânticas, como se algo decisivo estivesse por suceder em consequência do texto finalmente aprovado” (Barboza, 1992: 30). Essa era uma forma de perceber a negociação diferente de San Tiago, o qual via esse processo como natural e definitivo para a solução dos problemas, já que era adepto do conceito de “pluralismo”. Eficientes ou não, foram debates desse tipo que San Tiago promoveu no Colóquio e que permitiram a Mário Gibson Barboza propor suas críticas e sugestões às estratégias de negociação.

Um último embaixador, embora somente presente nas duas reuniões preparatórias finais, igualmente se destacou nos debates. João Augusto de Araújo Castro, carioca e formado em direito pela Faculdade de Niterói em 1940, tinha ingressado no corpo diplomático conjuntamente com Mário Gibson Barboza. Até aquele momento, tinha sido Vice-Cônsul em San Juan de Porto Rico e Nova Iorque, além de ter participado na Conferência para a criação da Organização Mundial da Saúde e sido, também, membro da delegação do Brasil na ONU entre 1949-1953. Após, serviu em Roma até 1957 e em Tóquio até 1961, quando voltou ao Brasil e foi promovido a embaixador. Em termos de pensamento diplomático, divergia em relação a San Tiago Dantas em alguns aspectos, especialmente quanto à matriz de *real politik* que carregava em suas análises durante as reuniões preparatórias, contribuindo de forma positiva para a formulação estratégica das posições da delegação brasileira para a reunião de consulta. Em 1963, Araújo Castro seria promovido a Ministro das Relações Exteriores, contribuindo para a construção do conceito de Política Externa Independente do período, em conjunto com Afonso Arinos e o próprio San Tiago. Uma excelente análise de seu pensamento diplomático foi publicada recentemente, e discute com mais detalhes suas ideias e conceitos políticos fundamentais (Vargas, 2013).

No Colóquio da “Casa das Pedras”, o chanceler Dantas foi o primeiro a falar para expor o “chamado Plano Lleras” (CHDD, 2007: 391), nome dado em referência ao presidente colombiano Alberto Lleras Camargo. Este último pretendia convocar, segundo San Tiago, uma reunião de consulta na OEA, sob os auspícios do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) “para pedir a Cuba uma definição sobre suas vinculações com o sistema pan-americano, sobre ligações extracontinentais, democracia, etc.” (CHDD, 2007: 391). Essa seria a primeira etapa do “Plano Lleras”: exigir do governo revolucionário de Fidel Castro uma definição final sobre seu governo em relação aos compromissos internacionais que vinculavam politicamente o Estado cubano ao hemisfério, para saber se Cuba permaneceria de acordo com o “princípio da homogeneidade”, o qual, segundo argumentava San Tiago Dantas, desde 1955, caracterizava os “sistemas regionais” (Dantas, 2009: 35). Após a obtenção dessa definição em relação ao governo cubano, acreditava San Tiago, “numa segunda fase, é que pensariam, então, os Estados americanos no que fazer” (CHDD, 2007: 391 [grifo no original]). Por fim, ele concluiu a respeito do “Plano Lleras” que “essa posição colombiana não é aceitável para o Brasil, pois (...) ela é um ponto de partida, mas não um ponto de chegada” (CHDD, 2007: 391).

O “Plano Lleras” era negativo, para San Tiago, porque a “convocação (...) vinha, desde logo, marcada pela inovação do Tratado do Rio de Janeiro e só podia ter duas finalidades”. Na primeira, a convocação pretendia “descobrir no regime cubano uma agressão potencial e, portanto, enquadrá-lo na violação do artigo 6^o” deste tratado¹⁴ (Franco, 2007: 222-223). Na segunda finalidade, a convocação pretendia “caracterizar o regime como comunista e, nesse caso, usar a resolução 93 de Caracas como uma ampliação ou aditivo ao Tratado do Rio de Janeiro, ou seja, um caso de agressão presumida”, e, nesse caso, “o simples fato de ser comunista ou filiado ao comunismo internacional presume a agressividade do regime”. Assim, San Tiago concluiu que, em ambos os casos, “ocasiona-se a aplicação de sanções” (Franco, 2007: 223).

¹⁴ O caput do art. 6^o do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) tem a seguinte redação: “se a inviolabilidade ou integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado Americano for atingida por uma agressão que não seja um ataque armado, ou por um conflito extra-continental ou por qualquer outro fato ou situação que possa por em perigo a paz da América, o Órgão de Consulta reunir-se-á imediatamente a fim de acordar as medidas que, em caso de agressão, devam ser tomadas em auxílio do agredido, ou, em qualquer caso, convenha tomar para a defesa comum e para a manutenção da paz e da segurança no Continente”.

A diferença fundamental entre as duas finalidades do “Plano Lleras” residia em uma qualificação da própria revolução cubana, por parte dos Estados americanos. Durante o colóquio da “Casa das Pedras”, não havia certeza a respeito da possibilidade de qualificar a revolução cubana como vinculada ao socialismo internacional da União Soviética, por isso o “ponto de partida” do “Plano Lleras” era exatamente essa definição a respeito de “ligações extracontinentais” e “democracia”, como San Tiago afirmou no Colóquio. Naquele momento, o presidente colombiano considerava a “revolução cubana”, segundo afirmava San Tiago, como “ameaça” devido a uma “agressão potencial” que julgava vir do governo de Fidel Castro, de acordo com o art. 6º do TIAR. No segundo momento, agora durante as reuniões preparatórias, essa “agressão potencial” tornava-se “agressão presumida”, devido ao discurso de filiação ideológica da revolução cubana feita por Fidel Castro, o que modificava a base normativa em que atuava dentro do “sistema interamericano”, e, segundo o chanceler brasileiro, “inovava”, isto é, modificava negativamente o funcionamento do “sistema”.

A questão, no argumento sobre o “Plano Lleras”, é saber como San Tiago Dantas chegou a essa conclusão, por quê o julgou “inaceitável” naquele momento? O chanceler assim o julgou por causa de uma dúvida e de uma certeza.

O primeiro motivo, resultado do Colóquio, advinha de uma dúvida a respeito do que poderia resultar dessa possível reunião de consulta que o presidente colombiano desejava. Não ser um “ponto de chegada”, no argumento do chanceler, significava que o propósito de reunião de consulta não estava claro, e essa falta de clareza advinha de fazer um ultimato a respeito de sua participação no “sistema interamericano” para um governo revolucionário que tinha chegado ao poder exatamente por negar o “pan-americanismo” e a “democracia” não se mostrava razoável: a definição que o presidente colombiano buscava, conforme acreditava o chanceler brasileiro, já havia ocorrido quando Fidel Castro derrubou o governo de Fulgêncio Bastista em 1959, e o que importava, para San Tiago Dantas, não era saber se Castro iria ou não cumprir compromissos, mas, sim, saber como fazer para que ele voltasse a participar do “sistema”.

Em consequência disso, o segundo motivo advinha da certeza de Dantas de que a finalidade da convocação da reunião de consulta era a aprovação de sanções contra Cuba, e que isso resultaria em uma “inovação” no “sistema interamericano”. Essas “inovações” eram consideradas negativas porque prejudicavam o modo como a inserção internacional do país era pensada por San Tiago. É dessa certeza que ele vai elaborar, em conjunto com os seus

embaixadores, o “Plano Fino” e o processo de argumentação que irá provocar a mudança na inserção internacional do país.

As duas preocupações eram evidentes tanto no Colóquio quanto nas duas reuniões preparatórias posteriores. A prioridade era evitar que o “sistema interamericano” fosse transformado em uma versão intervencionista e prejudicial à inserção internacional do Brasil, mas havia uma questão que deveria ser resolvida antes: o “caso cubano”. Era sobre esse problema que a cúpula do Itamaraty estava preocupada, em primeiro lugar, em novembro de 1961.

2.3 A situação de Cuba na OEA, segundo San Tiago.

Para determinar o que era o “caso cubano” durante o colóquio da “Casa das Pedras”, o Embaixador Vasco Leitão da Cunha, após a exposição do “Plano Lleras” por San Tiago, “pediu que fosse informado do ponto exato em que se encontra o governo em matéria de Cuba, quanto ao problema fundamental” (CHDD, 2007: 392). Foram apresentadas duas situações a respeito do “caso cubano”: na primeira, “o Brasil tem esperança de ver Cuba recuperada à amizade continental, por meio suasórios”; e, na segunda, “é necessário o retorno de Cuba ao sistema continental por meios coercitivos, os únicos eficazes para resolver o caso cubano”. Ao passo que “San Tiago Dantas afirmou que estamos na primeira posição”, ao mesmo tempo em que procurava evitar a segunda (CHDD, 2007: 392). O retorno de Cuba ao “sistema interamericano” era o “ponto de chegada” que a delegação brasileira esperava para a solução do problema, e previa, de forma pragmática, as duas situações, ainda que preferisse a primeira. Temia, assim, que o “Plano Lleras” fosse o ponto de partida para uma eventual segunda situação, com uma solução coercitiva por meio de sanções.

O destaque, no argumento sobre a situação de Cuba, foi dado ao método “suasório”, isto é, persuasivo, para que o governo de Fidel Castro retornasse à participação no “sistema interamericano”. Contrapondo-se ao “coercitivo”, pelo uso da força, o diálogo era o método que San Tiago Dantas e seus embaixadores elegeram para tratar e resolver o “caso cubano”. Essa opção pelo diálogo, como viu-se no capítulo anterior, era resultado, entre outros motivos, do perfil de decisão do chanceler brasileiro, que tinha como prática política expor os

argumentos ao maior número possível de interlocutores para chegar-se aos esquemas racionais com os quais julgava e agia no ambiente político, e prescrevia esse método, inclusive, para as relações internacionais. Esse método persuasivo era sustentado pelo conceito político de “pluralidade”, que previa que todas as doutrinas políticas razoáveis apresentavam contribuições importantes para a solução dos problemas que se apresentavam em uma determinada época. Este conceito era utilizado como fundamento do método do governo brasileiro para achar-se uma solução ao problema continental. Portanto, o chanceler propunha um método “ético” em oposição ao “eficaz”, posto nesses termos para destacar, estrategicamente, a legitimidade dos resultados propostos por ele para a solução do “caso cubano”.

Essa questão do “ético” em oposição ao “eficaz” pode ser melhor compreendida da seguinte maneira. Na primeira situação de Cuba, San Tiago Dantas expressou uma “esperança” em relação ao retorno do país caribenho “à amizade continental”, como posição do governo brasileiro em relação ao assunto; ao passo que, para a segunda situação, indesejável, ele indicou uma exigência dos demais países americanos para o retorno de Cuba, agora, ao “sistema continental”, e não mais à “amizade”. A utilização do termo “amizade” como resultado da ação do governo brasileiro expressa essa diferenciação ética na filosofia política que San Tiago buscava manter no ambiente internacional das relações entre os Estados-membros da OEA.

Após a definição da situação de Cuba, feita por Dantas, Vasco Leitão da Cunha confirmou que essa era a mesma “posição que o governo adotara, até 31 de maio último”, e concluiu que sabia disso por “experiência própria”, pois “era secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores” (CHDD, 2007: 392). Durante o Colóquio, essa linha de continuidade relatada pelo embaixador Vasco foi dada como natural, apesar de que, no dia 26 de dezembro de 1961, quando San Tiago retomou em caráter explicativo o acontecido na “Casa das Pedras”, ele insistirá em uma sutil, porém fundamental diferença entre a posição do governo parlamentarista e a do governo de Jânio Quadros em relação a Cuba.

San Tiago Dantas afirmou, durante a primeira reunião preparatória, que “a enunciação da nossa política em relação a Cuba foi muito categórica e muito simples”, que o atual governo parlamentarista havia declarado “respeito incondicional ao princípio de não-intervenção [e] respeito incondicional ao princípio de autodeterminação dos povos”, e que podia-se dizer que essa posição era “herdada da administração Jânio Quadros”. No entanto, o

chanceler brasileiro fez uma ponderação em relação a essa herança, já que “naquela linha, havia um ligeiro toque de simpatia ideológica e uma recusa sistemática – sendo que, algumas vezes, evasiva – de se pronunciar sobre o caráter democrático do governo Fidel Castro” (Franco, 2007: 222).¹⁵ Portanto, “havia uma pequena diferença entre o que temos procurado fazer e o que caracteriza a linha Jânio Quadros em relação a Cuba” (Franco, 2007: 222).

Mas qual era a diferença fundamental? San Tiago argumentou que “começamos pelo reconhecimento sincero de que o regime cubano não era democrático”, já que “pouco importava saber se era comunista ou socialista”, mas, sim, “classificá-lo como não democrático, tomado como padrão a Declaração de Santiago”. Disso resultaria, segundo o chanceler brasileiro, a eliminação do “problema da simpatia ideológica” reafirmando que “o governo brasileiro não tem simpatia ideológica pelo regime Fidel Castro; ainda que a possam ter grupos políticos dentro do governo, o governo só tem simpatia pelo que está na Constituição ou nos tratados” (Franco, 2007: 222). Essa mudança tinha como consequência, segundo ele, que “o princípio de não intervenção e de respeito à autodeterminação dos povos ganharam novo vigor”, isto é, “adquiriam um caráter mais absoluto”, e isso “foi aceito no Congresso e nas diferentes correntes de Opinião”, o que permitiria, de acordo com o raciocínio do chanceler, uma maior margem de apoio junto à sociedade brasileira (Franco, 2007: 222).

A mudança na posição do governo parlamentarista, embora sutil, não foi somente uma decisão baseada em princípios, foi, também, estratégica para o aumento da base de apoio político durante a negociação, ao menos era o que acreditava e pretendia o chanceler brasileiro. Ao abandonar o que San Tiago considerava ser uma “simpatia ideológica” com a revolução cubana, e focar numa linha de argumentação e justificação da posição do governo em termos mais moderados, ele pretendia fazer uma mudança que pudesse incorporar o apoio daquelas parcelas da população, no Congresso Nacional e na sociedade civil, que não se

¹⁵ San Tiago lembrou de dois episódios da administração passada que apoiavam sua posição. No primeiro, lembrou um discurso do ministro Afonso Arinos à Câmara dos Deputados, no qual afirmou “de maneira categórica, que não considerava que existissem provas de que o regime de Fidel Castro fosse comunista, dando a impressão de que haver, ou não haver provas fosse de grande importância” (Franco, 2007: 222). Para San Tiago Dantas, essa linha argumentativa não era adequada para a defesa dos princípios da autodeterminação e da não-intervenção porque não fazia diferença se o país escolhia ser uma democracia ou uma ditadura comunista, já que, segundo ele, “só o povo é um instrumento legítimo para escolha do regime, especialmente se esse regime é o democrático” e, assim, “tudo o quanto pudesse ser considerado imposição de fora para dentro seria, além de violação do princípio de autodeterminação, uma própria contradição aos princípios democráticos em si mesmos”. (Franco, 2007: 222). No segundo episódio, lembrou que “atitudes como a da condecoração do comandante Guevara mostravam simpatia e nada tinham que ver com a autodeterminação, o que tornava a atitude oficial mais polêmica do que a que temos procurado observar” (Franco, 2007: 222).

sentiam convencidas pela postura da administração Jânio Quadros a respeito de Cuba, e, assim, evitar que a Conferência se tornasse um motivo de instabilidade política interna e prejudicasse as próprias estratégias de negociação de defesa do “sistema interamericano” que ele pretendia implementar.

Essa mudança argumentativa, embora se contrapusesse à posição de “simpatia ideológica” com o regime de Fidel Castro, não encontrou resistência por parte dos que nutriam afeição pela revolução cubana. Essa situação de apoio foi resumida por Paulo de Castro, em seu livro intitulado Subdesenvolvimento e Revolução, publicado quatro meses após a Conferência de Punta del Este, no qual discutia a “problemática da revolução cubana” entre outros temas de interesse “latino-americano” (Castro, 1962). Nesse livro, Paulo de Castro abordou a revolução cubana a partir de uma visão positiva de seu desenvolvimento, afirmando que “em cuba temos uma revolução popular” e não “uma quartelada envolvida em ‘Filosofia da Revolução’ feita e continuada por um grupo militar com o apoio e para o benefício de uma oligarquia burguesa, com repressão antioperária e a supressão de todas as liberdades democráticas”, e, por isso, “merece a nossa defesa e hoje mais do que nunca a exige, ao tornar-se evidente a ânsia incontida dos grupos imperialistas em esmagá-la pelas armas” (Castro, 1962: 24). Contudo, deixa claro uma ressalva a respeito de sua posição, afirmando que “por esta defesa intransigente e total de Cuba não me obrigo a uma concordância com todos os pormenores da Revolução”, mas que, “quanto ao essencial, estou de acordo” (Castro, 1962: 25).

Essa linha argumentativa era fundamentalmente diferente da proposta por San Tiago, e se adequava muito à posição, segundo este, adotada pela administração Quadros. Essa qualificação positiva da revolução cubana e de seu caráter “popular” e, conseqüentemente, “democrático”, Dantas discordava. No entanto, ele operou uma aproximação entre a sua posição sobre o “caso cubano”, focada na defesa da autodeterminação dos povos, da não-intervenção e no retorno de Cuba à “democracia”, com aquela posição que considerava a revolução cubana positiva e na defesa de sua autodeterminação e não-intervenção em seus negócios internos.

Essa diferença e necessidade de aproximação entre as duas posições foi ressaltada, inclusive, por Paulo de Castro, quando concluiu que era papel dos povos latino-americanos fazer a “frente de defesa de Cuba, não apenas as várias tendências favoráveis ao movimento

fidelista, mas assim também todos os setores partidários da autodeterminação, por motivos explícitos de ordem jurídica ou tácitos de natureza moral” (Castro, 1962: 25).

Essa aproximação entre as duas linhas argumentativas, imposta por necessidade política, será importante para a inflexão do pensamento diplomático no que se refere à inserção internacional do Brasil, abandonando o “pan-americanismo” e instituindo o “latino-americanismo” como resultado da negociação da Conferência de Punta del Este.

2.4 O “Plano Fino”: o binômio “Declaração de Santiago versus não-violência”.

A crítica ao “Plano Lleras” e a definição do “caso cubano” marcaram a exposição dos problemas a serem enfrentados pela cúpula do Itamaraty durante o Colóquio da “Casa das Pedras”. Em seguida, San Tiago Dantas e seus embaixadores trataram de algumas possibilidades de resposta a esses problemas, pensando em soluções. Foi assim que surgiu o “Plano Fino”, a proposta do governo brasileiro em face ao plano do presidente colombiano.

O embaixador Vasco Leitão da Cunha, nesse sentido, sugeriu que “o ponto de partida para qualquer conversa com Cuba seria à base de que ela (já no governo revolucionário) havia assinado a chamada ‘Declaração de Santiago’, da V Reunião de Consulta”¹⁶. O embaixador Carlos Alfredo Bernardes, logo em seguida, ponderou que essa Declaração poderia ser um ponto de partida “desde que fique entendido que não haverá violência no tratamento da questão cubana”. Ao retomar a palavra, Dantas “qualificou a Declaração de Santiago como uma espécie de ilha a que temos que nos agarrar nessa matéria, pois foi o único ato que o atual governo de Cuba assinou” (CHDD, 2007: 392 [grifos no original]). Esse era, então, o “binômio preliminar” do “Plano Fino”: a “não-violência *versus* Declaração de Santiago” (CHDD, 2007: 393).

O primeiro compromisso, afirmou o chanceler brasileiro, seria por parte dos EUA, que “aceitariam a tese de não empregar a violência no caso cubano, embora não se pedisse que essa posição fosse garantida por tempo indeterminado”, e, para isso, o chanceler brasileiro

¹⁶ A “Declaração de Santiago”, em termos objetivos, foi o documento assinado ao final da V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, que realizou-se em Santiago, no Chile, entre os dias 12 e 18 de agosto de 1959. Essa reunião de consulta tratou do “tema da instabilidade política na região do Caribe e se definiram critérios necessários para a efetividade de um sistema político democrático” (Dantas, 2009: 41).

propôs pedir “uma espécie de moratória na violência” (CHDD, 2007: 393 [grifos no original]). Esse compromisso de “não-violência” não dependia, no entanto, de uma contrapartida cubana, como condição de acordo. Por ser uma moratória, isto é, uma declaração unilateral de um Estado, San Tiago Dantas mantinha o caráter absoluto dos princípios de autodeterminação dos povos e de não-intervenção em assuntos internos, já que, em hipótese, se não houvesse êxito na contrapartida cubana, não ficaria autorizada, em consequência, o emprego da força. O compromisso de “não-violência” era uma proposta de construção de confiança entre as duas partes envolvidas, além do respeito a um compromisso do “sistema”.

No dia 26 de dezembro de 1961, quando retomou o acontecido no Colóquio, San Tiago explicou o contexto da elaboração dessa proposta. “Nesse momento, estavam muito vivos os sinais de que se planejava uma invasão de Cuba, lançada da Nicarágua ou da Guatemala ou dos dois países simultaneamente”, porque “havia grande quantidade de voluntários cubanos treinados nas tropas dos Estados Unidos, obras de preparo de portos e de aeroportos na Guatemala poderiam estar relacionadas com a tentativa de nova invasão”, e, também, porque “havia, ainda, uma informação extremamente confidencial de que um governador prestigioso tinha participado de uma conferência com o presidente Kennedy em que insistiu na ideia de invasão”. Portanto, essa primeira etapa do “Plano Fino” consistiu em “tentarmos uma gestão diplomática junto aos Estados Unidos, para obter do governo daquele país um compromisso de não-emprego de violência em relação a Cuba” (Franco, 2007: 223).

Essa proposta de “não-violência” era uma construção de confiança entre os dois países, segundo acreditava San Tiago, já que a posição de Cuba era muito delicada frente à ameaça de intervenção. “Cuba temia essa invasão duplamente”, como “se teme qualquer invasão” e porque o regime de Castro “sabia que cada dia eram menores as suas possibilidades de sacar sobre o apoio da União Soviética” (Franco, 2007: 223). Esse apoio estava comprometido, julgava o chanceler brasileiro, porque

do ponto de vista econômico, era muito onerosa para a URSS a compra de mais de um milhão de toneladas de açúcar por um país que tem excedentes desse produto e, do ponto de vista militar, a União Soviética jamais deixou dúvidas de que não acorreria em defesa de Cuba, apenas faria uma retaliação em país próximo de sua fronteira ou qualquer coisa mais simbólica. (Franco, 2007: 223)

Portanto, se não houvesse um ato unilateral dos EUA de abstenção do uso da força, Cuba estaria, segundo acreditava o chanceler brasileiro, isolada do convívio político continental e o método suasório impossível de ser empregado.

O segundo compromisso do “Plano Fino” era voltado ao governo revolucionário cubano e prescrevia o respeito deste país em relação à Declaração de Santiago. Dantas, então Deputado Federal, compareceu à V Reunião de Consulta como representante da Câmara, e o seu relato, ocorrido no dia 26 de agosto de 1959, é de grande importância para entender o porquê da Declaração de Santiago ser considerada um ponto de partida para a solução do “caso cubano”, como imaginava a cúpula do Itamaraty em novembro de 1961: ela fornecia um conceito jurídico de “democracia” para trazer Cuba de volta ao “sistema”.

Em seu discurso à Câmara, San Tiago constatou uma “grave tensão política existente” na região do Caribe, e afirmou que o hemisfério vivia uma “instabilidade crônica” provocada por “golpes de Estado, revoluções de Palácio, pronunciamentos militares e subversões populares” (Dantas, 2009: 42) e que, em 1959, havia “uma fase de intensa reativação” desse processo de instabilidade (Dantas, 2009: 43). Citou os casos do Panamá¹⁷, da Nicarágua¹⁸, da República Dominicana e de Cuba¹⁹, todos como parte de um mesmo processo de sublevação revolucionária, ainda que com características diferentes, mas típicas “do caldo de cultura em que meandram as revivescências do colonialismo” (Dantas, 2009: 42). Esse “caldo de cultura”, para San Tiago, era a explicação geral sobre os golpes e as revoluções no hemisfério americano porque, segundo acreditava, esses episódios não assumiam “caráter de movimento ideológico, de características definitivas”, mas eram “apenas formas violentas de luta pelo poder” (Dantas, 2009: 42). Esse era o ponto de partida da V Reunião de Consulta de 1959, segundo San Tiago Dantas: resolver os problemas de instabilidade política na região do

¹⁷ San Tiago Dantas afirmou, a respeito da crise do Panamá, o seguinte: “No mês de abril, assistimos ao primeiro desses episódios, que foi a invasão do Panamá. O desembarque nas costas panamenhas de um grupo armado, transportado pelo navio ‘Majoré’, suscitou o protesto de representantes dessa República junto ao conselho do Organização dos Estados Americanos, denunciando os antecedentes da invasão que lhe pareciam demonstrar haver sido ela lançada de um Estado insular americano” (Dantas, 2009: 43). O Estado insular que acreditavam ter patrocinado a investida revolucionária era Cuba, mas Fidel Castro havia condenado a tentativa de golpe na própria reunião.

¹⁸ A respeito da Nicarágua, San Tiago afirmou o seguinte: “ainda não se encerrava o caso do Panamá, e já surgia outro, desta vez tendo como teatro Nicarágua. Os acontecimentos não diferiam essencialmente. Também aí se tratava de uma invasão armada, lançada, segundo as denúncias apresentadas ao Conselho da Organização, do território de um Estado centro-americano, e consistindo no desembarque de pequenos grupos, que haviam viajado até o território nicaraguense em pequenos aviões” (Dantas, 2009: 43-44).

¹⁹ A respeito de Cuba e da República Dominicana, San Tiago Dantas afirmou que “em julho do corrente ano [1959] já entre outras duas repúblicas da América central – A República Dominicana e a República de Cuba – uma situação tensa se delineava, levada, em denúncia formal no dia 4 de julho de 1957, pelo embaixador de uma delas ao conhecimento do Conselho da Organização. Desta vez não é uma invasão militar o que se apresenta, nem fatos que possam configurar o ato de agressão previsto no Tratado do Rio de Janeiro. São apenas preparativos militares, treinamento de oficiais e de soldados no território de um desses Estados e, ao mesmo tempo, atos de comércio de armas, e de propaganda através da radiofusão, capazes de fazer pensar, de um lado e de outro, na iminência da uma invasão militar” (Dantas, 2009: 44).

Caribe considerando que os conflitos eram consequência de uma disputa de poder local, e não extracontinental.

Nesse sentido, após uma argumentação em torno de uma crise no direito internacional, que colocava uma situação de difícil equilíbrio entre a necessidade de defesa da autodeterminação e da não-intervenção em assuntos internos dos Estados e a crescente necessidade de institucionalização internacional para proteger a democracia e os direitos humanos frente a essa instabilidade (Dantas, 2009: 50-51), San Tiago Dantas apresentou as medidas que a Declaração de Santiago havia definido. “O fortalecimento da democracia”, disse, “está ligado precipuamente a dois campos de especulação e de atuação democrática. O primeiro é o campo econômico e o segundo é o campo jurídico” (Dantas, 2009: 52). No campo jurídico, o então deputado San Tiago assinalou que a

Declaração de Santiago (...) veio representar (...) o mais consistente esforço até aqui realizado no sistema interamericano para traduzir em alguns princípios, simples e concisos, aquilo que os Estados americanos hoje reconhecem ser a essência do regime democrático, tal como praticado na América (Dantas, 2009: 53).

Em termos de pensamento diplomático, San Tiago Dantas fazia uma distinção positiva nos princípios redigidos na Declaração de Santiago. Eles não eram fruto de uma “afirmação de conceitos sem ligação com a realidade”, que produziam “a valorização de certas ficções, sobretudo de natureza jurídica, nem sempre correspondentes com os interesses específicos do país” (Dantas, 2009: 278), mas, sim, que definiam o “conceito de democracia” como um “produto da experiência histórica [que] não pode ser isolado, com proveito da verdade, senão dentro de uma época e de uma área cultural” (Dantas, 2009: 54). Isto é, os princípios oriundos da Declaração eram compreendidos de um modo “realista”, no qual “as ideias são o reflexo objetivo da realidade na consciência”, como ele sugeriria que o pensamento diplomático da PEI era formado, em 1963, no “discurso de paraninfo” (Dantas, 2009: 278). Por fim, concluiu que

a Declaração de Santiago procurou materializar, num número reduzidos de preceitos, aqueles traços que os povos americanos, na presente fase de sua evolução política, consideram fundamentais para identificar o regime democrático, e para atribuírem ou recusarem essa condição ao governo ou regime que praticam (Dantas, 2009: 54)

Esses princípios, que serviam de horizonte comum para julgar a “democracia” em um Estado-membro da OEA – e que o chanceler brasileiro, em novembro de 1961, irá utilizar para declarar Cuba como não democrática e propor seu regresso à “democracia” – eram contados em cinco. O primeiro desses princípios “é a supremacia, ou império da lei, isto é, o

princípio que coloca a autoridade dos governos abaixo da autoridade da norma jurídica”. Explicou, então, que “esse princípio, que os povos de língua inglesa chamam de ‘Rule of Law’, é caracterizado, em nossos regimes políticos, pela independência dos poderes e pelo controle da legalidade dos atos de governo por órgãos judiciais independentes”. O segundo e o terceiro princípios eram, respectivamente, a exigência de “eleições livres” e que “se condene toda a perpetuação no poder, e mesmo o seu exercício por prazo indeterminado, se ficar claro o propósito de perpetuar-se” (Dantas, 2009: 54). Concluiu, então, que

o quarto e o quinto princípios se referem à proteção dos direitos individuais, impondo aos Governos que mantenham, com base neles, um regime de liberdade e de justiça social e exigindo que a proteção dos direitos do indivíduo seja assegurada por meios judiciais (Dantas, 2009: 54)

Com essa definição de “democracia” em seus princípios “simples e concisos”, Dantas pretendia conseguir do “governo Fidel Castro, uma observância progressiva da Declaração de Santiago” (Franco, 2007: 223-224).

Esse plano foi consequência de uma ideia originalmente dada pelo embaixador Vasco Leitão da Cunha, exposta por ele durante o Colóquio da “Casa das Pedras”. A ideia advinha de um relato de sua experiência pessoal como embaixador na Finlândia, entre os anos de 1950 e 1952, e da posição deste país diante da URSS (CHDD, 2007: 392). Em depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação Histórica Contemporânea do Brasil (CPDOC), Vasco Leitão da Cunha relembrou sua passagem pela Finlândia, observando que recebera ordens da Secretaria de Estado para observar “a política escandinava em face da União Soviética”, pois “a Finlândia ficou neutralizada pela Suécia e pela Rússia, e a Suécia ameaçava reformular sua objeção à Otan se a Rússia atacasse a Finlândia” (Cunha, 1994: 152). Prosseguiu, então, afirmando que

o problema era que a Finlândia fazia parte do sistema defensivo da União Soviética. Quando o governo americano propôs ajuda à Europa, a Finlândia quis aceitar a sua parte mas os russos vetaram, declararam que não a poupariam. A Suécia então disse que enquanto os russos respeitassem as dependências da Finlândia, ela não se juntaria à Otan, mas se os russos desrespeitassem, ela reveria a sua posição. De maneira que a Finlândia serve de garantia de que a Suécia não será atacada pela União Soviética. (...) A Finlândia é um Estado-Tampão (Cunha, 1994: 154-155).

Com base nessa experiência, “ficou mais ou menos esboçado um plano que o Brasil pensará no curso dos próximos meses”, como disse o ministro San Tiago Dantas. O “Plano Fino”, com o binômio preliminar para os dois compromissos entre EUA e Cuba, tinha como objetivo a “neutralização” de Cuba, a sua transformação em um “Estado-Tampão”, como

tinha ocorrido com a Finlândia, entre a hemisfério americano e a URSS. A cúpula do Itamaraty, então, passou “a trabalhar na substância do Plano fino” (CHDD, 2007: 393).

A “substância” do “Plano Fino” era baseada, inicialmente, em dez pontos: 1) na manutenção “das conquistas de Cuba”, nas quais a “Revolução Cubana em sua essência terá sua existência garantida”; 2) no estabelecimento de suas “‘exterioridades’ democráticas”, isto é, no respeito aos cinco princípios da Declaração de Santiago; 3) na sua “desmilitarização”, cujo objetivo era “‘desarmar’ Cuba ou limitar seus armamentos, ou parar suas compras (...) da União Soviética” a exemplo da Finlândia; 4) o seu “desarmamento político”, que ficava assentado que “Cuba não seria mais um regime político hostil aos demais países latino-americanos”, no qual a “propaganda nacional” seria aceita, mas a “propaganda ideológica” não; 5) com o “andamento desses pontos”, a “moratória [da violência] ficaria então definitiva”; 6) haveria o “restabelecimento das relações diplomáticas entre EUA e Cuba”; 7) a resolução do “problema das relações econômicas entre os EUA e Cuba no que tange ao açúcar”; 8) a solução do “problema dos asilados cubanos nos EUA”; 9) o estabelecimento de um “tecido de relações econômicas” entre Cuba e a União Soviética “que permitisse a efetivação de um certo comércio de açúcar”; e 10) a cogitação da participação da URSS nas negociações “para provar a tese da coexistência. Cuba poderia tornar-se um *show-case* de seu mundo socialista” (CHDD, 2007: 393-394).

A “substância” do “Plano Fino” pode melhor ser compreendida a partir do conceito político da “pluralidade”, o qual fazia parte de sua elaboração na medida em que previa o diálogo constante entre EUA e Cuba, além de cogitar a participação da URSS. A lógica do “Plano Fino”, assim, era sustentada por dois processos. No primeiro, haveria o reconhecimento da revolução cubana pelos EUA em troca do retorno desse país à “democracia”; e no segundo, em consequência do d ‘escalonamento das tensões militares entre eles, seria formada uma base econômica que tornasse sustentável o diálogo político a longo prazo.

Havia, no entanto, uma tensão em sua primeira fase, entre, de um lado, o objetivo do retorno de Cuba à “amizade continental”, que era o que pretendia San Tiago Dantas desde o início do Colóquio – representado, na “substância” do plano pelos itens um a oito –, e, de outro, a coexistência com Cuba no “mundo socialista” da URSS – representada pelos dois pontos finais. A “neutralização” não era uma situação definitiva, segundo acreditava San Tiago Dantas, mas a primeira etapa de um processo que pretendia, como afirmou na primeira

reunião preparatória, garantir “suas conquistas sociais fundamentais”, além de fomentar “a criação de um Estado democrático e a ruptura das suas vinculações com a União Soviética”, e, por fim, trazer Cuba de volta à “amizade continental” e ao “sistema interamericano” de forma duradoura. Os dois pontos finais, ao que tudo indica, faziam parte dessa etapa de viabilidade da “neutralização” e transformação de Cuba, temporariamente, em um “Estado-Tampão”. Na hipótese de sucesso do binômio preliminar do “Plano Fino”, acreditava San Tiago, deveria ser trazida a União Soviética para acertar os detalhes e garantir a “coexistência” entre as duas potências mundiais no hemisfério americano, enquanto Cuba, aos poucos, retornava ao “sistema interamericano”. Essa “coexistência” era, em si, a transposição do conceito da “pluralidade” para o âmbito das relações internacionais, como visto no capítulo anterior.

No entanto, a situação mudou completamente. Conforme o “caso cubano” inflexionava-se, por meio do ingresso de seu governo no socialismo soviético, o “Plano Fino” tornava-se, para o próprio San Tiago, “inutilizado” (Franco, 2007: 224). Esse ingresso ocorreu por meio de um “discurso em que Fidel Castro fez a declaração conhecida da filiação ideológica”, e que esse discurso, segundo o chanceler brasileiro, “tornou inadmissível qualquer espécie de gestão baseada na Declaração de Santiago” (Franco, 2007: 224). Era preciso, então, fazer alguns ajustes, para o caso de Cuba ter se tornado, irremediavelmente, parte do “bloco soviético” na América.

2.5 O “Plano Fino” reconfigurado: um sistema regional a ser conservado.

Após o discurso de filiação ideológica de Fidel Castro e da inutilização do “Plano Fino”, San Tiago Dantas reuniu seus embaixadores por mais dois dias a fim de atualizar as estratégias. Isso ocorreu nos dias 26 e 27 de dezembro de 1961, e ele tinha, então, uma preocupação em mente: debater as implicações da Conferência de Punta del Este para o funcionamento do “sistema interamericano”. Para isso, iria reconfigurar a base teórica na qual o “Plano Fino” se adequava ao “sistema”, transformando-o menos em uma solução para o “caso cubano” do que em uma solução para a crise do “sistema interamericano” (Franco, 2007: 221).

Para isso, o chanceler brasileiro propôs uma distinção jurídica que envolvia, segundo ele, “todo o mérito da questão”: “a distinção que temos de fazer entre compromisso e aspiração, dentro do sistema interamericano”. San Tiago Dantas, então, descreveu uma teoria geral, sustentando que “todo o sistema se tem desenvolvido no sentido de que há compromissos definidos em tratados e aspirações definidas em declarações” e que o desenvolvimento do “direito internacional regional” se dá, em regra geral, na passagem de uma categoria para a outra. Nesse sentido, as “aspirações são as formas prévias, ou ainda, um período de germinação de futuros compromissos e que o sistema vai evoluindo à medida que transforma aspirações em compromissos”. Concluiu, então, que “os princípios de não-intervenção e de autodeterminação estão na área dos compromissos”, e que o princípio do “regime democrático representativo está na área das aspirações” (Franco, 2007: 226 [grifos no original]). Em resumo, os compromissos eram obrigatórios, e as aspirações, não.

Quando um país rompia um compromisso da OEA, explicou San Tiago, “essa ruptura levava à aplicação de uma sanção. Se a ruptura gerava agressão ou perigo de agressão”, explicou, o instrumento adequado para tratar era o TIAR, e se não houvesse agressão ou perigo de agressão, a sanção estaria “noutro texto qualquer”. Por outro lado, “se um país se evade das aspirações comuns definidas no artigo 5º da Carta²⁰ ou na Declaração de Santiago”, como no caso de Cuba, o que fazer?, perguntou o chanceler brasileiro. Uma resposta deveria ser dada com muita cautela, afirmou, “devemos raciocinar sobre ele como um exemplo, porque não estamos livres de que, nos próximos anos, outros países americanos se tornem socialistas”. Cuba seria tomada como “um caso experimental”, e o que se decidisse sobre ela, valeria para todos (Franco, 2007: 227).

Assim, Dantas concluiu o raciocínio em duas hipóteses. A primeira, buscada pelo “Plano Lleras”, e a segunda, pelo “Plano Fino”. Nessa, o “remédio [seria] derrubar o governo pela força” assim que ele “se tornasse ou se declarasse comunista, com risco para a unidade democrática do hemisfério”. Ele argumentou, então, que “não haveria diferença entre aspiração e compromisso”. Como consequência, ele previu a transformação do “sistema regional independente numa área de satélites [e] a impossibilidade de pensar em desenvolver a sério o sistema interamericano”. Para o caso de rompimento das relações diplomáticas com Cuba, o chanceler brasileiro ponderou que ele “não se justifica, num momento em que o

²⁰ O artigo 5º da Carta de Bogotá tem a seguinte redação: “Na Organização será admitida toda nova entidade política que nasça da união de seus Estados membros e que, como tal, ratifique esta Carta. O ingresso da nova entidade política na Organização redundará para cada um dos Estados que a constituam em perda da qualidade de membro da Organização.”

Brasil reata relações com países socialistas (...) [e] outros países mantêm relações [diplomáticas]” (Franco, 2007: 227).

A segunda hipótese era a base conceitual na qual se fundamentava o “Plano Fino”. San Tiago partiu da afirmação de que, ao contrário de outras organizações regionais que tinham suas “condições de *membership*” baseadas na “localização geográfica”, a OEA era “baseada em compromissos e aspirações”. O chanceler brasileiro, então, argumentou que a OEA admitia “formas de cooperação entre os países” que eram “particularmente difíceis de admitir entre países que visam a finalidades sociais e econômicas diversas” porque, dentro do “sistema interamericano”, se aceitava que os “Estados mais desenvolvidos deem mais do que recebem em benefício do fortalecimento de características sociais e econômicas que pertencem às finalidades do sistema”. No caso de Cuba, um país que tinha renunciado “a tais finalidades, declarando-se comunista e adotando um padrão antidemocrático de governo e economia”, essa condição de *membership* tornava-se questionável. Porém, era preciso fazer algo que não fosse “ter o seu governo derrubado pela força” e “ser condenado ao isolamento diplomático através do rompimento de relações”, para que o “sistema interamericano” conservasse esses mesmos compromissos e aspirações que tinha construído ao longo dos anos (Franco, 2007: 227-228).

San Tiago, então, propôs uma “especulação (...) sobre o modo pelo qual repercute essa atitude [de vincular-se ao socialismo soviético] na organização”, em especial quanto à manutenção da integridade dos “direitos e vantagens que são o resultado da procura comum de um nível de vida e de governo” presente no “sistema interamericano”. Partia, no entanto, de uma afirmação muito polêmica em sua época e, para ele, fundamental, de que “temos de admitir que possa haver um país socialista na América”, e explicava ela em termos práticos, porque “a ideia de que o aparecimento de uma Estado socialista envolve uma ação militar ou bloqueio econômico para descartá-lo é insustentável”, devido, sobretudo, à “composição interna da opinião pública de todos os países americanos”, contrários à intervenção militar e ao escalonamento da violência no continente (Franco, 2007: 228).

Aceito a então inevitável existência de um país socialista na América, Dantas especulou uma “consequência que não pode passar despercebida”, de que “qualquer relação que esse país viesse a estabelecer com o bloco soviético criaria uma latência de perigo militar”, isto é, um escalonamento de violência que poria a paz em perigo. Era uma necessidade, então, apresentar o “Plano Fino”, pois

a presença de um enclave socialista num hemisfério de países todos eles fortemente unidos por pactos defensivos de base democrática, geraria a necessidade da neutralização (Franco, 2007: 228).

O chanceler brasileiro, assim, lembrou a existência do caso finlandês, argumentando que não parecia “fora de propósito admitir que também no mundo democrático possa haver um enclave socialista protegido pela neutralização”, mas que essa neutralização, contudo, só ocorreria “com muitas dificuldades”, em especial devido aos EUA (Franco, 2007: 228).

San Tiago, ao final do dia 26 de dezembro de 1961, instruiu seus embaixadores para que o auxiliassem a aperfeiçoar essa nova etapa do “Plano Fino”, para que expusessem suas impressões e ideias ao debate. Essa nova etapa do “Plano Fino”, que previa uma mudança da solução do “caso cubano” para uma da crise que se afigurava no “sistema interamericano”, no entanto, recebeu suas primeiras críticas assim que os embaixadores Mário Gibson Barboza e Araújo Castro tomaram a palavra.

O embaixador Barboza começou sua participação recapitulando a atuação do governo brasileiro em relação à questão, argumentando que “passamos por duas fases essenciais no problema cubano: a primeira chamaria de mais construtiva e afirmativa; e a segunda, em que estamos agora, fase negativa e evasiva”. A primeira fase, argumentou, foi definida por uma estratégia de resolver o “problema cubano” por meio de uma proposta de bons ofícios entre os norte-americanos e os cubanos, ao passo que a segunda estratégia consistia no “Plano Fino” de San Tiago Dantas de conservar o “sistema interamericano” evadindo-se de resolver o “problema cubano”. Mário Gibson Barboza propôs, então, que “procurássemos (...) ou fundir esta segunda fase com a primeira, ou a volta para a primeira” (Franco, 2007: 232).

O embaixador passou, em seguida, a explicar como essa mudança no tratamento do “problema cubano” aconteceu. Ele tinha passado de um início bilateral entre Cuba e Estados Unidos, para um problema continental “menos por culpa de Cuba do que por influência dos Estados Unidos”, pois após o “fracasso da tentativa de invasão” na Baía dos Porcos, “os Estados Unidos entenderam claramente que a única maneira de tratarem o problema era continental e, daí em diante, por coincidência curiosa, começaram a ver flexão entre vários países da América”. Assim, concluiu o embaixador, “ao tornar-se continental, transformou-se – para cada país, que não os Estados Unidos – num problema de tática diplomática”, e isso era “negativo”, pois o que se deveria buscar “é a solução para o problema cubano”. Focar na solução do “problema cubano”, antes de uma solução para a “crise do hemisfério”, apresentava-se, para o embaixador Gibson, como uma vantagem estratégica: ao menos “daria

o tônus da nossa seriedade em relação ao assunto. Ouso até dizer que, na fase atual, seria novidade” (Franco, 2007: 232-233).

San Tiago Dantas, por sua vez, perguntou qual era a estratégia de solução que o governo brasileiro tinha proposto nessa primeira fase de negociação, e o embaixador Gibson respondeu que tratava-se de uma “proposta de bons ofícios por parte dos Estados Unidos, a serem oferecidos por três países”: Equador, México e Argentina. Tanto o chanceler quanto o embaixador concordaram que esse não era “um bom plano”. O primeiro porque ele estava “um pouco ultrapassado pelos acontecimentos”, e o segundo porque tratava-se de um problema de tato com a “opinião pública” norte-americana (Franco, 2007: 233).

Era preciso, Mário Gibson Barboza argumentou, “o máximo de discrição e de modéstia” na “ação de qualquer país que se aproximasse dos Estados Unidos” já que “foi sempre o governo americano que teve uma atitude de intransigência em relação ao tratamento do problema” e que “jamais o Departamento de Estado aceitaria afrontar a opinião pública com a confissão de que tinha sido levado pela mão da diplomacia brasileira, mexicana ou argentina”. Assim, ele concluiu, o que deveria ter sido feito, naquela ocasião, era o governo brasileiro ter apresentado a ideia de solução aos norte-americanos e “convencesse aquele país de seu interesse de resolver o problema naqueles termos” e, “para isso, era preciso que o Brasil se omitisse completamente de qualquer espécie de publicidade” e fizesse crer que a ideia tinha sido “generosidade dos Estados Unidos” (Franco, 2007: 233-234).

Após declarar não ser “otimista em relação a qualquer sucesso de uma conduta nessa linha”, Gibson Barboza sugeriu, ainda, que “não teríamos muito a perder se pensássemos na possibilidade de termos – nós, talvez, sozinhos, agora, – uma conversa com os Estados Unidos sobre isso” (Franco, 2007: 234). San Tiago Dantas, ao responder ao embaixador, não gostou muito da ideia de colocar o problema como bilateral entre os dois países. Afirmou que o desenvolvimento do “caso cubano” indicava que “o problema é extra-hemisférico e a posição tomada por Fidel Castro como que se ajustou a essa interpretação americana dos acontecimentos” (Franco, 2007: 325). Sendo “extra-hemisférico”, era preciso evitar que o “sistema interamericano” fosse influenciado negativamente pela Guerra Fria. Ele manteria, portanto, a estratégia de buscar uma solução para o “sistema interamericano”.

O embaixador Araújo Castro, em seguida, tomou a palavra e discordou do “Plano Fino”, de San Tiago, e da proposta de aproximação entre Estados Unidos e Cuba, dada pelo

embaixador Gibson. Ao discordar do “Plano Fino”, afirmou categoricamente que evadir-se do problema era “inevitável” frente a acontecimentos como a tentativa de invasão da Baía dos Porcos e o pronunciamento de adesão ao socialismo de Fidel Castro, pois, segundo acreditava, o governo não deveria assumir “a responsabilidade total pela solução do problema cubano, nem pelo futuro do sistema interamericano”, já que o próprio “sistema interamericano” lhe parecia “perdido”, que a situação “vai se resolver mal para o pan-americanismo” (Franco, 2007: 236). Araújo Castro acreditava que seria infrutífera a tentativa de San Tiago de salvar o “sistema interamericano”, pois ele já estava “liquidado” (Franco, 2007: 237).

Acrescentou, todavia, que, antes de uma solução para o hemisfério, eles estavam preocupados com uma “solução diplomática brasileira, não somente no sentido do que interessa a diplomacia brasileira, mas como vamos justificá-la perante a opinião pública, que está, neste caso, dividida”. Ele trouxe, assim, o debate sobre a Conferência para um nível interno, e não externo. A questão da “opinião pública”, para Araújo Castro, era a mais importante, porque “o assunto está se extremado e, em janeiro, o assunto cubano será o grande assunto da política brasileira”. A “opinião pública”, que Araújo Castro estava falando, eram as discussões que ocorriam no Parlamento e na imprensa do país.

Sugeriu, por fim, que eles deveriam “colocar o problema cubano dentro do panorama diplomático brasileiro, de maneira a justificar nossa posição” em relação a outras decisões já tomadas (Franco, 2007: 236). Acrescentou, como medida estratégica, que o governo poderia discursar procurando “conceituar o sentido da independência da diplomacia do Brasil à guisa de princípios gerais de ação”, ou, ainda, que eles poderiam “aproveitar um pouco a questão colonial, de modo a mostrar que a diplomacia brasileira está independente de todos os lados”. Ele pretendia, com isso, evitar o “excesso de gestões [diplomáticas] de nossa parte” ao tentar-se mediar uma solução para um problema que não via fim (Franco, 2007: 239). Acreditava que deveriam “conciliar e ajustar a posição” para evitar “ataques dos dois lados”, pois “um ataque dirigido pelo Departamento de Estado contra o Brasil terá efeitos internos muito grandes” (Franco, 2007: 238). Era melhor, então, que a chancelaria se pronunciasse contrária à Conferência desde o início e votasse contra ela no final (Franco, 2007: 236).

Apesar de haver discordâncias claras, o chanceler brasileiro concordava com algumas afirmações do embaixador Araújo Castro. Minutos antes, na abertura dessa reunião preparatória, o chanceler havia dito que eles deveriam pensar em como tratar o “problema cubano” o inscrevendo “no quadro geral de nossa tomada de posição em relação a vários

problemas” e, também, de como pensá-lo mais como “uma relação do governo com a opinião pública do que uma relação de governo com governo” (Franco, 2007: 232). Havia uma dimensão do “Plano Fino”, para San Tiago Dantas, que deveria se preocupar com o debate interno que estava acontecendo no país, seja no parlamento seja nos jornais. Assim, Dantas passou a discutir essa ideia de Araújo Castro de que era preciso firmar uma posição clara e definitiva a respeito do problema e defendê-la substancialmente no âmbito interno, bem como no âmbito externo, para evitar qualquer má-interpretação e consequentes prejuízos para o governo. Essa era, de fato, a tarefa que San Tiago se impôs desde o início, quando propôs um arcabouço conceitual sustentando suas decisões.

Dantas sabia que defender substancialmente o “Plano Fino” não era simplesmente repetir de forma exaustiva os princípios da autodeterminação e da não-intervenção. O debate público que ele iria entrar exigia uma tomada de posições sobre assuntos polêmicos, entre os quais estava “a existência de um regime socialista, claramente ligada ao bloco soviético, dentro do hemisfério”. Se a chancelaria dissesse, ele acreditava, que “somos contra a aplicação de sanções, ruptura das relações, a favor da manutenção do *status quo*, é uma posição que, por mais que ganhe em matéria de perseverança e de firmeza”, como sugeria Araújo Castro, “abre um flanco muito grande a interrogação que não poderão ficar sem resposta” (Franco, 2007: 238). O público logo perguntaria: “São contra a ruptura de relações, mas o que acham? Que quanto mais marxista ou leninista melhor?” O chanceler brasileiro, por fim, declarou: “estamos na hora de escolher nossos inimigos [internos]” e “por meio de três ou quatro tomadas de atitude, dizer de quem é que queremos receber pedradas”, sem, no entanto, se manifestar a respeito de “quem” eram os escolhidos para lhe fazer oposição (Franco, 2007: 238-239).

Ao final do debate, foram retomadas as ideias centrais do “Plano Fino”, discutindo-se algumas mudanças de argumentação de acordo com a evolução dos acontecimentos. O embaixador Dias Carneiro, então, fez algumas sugestões que sintetizavam em cinco pontos principais essas estratégias para tratar da Conferência de Punta del Este, tanto interna quanto externamente. Disse ele que

- 1) Não podemos voltar atrás em relação a Cuba, principalmente quanto à não-intervenção e autodeterminação. Isso parece inteiramente impossível.
- 2) Devemos reconhecer que há o perigo cubano.
- 3) Devemos dar pré-aviso aos americanos.
- 4) Devemos tomar, na reunião de consulta, uma posição afirmativa, drástica de condenação à proposta colombiana.
- 5) Repúdio total, que já existe, à posição pré-fabricada (Franco, 2007: 241).

Com essas ideias, o chanceler brasileiro encerrou a reunião preparatória fazendo um “balanço” a respeito das discussões. Afirmou que, na Conferência de Punta del Este, a chancelaria deveria “dar a impressão de uma grande firmeza”, isto é, “não fazer nada de hesitante, ainda que a firmeza nos leve a arrostar numa diminuição de popularidade”. Por fim, disse que sintetizava a reunião que reconfigurou o “Plano Fino” com três ideias principais: a primeira era de que “devemos abdicar completamente da ideia de uma elaboração [da posição do governo] através de consultas [com outros países]”, pois “temos que formar uma linha nossa e assentar essa linha com muita autoridade própria, moral e política” (Franco, 2007: 246). A segunda dizia que “essa linha nossa não pode constituir surpresa nem para Cuba, nem para os Estados Unidos, nem para o Brasil”, pois ela precisa “ser tornada clara e receber todo o impacto crítico que possa suscitar, até previamente”. A terceira e última era que “nesse pronunciamento devemos, de preferência, procurar uma [síntese] integral”, isto é, que “não devemos só dar a nossa posição em relação à Cuba”, mas “situá-la no quadro-geral da política externa e mostrar claramente que uma parte sugere a outra” (Franco, 2007: 246).

Ao final dos debates internos entre San Tiago e seus embaixadores, ficaram claras algumas mudanças na posição da chancelaria a respeito da Conferência de Punta del Este. Inicialmente, as propostas do chanceler se resumiam à tentativa de neutralizar os efeitos negativos dela por meio da solução da própria questão cubana, com o “Plano Fino” apresentando-se como um projeto de neutralização de Cuba que resolveria, em primeiro lugar esse problema, para, em segundo lugar, resolver a crise hemisférica. No entanto, conforme Fidel Castro fazia o seu pronunciamento de filiação ideológica ao marxismo-leninismo, a percepção desse plano mudava, deixando ele de ser uma proposta de solução para o problema cubano e tornando-se, então, prioritariamente uma forma de solucionar a crise do hemisfério.

Ao lado dessa inflexão de prioridade estratégica e de interesse nacional, outra questão estava em pauta. Com a entrada de Fidel Castro no bloco socialista, havia uma perceptível mudança na relação entre o regional e o internacional nos debates entre San Tiago, Araújo Castro e Gibson Barboza. Este argumentava, de forma geral, que o regional deveria ser isolado da crise, deslocando-se o problema cubano para o âmbito do relacionamento bilateral com os EUA. Portanto, sugeria ele, não haveria inovações negativas no “sistema interamericano”. Araújo Castro, ao contrário, afirmava que não era mais possível isolar o problema dentro do hemisfério, e o âmbito regional “pan-americano” estava prestes a acabar. Assim, a chancelaria deveria se preocupar apenas com a repercussão interna da Conferência e evitar que ela se repercutisse negativamente no ambiente político nacional. San Tiago, em

uma posição conciliatória, considerava que o regional e o internacional ainda poderiam, naquele momento, ser equilibrados por meio tanto da fórmula de neutralização quanto da obstrução de quaisquer fórmulas intervencionista que a reunião de consulta pudesse aprovar. Logo, ele sentia-se preparado para negociar uma solução para a crise do “sistema interamericano” frente aos demais países do hemisfério e à “opinião pública”, isto é, o Parlamento e a imprensa do país.

Em termos da inflexão da prioridade de inserção internacional do Brasil, os debates internos do Itamaraty tinham aberto a possibilidade de mudança, construindo-se uma imagem negativa do regional, embora, naquele momento, as estratégias de resguardar o “sistema interamericano” das influências negativas da Guerra Fria ainda estivessem com mais força no pensamento diplomático do chanceler brasileiro.

Capítulo 3 San Tiago a Caminho de Punta del Este: Conflito, Argumento e Negociação

Cada vez que saímos para o impossível, deixando nas mãos de Deus o segredo da germinação de nossas ações, é conforme o Quixote que estamos procedendo – San Tiago Dantas (1997: 41)

As últimas questões a serem enfrentadas para entender a inflexão na prioridade de inserção internacional do Brasil para a Conferência de Punta del Este estão na análise da atuação do chanceler brasileiro durante o período em que colocou em práticas as decisões tomadas nas três reuniões preparatórias. É o momento, nesse capítulo, de se entender como operou essa estratégia nas relações com as demais chancelarias e com a oposição nacional que lhe faziam.

3.1 As estratégias de implementação do “Plano Fino”: do papel como “retardador” à importância dos Estados Unidos das América.

Para compreender a atuação de San Tiago, é importante compreender como era pensado o relacionamento da chancelaria brasileira com as demais no âmbito da OEA. Dantas definiu as medidas táticas da negociação, isto é, a escolha dos argumentos e de como apresentá-los, a partir de sua percepção a respeito dos demais países que compunham o “sistema interamericano”. Logo, analisar a formulação de suas estratégias para implementar o “Plano Fino” é um passo importante para perceber essa mudança de prioridade na inserção internacional do país.

Como visto nas reuniões preparatórias, o “Plano Fino” foi meticulosamente preparado pela cúpula do Itamaraty, mas ele seria de difícil implementação. O próprio embaixador Vasco Leitão da Cunha, no interregno entre o Colóquio e a primeira reunião preparatória, disse ao ministro San Tiago Dantas que “assim como essa proposta serve para atar, serve para desatar, porque se ficar provado que a finlandização de Cuba não é séria, acabou o assunto!” (Cunha, 1997: 237). As estratégias teriam que ser, portanto, minuciosamente planejadas. Assim, durante o Colóquio da “Casa das Pedras”, elas foram formuladas em duas partes. Uma parte na qual o governo brasileiro buscava inviabilizar o “Plano Lleras” por meio da

obstrução da convocação da reunião de consulta, e a outra na qual ele buscaria viabilizar o binômio “não-violência *versus* Declaração de Santiago” para, depois, insistir no plano de “neutralização” de Cuba. Essa estratégia foi a formulação inicial de San Tiago até o discurso de filiação ideológica de Fidel Castro ao socialismo soviético, o que exigiu algumas mudanças no “Plano Fino” e no modo como ele deveria ser apresentado.

Essa primeira parte das estratégias de implementação do “Plano Fino” previam, de forma geral, um papel para o Brasil (isto é, para a chancelaria brasileira) e, do mesmo modo, para os “grandes países do continente” frente ao “sistema interamericano”. “Nosso papel será o de um retardador com relação a propostas apressadas para solução do caso cubano por forma violenta”, disse San Tiago Dantas, e ele atuará “nesse sentido, em Buenos Aires, junto ao Chanceler Cárcano”, como também em relação ao México, Chile e outras chancelarias. Essa atuação era fundamental, ele acreditava, porque “se México, Argentina e Brasil forem contra uma ação precipitada no caso cubano, então, é seguro que o continente não pode embarcar em uma ação coletiva importante contra Cuba”. San Tiago Dantas acreditava que a chancelaria brasileira, unida à argentina e à mexicana, tinha uma importância muito grande para o “sistema interamericano”, e, “em suma, sem esses três países, difícil será que haja uma ‘aventura’ contra Cuba, em nome do continente” (CHDD, 2007: 392).

San Tiago e seus embaixadores decidiram, assim, que a chancelaria entraria em contato com os demais países americanos para expor os argumentos do governo brasileiro e convencê-los de sua racionalidade e adequação para a solução do “caso cubano”. Ficou acertado, na “Casa das Pedras”, que “San Tiago Dantas redigirá (...) ao chanceler colombiano Caicedo Castillo”, e que, no “dia 14 [de novembro] conversará com o chanceler argentino; no dia 28 [de novembro], com o colombiano; no dia 30 [novembro] com o mexicano e, depois com o chileno” (CHDD, 2007: 394 [grifos no original]). Essa era a agenda de negociação montada no Colóquio para caso a procrastinação da reunião de consulta ocorresse conforme o planejado. Esses encontros, em detalhes, são tratados mais adiante neste capítulo.

No entanto, o chanceler sugeriu que eles deveriam “pensar também no ‘descarrilamento’ de nossos planos”, pois se a convocação da reunião de consulta se efetivar, então “não teremos ‘chance’ de pôr em funcionamento nossos ‘retardadores’”, e portanto, eles teriam de “avançar na apresentação de nosso Plano Fino, *à fund perdu*, numa reunião de consulta que se decidir convocar”. Por fim, disse que não poder “deixar de conjugar esforços de várias ordens para fazer funcionar o Plano Fino. Por exemplo, num estágio avançado

deveríamos conversar com [Richard] Goodwin²¹, [Arthur M.] Schlesinger²² e, mesmo Walter Lippmann²³” (CHDD, 2007: 395).

O embaixador Mário Gibson Barbosa, quando obteve a palavra, lembrou que a aceitação da reunião de consulta só seria possível, pelo governo brasileiro e por seus aliados, “se pudermos previamente chegar, no continente, a um consenso sobre o tipo de ação que nela se vai adotar”. No caso desse consenso não ser possível, o que ocorreria seria a sujeição do “sistema interamericano ao debilitamento resultante de dissensões importantes – ainda que, eventualmente, minoritárias – que se manifestariam fatalmente na reunião” (CHDD, 2007: 394). O embaixador Bernardes, nesse sentido, afirmou que “Cuba é problema do hemisfério somente quando se busca uma solução pacífica” e que, então, “Cuba não é problema do hemisfério se o desejo norte-americano for de violência”. O embaixador Gibson Barboza apoiou o argumento de Bernardes afirmando que “qualquer solução só será duradoura se for pacífica” (CHDD, 2007: 394).

Essas intervenções do embaixador Mário Gibson Barboza e do embaixador Bernardes foram a segunda vez que o tema da mudança do “sistema interamericano” entrou em pauta na cúpula do Itamaraty. O primeiro tinha sido por San Tiago Dantas, ao afirmar que o “Plano Lleras” provocaria uma “inovação” no TIAR e no modo como a OEA distinguia “aspirações” e “compromissos” para seus Estados-membros, e, agora, por Mário Gibson Barboza e Carlos Alfredo Bernardes, de outro modo, afirmando que a falta de consenso na votação da reunião de consulta provocaria uma mudança negativa no “sistema interamericano” e que, em caso dessas mudanças acontecerem, deveriam pensar em enquadrar uma resposta com base no “sistema” da Guerra Fria, como modo de evitar que o “sistema interamericano” fosse prejudicado. Assim, o “caso cubano” seria tratado em âmbito do “sistema internacional” e não no “sistema interamericano”. Essa hipótese de deslocamento do “caso cubano” para outro “sistema”, com outra lógica de funcionamento e compromissos, marcará fortemente o discurso diplomático da delegação do Brasil durante a Conferência, fruto do fracasso das estratégias da solução negociada que a implementação do “Plano Fino” exigia, e da adesão de Fidel Castro do socialismo soviético.

²¹ Richard Goodwin era membro da força tarefa do Presidente John Kennedy para a América Latina e, em 1961, foi nomeado assistente do Secretário de Estado para as relações com a América Latina. Tinha sido redator de discursos presidenciais.

²² Arthur M. Schlesinger era assistente especial do Presidente norte-americano John Kennedy e, em 1961, ele trabalhava com os assuntos latino-americanos e era redator de discursos presidenciais.

²³ Walter Lippmann era jornalista, escritor e comentarista político norte-americano, com apreço pelas esquerdas socialistas, e estava cobrindo, a partir dos EUA, o desenvolvimento da reunião de consulta.

Esse problema de mudança negativa do “sistema interamericano” devido à falta de consenso sobre a convocação, San Tiago e seus embaixadores iriam enfrentar, de fato, quando, no dia 4 de dezembro de 1961, a reunião de consulta fosse convocada para ocorrer no dia 10 de janeiro de 1962, em Montevideu, no Uruguai. Todavia, no dia 22 de dezembro de 1961, a data e o local da oitava reunião de consulta fora modificada. Aconteceria, então, em Punta del Este, no mesmo país, no dia 22 de janeiro de 1962.

San Tiago Dantas contou da frustração da convocação da reunião de consulta durante a primeira reunião preparatória, uma vez que “tinha um pequeno projeto articulado com a Argentina e o Chile, visando a protelação da reunião para dar tempo às gestões em torno da violência”. A iminência da convocação prejudicou essas gestões diplomáticas e, durante a votação, explicou San Tiago, “tomamos a decisão de não apresentar projeto algum e saímos pela porta da abstenção” (Franco, 2007: 224). Essa decisão pela abstenção foi consequência do que tinham dito os dois embaixadores, de que uma dissensão na convocação da reunião provocaria uma mudança negativa no “sistema interamericano”, inviabilizando o diálogo e as negociações do “Plano Fino” previstas para o caso da Conferência de Punta del Este, de fato, acontecer. Ao abster-se, o governo brasileiro sinalizava sua não-concordância com a convocação, mas ao não votar contrariamente, não provocava a crise no “sistema interamericano” que pretendia evitar. A mesma estratégia seria retomada ao final da Conferência de Punta del Este.

Esse período de implementação das estratégias, que ocorreu entre o Colóquio e as reuniões preparatórias, serviram para San Tiago Dantas avaliar as possibilidades de aliar-se com os demais países latino-americanos, e, também, perceber quais países seguiam a mesma linha de argumentação e votariam com a delegação brasileira em Punta del Este. Assim, avaliou a Argentina, o Chile, a Bolívia, o México, o Equador, o Uruguai e, de uma forma especial, os Estados Unidos.

Em relação à Argentina, afirmou que “durante a viagem a Buenos Aires, nossa impressão foi a de que a posição argentina, coincidente com a nossa, se fortaleceu muito, porque é de pleno agrado do presidente [Arthuro] Frondizi”, mas ponderou que ele “só tem dificuldade em sustentá-la em virtude da opinião dos meios militares, muito mais dividida entre direita e esquerda do que aqui” (Franco, 2007: 224-225). A chancelaria argentina, como a brasileira, havia se absterido de votar pela convocação da reunião de consulta. Logo após a reunião com o governo argentino, o embaixador Henrique Valle deslocou-se rumo ao Chile

para tratar da posição comum entre os dois países, e “teve uma conversa muito produtiva com o chanceler Martinez Soto Mayor. Encontrou-o nessa mesma disposição e todas as atitudes do Chile têm sido firmes na nossa linha”, disse San Tiago (Franco, 2007: 224). A chancelaria do Chile, igualmente, havia abstendo-se de votar pela convocação da reunião de consulta.

A posição da chancelaria boliviana era, também, coincidente, acreditava o chanceler, pois tinha “a mesma posição [que a do governo brasileiro], com boa opinião pública de esquerda para sustentá-la” (Franco, 2007: 225). Quanto ao México, Dantas fez uma ressalva, afirmando que a “linha independente” somente tinha a “oportunidade de verificar coincidência” com a posição do governo brasileiro, sendo, então, diferente nos motivos que a fundamentavam. Destes dois países, o primeiro absteve-se de votar, embora o segundo marcou sua posição votando negativamente à convocação da reunião de consulta.

A situação, no entanto, mostrava-se incerta em relação às chancelarias uruguaia e equatoriana. O voto uruguaio tinha sido explicado “como voto contra instruções recebidas da chancelaria”, o que tornava sua posição, durante a reunião de consulta, imprevisível. O Equador, porém, era o país que San Tiago acreditava ser “o mais duvidoso”. “O governo é o mais instável”, disse o chanceler, “marcado por uma linha oportunista, procurando tomar o contrapé da posição do governo [de José Maria] Velasco Ibarra”, e concluiu que “o atual chanceler equatoriano teria tido várias iniciativas junto ao ex-presidente da República [Jânio Quadros] em favor de um rompimento com Cuba”. Esses dois países decidiram, também, “pela abstenção”, mas apresentavam-se como um problema ao chanceler brasileiro (Franco, 2007: 225).

Com isso, San Tiago Dantas concluiu que havia muitos riscos para a sua estratégia de obter um resultado positivo da Conferência, pois “já vamos para ela com 13 Estados americanos de relações rompidas com Cuba e com grande probabilidade de que o Equador seja o 14°. Vamos com maioria de 2/3 já constituída para tornar obrigatórias as decisões”, e, assim, “inovar” negativamente o “sistema interamericano” (Franco, 2007: 226). Essa situação apresentava-se como um “risco”, para San Tiago, pois

um país como o Brasil, como a Argentina, como o Chile, como o México, não podem [*sic*] ir para essa reunião apenas para assistirem a uma deliberação já tomada e se vincularem a ela por uma norma jurídica, sem terem tido nenhuma possibilidade de rediscuti-la (Franco, 2007: 226).

Com um risco de fracassar na negociação da Conferência, Dantas tratou, então, de como lidar com os Estados Unidos da América, com o objetivo de que pudesse mudar o

caminho da negociação, ou, na pior das hipóteses, não prejudicar as relações bilaterais (Franco, 2007: 221).

O chanceler brasileiro explicou que a posição e as iniciativas que a chancelaria brasileira tinha até aquele momento haviam gerado uma discordância em relação aos EUA, mas, no entanto, não existia sinal “de que os Estados Unidos estejam vinculando as relações bilaterais mantidas com o nosso país (...) a qualquer atitude política tomada por nós” (Franco, 2007: 221). Todavia, ele afirmou não poder “descartar essa hipótese de maneira simplista”, porque era

inegável que a visita do presidente Kennedy a dois países, considerados entre os grandes da América do Sul e que têm, no momento, como característica, um o de haver rompido relações com Cuba e ter-se tornado foco de política anticubana e outro o de ser o intérprete do pensamento do departamento de Estado na OEA, mostra algo que não pode passar despercebido (Franco, 2007: 221).

Assim, essa hipótese deveria ser admitida por todos para que fizessem “dela um elemento de estudo” durante a reunião preparatória (Franco, 2007: 221).

San Tiago ponderou que, embora a reação à posição brasileira não fosse “simpática” nos Estados Unidos, a opinião do Departamento de Estado era obscura para ele, e isso, em grande parte, era consequência do perfil do embaixador Lincoln Gordon. Dantas o considerava “um embaixador de excepcional valor, um intelectual, um homem preocupado em fazer a diplomacia da boa vontade, o que tem aspectos positivos e negativos”. Dantas afirmou como um dos negativos o fato de que “ele nos oculta, um pouco, as reações hostis nos meios americanos a atitudes nossas”. Apesar disso, o embaixador norte-americano tinha insinuado “muito delicadamente” que “as nossas consultas reiteradas com a Argentina, Chile e outros países da América tinham sido vistas, no Departamento de Estado, como um esforço da nossa chancelaria para sabotar a consulta” (Franco, 2007: 225 [grifos no original]), e concluiu que

a reação norte-americana à nossa atitude consistiu em duas notas, ambas de forte apoio à proposta colombiana e ambas replicadas por nós com outras notas, mostrando com clareza que a proposta colombiana é inaceitável (Franco, 2007: 225).

Por outro lado, San Tiago Dantas acreditava em uma mudança na posição norte-americana a respeito do “Plano Lleras”, e afirmou que “já há sinais de que o ponto de vista americano não é favorável à aprovação da proposta colombiana”, mas, sim, que era a “um documento de caráter cominatório que permita, depois de passado algum tempo, verificar

através de uma comissão a conduta do governo cubano e aplicar as sanções” (Franco, 2007: 229). Assim, conforme o ímpeto do Departamento de Estado em favor de uma proposta menos radical crescia, parecia a San Tiago que “a ideia de invasão pelos países vizinhos tem declinado nas últimas semanas”, pois havia sinais de que o preparo militar não estava se acentuando. Como explicação para essa situação nova, o chanceler brasileiro sugeriu que estaria sendo preparado uma “revolução interna” para derrubar o governo de Castro, e que, se a reunião de consulta ocorresse sob essa situação, modificaria “todos os raciocínios feitos até aqui” (Franco, 2007: 229-233). Dantas avisou que conversaria com o embaixador Richard Goodwin para esclarecer esse ponto, e, após a conversa, ele informou aos seus colegas do Itamaraty que o embaixador norte-americano esperava que uma “revolução interna” em Cuba ocorresse somente em seis meses (Franco, 2007: 236).

Quando obtive a palavra para opinar sobre o que dissera o chanceler, o embaixador Araújo Castro afirmou acreditar que os EUA não mudariam sua posição e que permaneceriam buscando a intervenção. Ele explicou que isso acontecia porque “a opinião pública [norte-americana] foi envenenada pelo próprio Departamento de Estado”, o qual estava, segundo o embaixador, “prisoneiro dos grupos de pressão que ele mesmo ajudou a criar”. Apesar de haver “modificações da posição americana em relação à Rússia” a favor da coexistência, nos EUA havia “pelo menos um jogo de política de poder em relação a Cuba”, o que impedia qualquer atenuação em relação a Fidel Castro. Araújo Castro, então, teorizou a respeito do “problema cubano” para os EUA, argumentando que ele era “ideológico e mais grave”, devido à “importância da semântica na política americana”, especialmente quanto à “palavra revolução”, a qual eles tem “horror”. O embaixador brasileiro concluiu que, apesar de “serem um país altamente coletivizado, têm horror à palavra socialismo”, e Fidel Castro, ao ter-se “caracterizado como um regime marxista-leninista”, impossibilitava a “atenuação da posição americana em relação ao problema cubano” (Franco, 2007: 236-237).

Assim, Araújo Castro retomou a ideia já apresentada no Colóquio da “Casa das Pedras” de que era necessário “colocar o problema como [parte da] Guerra Fria”, pois acreditava não haver atenuação da posição norte-americana em relação à intervenção. Ele propôs, então, como saída, que o Brasil tomasse “uma posição firme” e que informasse aos EUA sobre cada ponto de sua posição para que não houvesse qualquer “surpresa” nela para o Departamento de Estado norte-americano. Com isso, Araújo Castro acreditava ser possível “enfrentar calmamente a tempestade” e obter um saldo positivo para a imagem do país nessa

questão delicada (Franco, 2007: 237-238). Era a mesma solução que ele sugeriu para tratar estrategicamente com a oposição interna, como explicado no final do capítulo anterior.

San Tiago Dantas concordou com essa estratégia proposta por Araújo Castro e a estenderia às demais delegações dos Estados-membros da OEA quando chegasse a hora, embora discordasse desse embaixador a respeito de sua percepção sobre os EUA. Essa discordância ficou clara quando, no primeiro dia da Conferência de Punta del Este, o chanceler brasileiro buscou se reunir com as delegações norte-americana e cubana para tentar implementar o seu plano de neutralização de Cuba.

3.2 Dissuadi-la e Aliar-se: San Tiago e as estratégias externas de negociação

Para compreender o desenvolvimento da negociação em Punta del Este, é essencial que se analise algumas etapas em que Dantas negociou previamente com outras chancelarias do continente. São analisados, agora, três episódios de atuação externa do chanceler brasileiro a respeito daquilo que fora decidido estrategicamente nas reuniões preparatórias.

No primeiro episódio, realizado dia 10 de novembro de 1961, um dia após a chancelaria colombiana apresentar a nota na qual solicitou a convocação de uma reunião de consulta, San Tiago Dantas reuniu esforços para dissuadir a realização da Conferência. Isso foi feito por meio de uma carta endereçada ao ministro das relações exteriores da Colômbia, José Joaquín Caicedo Castilla, renomado jurista de Direito Internacional que trabalhara com ele na Comissão Jurídica Interamericana da OEA, e que havia publicado, no ano anterior, uma doutrina de direito intitulada Derecho Internacional Privado (Caicedo Castilla, 1960). Pensava o chanceler brasileiro que, ao convencer o colombiano de que a Conferência era inoportuna e perigosa, a reunião de consulta poderia ser evitada. Nessa carta, dois argumentos de San Tiago Dantas se destacaram. O primeiro era o da “amizade” nos assuntos políticos, em uma retomada do conceito de “amizade continental”, e o segundo era o da “crise do hemisfério”, com proposições que complementavam o desenvolvido nas reuniões preparatórias.

Em relação ao primeiro argumento, Dantas e Caicedo Castilla compartilhavam a formação jurídica, as funções de ministro e a “amizade”, esta última, segundo o chanceler brasileiro. San Tiago utilizou esse relacionamento entre os dois – e entre os seus países – para

se dirigir ao chanceler colombiano de forma mais íntima. O brasileiro saudou seu “caro chanceler e eminente amigo” em um tom de amizade que foi enaltecido em duas direções. A primeira, ao relacionamento entre as duas chancelarias, que remontavam uma afinidade, por parte do Brasil e dos brasileiros, com a Colômbia, exposta pelos recentes acontecimentos no continente. Ele afirmou que era “caro aos brasileiros lembrar o movimento que culminou na Aliança para o Progresso, desenlace da Operação Pan-Americana, [que] encontra na correspondência Lleras-Kubitschek um dos marcos mais significativos da história diplomática do continente” (Franco, 2007: 192). A segunda direção foi ao relacionamento dos dois chanceleres, pois era “no espírito dessa cooperação que agora me dirijo ao antigo companheiro dos dias de Comissão Jurídica Interamericana, cuja amizade tanto me desvanece” (Franco, 2007:192).

A primeira direção do tom de “amizade” era uma praxe do discurso diplomático, compreendido, na historiografia, como a tradicional cordialidade no trato com os vizinhos (Lafer, 2001). No entanto, a segunda direção da “amizade”, como o relacionamento mais próximo entre os dois ministros, era um elemento novo que ia além da cordialidade habitual, que fazia com que San Tiago justificasse que envia a carta “sem as formalidades usuais da correspondência entre chancelarias, usando de exceção permissível e mesmo aconselhável, entre países tão ligados um ao outro como o Brasil e a Colômbia” (Franco, 2007: 194).

O tom de “amizade” era “aconselhável”, segundo Dantas, porque os argumentos que seguiam eram de forte oposição ao governo colombiano, e era preciso que o chanceler Caicedo Castillo não recebesse a carta como um insulto e se opusesse *a priori* a ser convencido por seus argumentos. A situação da consulta era delicada pelo tema a ser debatido, e o chanceler brasileiro assim o procedeu devido à “gravidade da situação” do continente, resultado de “pressões” que as chancelarias estavam sofrendo por parte da “opinião pública” de seus países, como ele mesmo afirmou na carta (Franco, 2007: 193), e que, diante disso, era preciso que a formalidade deixasse de mostrar-se um empecilho aos argumentos brasileiros. Uma recepção ruim deles igualmente prejudicaria, não somente a eficácia de convencimento da carta, mas, também, a “amizade continental” que San Tiago estava tentando manter entre os países americanos.

Quanto ao argumento da “crise hemisférica”, as ideias utilizadas pelo chanceler brasileiro foram essencialmente políticos, apesar da proximidade de formação jurídica com o chanceler colombiano, a qual levaria a uma abordagem puramente legal da questão. Isso pode

ser explicado pelo próprio tom da carta, mais informal, para o qual os argumentos jurídicos poderiam soar impessoais demais, e, por isso, menos convincentes. Assim, após afirmar que o Estado brasileiro tinha um apreço pelo funcionamento do TIAR e pelas reuniões de consulta, San Tiago ponderou que a convocação dessa reunião que ora a chancelaria colombiana buscava era “indesejável” devido aos “resultados de que a consulta evidenciassem divisões internas entre governos do hemisfério, cujas atitudes internacionais não podem deixar de refletir as tendências e contrastes de sua respectiva opinião pública”. Essas divisões internas no âmbito do “sistema interamericano” eram vistas, por San Tiago e pelos embaixadores, como indícios de uma crise hemisférica. Por isso, o momento não era o adequado para tomar qualquer decisão que pudesse “converter esse mecanismo de segurança comum em um instrumento de intervenção” (Franco, 2007: 192-193). Esse era, basicamente, a estrutura do argumento desenvolvido no Colóquio da “Casa das Pedras”, de que a virtude política, isto é, a coerência entre princípios e práticas institucionais do “sistema” deveria preceder a “amizade continental”; mas havia uma novidade.

Para tonar claro e convincente o argumento, o chanceler brasileiro o que considerava ser a “defesa coletiva” para os “países militarmente fracos”, com base na construção política do TIAR. Afirmou San Tiago a Caicedo Castilla que era preciso “tomar as cautelas necessárias para que seu curso [do TIAR] não seja desviado, com severos prejuízos para as conquistas pacientemente acumuladas em séculos de esforço e luta pelo direito à existência soberana dos Estados mais fracos”. San Tiago ponderou que, embora parecessem suficientes os motivos, “na conjuntura”, para relativizar a “intangibilidade dos princípios da não-intervenção”, uma vez feito isso, não havia garantia para que “no futuro, outras iniciativas de natureza semelhante e de motivação imprevisíveis” fossem feitas também. Nesse sentido, ele argumentou que a “incolumidade de certos princípios é a melhor, senão a única defesa de nações militarmente fracas”, e que, para defender-se, elas deveriam evitar qualquer mudança ou inovação no modo como era constituído o TIAR (Franco, 2007: 193). O chanceler brasileiro, então, concluiu que os instrumentos de defesa militar só poderiam ser utilizados quando “a extensa gama de procedimentos pacíficos” fossem “esgotados e nos casos extremos, nitidamente caracterizados no Tratado do Rio de Janeiro” (Franco, 2007: 193-194). Esse argumento se encaixava perfeitamente com o fundamento teórico do “Plano Fino”, que San Tiago apresentaria, alguns dias mais tarde, a seus embaixadores, com a distinção entre “aspiração” e “compromisso” no “sistema interamericano”, e do desenvolvimento político de

seus instrumentos político-jurídicos por meio da transformação das regras da primeira para a segunda categoria.

Ao final da carta, ele fez um convite para que os dois se encontrassem, em Bogotá, e discutissem os detalhes da “inconveniência da convocação” de forma mais apropriada e aprofundada. No entanto, a nota foi respondida em tom negativo, e a estratégia de dissuasão foi encerrada quando, no dia 4 de dezembro, foi convocada, em caráter definitivo, a Reunião de Consulta (Franco, 2007: 194).

Frustrada a estratégia de dissuasão, era o momento de fazer alianças para a Conferência que se aproximava. No segundo episódio, o chanceler brasileiro aliou-se à chancelaria argentina para aumentar a representatividade dos argumentos que formavam a posição brasileira acerca do problema e da solução para a crise do “sistema interamericano”. Isso foi feito por meio de uma declaração conjunta entre as duas chancelarias. A crise do “sistema”, apesar de sua importância imediata, era um entre muitos temas tratados, e essa pluralidade temática, de fato, auxiliou a união entre as duas chancelarias no esforço de unificar suas posições políticas. Foi esse o primeiro episódio no qual o conceito de “latino-americanismo” surgiu relacionado à Conferência, e não era um conceito somente de San Tiago Dantas, mas, sim, conjunto entre as duas chancelarias.

San Tiago Dantas e Míguel Angel Cárcano, chanceler argentino, proferiram uma declaração conjunta entre as chancelarias no dia 15 de novembro de 1961, firmando uma aliança em torno de três temas: a crescente ameaça das explosões nucleares; a crise do “sistema interamericano”; e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a qual estava sendo negociada entre os países subdesenvolvidos do continente. É importante perceber como alguns argumentos de San Tiago Dantas são adaptados e transformados durante a elaboração da declaração conjunta e recebem um sentido novo, o qual pode ser contrastado aos das decisões tomadas pelo chanceler brasileiro e seus embaixadores nas reuniões preparatórias. O destaque é dado aos argumentos que declaram a coexistência entre os dois processos de integração regional, os valores já consolidados do “sistema interamericano” e os novos valores oriundos de “um movimento maior de integração em toda América Latina” (Franco, 2007: 195), a partir do processo de coordenação de decisões.

Para chegar nesse argumento, os chanceleres passaram por uma análise da Guerra Fria. Após uma troca de cumprimentos e de “cordial amizade” entre Brasil e Argentina, San Tiago

Dantas e Miguel Cárcano expressaram “preocupação com os crescentes preparativos bélicos e com o reinício das explosões de armas nucleares”, constatando um “grave estado de tensão” na “situação internacional” naquele momento. Esse era o contexto específico da Guerra Fria, e os chanceleres manifestaram a “profunda reação” que esses testes nucleares causaram “nos povos brasileiro e argentino”, e que essa retomada de testes de armas nucleares “não somente põe em risco a paz mundial, mas também ameaçam as populações de todos os países e constituem verdadeiros delitos contra a humanidade”. Nesse sentido, as duas chancelarias concordaram que havia a necessidade de “um acordo internacional que proíba a continuação de tais experiências, antes da solução integral do problema no desarmamento”, o que declarava que estava em curso uma negociação para a elaboração do Tratado que seria terminado, em 1967, em Tlatelolco, México, a respeito da proibição de armas nucleares no hemisfério. Antes, porém, as duas chancelarias acordaram em uma aliança que previa a cooperação na “realização de negociações necessárias” e adotariam “atitude comum na votação da questão nas Nações Unidas” (Franco, 2007: 195).

Conforme observado, San Tiago Dantas havia afirmado, durante as reuniões preparatórias, que seria fundamental formar a posição da chancelaria brasileira a respeito da “crise no hemisfério” dentro do quadro geral das tomadas de posição, e isso foi fundamental para adequar o problema da “crise bélica nuclear” com a “crise hemisférica”. O ponto em comum encontrado por eles era os meios pacíficos de resolução de conflitos. Por isso, os dois chanceleres concordaram que “no atual panorama internacional, todos os problemas devem ser resolvidos por intermédio de meios pacíficos e, em especial, mediante negociação de que esteja excluída a coação ou ameaça” (Franco, 2007: 195-196). Esse método de solução de conflitos por meio da negociação tinha um sentido próprio para San Tiago, como visto anteriormente, por meio do conceito de “pluralidade”, que ele sustentava ser somente o diálogo capaz de evitar as causas imediatas da violência e, portanto, garantir a paz no “sistema internacional”.

Para completar essa relação entre “contexto internacional” e “crise hemisférica”, os dois chanceleres “reiteraram a firme adesão dos seus países (...) aos princípios da não-intervenção nos assuntos internos e externos dos Estados e da livre autodeterminação dos povos”. No entanto, dirigiram essa defesa contra o “contexto internacional”, procurando evitar a entrada da Guerra Fria no continente. Estenderam suas aplicações, assim, contra a “ingerência de potências extracontinentais nos assuntos hemisféricos” e que Brasil e Argentina buscassem “melhores soluções para as questões continentais, dentro do respeito à

soberania dos países com exclusão de todos os meios que pudessem comprometer a observância do princípio da autodeterminação” (Franco, 2007: 196). Essa defesa de princípios era, igualmente, uma clara crítica aos que afirmavam que, ao defender a autodeterminação de Cuba, estavam permitindo a entrada de uma potência extracontinental hostil ao “sistema interamericano”. Com a defesa geral de princípios, era preciso explicitar que se combatiam todas as formas de intervenção, inclusive a soviética. Esse ponto seria muito importante durante a votação da resolução da Conferência de Punta del Este, como ver-se-á mais adiante.

Além disso, San Tiago e Miguel Cárcano incluíram, ao lado dos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, os “princípios da democracia representativa, expressa através das eleições livres e periódicas, assim como a plena vigência dos direitos e garantias inerentes à pessoa humana” como compromissos do “sistema interamericano” (Franco, 2007: 196). Tratar o princípio da “democracia representativa” como um compromisso mostrava-se uma afirmação que, para Dantas, era incoerente com o que vinha afirmando desde a aprovação da Declaração de Santiago em 1959, isto é, que os princípios da “democracia representativa” eram “aspirações”, e não “compromissos” do “sistema interamericano”. Esse equiparamento somente se explica, nessa declaração, pela ênfase que se estava dando aos argumentos defensivos, para evitar ou defender-se das críticas de que a defesa dos princípios da autodeterminação e não-intervenção, quando aplicáveis ao “caso cubano”, eram incompatíveis com os princípios da democracia representativa dentro do “sistema”. Ao equiparar os três princípios, as duas chancelarias davam um recado de que suas posições a respeito do “caso cubano” eram compatíveis com a integridade do “sistema interamericano” e não representavam uma ruptura e, portanto, uma crise no continente, nem um afastamento de seus valores fundamentais.

Nesse sentido, os dois chanceleres concluíram que tinham “fidelidade aos princípios democráticos e aos ideais da civilização cristã e ocidental”, os quais “compartilhavam com os demais países americanos”, e que, por isso, “era necessário preservar cuidadosamente a unidade continental” por meio da intensificação dos “contatos entre os governos americanos, para coordenar qualquer decisão ou pronunciamento dos organismos regionais” (Franco, 2007: 196). Esse ponto era o mais importante para San Tiago Dantas. Nas reuniões preparatórias, o chanceler e seus embaixadores tinham mostrado preocupação de que a crise no “sistema interamericano” fosse resultado não somente de uma “inovação” no TIAR, mas, também, da discordância, embora minoritária, dos países que compunham o “sistema”. Portanto, “coordenar decisões” era, sobretudo, um argumento para evitar a “crise

hemisférica”, promover a “unidade americana” e a “perfeita estabilidade do regime democrático”, que, embora só fossem “definitivamente consolidados quando superados no continente os problemas apresentados pelo subdesenvolvimento econômico e pela excessiva desigualdade social”, não poderiam ser pensadas, pelos dois chanceleres, sem a “plena vigência” dos “princípios próprios do sistema continental, em especial aqueles definidos na Carta de Bogotá, na Declaração de Santiago e na de São José da Costa Rica” (Franco, 2007: 196).

Embora a coordenação de decisões pressuponha o conceito de “pluralismo”, e possa ser explicado por ele (já que, para se coordenar uma decisão é essencial o diálogo e a troca de ideias e informações), é importante contrastar essa estratégia de integração com a própria estratégia discutida nas reuniões preparatórias. A declaração conjunta entre as duas chancelarias é anterior às últimas duas reuniões de dezembro de 1962, quando o embaixador Araújo Castro sugeriu, e San Tiago Dantas concordou, que a chancelaria brasileira tomasse uma decisão forte e definitiva, e esperasse que as demais chancelarias os seguissem. Essa sugestão igualmente seria dada pelo subsecretário parlamentar Renato Archer, quando afirmou, na ocasião, que uma “condenação formal” não somente evitaria “a impressão de que estamos querendo dividir responsabilidades”, como, igualmente, “marcaria um tipo de comportamento que valoriza o Brasil”, pois “no governo Jânio Quadros, os pronunciamentos eram feitos antes de qualquer consulta” e isso fortalecera a posição da chancelaria, “que tinha uma posição firme e própria a respeito dos assuntos”. Assim, concluiu o subsecretário parlamentar, o chanceler poderia “conversar na base de uma posição que já tem”, e que, se “tentarmos dividir com os outros Estados a responsabilidade, nos enfraquecemos” (Franco, 2007: 230).

Há um contraste entre as duas posições. De um lado, a declaração conjunta afirma que a aliança está baseada na tomada conjunta de decisões, o que implica decidir sobre determinado assunto, como o da Conferência de Punta del Este, com o auxílio e levando em consideração as ideias e sugestões de outras chancelarias; por outro lado, a chancelaria brasileira planejava tomar uma decisão unilateral a respeito do assunto, sem consultar as demais chancelarias. Como entender esse contraste? De certa forma, coordenar decisões com as demais chancelarias não era incompatível, na visão de San Tiago e de seus embaixadores, com a tomada de posição em política externa de forma independente. De fato, com a posição já tomada, eles poderiam, então, convencer os interlocutores a aderirem à causa brasileira. Ou então, estrategicamente, ao tomar uma posição sobre um assunto, tornavam público que

somente algumas questões eram negociáveis, limitando, assim, as possibilidades de aliados em troca de segurança e estabilidade na política interna.

Por fim, San Tiago Dantas e Miguél Cárcano introduziram, no parágrafo oitavo da declaração conjunta, a ideia da integração latino-americana – essa era uma nova tendência do pensamento diplomático brasileiro, especialmente após os estudos da Comissão Econômica Permanente da América Latina (CEPAL) – que servia como ponte de ligação entre, de um lado, a necessidade de “coordenação de decisões” e, de outro, a negociação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) que ocorria em paralelo. Os dois chanceleres concluíram que havia um “movimento maior de integração de toda américa latina” e que uniriam a “política continental e seus recursos econômicos para melhor colaborar no desenvolvimento de outras nações irmãs”, isto é, “aquelas que se encontram em estágio menos avançado do progresso econômico” (Franco, 2007: 197). Assim, após explicarem como seria formada a ALALC, concluíram a declaração conjunta afirmando que a

ação coordenada é a melhor garantia da crescente importância internacional do Brasil e da Argentina e da execução de uma política na qual os países do sul do continente façam ouvir seus pontos de vista próprios quando do tratamento de qualquer problema mundial (Franco, 2007: 197-198).

Assim surgia, a despeito de uma intenção deliberada, o início de uma mudança no pensamento diplomático brasileiro a respeito da inserção internacional do Brasil, que deveria focar-se no sucesso de uma coordenação de decisões com os países do sul e evitar dar publicidade aos fracassos das estratégias com o norte do hemisfério. Do modo como foi elaborada a declaração conjunta entre as duas chancelarias, é compreensível a relação que se fez entre a Conferência de Punta del Este e o “latino-americanismo”.

Após o sucesso da aliança que culminou na declaração conjunta com a chancelaria argentina, Fidel Castro fez o discurso de filiação ideológica ao marxismo-leninismo e San Tiago Dantas reuniu-se com seus embaixadores para as últimas duas reuniões preparatórias, conforme visto anteriormente. As estratégias de negociação foram refeitas, novos argumentos foram adicionados e outros modificados, o que exige, agora, que se observe o terceiro e último episódio de negociação externa antes da Conferência. Ele ocorreu no dia 12 de janeiro de 1962, no Itamaraty, quando San Tiago Dantas reuniu os chefes das missões diplomáticas dos países que compunham a OEA para esclarecer e firmar, de modo definitivo, as posições do governo brasileiro. Esse foi o momento em que as estratégias para conferência, no âmbito externo, estavam assentadas no esquema proposto por San Tiago, o qual consistia na tomada

firme de posição e enquadrá-la no contexto geral das demais decisões. O caminho em direção ao conflito entre os países americanos, embora não tenha sido escolhido por San Tiago, é o pano de fundo no qual o chanceler brasileiro expôs sua posição e buscasse convencê-los a respeito do “Plano Fino”. Nessa alocução, Dantas acrescenta ao conjunto de argumentos o dever das chancelarias em garantir a paz e apresenta, pela primeira vez, seu plano de um estatuto de obrigações negativas para Cuba.

A primeira questão que o chanceler brasileiro expôs para os chefes das missões diplomáticas, foi o argumento do dever das chancelarias para garantir a paz. Ele afirmou que “não há chancelaria que não considere, nos dias de hoje, a preservação da paz mundial a primeira de suas responsabilidades”, e argumentou que era “natural que os nossos atos e atitudes nos preocupem, acima de tudo, pela contribuição que podem trazer ao aumento e à redução das tensões internacionais”. Concluiu, então, pela possibilidade de a Conferência de Punta del Este seguir tanto uma quanto a outra direção, mas era de

suma importância que na próxima Reunião de Consulta não se tomem resoluções suscetíveis de trazer desenvolvimentos ulteriores, desfavoráveis à paz mundial e mesmo à política do hemisfério, de gerar inquietações maiores que as de hoje, ou debilitar o sistema interamericano, enfraquecendo a posição do Ocidente (MRE, 1962: 31).

A ideia da função das chancelarias na manutenção da paz foi, de fato, uma ampliação do argumento da crise no “sistema interamericano”. Durante as reuniões preparatórias, San Tiago Dantas e seus embaixadores compreenderam de várias formas a dimensão da “crise”, desde a “inovação” no TIAR até a discordância entre os países nas votações sobre a Conferência. Eles argumentaram, também, que as medidas tomadas na Conferência, se não fossem acompanhadas de segurança jurídico-institucional, poderiam radicalizar ainda mais a situação já delicada nas disputas políticas internas dos países subdesenvolvidos do continente, gerando ambientes propícios à infiltração de movimentos revolucionários. Portanto, na declaração que fez aos encarregados dos negócios exteriores, o chanceler brasileiro sistematizou todas as três causas da possível crise em torno da ideia de que as chancelarias tinham como “a primeira de suas responsabilidades” a manutenção da paz.

Para dar força à ideia de manutenção da paz, San Tiago tocou em um assunto que ele vinha tentando evitar em suas manifestações externas: entrar no mérito da “questão cubana”. Após o discurso de filiação ideológica de Fidel Castro, tomar uma posição a respeito da revolução cubana e de seu ingresso no socialismo soviético era inevitável. Como discutido anteriormente, o chanceler brasileiro tinha uma visão que não era nem positiva nem negativa a

respeito de Cuba, mas, sim, pragmática: Cuba era, para San Tiago, um “caso” a ser resolvido, não uma situação a ser condenada ou a ser exaltada.

Essa posição pragmática era uma solução que ele encontrou ao problema de como engajar-se no polêmico debate sobre aquele país, como visto anteriormente, o que evitava, portanto, tomar uma posição que poderia enfraquecer, no âmbito externo, as chances de aprovar seu “Plano Fino”. Dessa maneira, o chanceler lembrou aos chefes de missão diplomática que o “governo brasileiro exprimiu, por mais de uma vez, seu pesar por ver o regime cubano apartar-se por sua livre e espontânea vontade dos princípios da democracia representativa” e que essa “evolução do regime revolucionário” causou, “como era inevitável, uma profunda divergência, e mesmo incompatibilidades, entre a política do Governo de Cuba e os princípios democráticos, em que se baseia o sistema interamericano” (MRE, 1962: 31).

San Tiago, então, tornou as duas ideias interligadas, já que era preciso relacionar sua proposta de manutenção da paz com uma visão acerca da revolução cubana. Com isso, afirmou que “qualquer ação internacional em relação a Cuba, daí resultante [da Conferência] para ser legítima e eficaz deve estrita observância aos princípios e normas de Direito Internacional”, além de não poder deixar “de ser orientada pelo propósito construtivo de eliminar os riscos eventuais que a presença de um regime socialista no Hemisfério venha a representar”. Esses riscos eram um perigo “para o funcionamento do sistema regional” e “para as instituições dos países vizinhos” (MRE, 1962: 31). Assim, San Tiago introduziu mais um aspecto para a crise do “sistema interamericano”: ela seria causada, também, pela existência de um regime socialista no hemisfério.

O reconhecimento dessa incompatibilidade, além de uma posição que o chanceler e seus embaixadores haviam discutido e concordado internamente, era uma sinalização para aquelas chancelarias dos países da América Central, bem como da Colômbia e dos Estados Unidos, de que a proposta brasileira não era protetiva ao regime socialista cubano, mas, sim, buscava a integridade e estabilidade do “sistema interamericano”. Esse reconhecimento era o caminho mais rápido, acreditava o chanceler, para obter simpatia a sua proposta.

Era preciso, ele sugeria, que a solução buscada na Conferência de Punta del Este apresentasse a diminuição, ao invés de aumentar “os ódios e prevenções, que têm tornado cada dia mais tenso e dramático o antagonismo entre Cuba e outros Estados” (MRE, 1962: 31-32). Portanto, San Tiago concluiu a respeito do país caribenho, que acreditava que não estava em seu interesse “ficar muito tempo fora do sistema que contribuiu para construir” e

que esse país retornaria por “fatores geopolíticos”, os quais “condicionam estreitamente a vida das nações, e Cuba, por sua cultura, tanto quanto pelos imperativos de sua economia” há de “retornar ao ecúmeno democrático americano, por uma evolução natural superior às paixões políticas e ideológicas” (MRE, 1962: 32). A solução passava, indicava San Tiago, pelo reingresso natural do país ao “sistema”, e não pelo seu isolamento artificial ou derrubada militar do governo revolucionário.

O chanceler brasileiro, então, passou a criticar as “soluções” previstas para o problema, apresentadas ou cogitadas pelas consultas que havia feito ao longo do período. As três propostas estavam divididas em duas categorias. Na primeira, estavam as “fórmulas intervencionistas ou punitivas, que não encontram fundamento jurídico, e produzem como resultado prático apenas o agravamento das paixões e a exacerbação das incompatibilidades”. Era a proposta do “Plano Lleras” de aplicar sanções, a qual San Tiago desqualificou como uma resposta inadequada por três motivos: em primeiro lugar, uma ação militar, mesmo coletiva, caracterizar-se-ia intervenção e, portanto, contrária ao funcionamento do “sistema”; em segundo lugar, provocaria uma reação na “opinião pública latino-americana” que desestabilizaria os governos dos países do continente e terminaria com a amizade continental, a qual era “essencial à própria existência do sistema interamericano”; por fim, acrescentou que “no plano mundial, seria de recear que retaliações em outras áreas viessem a deteriorar, ainda que temporariamente, as condições conjunturais da paz” (MRE, 1962: 32). Neste sentido, Dantas condenava a intervenção militar contra Cuba, para os representantes dos países americanos, devido a seus prováveis resultados políticos, como a desestabilização política dos países subdesenvolvidos do continente ou o risco de prejudicar a paz, e não apenas por questões jurídico-institucionais, como a observância às normas de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados.

Na segunda categoria de “soluções” estavam as chamadas “fórmulas evasivas, insinceras”, as quais, segundo ele, “pedem o que previamente já se sabe que terá de ser desatendido ou recusado” e que, por isso, elas “não contam com a nossa simpatia” (MRE, 1962: 32). Essas eram propostas menos radicais que a intervenção militar, tais como sanções econômicas e o rompimento de relações diplomáticas, embora fossem igualmente problemáticas. O chanceler brasileiro as desqualificou iniciando pelas sanções econômicas, que eram “um remédio juridicamente condenável, nos termos do art. 16 da Carta [de Bogotá], e politicamente inidôneo”, e justificou: “o comércio de Cuba com a América Latina não tem passado, em média, de 4,5 % do volume global das exportações [desse país] e 9% [de suas]

importações” (MRE, 1962: 33). Esses números sugeriam que a aplicação de sanções por parte dos demais países do hemisfério pouco representavam na economia cubana e, por isso, eram ineficazes. Já o rompimento das relações diplomáticas, “que se explica no quadro geral das relações bilaterais”, era inaceitável porque “diminuiria a capacidade de influir sobre o Governo com que se rompe, tiraria aos dissidentes o recurso humanitário do asilo e deslocaria do plano continental para a área de litígio entre Ocidente e Oriente a questão cubana”, isto é, uma situação contrária aos interesses do continente, porque, segundo o chanceler, “estimaríamos que ela não transcendesse os limites do Hemisfério” (MRE, 1962: 33).

Após criticar as “soluções”, San Tiago introduziu aos chefes das missões diplomáticas as linhas gerais de sua proposta para a Conferência. Afirmou que era “pelas vias da ação diplomática” que as delegações encontrariam os meios legítimos e eficazes de “preservar a integridade do sistema democrático regional, em face de um Estado que dele se afasta, configurando seu regime como socialista”. O único modo para isso acontecer, ele argumentou, era respeitando a independência desse Estado, pois “não é menor a soberania dos Estados americanos do que a de quais outros Estados”, fossem eles socialistas ou não (MRE, 1962: 33). Era a defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção em assuntos internos que davam as primeiras delimitações para a apresentação do “Plano Fino” aos chefes das missões diplomáticas.

No entanto, eles não eram os únicos princípios a serem preservados. San Tiago ponderou que esse respeito absoluto aos princípios não significava que as delegações dos Estados americanos nada pudessem fazer a respeito do “caso cubano”. Ele argumentou, em linhas gerais, que era “certo que um Estado, ao afastar-se dos princípios e objetivos em que se funda a comunidade de Estados democráticos do Hemisfério, não pode deixar de aceitar que lhe seja proposta a adoção de certas obrigações negativas, ou limitações”. O chanceler brasileiro justificou essas limitações de participação como obrigações que eram, “na verdade, indispensáveis para que o sistema de segurança dos Estados americanos seja preservado”, como, também, para que “suas instituições e governos fiquem a salvo de qualquer possibilidade de infiltração subversiva ou ideológica, que constitui, aliás, forma qualificada de intervenção” (MRE, 1962: 33).

A estratégia do chanceler era colocar a proposta como um meio-termo entre, de um lado, aqueles que percebiam o terror da revolução cubana, e, de outro, aqueles que viam na revolução algo a ser preservado e louvado; ao mesmo tempo em que condenava

veementemente, como intervenção, as ingerências revolucionárias nos outros países. Era uma resposta que buscava unir as diferentes percepções sobre a Conferência de Punta del Este em uma expressão do conceito político do “pluralismo”, e que encontrava “razão de ser no propósito de conciliar o respeito pela soberania dos Estados e pelo seu direito de autodeterminação com a defesa de integridade do sistema interamericano”, por este estar “baseado em princípios comuns, entre os quais se incluem os da democracia representativa, e em compromissos jurídicos, entre os quais sobressaem os de assistência recíproca definidos no Tratado do Rio” (MRE, 1962: 34). Essa necessidade de colocar a proposta brasileira como um meio-termo entre propostas rivais explica o porquê de Dantas não se limitar à defesa dos princípios da autodeterminação e da não-intervenção, pondo em igual importância princípios que pareciam estar em conflito ou que eram a justificativa que as delegações colombiana e norte-americana usavam para a convocação da reunião de consulta, isto é, que existia uma incompatibilidade entre a autodeterminação, não intervenção e a democracia representativa.

A exposição aos chefes das delegações, conjuntamente com os esforços da chancelaria brasileira em buscar aliados para a Conferência, teve resultado quando, nos dias 17 e 18 de janeiro de 1962, as chancelarias do Brasil e do México reuniram-se para acordar posições comuns para Conferência. No dia seguinte, foi publicada uma nota na qual os dois chanceleres “reafirmaram o seu mais firme apoio aos princípios fundamentais da democracia representativa, de não-intervenção e de autodeterminação dos povos”, além de concordarem na “necessidade de não poupar esforços para o fortalecimento da Organização dos Estados Americanos mediante a fiel observância dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados Membros” (MRE, 1962: 205). Essa declaração conjunta poderia ser considerada uma vitória da diplomacia de alianças de San Tiago Dantas, no sentido de que, durante as reuniões preparatórias, não havia certeza se a chancelaria mexicana iria ou não coordenar decisões com a brasileira, já que mantinha uma forte linha independente, votando, inclusive, contrariamente à realização da Conferência. A delegação brasileira tinha absterido para evitar que a dissidência pudesse criar a crise na OEA. Assim, ao firmar uma aliança com a chancelaria mexicana, o chanceler brasileiro esteve menos preocupado, durante a Conferência, com a linha radical e confrontacionista que o ministro Manoel Tello tinha já mostrado a respeito da convocação da reunião de consulta.

Esses eventos de negociação externa para a Conferência de Punta del Este acentuam algumas questões a respeito das ideias do pensamento diplomático do chanceler brasileiro, e de como as expor para as chancelarias dos Estados americanos. Em primeiro lugar, não havia

muita diferença entre o que se discutia internamente, como visto nas reuniões preparatórias, e os argumentos utilizados por San Tiago em suas comunicações. Os argumentos principais, como a defesa do “sistema interamericano” e o receio de que uma mudança negativa em seu funcionamento político-institucional poderia ocorrer na Conferência, eram expostos com a mesma desenvoltura tanto interno quanto externamente.

Essa ideia estava presente nesses três episódios, embora exposta de forma diferente devido ao momento em que se encontrava a negociação. Na carta ao chanceler colombiano, a ameaça de crise no “sistema interamericano” foi exposta como resultado da falta de coesão interna entre os membros do “sistema”, bem como devido às pressões da “opinião pública” que os governos estavam recebendo em seus países, bem como resultado de uma mudança no funcionamento da TIAR. Na declaração conjunta entre as duas chancelarias, a crise no “sistema interamericano” foi compreendida em conjunto com o momento de tensão nuclear da Guerra Fria, no qual o ponto de intersecção era o risco de ignorarem o modo pacífico de solução de conflitos e a necessidade de coordenação de ações para a integração entre os países da América, seja no plano político com a OEA, seja no plano econômico com a ALALC. Na alocução aos chefes das missões diplomáticas, igualmente a ideia de crise no “sistema” era predominante, e ela foi interpretada como uma ameaça à paz mundial, bem como a entrada da Guerra Fria nos assuntos dos Estados americanos e o conseqüente fim da solidariedade continental, além das demais preocupações em relação à ameaça à integridade institucional do TIAR e dos princípios político-jurídicos da autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos e democracia representativa na OEA.

Em segundo lugar, haviam as ideias de apoio no intento de San Tiago em evitar a crise no “sistema interamericano”. A ideia de “amizade” nos assuntos americanos, presente tanto na carta ao chanceler colombiano quanto na declaração conjunta, era importante, embora tenha sido silenciada na alocução aos chefes das missões diplomáticas, e substituída pela ideia de que era dever das chancelarias resguardar a paz mundial. Havia, também, a teoria geral de segurança militar para “países militarmente fracos”, em um esboço de estratégia que se adequava à teoria geral do desenvolvimento dos instrumentos político-jurídicos da OEA, que era a base, segundo afirmou San Tiago nas reuniões preparatórias, do “Plano Fino”. Essas teorias gerais parecem ser as ideias mais interessantes nessa fase de negociação externa – em termos de inflexão de pensamento diplomático –, embora a diferença entre “aspiração” e “compromisso” no “sistema interamericano” tivesse sido silenciada em todos os episódios de negociação externa até então, pois os princípios da autodeterminação e não-intervenção em

assuntos externos, os quais eram considerados “compromissos”, apareceram em igualdade com os princípios da democracia representativa da Declaração de Santiago, que eram apenas “aspirações”. Esse era a única diferença entre o que se discutia nas reuniões preparatórias e o que San Tiago Dantas argumentava externamente.

Essa equiparação entre princípios pode ser explicada pela necessidade de San Tiago em mostrar que o seu “Plano Fino” fosse o mais adequado para tratar o “caso cubano” do que as propostas que estavam circulando entre as chancelarias. Por isso, mostrava não haver incompatibilidade entre defender todos os princípios, mesmo que acreditasse que parte deles não fossem obrigatórios, do que se prender somente aos princípios da autodeterminação e da não-intervenção e perder a possibilidade de convencer seus interlocutores da racionalidade da proposta brasileira. Enquanto o debate acontecia em torno do conflito de princípios, opondo democracia representativa a não-intervenção e autodeterminação, San Tiago procurava mudá-lo para que o conflito fosse compreendido entre a defesa de todos os princípios contra a desintegração do “sistema interamericano”. Portanto, a ideia de que o regional se sobrepuja ao internacional ainda mantinha-se firme na argumentação do chanceler, embora a ideia de uma divisão entre o norte e o sul da América estivesse já presente, como mostra o uso do conceito de latino-americano e a necessidade expressa por San Tiago de compatibilizar os dois modos de integração.

3.3 San Tiago e a oposição nacional: as estratégias internas de negociação

No dia 16 de janeiro de 1962, quatro dias após a alocução de San Tiago Dantas aos chefes das missões diplomáticas dos Estados americanos, o jornal *O Globo* publicou uma nota assinada por quatro ex-titulares do Ministério das Relações Exteriores, José Carlos Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horário Lafer. Todos tinham sido chanceleres de pelo menos um dos governos que datavam de Getúlio Vargas, Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek. A nota apresentava uma crítica às posições do governo parlamentarista de João Goulart, Tancredo Neves e San Tiago Dantas para a Conferência de Punta del Este.

Os ex-chanceleres criticaram veementemente o governo, e, por isso, houve uma resposta de San Tiago Dantas no dia seguinte. Como visto nas reuniões preparatórias, o chanceler e seus embaixadores estavam muito preocupados com as pressões da “opinião

pública”, isto é, com o que se escrevia nos jornais e o que se discursava no Congresso Nacional a respeito da adequação ou não da posição do governo a respeito da Conferência. A crítica dos ex-chanceleres, portanto, apresentava-se como um grave problema para ele e deveria ser respondida, caso contrário, poderia haver uma acusação de fraqueza contra o governo a partir da inserção internacional do Brasil em Punta del Este – colocando em perigo o arranjo parlamentarista que mantinha João Goulart, naquele momento, como Presidente. Além disso, era uma oportunidade para San Tiago dialogar com uma oposição que não tinha uma discordância tão forte com suas ideias, como o tinha uma parte da UDN.

De modo geral, o objetivo da nota publicada no jornal *O Globo* era mostrar os equívocos da posição do governo brasileiro em manter o que os ex-chanceleres chamaram de uma “neutralidade” em relação a Cuba comunista, por meio de uma “posição teórica” de fidelidade aos princípios da autodeterminação e não-intervenção. Para isso, propuseram que a posição mais adequada para o Brasil, bem como para todos os demais países americanos, era a proscricção de Cuba da OEA, por meio do rompimento coletivo das relações diplomáticas, enquanto durasse a “ditadura fidelista” (MRE, 1962: 43). Esse era um tema que San Tiago havia discutido nas reuniões preparatórias, e, brevemente, na alocução aos chefes das missões diplomáticas no Itamaraty. O chanceler brasileiro contrapôs os argumentos e reafirmou suas posições em relação à Conferência, afirmando que a defesa desses princípios era não somente compatível com a democracia, mas, também, o fundamento dela, e que o governo descartava o rompimento das relações diplomáticas com Cuba ou o seu afastamento da OEA porque pretendia-se resolver o “caso cubano” trazendo este país de volta ao “sistema” e ao convívio democrático (MRE, 1962: 43-44). Era uma argumentação que ele já tinha utilizado em outras ocasiões, embora houvessem algumas questões diferentes, pois o debate ocorria em termos distintos.

A primeira discussão foi colocada em torno da ideia de quem tinha autoridade para tomar uma posição adequada, ou racional, em política externa. Por isso, a nota iniciou com a afirmação de que era assinada por quatro “ex-titulares da Pasta das Relações Exteriores” do Brasil (MRE, 1962: 39). Esses quatro ex-chanceleres tinham exercido o cargo em diferentes governos: José Carlos de Macedo Soares, dos governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek; João Neves da Fontoura, nos governos Eurico Gaspar Dutra e Getúlio Vargas; Vicente Ráo, no governo Getúlio Vargas; e Horácio Lafer, no governo Juscelino Kubitschek. Todos experientes em tomada de decisão em política externa e, por consequência, com suposta autoridade para distinguir uma boa de uma má decisão.

Ela fazia referência, ainda, a um quinto ex-chanceler, o Ministro Raúl Fernandes, que não a tinha assinado. Segundo os ex-chanceleres, “a falta de assinatura não indicava dissentimento, mas simples abstenção, que ele considerou de rigor, pois é membro da Comissão Jurídica Interamericana” (MRE, 1962:39). Ao fazer esse esclarecimento, eles buscavam reunir todo o prestígio e autoridade possível em sua nota para conferir à crítica que dirigiam às posições de Dantas uma maior validade e aceitação perante o público. Perelman chamou esses “argumentos influenciados pelo prestígio” de “argumento de autoridade”, o qual “utiliza atos ou juízos de uma pessoa ou de um grupo como meio de prova a favor de uma tese” (2005: 347-348). Ao acrescentarem o ex-chanceler Raúl Fernandes, quando já haviam todos os demais assinado a nota, eles faziam crer que San Tiago, por mais que se esforçasse, era incapaz de tomar uma boa decisão porque não tinha experiência na função e era desacreditado por toda a tradição e experiência do Itamaraty.

O Ministro Raúl Fernandes, portanto, foi consultado a respeito da nota porque foi ex-chanceler dos governos de Eurico Gaspar Dutra e Café Filho, o que completaria a sequência de Ministros dos, então, últimos cinco governos. Além disso, ser “Assessor da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações [Exteriores]” conferia a ele uma autoridade superior a respeito do assunto, já que ele poderia “ser chamado, nessa qualidade, a emitir juízo sobre a questão a ser tratada em Punta del Este” (MRE, 1962:39). A suposta concordância do ex-chanceler e então Assessor da Reunião de Consulta, apesar da ausência de assinatura, conferia maior respaldo aos argumentos dos demais ex-chanceleres.

A ideia de autoridade para tomar uma decisão adequada, isto é, ter experiência ou prestígio para isso, completava-se ao final da nota, quando os ex-chanceleres lembraram de suas passagens como Ministros e afirmaram que

havendo exercido a direção da Chancelaria em épocas difíceis, tendo representado nosso País em importantes conferências internacionais, julgamos que os frutos dessa experiência constituam título suficientes ao apelo que ora dirigimos aos nossos governantes (MRE, 1962:43).

Com base em suas experiências pretéritas, os ex-chanceleres sentiam-se autorizados a emitir uma nota contestando a posição brasileira e indicando o melhor caminho a ser seguido pelo governo na Conferência de Punta del Este. Essa posição, no entanto, poderia parecer oportunista ou com interesses políticos ocultos frente ao público, por isso os ex-chanceleres adiantaram-se às críticas e fizeram uma ressalva de suas “intenções”, afirmando que estavam apenas “compentados da gravidade da situação das Américas, sem a menor preocupação de

política interna ou partidária”, e, devido a isso, “ousamos pedir, por intermédio do ilustre Chanceler San Tiago Dantas, ao Primeiro Ministro Tancredo Neves, ao Gabinete e ao Chefe da Nação, que recebam este testemunho como cooperação sincera e desinteressada (MRE, 1962:39-40).

No dia seguinte, San Tiago respondeu a essa crítica contrapondo-a de um modo sutil. Eles baseavam a necessidade de revisão da posição brasileira a partir de suas experiências no cargo, Dantas procurou encontrar, nestas mesmas experiências, justificativa para a manutenção da decisão do governo. Ele afirmou, então, que “rememorando os atos que praticaram durante os seus anos de gestão da Chancelaria, verifico que estamos procurando os mesmos objetivos”, e, concluiu, se havia divergências entre eles, não era por falta de coerência entre a atual chancelaria e o passado que eles representavam, mas, sim, “porque certa modificação de perspectiva sempre se produz, por mais experimentado que seja o estadista, quando considera os assuntos de Estado sem a imediata responsabilidade de decidilos” (MRE, 1962: 39).

San Tiago Dantas defendeu, de certa forma, a ideia de que havia autoridade para uma boa ou má decisão em política externa, mas discordava dos ex-chanceleres de que ela era resultado de um prestígio ou experiência no cargo de Ministro. Ao contrário, acreditava que eles tinham essa autoridade porque usaram boas ideias para resolver os problemas que enfrentavam. Essa é uma conclusão importante, porque ele os citou como fonte durante sua resposta. Assim, afirmou que não estava rompendo com a tradição da política externa brasileira quando decidiu suas posições para a Conferência, pois “nossos melhores exemplos vamos encontrá-los nos arquivos do Itamaraty, enriquecidos por atos que, muitos deles, estão creditados pelo país a alguns dos ex-chanceleres signatários do documento” (MRE, 1962: 44).

Essa era uma resposta estratégica para se defender das acusações dos ex-chanceleres. No contexto de instabilidade política, o questionamento à autoridade do chanceler, vindo de uma nota pública assinada pelos últimos ministros das relações exteriores, poderia agravar ainda mais o problema já delicado do regime parlamentarista. A crítica afetava toda a sua estratégia de negociação interna, a qual era dirigida ao público ressaltando a coerência e a racionalidade da solução proposta por ele, como discutido internamente com os seus embaixadores. Portanto, citá-los como fonte, como Dantas propôs, era uma saída interessante para o constrangimento causado.

A segunda discussão trazida pela nota dos ex-chanceleres centrou-se na ideia de que o Brasil tinha uma identidade nacional, isto é, uma série de características (a ausência de “pendências com vizinhos próximos ou distantes” e a falta de aspiração “hegemônica ou predominância” sobre outros países) que eram oriundas de sua história, e, por consequência, havia um dever para com o “sistema interamericano”. Esse, em linhas gerais, se impunha como uma condição da qual o Brasil não poderia, por sua origem e características históricas, imiscuir-se dentro do hemisfério. Os ex-chanceleres argumentavam que era esse dever a determinar a inserção internacional do país, já que “até agora, o Brasil foi sempre defensor infatigável do sistema interamericano”. A identidade nacional, para os ex-chanceleres, era uma identidade ligada ao “pan-americanismo”, pois o país era o “sustentáculo” dessa “grande obra esboçada por Bolívar que estruturou-se em Congressos e Conferências, sob a forma de tratados, resoluções e declarações” que eram, por fim, “formalizados na Carta de Bogotá”, a qual era “a base institucional da nossa efetiva colaboração” (MRE, 1962: 40). Na nota dos ex-chanceleres, o “pan-americanismo” e o “sistema interamericano” relacionavam-se reciprocamente, o primeiro como movimento político que dera origem ao outro como arcabouço político-institucional.

A ideia do “pan-americanismo” tinha sido tratada de modo periférico pelo chanceler nas reuniões preparatórias, quando a utilizou para designar uma das causas do “Plano Lleras” em relação à Conferência. Como explicado, esse conceito tinha um significado diferente conforme era empregado, tanto de um modo positivo, como por John Caspar Dreier sobre a OEA e Affonso de Toledo Bandeira de Mello sobre o modelo de pensamento continental, ou de um modo negativo, semelhante ao de Paulo de Castro a respeito do imperialismo norte-americano na América Latina. Os ex-chanceleres, de um modo positivo, usavam o “pan-americanismo” para chegar ao dever da chancelaria brasileira em defender o “sistema interamericano”, mas qual seria esse dever? A resposta que eles deram na nota do jornal era a luta contra o “totalitarismo”. Os chanceleres afirmaram que o “Pan-Americanismo aspira atingir dois objetivos fundamentais”, os quais eram “a consolidação dos regimes democráticos e da liberdade e a proscricção de todos os regimes totalitários que suprimem a independência das nações e os direitos da pessoa humana”, e concluíram que, portanto, “não foi por outros motivos que nos batemos contra o nazi-fascismo: ele se propunha a dominar o mundo e absorver a soberania dos demais povos” (MRE, 1962: 40).

Foi a partir dessa conceituação de “totalitarismo” como uma forma de governo que busca a dominação global e suprime as liberdades e direitos da pessoa humana, que os ex-

chanceleres concluíram ser o socialismo soviético um regime hostil ao “sistema interamericano”, e, portanto, incompatível com os valores “pan-americanos” da OEA²⁴. Essa incompatibilidade, disseram os ex-chanceleres, foi assegurada em “repetidas conferências plenárias”, nas quais os Estados americanos “formularam resoluções e declarações, assumindo compromissos contra o totalitarismo, e se obrigaram a combatê-lo e a impedir a infiltração fascista ou soviética nesse Hemisfério” (MRE, 1962: 40). Os ex-chanceleres citaram os encontros americanos em que esses compromissos foram assumidos, iniciando pela constituição da OEA em Bogotá (1948), passando por “Caracas (1954), pelas Reuniões de Washington (1951), Santiago do Chile (1959) e San José da Costa Rica (1960)”, concluindo que “em todas essas oportunidades foram condenadas como subversivas as atividades do movimento comunista (...). Em consequência, dentro do sistema continental não é admissível um Estado comunista ou vinculado às potências comunistas” (MRE, 1962: 40-41).

Os ex-chanceleres, então, afirmaram que, por Fidel Castro ter tornado a revolução cubana “marxista-leninista” por meio do discurso de filiação ideológica, ele tinha feito o regime cubano ser, por consequência, “totalitário” e incompatível com o “pan-americanismo” e com a OEA. Isso ocorreu, segundo afirmaram, “a pouco e pouco”, quando Fidel Castro foise “distanciando dos compromissos assumidos por seus país, chegando a renegar todos os trabalhos e convenções vigentes”, e, por isso, tinha “instaurado na ilha um regime de discricionarismo e formulado, a certa altura, a seguinte declaração: ‘em Cuba não haverá mais eleições’”, o que concluíram ser “a proclamação da ditadura perene” que tinha tornado “Cuba uma país egresso do concerto interamericano, com o qual quebrou todos os laços e ligações” (MRE, 1962: 41). Além disso, os ex-chanceleres acusavam Castro de pretender “estender a rede comunistas a toda a América Latina, exportando-nos a sua doutrina revolucionária” (MRE, 1962: 43). Todavia, esses não eram os únicos motivos, segundo os ex-chanceleres, para o governo de Fidel Castro ser considerado egresso do “sistema interamericano”. Sua caracterização “totalitária” era completa, pois argumentaram que

²⁴ O uso do conceito de “totalitarismo” apresentava um grande debate a respeito das formas de governo no séc. XX, e expõe a opção política por trás das afirmações dos ex-chanceleres. Esse debate tem suas origens no imediato pós-guerra, que tinha na Guerra Fria ao estilo da Doutrina Turman uma estratégia política internacional. Essa doutrina procurava a contenção da expansão soviética para os países vulneráveis, o que prescrevia uma lógica de confronto e impedia qualquer forma de convivência ou coexistência entre a forma de governo democrática e a “totalitária”. Esse debate tinha a contribuição teórica da Hannah Arendt em seu livro de 1951, Origens do Totalitarismo, no qual buscava mostrar uma relação de proximidade entre o regime nazi-fascista e o regime socialista soviético. Além dela, outro teórico contribuiu para o debate, o filósofo político Frederick Hayek, no seu livro O Caminho para a Servidão, de 1944, no qual também equiparava, embora por motivos distintos, a forma de governo socialista ao nazi-fascismo.

ao lado dessa notificação [de filiação ideológica] ao mundo, fez fuzilar adversários, suprimiu todas as formas de manifestação da liberdade de pensamento, extinguiu a liberdade de imprensa, perseguiu e deportou um bispo e numerosos sacerdotes católicos e praticou violência contra as prerrogativas da pessoa humana (...). Instituído um Estado dito socialista, aliou-se às potências comunistas como a URSS e a China Vermelha (MRE, 1962: 41-42).

Em sua resposta, San Tiago Dantas evitou responder explicitamente ao argumento da identidade nacional “pan-americana”. Não há elementos, porém, para concluir que essa evasiva resultasse de uma concordância ou discordância com o seu significado. Conforme havia discutido internamente nas reuniões preparatórias, pronunciar-se sobre essa questão faria com que participasse de uma polêmica que acreditava ser desnecessária; além disso, o conceito de “pan-americanismo” pertencia, no debate, ao discurso político de uma parte da oposição, ligado à “Operação Pan-Americana” do governo de Juscelino Kubitschek, no qual José Carlos Macedo Soares e Horácio Lafer haviam sido chanceleres. Como visto anteriormente, a ideia de um movimento político “pan-americano” não fazia parte do vocabulário nem do pensamento diplomático de San Tiago Dantas, apesar de usar o conceito correlato de “sistema interamericano”, bem como o de “amizade continental”, de forma positiva. Nesse sentido, San Tiago Dantas concordou com o ex-chanceleres de que havia “um firme propósito” de “preservar no Hemisfério a unidade democrática”, embora esse “propósito” não adviesse de uma identidade nacional, mas, de outro modo, de um dever exigido pelas responsabilidades do cargo de chanceler (MRE, 1962: 40). Essa ideia era adequada ao que vinha argumentando, em sua resposta, sobre a responsabilidade do cargo na decisão em política externa, como também externamente, quando argumentou que a paz era a primeira das responsabilidades de uma chancelaria.

Foi devido à reponsabilidade de busca pela paz que San Tiago elogiou “com satisfação” que os “quatro ex-chanceleres aplaudem a posição em que se fixou o Brasil, de irrestrita fidelidade aos princípios de não-intervenção e autodeterminação”, os quais, argumentou, “desaconselhavam, por exclusão inevitável, a ‘intervenção pela força’ na República de Cuba” (MRE, 1962: 39-40). E concluiu que “não poderia ser de outro modo”, porque, “se pensássemos, aliás, de outro modo, teríamos deixado de ser democratas, pois a vontade de uma nação não pode ser substituída, na escolha de seu regime, pela de nenhum outro Estado ou Organismo Internacional” (MRE, 1962: 40). Para fundamentar seu argumento, citou que, em um

documento recente, de outubro de 1959, que consta com a assinatura prestigiosa do Delegado do Brasil, Doutor Raul Fernandes, o Comitê Jurídico Interamericano enumerou, em caráter explicativo, os casos de violação do princípio da não-

intervenção, entre eles incluiu ‘os atos pelos quais um Estado diretamente se opõe a que prevaleça em outro determinada forma ou composição de Governo’ (MRE, 1962: 40).

Assim, Dantas eximia-se, também, a respeito de um julgamento sobre Cuba. A questão de ser ou não o regime cubano um “totalitarismo” perdia importância, para ele, porque não cabia avaliar positiva ou negativamente o regime cubano frente aos princípios da autodeterminação e não-intervenção em assuntos internos, não obstante, após a filiação ideológica de Fidel Castro, o chanceler e seus embaixadores concordassem dos efeitos negativos dessa situação perante a estabilidade do “sistema interamericano”.

Embora San Tiago tenha afirmado que os ex-chanceleres concordavam com a defesa “irrestrita” dos princípios da autodeterminação e não-intervenção, eles defendiam, na nota, suas relativizações frente às declarações, resoluções e aos tratados que previam a incompatibilidade do comunismo e do socialismo com a OEA e o “pan-americanismo”. Por isso, afirmaram que o “problema criado pela comunização de Cuba não se resolve com a simples enunciação daquelas regras gerais”. Ao contrário, eles acreditavam ser

imperioso combinar o respeito a elas devido, com resoluções, declarações e tratados por todos nós subscritos (...) com o compromisso que assumimos de não permitir que ele avance sobre nós, eliminando a vigência da democracia representativa, o império da liberdade, as garantias da independência das Nações e as franquias indispensáveis à pessoa humana” (MRE, 1962: 42).

O motivo dos ex-chanceleres para relativizar os princípios da autodeterminação e não-intervenção não era a sua falta de importância ou aplicação como regra no “sistema”, pois afirmaram que eles eram “dois preceitos incontroversos” e, por isso, “todos os consideramos fundamentais na vida de relação entre os Estados” (MRE, 1962: 42). O motivo era que o comunismo ou socialismo apresentava-se como um caso excepcional, comparável ao caso nazifascista, que não permitia a coexistência entre as duas formas de governo no “sistema”. Se o regime não fosse “totalitário”, isto é, um regime hostil aos demais países e aos valores defendidos pela OEA e pelo “pan-americanismo”, os princípios da autodeterminação e da não-intervenção seriam de irrestrita observância. Eles argumentavam que deveria ser suspensa aplicação dos princípios gerais frente à excepcionalidade do caso.

Foi por isso que propuseram que o governo brasileiro, por meio de San Tiago Dantas, modificasse sua decisão e defendesse, em Punta del Este, uma solução que acreditavam ser a mais adequada para o momento excepcional que enfrentavam. Mas o que era uma proposta adequada segundo os ex-chanceleres? A proposta condenava, em primeiro lugar, o uso da força: “não é necessário intervir pela força em Cuba para resguardarmos tais conquistas”,

disseram. Afirmaram, igualmente, que, para que fosse garantida a estabilidade política da OEA e a sua defesa frente ao comunismo, “teremos de encontrar em Punta del Este uma solução que preserve a unidade de nossas Repúblicas”, além de que ela renove “a nossa fé na Democracia e na Liberdade e nossa repulsa ao predomínio do totalitarismo que, por definição, é contrário ao espírito dos povos do Novo Mundo e à sua formação de base cristã” (MRE, 1962: 42). Esses preceitos seriam cumpridos, acreditavam os ex-chanceleres, se Cuba fosse isolada “do nosso convívio político, através do rompimento coletivo das relações diplomáticas, que a elimine do quadro da OEA, enquanto durar a ditadura fidelista”, e concluíram, criticando o governo brasileiro, que não era lícito “invocar o preceito da autodeterminação para justificar, sob a capa da neutralidade, o descumprimento de compromissos soberanamente assumidos por todos e pelo Brasil” (MRE, 1962: 43).

Quando respondeu aos ex-chanceleres, San Tiago Dantas tinha duas opções para contrapor essa proposta de isolamento de Cuba. A primeira, de caráter jurídico, remontava as reuniões preparatórias a respeito da diferença entre “aspiração” e “compromisso” no “sistema interamericano”. O chanceler tinha dito, na ocasião, que, apesar de Fidel Castro ter desrespeitado a declaração de Santiago, não seria possível aplicar uma sanção de qualquer natureza ao Estado cubano, porque o respeito à Democracia, nos termos dessa declaração, eram “aspirações” e não acarretavam, portanto, responsabilidade internacional. Era uma resposta técnica possível na medida em que os ex-chanceleres concluíam que a “simples enunciação” de princípios descumpria compromissos assumidos pelo país. A segunda opção, de caráter político, foi exposta por ele na alocução aos chefes de missão diplomática dos Estados membros da OEA no Itamaraty, quando argumentou pela ineficiência dessa proposta frente à necessidade de trazer Cuba novamente ao “sistema”, e que as sanções radicalizariam não somente a atuação de Fidel Castro em relação à OEA, como, também, a “opinião pública” nos demais países americanos. San Tiago Dantas, em sua resposta, optou por essa segunda linha de pensamento porque “o remédio a ser indicado, antes de ser analisado sob o ponto-de-vista jurídico, isto é, à luz do Tratado do Rio de Janeiro, que contempla essa classe de sanções, merece ser examinado em face dos seus efeitos políticos” (MRE, 1962: 41).

Neste sentido, ele perguntou aos ex-chanceleres “que alcance prático teria, para reconduzir à democracia um Estado socialista, ou, como ele próprio se confessa, marxista leninista, a retirada de missões diplomáticas?”. Sua resposta iniciou com uma comparação com o caso da República Dominicana. A comparação era importante por três motivos: esse país tinha sido acusado de “um ato concreto de agressão contra outro Estado”; era um “país

isolado no Hemisfério, sem qualquer possibilidade de ligações extracontinentais, nos quais as sanções diplomáticas ainda podiam ter efeito e cabimento”; e o então chanceler Horácio Lafer era o encarregado de se pronunciar, na época, a respeito da situação. San Tiago acreditava que o caso da República Dominicana era, de certa forma, mais adequado à aplicação de sanções, porque tinha havido uma “clara” violação de um compromisso do TIAR, bem como as sanções seriam efetivas, já que ele não tinha parceiros políticos fora do continente (MRE, 1962: 41).

Embora esse caso fosse, para San Tiago Dantas, mais eficaz na aplicação de sanções, ele ponderou que “o eminente Deputado Horácio Lafer seguiu, como estamos procurando fazer, a linha de prudência do Itamaraty, desaconselhando as sanções” (MRE, 1962: 41-42). Assim, citando um de seus arguidores, o chanceler brasileiro concluiu que “o Brasil está (...) conscientemente seguro de que a verdadeira solução para casos como o que agora julgamos é algo mais do que sanções ou punições ou medidas restritivas”. Citou, por fim, na mesma passagem, que o então chanceler Lafer dizia acreditar “mais nas sanções morais e naquelas medidas de persuasão no sentido de que todos os países de nossa comunidade se fundem em bases democráticas” (MRE, 1962: 42). Com a comparação, San Tiago fazia crer em uma certa incoerência ou contradição existente na nota dos ex-chanceleres e suas decisões em política externa, reafirmando sua tese de que eram as ideias, e não o prestígio ou a experiência no cargo de chanceler, que tinham autoridade para pregar uma boa ou uma má decisão em política externa. Assim, retomando as mesmas ideias de Horácio Lafer, concluiu que “no caso de Cuba, o isolamento diplomático conduziria a resultados opostos aos que desejavam [os quatro ex-chanceleres] em seu bem intencionado apelo (...)”. E concluiu que, se fossem rompidas as relações diplomáticas com esse país, “Cuba se integraria ainda mais no mundo socialista, para o qual teria de gravitar por força do repúdio pelas Repúblicas Americanas”, além de ficar, “o caso cubano (...) em caráter exclusivo, ao litígio entre Ocidente e Oriente”, isto é, na Guerra Fria (MRE, 1962: 42-43).

Esse debate ocorrido entre os ex-chanceleres e San Tiago Dantas expôs algumas diferenças e semelhanças de ideias entre as perspectivas de pensamento diplomático. Ambos apresentavam-se preocupados com a estabilidade e o desenvolvimento institucionais da OEA, e afirmavam o compromisso da chancelaria brasileira em os garantir. Apesar dessa concordância, a origem desse dever era objeto de controvérsia, o que provocava a primeira divergência entre eles. Enquanto os ex-chanceleres ligavam-se ao conceito de “pan-americanismo” devido às opções políticas feitas quando estavam a frente do ministério,

concluindo que o país fazia parte desta aliança continental por uma série de características formadas ao longo de sua história e, portanto, era obrigado a segui-la sempre; San Tiago Dantas, por outro lado, ao encarar a “política externa independente” como uma nova proposta, embora acreditasse estar dentro dessa tradição histórica de pensamento diplomático (cf. Franco, 2007: 159; Dantas, 2009: 278-279), encontrava a origem desse dever na função da chancelaria em buscar a estabilidade e garantir a paz no “sistema interamericano”.

Era essa diferença na origem do dever que possibilitava, no debate entre o chanceler e os seu predecessores, a discordância acerca do papel de Cuba na OEA. Enquanto os ex-chanceleres pensavam em termos de uma homogeneidade segregadora no “sistema interamericano”, resultante de uma incompatibilidade absoluta entre o “totalitarismo” soviético e a “democracia” americana, no qual a coexistência, mesmo que temporária, entre o regime comunista ou socialista de Fidel Castro em Cuba e a “unidade democrática” do hemisfério era inaceitável; San Tiago Dantas argumentava pelo perigo que representava essa postura segregadora frente à instabilidade do conflito entre Ocidente e Oriente e ao dever universal das chancelarias em defender a estabilidade política, isto é, a paz.

Embora tivesse que ocultar sua proposta de neutralização de Cuba por motivos estratégicos, o chanceler defendia, ao contrário dos ex-chanceleres, a coexistência temporária dentro do “sistema interamericano” entre o regime de Fidel Castro e as “democracias”, pois acreditava que sem o diálogo não havia possibilidade de resolver essa questão da homogeneidade: acreditava ser preciso convencer o governo cubano de seu retorno à unidade democrática. Nesse aspecto, a ideia do “pluralismo”, em San Tiago Dantas, teve um papel importante para contrapor o conceito de um “pan-americanismo” que excluía a diferença. Essa era, em termos gerais, a diferença fundamental entre as duas propostas. Abria, portanto, uma discordância entre o modelo “pan-americanista” e o de San Tiago.

Capítulo 4 *There and Back Again*: San Tiago e a Conferência de Punta del Este

Sua técnica é, pois, o dom de si mesmo. Uma técnica que, em face do mundo antigo, seria mais a do martírio que a do heroísmo, mas que se tornou para nós o heroísmo por excelência. Tornou-se, sobretudo, o recurso supremo, a reserva com que contamos para sobreviver – San Tiago Dantas (1997: 41).

4.1 *Entre Aliados e Opositores: San Tiago em Punta del Este.*

Compreendido as estratégias de negociação do chanceler San Tiago Dantas e o contexto de suas posições no âmbito externo e interno, é o momento de entender a dinâmica da negociação dentro da Conferência de Punta del Este e, por fim, o seu resultado, materializado na Ata Final da Conferência.

Quando Dantas pôs-se a caminho de Punta del Este, que iniciaria no dia 22 de janeiro de 1962, ele tinha em mãos as instruções confidenciais do Conselho de Ministros para delegação brasileira. Nesse documento estavam, de forma resumida e definitiva, as discussões das reuniões preparatórias e o que ele vinha argumentando de forma exaustiva tanto externa quanto internamente: “a delegação brasileira (...) orientará a sua participação nos trabalhos e o seu voto de forma a preservar, da maneira mais eficaz, a paz no hemisfério”, isto é, “evitar que o problema cubano se agrave, em seus aspectos internacionais, convertendo-se em motivo de agitação junto à opinião pública dos demais Estados” (Franco, 2007: 272). Portanto, o Conselho de Ministros estava preocupado com a possível crise no “sistema interamericano” nos mesmos argumentos que o chanceler brasileiro havia debatido e decidido com seus embaixadores.

O documento restringia, nesse sentido, a delegação brasileira, que ficava proibida de votar “em favor de medidas que importem na violação dos princípios de não-intervenção, inclusive sanções militares, econômicas ou diplomáticas” pois elas poderiam “enfraquecer o sistema regional interamericano”. Essa proibição seria seguida na votação da sexta resolução, que tratava da expulsão do governo de Cuba da OEA, como ver-se-á mais adiante. Além disso, o documento ditava os temas que deveriam ser tratados “em discursos de seu representante, projetos e votos” durante a Conferência, no sentido de reafirmar “a fidelidade

de nosso país, não só aos princípios da não-intervenção e autodeterminação dos povos, mas também aos princípios da democracia representativa (...) tais como se acham definidos na Declaração de Santiago”, bem como “compromissos de segurança coletiva e assistência recíproca, constantes do Tratado do Rio de Janeiro”. Do mesmo modo, o documento declarava que, em relação ao “caso cubano”, a delegação brasileira procuraria aprovar uma “resolução, cuja apresentação pode caber a outros países, em que se reconheça a incompatibilidade das declarações e atitudes do governo de Cuba com os princípios e objetivos do sistema interamericano” (Franco, 2007: 272). Essas questões seriam o fundamento para o voto positivo do Brasil em praticamente todas as resoluções da Ata Final da Conferência, como ver-se-á, igualmente, mais adiante.

Ainda sobre o “caso cubano”, o documento instruí a delegação brasileira a dar “o seu apoio a uma fórmula que permita a constituição de uma comissão especial, destinada a definir as obrigações e limites que o governo de Cuba deve respeitar”. Essa comissão teria o objetivo de garantir que “a presença de um governo socialista no hemisfério não se torne permanente ameaça às instituições e governos de outros Estados” (Franco, 2007: 272). Assim, o documento determinava que a delegação brasileira buscava implementar o que San Tiago Dantas havia chamado de “Plano Fino”. No entanto, havia diferenças entre o projeto inicial, discutido no Colóquio da “Casa das Pedras”, e o levado à Conferência. O Conselho de Ministros, sob influência de Dantas, tinha determinado apenas três obrigações negativas ao Governo de Cuba, enquanto o plano original contava com 10 dessas obrigações. Os compromissos definidos pelas instruções confidenciais eram o “de não contrair alianças militares com quaisquer potências ou grupos de potências”, “a limitação de armamentos, mediante o estabelecimento de certas garantias” e “a abstenção de propaganda política e ideológica e de qualquer atividade no exterior que possa ser considerada subversiva ou contrária às instituições e governos de outros Estados” (Franco, 2007: 273).

O documento, portanto, exigia da delegação brasileira, especialmente San Tiago Dantas, uma postura ativa, pois o “Plano Fino” era uma proposta estritamente dos representantes brasileiros. Contudo, a agenda da Conferência previa o início imediato dos trabalhos, com a exposição de discursos dos representantes de cada país e a votação da Ata Final. San Tiago Dantas, assim, não acreditava que havia tempo suficiente para fazer uma negociação sobre o tema da “neutralização” de Cuba. Devido a essa falta de tempo para

negociar, e após a votação que definiu a composição das comissões,²⁵ o chanceler brasileiro propôs, com aprovação unânime das demais chancelarias, um “período de flexibilidade” para consultas entre as delegações, para que aquelas que não haviam definido posições pudessem ser persuadidas pelas outras. Era o primeiro passo, acreditava o chanceler, para negociar a proposta de “finlandização” de Cuba (MRE, 1962: 220-221; 225).

Neste mesmo dia 22 de janeiro, San Tiago apresentou aos jornalistas brasileiros essa proposta de estatuto de obrigações negativas para Cuba, mas ponderou que não o procuraria impor às demais delegações. A proposta, bem como sua ponderação, foi recebida de forma positiva pelos jornais *O Globo*, *Jornal do Brasil*, *Diário de Notícias* e *Gazeta de Notícias*, os quatro do Rio de Janeiro, bem como *Correio da Manhã* e o *A Gazeta*, ambos de São Paulo, os quais publicaram reportagens afirmando que a proposta brasileira não visava uma proximidade com Cuba, mas, sim, uma solução para a crise no hemisfério (MRE, 1962: 223; 225). Essa era uma boa notícia para San Tiago, que havia procrastinado ao máximo a divulgação da proposta brasileira para poder, durante a Conferência, apresentá-la à “opinião pública” interna e às demais delegações, minimizando as críticas.

Assim, o chanceler deu uma declaração ao *Jornal O Globo*, em Punta del Este, a respeito de seu projeto de neutralização de Cuba e do que ele significava para o “sistema interamericano”, afirmando que

o desejo primordial do Brasil é ver que qualquer decisão a ser tomada em Punta del Este represente a unidade de opinião dos Governos Americanos. Entende o chanceler que uma decisão por maioria de votos, embora alcançado o ‘*quorum*’ dos dois terços exigidos pela Carta da Organização dos Estados Americanos, seria danosa ao sistema interamericano. Pois em todas as ocasiões em que estiveram reunidos os chanceleres americanos, as decisões foram unânimes. E receia o Sr. San Tiago Dantas que se aquele ‘*quorum*’ mínimo, que equivale a 14 votos dos países-membros da OEA, não for alcançado, criando-se um impasse, então haverá um dano maior ao pan-americanismo, pelas péssimas repercussões que haveria entre os governos e a opinião pública dos países extracontinentais, além de construir grave desprestígio para o Ocidente, na sua luta ideológica contra o comunismo (MRE, 1962: 224-225).

Dessa forma, ele propunha ser o seu projeto “o único que pode oferecer uma solução prática para o caso cubano” (MRE, 1962: 223), e acreditava poder chegar por meio desse à unidade dentro do “sistema interamericano”, ao mesmo tempo em que a sua falta poderia agravar a crise e enfraquecer o continente dentro da dinâmica de competição da Guerra Fria.

²⁵ A delegação brasileira foi eleita conjuntamente com as delegações do Haiti, da Colômbia e dos Estados Unidos para a comissão de estilo, a qual faria a redação preliminar da Ata Final (MRE, 1962: 221).

Contudo, essa possibilidade de alcançar a unidade de votos estava longe de ser construída pelas delegações. Durante a Conferência, elas iriam se agrupar em torno de duas propostas e, a partir dessas, transitar de um grupo para o outro conforme percebessem, de alguma forma, uma mudança nas suas estratégias de negociação. De um lado, haviam 13 delegações que buscavam uma solução que previam sanções à Cuba, lideradas pelas dos Estados Unidos e da Colômbia, e seguidas pelas da Guatemala, de San Salvador, de Honduras, da Nicarágua, da Costa Rica, do Haiti, da República Dominicana, do Panamá, do Peru, do Paraguai e da Venezuela. De outro lado, um grupo de seis delegações que defendiam uma solução sem a aplicação de sanções, entre eles Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Equador e México. Em termos gerais, estavam dispostos dois planos de negociação: o “Plano Lleras” e o “Plano Fino”.

O *Jornal do Brasil* publicou uma entrevista com o Chanceler colombiano José Joaquín Caicedo Castilla²⁶ a respeito das mudanças em seu plano assim que iniciava a Conferência. Ele afirmou que havia, de fato, uma alteração causada pelo discurso de filiação ideológica de Fidel Castro. A alteração era natural, visto que ele buscava que Fidel Castro se pronunciasse sobre o “pan-americanismo” e sobre o “comunismo”, o que não era mais necessário porque já o tinha feito. Caicedo afirmou que iria propor ao conselho da OEA que considerasse a revolução cubana como um dos “casos em que haja ameaça para a paz continental”, segundo a orientação do TIAR, e, por consequência, que se aplicasse sanções, como o “rompimento de relações diplomáticas”. O chanceler colombiano ainda afirmou que faria um pedido de vigilância “sobre Cuba e outros países que ameacem a paz” para “prever conflitos, informar sobre os casos dessa natureza e definir certos atos como ameaça para paz”. Caicedo Castilla afirmou, por fim, que pretendia aprovar sua proposta por maioria, mesmo que “a unanimidade seja ideal”, pois “uma maioria já é satisfatória, no regime democrático”. Ao considerar como positiva uma divergência na aprovação de seu projeto, contrapunha-se a San Tiago Dantas, que propunha o “Plano Fino” para buscar um consenso e unanimidade e evitar, assim, uma crise no “sistema interamericano”.

Essa era, de fato, uma das diferenças fundamentais entre os dois grupos. O grupo dos seis percebia a crise no “sistema interamericano” a partir das propostas de sanção e da própria divergência na tomada de decisão na reunião de consulta. Algumas delegações desse grupo, além da brasileira, propunham, ao longo da Conferência, outras saídas para se chegar a essa

²⁶ “Alterações nas propostas da Colômbia deram-lhe mais energia, diz Caicedo” *Jornal do Brasil*, 22 de janeiro de 1962. pg. 7.

concordância entre os países-membros da OEA, como ver-se-á mais adiante. Por outro lado, o grupo dos treze não via problema nessa divergência de votos e pretendia aprovar as sanções pela maioria mínima de 14 votos. Essa diferença fundamental era resultado de uma discordância sobre o que era a crise no “sistema interamericano”: para o grupo dos treze era, de forma geral, a presença de um governo comunista no hemisfério; para San Tiago Dantas e o grupo dos seis, a própria falta de concordância em relação a como funcionava o “sistema interamericano” quando o assunto era segurança coletiva.

É compreensível, portanto, o tom negativo que San Tiago Dantas avaliou o primeiro dia de negociações. Esse tom foi causado, também, pela entrada dos Estados Unidos na negociação. O Secretário de Estado norte-americano Dean Rusk, ao embarcar para Punta del Este, havia dado uma declaração de que era “o momento das nações americanas falarem a uma só voz em relação aos acontecimentos de Cuba”. Quando chegou no litoral uruguaio, concluiu que “o regime de Fidel Castro não é um governo legitimamente representativo de Cuba, razão pela qual deve ser eliminado do sistema interamericano”, insistindo que “a primeira medida importante que deveria ser tomada na Conferência de Punta del Este seria isolar Fidel Castro e certificarmos-nos que Cuba não constitui um foco de infecção para os outros”, e clamou por “sanções diplomáticas e econômicas, a eliminação de Cuba como país participante de qualquer atividade interamericana e mudanças na organização de defesa mútua que permitam fazer frente às técnicas de infiltração comunista”. Dean Rusk, por fim, concluiu que

Os Estados Unidos (...) dispõem de suficientes forças militares para intervir em Cuba. Mas outra coisa é saber se seria ou não conveniente intervir em circunstâncias particulares. Em caso de intervenção dos EUA, não creio que os soviéticos interfiram militarmente.²⁷

Deixava, portanto, a ideia de intervenção militar como uma opção, embora não fosse a principal. Dessa forma, San Tiago Dantas concluiu aos jornalistas presentes no Hotel San Rafael, onde ocorria a Conferência, que, em relação à aprovação do plano de “neutralização” de Cuba ou de uma solução negociada, “não houve nenhum progresso. Temos apenas um dia antes dos debates gerais e se a reunião se iniciar sem uma fórmula conjunta, a Conferência permanecerá em impasse”. O embaixador Gibson Barboza, por fim, comentou a posição norte-americana, afirmando que

²⁷ “Rusk prega necessidade de eliminação de Cuba do sistema interamericano” *Jornal do Brasil*, 23 de janeiro de 1962. Pg 3.

mesmo que os Estados Unidos obtenham vitória em qualquer teste para a suspensão de Cuba, sanções ou expulsão, nada se perderia, pois algumas nações manteriam a posição intransigente com relação a questões como a não-intervenção e a manutenção de Cuba no sistema interamericano mediante um estatuto especial.²⁸

A declaração de Gibson indicava que, embora não houvesse progresso nenhum até aquele momento, o grupo dos seis ainda poderia pressionar o grupo dos treze por um acordo, enquanto eles mantivessem a unidade e, também, impedissem que o esse grupo aprovasse uma resolução por maioria. Essa análise do embaixador brasileiro ganhava mais força enquanto o Haiti saía do grupo dos treze para ingressar temporariamente no grupo contrário, o transformando em grupo dos sete, embora sua saída não apresentasse, de fato, uma ruptura com o grupo liberado pelos EUA e Colômbia, já que a delegação haitiana tinha anunciado sua saída devido à falta de vantagens financeiras recebidas pelos EUA, e não discordância quando aos argumentos principais.²⁹

Foi para tentar acabar com o impasse e resolver a crise que, no segundo dia, San Tiago Dantas participou de um almoço-reunião com o Secretário de Estado norte-americano Dean Rusk, conjuntamente com o chanceler argentino Miguel Ángel Cárcano e o chanceler mexicano Manuel Tello na casa do presidente uruguaio Eduardo Victor Haedo.³⁰ Nessa ocasião, San Tiago apresentou a proposta de “neutralização” de Cuba, a qual foi respondida em tom negativo pelos norte-americanos.³¹ À noite, San Tiago dirigiu-se a uma reunião com o chanceler cubano Oswaldo Dorticós, na qual apresentou, igualmente, a proposta, e recebeu sua resposta positiva, embora esse chanceler questionasse a viabilidade e aceitação pelos EUA (MRE, 1962: 230). Portanto, o “Plano Fino” tornava-se inviável já nos primeiros dias e a reunião de consulta parecia dirigir-se à crise institucional, na visão de San Tiago Dantas, na medida em que o grupo dos treze não conseguia alcançar os 14 votos necessários para aprovar sanções contra Cuba, e o grupo dos seis (mais o Haiti) não conseguia reunir forças para articular um consenso em torno de uma proposta que resguardasse os princípios da não-intervenção e autodeterminação dos povos.

Os dias que seguiram foram de impasse nas negociações até o dia da votação. Mário Gibson Barboza, em suas memórias, lembrou que a divisão entre os dois grupos provocava,

²⁸ “San Tiago: um dia negativo” *Jornal do Brasil*, 23 de janeiro de 1962. Pg 3.

²⁹ “San Tiago contrário à intervenção” *Jornal do Brasil*, 23 de janeiro de 1962. Pg. 3.

³⁰ A chancelaria uruguaia, promotora do encontro, não havia, ainda, definido sua posição em relação à Conferência, não integrando nenhum dos grupos. O chanceler brasileiro já havia conversado com o responsável pelas negociações da delegação uruguaia, Benito Nardone, no início da Conferência, quando a proposta havia sido feita.

³¹ “San Tiago contrário à intervenção” *Jornal do Brasil*, 23 de janeiro de 1962. Pg 3.

nas reuniões, “silêncios durante intermináveis minutos: ninguém falava, alguns rabiscavam papéis que circulavam em silêncio, sem qualquer comentário” (Barboza, 1992: 75). Isso tornava, portanto, os discursos na Comissão Geral as principais manifestações no processo de negociação da delegação brasileira. San Tiago discursou para as demais chancelarias no dia 24 de janeiro de 1962. Nesse discurso, ele reuniu os argumentos utilizados em diferentes etapas da negociação e modificou outros, acrescentando uma novidade fundamental.

A novidade nesse discurso em relação aos demais era o reconhecimento de que “o caso de Cuba é inseparável, em sua significação e em seu tratamento, do grande problema do antagonismo entre o Ocidente e o Oriente e da luta pela democracia contra o comunismo internacional” (MRE, 1962: 52). Até então, San Tiago Dantas vinha procurando restringir a dinâmica de tratamento do “caso cubano” dentro do “sistema interamericano”. Esse tratamento regional do problema era resultado, em parte, do receio de que o “sistema internacional”, como estava organizado pelo conflito Leste-Oeste, modificasse as relações continentais e provocasse mudanças no “sistema interamericano” que fossem prejudiciais ao seu funcionamento. Com a crise confirmando-se durante a Conferência, o chanceler brasileiro reconheceu a situação e tentou operar por meio dela. O resultado é uma reinterpretação positiva da Guerra Fria, e a aproximação conceitual entre “sistema interamericano” e “sistema internacional” a partir da concepção da “coexistência competitiva”, como mostrado no primeiro capítulo.

O chanceler brasileiro iniciou essa conceituação da Guerra Fria a partir da constatação de que “no mundo moderno a luta entre Ocidente e Oriente tornou-se expressão do antagonismo entre a democracia e o comunismo internacional”, e que “nenhum Estado que deseje preservar suas instituições livres pode deixar de enfrentar também nesse terreno, o desafio”. Para manter a estabilidade institucional a favor da liberdade e da democracia, ele continuou, era preciso reconhecer “em primeiro lugar” que a “chamada guerra fria não é, como a muitos ainda parece (...) um mero ponto de passagem ou etapa preparatória de uma guerra real” (MRE, 1962: 51). Ao contrário,

a guerra fria, em vez de uma simples etapa, parece construir uma forma permanente de convivência, da qual saímos apenas quando a evolução dos acontecimentos houver superado as formas presentes de antagonismo que opõem Ocidente e Oriente (MRE, 1962: 52).

Assim, “a conclusão imediata que se nos impõe é que, para lutarmos dentro dela pelos ideais e princípios democráticos (...) temos que procurar não o agravamento, mas a redução progressiva das tensões internacionais” (MRE, 1962: 52).

A diminuição dos conflitos era a base, na visão de San Tiago, da atuação na Guerra Fria por meio da “coexistência competitiva”. Essa “luta” se dava dentro do regime democrático, criando-se “condições competitivas que, onde que se tenha verificado, sempre favoreceram a preservação, o robustecimento e até a recuperação das instituições livres, com perda do predomínio ou da influência para o comunismo internacional”. Portanto, na visão dele, era uma estratégia cuja vitória era inevitável (MRE, 1962: 52).

Para explicar como isso se aplicava ao “caso cubano”, o chanceler brasileiro teorizou acerca da infiltração comunista e as respostas vitoriosas do Ocidente no mundo. Quanto à infiltração comunista nas democracias, Dantas afirmou dois meios principais. No primeiro, havia “simples preponderância de forças políticas internas dentro dos quadros de uma competição eleitoral”, isto é, o comunismo se infiltrava por meio de eleições, as ganhando. No Segundo caso, ele “assumia uma associação entre forças revolucionárias nacionalistas e populares” com “movimentos de filiação comunista conjugada ou paralelamente”, isto é, ele participava dos movimentos de emancipação e independência que não eram, na sua origem, movimentos comunistas (MRE, 1962: 53). Este era o “caso cubano”, segundo San Tiago. A partir disso, ele afirmou que a interferência comunista em Cuba assumia “caráter de verdadeira penetração cultural e econômica, além de ingerência política em seus negócios internos”, concluindo, assim, que “se, nesse momento, se adotam medidas que conduzem o país a um isolamento sem alternativas, a sua gravitação para o bloco soviético não pode deixar de ser inevitável” (MRE, 1962: 53).

Para exemplificar seu ponto de vista e a necessidade de manter um canal de diálogo diplomático com o regime de Fidel Castro, ele citou o “caso egípcio” em relação ao canal de Suez, no qual

se, no momento da ocupação de Suez, os Estados Unidos não tivessem tido a clarividência de deixar ao governo do Egito uma alternativa em direção ao Ocidente, é bem provável que a República Árabe Unida não pudesse ter escapado à *vis atractiva* do Bloco soviético” (MRE, 1962: 53),

e o “caso iraquiano” no qual, “do mesmo modo, se a Inglaterra não tivesse (...) mantido um canal aberto para o entendimento com o Ocidente, não seria hoje aquele país árabe um baluarte ocidental no Oriente Médio”. San Tiago, então, concluiu que o “caso cubano” “não poderia ser examinado e discutido como se ele se situasse fora da História Contemporânea, nos limites de um território ideal, em que os acontecimentos se processassem sob influência de causas e circunstâncias puramente americanas” (MRE, 1962: 53).

Essa mudança de ênfase no tratamento do “caso cubano” é muito importante para a inflexão na inserção internacional do Brasil durante a Conferência de Punta del Este. Inicialmente, houve uma tentativa de operar conceitualmente a separação entre “sistema interamericano” e “sistema internacional”: esse recebia algumas características do “pan-americanismo”, como a necessidade de unidade e homogeneidade de pensamento para se concretizar um movimento político hemisférico, que se contrapunha ao caráter belicoso e intervencionista deste. De outro lado, frente à impossibilidade de romper com a lógica de conflito e com a visão de uma guerra iminente entre os dois blocos, San Tiago operou a união entre o “sistema interamericano” e o “sistema internacional”, sacrificando as características deixadas pelos “pan-americanismo” em favor da convivência das diferentes formas de governo para diminuir gradativamente a beligerância em favor da paz. Em outras palavras, foi articulado uma relativização do modo de inserção internacional “pan-americano” do país.

Conjuntamente ao discurso do chanceler brasileiro, circulou uma declaração conjunta do grupo dos seis (mais o Haiti) na qual condenavam sanções contra Cuba. A argumentação do *memorandum* era a exposta anteriormente pelos chanceleres brasileiro, argentino e mexicano, com base nos princípios da não-intervenção e autodeterminação dos povos e a necessidade de assegurar a integridade do funcionamento do “sistema interamericano”. Desse modo, o secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, ao discursar, no dia 25 de janeiro, o fez em um teor moderado, não exigindo sanções contra Cuba, mas, sim, que o problema fosse resolvido no sentido de excluir o governo de Fidel Castro de sua participação nos órgãos interamericanos (MRE, 1962: 238). San Tiago, após o discurso de Rusk, emitiu nota comentando-o de forma positiva, já que

entre as medidas a serem tomadas em relação à Cuba (...) não estão mencionadas (...) as sanções previstas no Tratado do Rio de Janeiro e outros, que o Brasil tem considerado (...) inadequados e que certas correntes pouco esclarecidas da opinião pública, não só do Brasil, mas de outros países americanos tem sustentado impensadamente (MRE, 1962: 241).

Por fim, concluiu que “os Estados Unidos estão procurando, como o discurso evidencia, fixar objetivos mais flexíveis, bastante próximos, embora ainda não integralmente coincidentes com o *memorandum*” (MRE, 1962: 241).

Assim, Dean Rusk sinalizava que, com uma proposta menos radical, poderia conseguir os 14 votos necessários para aprovar algum texto contrário à Cuba. Os debates na Comissão Geral estenderam-se por mais um dia e, após o final de semana sem trabalhos, foram aprovadas nove resoluções, entre as quais apenas uma não conseguiu ser aprovada

unanimemente: a própria resolução que excluía o governo de Cuba da OEA enquanto durasse o governo marxista-leninista de Fidel Castro. Ela foi votada positivamente pelos 13 países originais do grupo liderado pelos Estados Unidos e Colômbia (o Haiti, mediante promessa de auxílio financeiro, havia voltado a participar do grupo dos 13) e o Uruguai, que, como receava San Tiago Dantas, poderia ser o 14º Estado-membro a votar contrariamente à Cuba. Quanto ao grupo dos seis, abstiveram-se de votá-la, evitando aprofundar, assim como pretendia o chanceler brasileiro, a crise no “sistema interamericano” por meio de seus votos negativos. Era uma repetição da estratégia já utilizada quando a Conferência fora convocada.

Compreendida a dinâmica na negociação em que o chanceler brasileiro participou durante a Conferência de Punta del Este, é o momento de analisar os votos da delegação brasileira e a sua justificação em três oportunidades: perante os demais Estados-membros da OEA; perante a população brasileira em transmissão via rádio e televisão; e, por fim, perante o Congresso Nacional. Essa justificação encerrou a participação de San Tiago na Conferência.

A primeira resolução da Ata Final, aprovada por unanimidade, condenava a “ofensiva do comunismo na América” e declarava a sua incompatibilidade com o “sistema interamericano”. Do ponto de vista de San Tiago Dantas – que tinha sido um dos propositores dessa resolução (MRE, 1962: 261) – ela era importante porque reconhecia várias afirmações que ele defendera durante as negociações. A primeira questão era a condenação da atuação soviética na América, por ela ser uma forma de “imperialismo”: “agitando-se o lema do ‘anti-imperialismo’, [o comunismo] pretende-se um imperialismo agressivo e opressor, o qual subordina as nações submetidas aos interesses militaristas e agressivos das potências extracontinentais” (MRE, 1962: 12). Do mesmo modo, reconhecia que o “princípio de não-intervenção e o direito dos povos de organizarem-se livremente os seus sistemas de vida” eram incompatíveis como os “princípios do comunismo”. Assim, a primeira resolução tinha um texto que garantia, além da incompatibilidade do comunismo com o “sistema interamericano”, os princípios da autodeterminação e não-intervenção, seja de forma direta ou indireta. A terceira resolução, chamada de “reiteração dos princípios de não-intervenção e autodeterminação”, igualmente, faziam parte desse reconhecimento direto dos princípios.

Além disso, haviam pequenas alterações em questões análogas, nessa primeira resolução, como o reconhecimento de que “ideias de progresso social”, “atividade sindical” e “movimentos políticos e culturais autenticamente progressistas e democráticos” não poderiam ser confundidos com “subversão comunista” e, portanto, reprimidos por “doutrinas e métodos

reacionários” (MRE, 1962: 13). Ou, ainda, colocar a questão do desenvolvimento cultural, político e econômico na declaração, ao reconhecer que “a missão dos povos e dos governos desse Continente, na atual geração, é promover o desenvolvimento acelerado de suas economias para eliminar a miséria, a injustiça, a doença e a ignorância, nos termos da Carta de Punta del Este” (MRE, 1962: 14). Essas pequenas alterações, embora estivessem à margem do assunto principal da Conferência, eram, para San Tiago Dantas, parte inseparável do interesse nacional, como ele iria afirmar, mais tarde, no discurso de paraninfo (Dantas, 2005: 279-280).

A segunda resolução criava uma “comissão especial de segurança contra a ação subversiva do comunismo internacional”. Essa resolução previa a atuação do “comunismo internacional” como “práticas extremamente complexas, e que no combate a tais métodos alguns Estados podem beneficiar-se do assessoramento e do apoio mútuos” (MRE, 1962: 14). Assim, a Comissão seria encarregada de oferecer apoio técnico aos países que sentiam-se vulneráveis frente à ameaça do “comunismo internacional” dentro de seus territórios. As práticas complexas tinham sido definidas como a exploração das “legítimas necessidades dos setores menos favorecidos da população e as justas aspirações nacionais dos povos”, além de que, “sob o pretexto de defender interesses populares, suprime-se a liberdade, destroem-se as instituições populares, violam-se os direitos humanos e submete-se o indivíduo a formas materialistas de vida” e, por fim, “uma ditadura partidária” (MRE, 1962: 12).

A quarta resolução tratava da “realização de eleições livres” nos países-membros da OEA. A resolução afirmava ser uma “exigência de que a organização política dos Estados Americanos se baseie no exercício efetivo da democracia representativa”. Sob o ponto de vista de Dantas, essa afirmação abria espaço para interpretações de que a democracia representativa era uma obrigação, e, portanto, acarretava responsabilidade internacional dentro do “sistema interamericano”. Mas, como havia lembrado durante as reuniões preparatórias, “algumas vezes a distinção é muito difícil, outras não. Depende da maneira [como] o assunto está formulado” (Franco, 2007: 231). No caso dessa resolução, a democracia representativa tinha se tornado, para San Tiago Dantas, um compromisso dentro desse “sistema” (MRE, 1962: 112).

A quinta resolução tratava da Aliança para o Progresso, um programa norte-americano de auxílio financeiro lançado no início da década de 1960. Esse programa era motivo de preocupação porque, para San Tiago, a divergência travada durante a negociação da

Conferência com os EUA poderia prejudicar as negociações e os recursos que o governo necessitava para investimentos em infraestrutura (Franco, 2007: 221). Desse modo, ficava definido, na Ata Final, os compromissos de combater a infiltração comunista por meio do desenvolvimento econômico e social, no qual a Aliança para o Progresso era uma iniciativa importante (MRE, 1962: 18-19).

Nas sexta, sétima e oitava resoluções, houve a aplicação de sanções contra Cuba. A sexta resolução, como dito, foi aprovada com o mínimo dos votos (14) e demais abstenções por parte do grupo dos seis. Ela excluía o “atual governo de Cuba da participação no sistema interamericano”, e consistia na sanção mais grave de todas. Tecnicamente, a exclusão não era direcionada ao Estado cubano, mas, sim, ao seu governo. Isso significava, em tese, que, derrubado o governo de Fidel Castro, o novo governo que assumiria poderia retornar ao “sistema interamericano”; ou, então, que, deixado de ser marxista-leninista e com relações estreitas com o bloco soviético, era possível seu retorno igualmente (MRE, 1962: 20-22). Já a sétima resolução, aprovada por unanimidade, previa a exclusão do “atual governo de Cuba da Junta Interamericana de Defesa até que o Conselho da Organização dos Estados Americanos disponha, pelo voto de dois terços de seus membros, que a presença de Cuba na Junta não prejudica os trabalhos desta nem a segurança do Hemisfério” (MRE, 1962: 23). Era uma sanção menos drástica, já que a exclusão da Junta de Defesa poderia ser revertida com a maioria absoluta dos votos, mesmo que o governo de Fidel Castro ainda estivesse no comando do país e, em tese, mantivesse laços com o socialismo soviético. A oitava resolução, também aprovada por unanimidade, aplicava um embargo ao comércio de armas com esse país, além da possibilidade de extensão desse a outros artigos econômicos, mediante maioria absoluta dos votos dos membros do Conselho da Organização (MRE, 1962: 23).

Assim, pergunta-se: como San Tiago justificava esses votos, e como ele problematizava-os dentro do contexto político em que estava inserido tanto interna quanto externamente?

4.2 A Justificação dos Votos

Uma resposta a essa pergunta pode ser encontrada quando se analisa as suas três justificativas. Na primeira, ocorrida ao final da Conferência, San Tiago discursou brevemente, para a Comissão Geral, sobre os motivos que o levaram a votar.

A preocupação do chanceler brasileiro, tanto naquela ocasião quanto nas duas próximas, era mostrar uma linha de “coerência” da delegação brasileira desde o início das negociações até o seu resultado final. Dantas relembrou os argumentos que tinha exposto aos chefes de missão diplomática no Itamaraty, bem como no discurso que conferiu naquela mesma Comissão, onde tinha defendido a incompatibilidade do marxismo-leninismo de Fidel Castro com os princípios do “sistema interamericano”. Esse era o motivo, ele argumentou, para ter votado favoravelmente à primeira e à segunda resolução (MRE, 1962: 63-64). Essa “coerência” que ele afirmava ter, era um assunto que tinha discutido internamente com seus embaixadores nas reuniões preparatórias, e era a estratégia que eles tinham encontrado para lidar com as polêmicas inevitáveis que seriam geradas no processo, inclusive, com os Estados Unidos. Assim, a os votos brasileiros eram justificados por San Tiago perante as demais delegações da OEA como previsíveis, portanto, adequados; o que compunha uma ideia de estabilidade.

No mesmo sentido, ele justificou sua discordância com a sexta resolução como forma de manter essa “coerência”. O principal argumento para abster-se de votar na sexta resolução era um problema de ordem jurídica de seu texto com o que acreditava ser o funcionamento da OEA, e que ele afirmava desde o início das negociações. Segundo Dantas, a sexta resolução carecia de legalidade porque a sanção aplicada contra Cuba não era “prevista em qualquer norma do sistema interamericano”. Ele argumentou, assim, que “o que não está precisamente definido no instrumento [jurídico], o que os Estados que o assinaram não constituíram como uma limitação de sua própria autonomia, não pode, de maneira alguma, ser extraído por via de qualquer interpretação” (MRE, 1962: 63-64). Portanto, ele concluiu, “em Direito Internacional Público não nos podemos permitir essas aplicações ampliativas, que consistem em supor que existam determinados atos apenas porque a eles não se faz alusão no instrumento” (MRE, 1962: 63). Esse argumento adequava-se ao do “inovação” negativa dos instrumentos jurídicos da OEA, que compunham, entre outros motivos, a ideia de crise no “sistema interamericano”.

Ao lado desse argumento de ordem jurídica, o chanceler brasileiro incluiu sua ideia do “Plano Fino” como forma de enquadrar o “caso cubano” na dinâmica de coexistência

competitiva da Guerra Fria. Assim, apesar de não ser considerado durante a Conferência, Dantas afirmava que o plano de neutralização ainda poderia ser aprovado. Ele estava convencido “de que aquele ponto-de-vista não perdeu o seu valor e que a imperfeição inevitável das soluções a que teremos de chegar enquanto não recorremos a ele, diminuirá, necessariamente, o caminho até o instante de sua adoção” (MRE, 1962: 64). Portanto, San Tiago explicava seus votos devido a uma “coerência” buscada por ele mesmo durante a negociação de consulta, bem como o fazia a partir de uma reafirmação do problema de crise no funcionamento da OEA, além de continuar a propor o deslocamento do “caso cubano” para a dinâmica da coexistência competitiva da Guerra Fria e, por fim, a adequação de seu plano de neutralização para resolver o impasse.

No dia cinco de fevereiro de 1962, ele dirigiu uma mensagem via rádio e televisão para a população brasileira com o intuito de explicar o significado da Conferência. San Tiago afirmou, para os ouvintes e telespectadores brasileiros, que “devemos saber o que ali foi feito. Devemos saber porque foi feito. E devemos também dizer o valor do que se fez para que possamos julgar, cada um de nós, se foi útil ou foi inútil que os chanceleres se reunissem em Punta del Este” (MRE, 1962: 109). De sua parte, considerou os resultados da Conferência “positivos”. Ele explicou esses resultados “positivos” fazendo uma comparação entre o ambiente de “incerteza” que existia originalmente em sua convocação e o resultado efetivo da Conferência (MRE, 1962: 109-110). O primeiro motivo para serem positivos, San Tiago afirmou, era porque apresentavam uma “evolução” no “sistema interamericano”: “esta declaração de Punta del Este materializa uma posição doutrinária inteiramente nova nos documentos do gênero”. Essa novidade era a “condenação do reacionarismo, condenatória das atitudes puramente negativas que, sob o pretexto de combaterem o comunismo internacional, na verdade condenam o progresso social e o processo revolucionário democrático dos povos”, embora também fosse uma condenação do comunismo e de defesa da democracia, mas que, ao contrário dessas, ainda não havia sido objeto de outras resoluções (MRE, 1962: 110).

Nesse mesmo sentido de “inovação” institucional, San Tiago lembrou que o resultado final da Conferência reafirmava a Aliança para Progresso como condição de combate ao comunismo internacional (MRE, 1962: 111), bem como fazia o reconhecimento da democracia como uma obrigação no “sistema interamericano”, acarretando, para o país que não o cumpria, responsabilidades internacionais (MRE, 1962: 112). Além dessas “inovações” positivas, Dantas lembrou que nenhuma negativa fora alcançada: apesar de discutido e negociado durante a Conferência, ele afirmou, o TIAR não foi modificado, argumentando que

não havia previsão jurídica para aplicar a sanção contra Cuba como base nesse instrumento e, portanto, não o foi feito (MRE, 1962: 113-114). Por fim, ainda, Dantas reafirmou os termos da coexistência competitiva com o socialismo soviético, enquadrando o “caso cubano” dentro da lógica da Guerra Fria, além de retomar o argumento de que a defesa da norma jurídica e de uma “evolução” positiva do “sistema interamericano” era a melhor estratégia de segurança para as nações militarmente fracas (MRE, 1962: 116-117). Foi com base nessa “evolução” do “sistema interamericano” que o chanceler brasileiro justificou seus votos via rádio e televisão.

No dia sete de fevereiro de 1962, o chanceler dirigiu-se ao Congresso Nacional para apresentar o relatório e a justificação de seus votos na Conferência de Punta del Este. O encontro foi polêmico, com muitos questionamentos a respeito da posição brasileira assumida na reunião de consulta. Em termos gerais, o chanceler brasileiro apresentou uma retrospectiva de todo o processo de negociação, concluindo, mais uma vez, um saldo positivo de seu resultado em comparação com as incertezas e os receios que a sua convocação causava inicialmente.

Ao lembrar todo o processo de negociação, ele reconheceu a necessidade que sentiu de apresentar essas apreensões aos demais participantes da Conferência para que, inicialmente, a convocação não viesse a ocorrer, e, ocorrendo, não se aprovasse nada prejudicial ao funcionamento do “sistema interamericano”. No entanto, ponderou que

muitas dessas apreensões foram excessivas, e que, embora tenhamos de fato defrontado com grandes problemas (...), sou obrigado a reconhecer que a reunião de Punta del Este revelou entre os Estados Americanos um grau de unidade de propósitos tão íntimo e tão definido que teremos de considerá-la uma reunião que marcou época na formação do americanismo (MRE, 1962: 70).

Certamente essa afirmação era um contraste com o ambiente dividido e intransigente que encontrou em Punta. No entanto, essa formação do “americanismo”, para San Tiago Dantas, era antes consequência das “inovações” que foram introduzidas nas votações finais do que desse ambiente de negociação do que de uma relativa unidade que fora encontrada ao final da Conferência. Nesse sentido, citou a primeira resolução, que tratava de reafirmar, como já havia dito via rádio e televisão, os princípios da democracia representativa e da incompatibilidade do comunismo, ao mesmo tempo em que reconhecia o combate de toda forma de “reacionarismo”. Além disso, exaltou também o “que não se fez” quando não se aprovou nenhuma resolução que aplicasse sanções militares e econômicas contra Cuba e que viessem, portanto, a prejudicar, na sua visão, o funcionamento do TIAR e do sistema de segurança coletiva no hemisfério (MRE, 1962: 72-73). Assim, igualmente, afirmou que a

Conferência de Punta del Este tinha sido uma reafirmação dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção em assuntos internos. Essa justificativa não provocou polêmica no Congresso Nacional.

Os questionamentos surgiram, portanto, a respeito de outros motivos, que para San Tiago eram, igualmente, importantes. Quando ele argumentou que os votos da delegação brasileira se justificavam pela linha de “coerência” que o país seguiu desde o início das negociações, o deputado federal Padre Vidigal, do PSD, o questionou em um aparte. Ele perguntou como o chanceler explicava seu voto favorável à expulsão do governo de Cuba da Junta Interamericana de Defesa quando havia abstando-se de votar na resolução que expulsava o governo de Cuba da OEA (MRE, 1962: 75-76). A resposta de Dantas era uma explicação jurídica sobre a diferença de competência na Reunião de Consulta para expulsar o governo de Cuba. Segundo ele, havia previsão jurídica para expulsar o governo de Cuba da Junta Interamericana de Defesa, já que ela tinha sido criada “por uma resolução da 3ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores” e, portanto, “tudo quanto uma Reunião de Consulta faz, uma outra Reunião de Consulta tem autoridade para desfazer”. Para expulsar o governo de Cuba da OEA, ao contrário, era preciso reformar a própria Carta constitutiva, pois não havia previsão de expulsão de seus membros em seu texto. Assim, a reforma deveria ser feita por uma “Conferência Interamericana”, que era “o mais alto poder constituinte dentro do nosso sistema” e, portanto, “nenhum Ministro das Relações Exteriores tinha o direito de transgredi-la com interpretações levianas”. Por mais que a incompatibilidade entre Cuba e o “sistema interamericano” fosse reconhecido, somente uma nova “Conferência Interamericana” poderia expulsá-la, após, entretanto, a devida reforma na Carta de Bogotá (MRE, 1962: 76-77). Esse era um argumento novo, que San Tiago não havia apresentado de forma pública em nenhum outro momento da negociação. Contudo, ele seguia a mesma direção de outros sobre a manutenção da integridade do “sistema interamericano”.

Após responder, Dantas foi questionado pelo deputado federal Alde Sampaio, da UDN de Pernambuco. Ele provocou o chanceler a falar sobre o seu conceito de “coexistência competitiva”, afirmando que havia feito uma sugestão para que se aprovasse, na Câmara dos Deputados, um “código de coexistência pacífica”. Esse “código” significava, para o deputado, “que o mundo estava dividido em duas metades que se defrontavam, com mentalidades diversas e organizações políticas irreconciliáveis”, mas que, todavia, deveria ser buscado “a coexistência pacífica entre povos de regimes político-econômicos diversos. Após elogiar o plano de neutralização defendido por San Tiago em Punta de Este, perguntou se ele acreditava

que “essa experiência poderia servir de modelo para um código de coexistência pacífica entre os dois blocos em conjunto? Ou, pelo contrário, entende V. Ex^a que, sem a coexistência pacífica, assente entre os dois blocos como um todo, não é possível a coexistência pacífica entre as partes?” (MRE, 1962: 79-80).

Essa era a oportunidade para San Tiago falar sobre a importância do “Plano Fino”, que tinha montado especialmente para a Conferência, mas que não havia sido aprovado. Ao mesmo tempo, era possível ligar a proposta de neutralização de Cuba com a mudança conceitual após as dificuldades encontradas na reunião de consulta: mudar o tratamento do “caso cubano” de dentro do “sistema interamericano” para o âmbito do “sistema internacional”. Assim, ele argumentou, como havia feito anteriormente, que essa mudança no tratamento era advinda do reconhecimento de que a guerra já não era possível, pois com “o poder destruidor dos engenhos de guerra, a partir das chamadas armas termonucleares (...) o desfecho nuclear, mesmo com a prévia segurança da vitória foi abolido”, e, portanto,

todos sabem que a guerra é, realmente, a destruição, não a destruição dos que nela fazem parte, (...) de algumas cidades, de alguns exércitos ou de alguns homens de Estado, mas a destruição maciça das populações, dos regimes, das culturas, das convicções, das ideias e que, depois de uma guerra (...), o que existe é o nada” (MRE, 1962: 80-81).

O plano de neutralização de Cuba, então, se apresentava, nesse momento final, como uma tentativa de diminuir as tensões internacionais entre os dois blocos e evitar um escalonamento que pudesse, acreditava San Tiago, destruir a civilização, ao passo que a competição entre os blocos, traria a predominância da democracia representativa contra o modelo soviético (MRE, 1962: 90). Foi com essa argumentação que o chanceler brasileiro encerrou a sua participação na Conferência de Punta del Este, consolidando essa mudança conceitual de inserção internacional do Brasil.

Durante a Conferência, ficou claro nos discursos do chanceler a mudança conceitual na relação entre o regional e o internacional, embora essa inversão de prioridade não fosse incompatível com os demais argumentos. Durante a formulação estratégica para a reunião de consulta, os embaixadores Gibson Barboza e Alfredo Bernardes afirmaram que o “caso cubano”, na ótica brasileira, apenas seria tratado no âmbito regional se não vingassem as propostas de intervenção militar ou sanções diplomáticas. Caso contrário, ele deveria ser tratado no âmbito internacional, pela lógica da Guerra Fria. De fato, durante a Conferência, San Tiago acabou defendendo esse deslocamento do tratamento do “caso cubano”, e isso foi

possível, de modo geral, porque as iniciativas brasileiras para aprovar o estatuto de obrigações negativas impossibilitaram-se durante as negociações.

Os dois conceitos de “sistema internacional” – o positivo, como um ambiente de coexistência e competição, e o negativo, de intervenção e guerra – de fato, já estavam presentes no discurso diplomático de San Tiago desde o início do processo de negociação. No entanto, a mudança conceitual era uma mudança de ênfase. Quando o chanceler tinha em mente que o regional sobrepunha-se ao internacional, ele utilizava o conceito negativo de “sistema internacional”, apresentando os problemas que a Guerra Fria causaria no “sistema interamericano”. Essa linha de argumentação foi exposta por ele durante todo o processo de negociação até a apresentação do plano de “finlandização” de Cuba para os chanceleres Dean Rusk e Oswaldo Dorticós. Após, o tom de Dantas tornou-se negativo, afirmando que a própria estratégia do grupo dos 13 de aprovar uma resolução por maioria causava, em si, uma crise no hemisfério. Portanto, ao perceber que suas estratégias de convencimento não tinham condições de prosperar, ele mudou a ênfase nos seus discursos quanto ao “sistema internacional”, encontrando aspectos positivos na coexistência competitiva da Guerra Fria. Essa foi, então, uma das causas dessa inflexão na prioridade de inserção internacional no Brasil, embora não rompesse, em definitivo, com o “sistema interamericano”.

Considerações Finais

A atuação de San Tiago na Conferência de Punta del Este apresenta uma inflexão na inserção internacional do Brasil que se enquadra dentro do processo de redefinição de prioridades da Política Externa Independente (PEI). A historiografia, de modo geral, compreende que a PEI tende a redefinir essa prioridade em duas direções. Na primeira, de âmbito regional, o relacionamento preferencial com os Estados Unidos e as instituições “pan-americanas”, como a OEA, eram relativizados frente ao relacionamento com os demais países subdesenvolvidos do continente, como Argentina, Chile, México, entre outros, com o surgimento de instituições latino-americanas como a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC). Na segunda, de âmbito global, o relacionamento prioritário com o continente era relativizado, ganhando espaço o relacionamento com países da África e do Oriente, em um neutralismo em face do grande conflito entre Estados Unidos e União Soviética. Em resumo, a inserção internacional do Brasil deixava de ser pensada pelo “pan-americanismo” e passava a ser pensada pelo “latino-americanismo” e pelo “neutralismo”. Esse, de fato, foi um processo que a negociação em Punta del Este tornou explícito, e ele pode ser percebido nos argumentos utilizados pelo chanceler brasileiro e nos objetivos perseguidos por ele.

Como visto inicialmente, a historiografia, ao analisar a atuação da chancelaria brasileira durante a Conferência de Punta del Este, tende a considerar seus principais argumentos a defesa intransigente dos princípios da autodeterminação dos povos e da não-intervenção em assuntos internos, além de afirmar que a aprovação do plano de neutralização de Cuba era o objetivo principal de San Tiago. Essas análises afirmam que a defesa de princípios se opunha aos argumentos dos Estados Unidos e da Colômbia durante a reunião de consulta. Esses países, conjuntamente com os países da América Central, pretendiam impor sanções contra Cuba, e a defesa de princípios, nesse sentido, rompia com o que parte da historiografia chama de alinhamento automático, isto é, com a definição do interesse nacional do Brasil a partir do interesse nacional dos EUA. Assim, para a historiografia, de modo geral, o “pan-americanismo” significava um movimento político liderado pelos Estados Unidos contra o qual Dantas insurgia-se a partir da defesa dos princípios da autodeterminação e não-intervenção.

O conceito de “pan-americanismo”, portanto, tornava-se parte principal da divergência em torno da inflexão de prioridade na inserção internacional do país. Como visto, ele apresentava-se polêmico em torno do debate político, assumindo significados diferentes conforme era utilizado com objetivos diversos. O “pan-americanismo” como um movimento político liderado pelos EUA contra a América Latina, como usado pela historiografia, estava presente dentro do debate político da época da Conferência, no exemplo da obra de Paulo de Castro, mas não era o único nem o empregado por San Tiago Dantas. Sua versão crítica se contrapunha a pelo menos duas outras.

A primeira, que tinha raízes no governo de Juscelino Kubitschek, mas, também, no pensamento diplomático de Raul Fernandes, Vicente Ráo, Horácio Lafer, João Neves da Fontoura, Augusto Frederico Schmidt, Luís Carlos Macedo Soares e Affonso Bandeira Toledo de Mello, por exemplo, conceituavam, de forma positiva, o “pan-americanismo” como um movimento político hemisférico em torno de valores, como a solidariedade continental, os direitos humanos e a democracia, que se sobrepujam à criação e ao funcionamento das instituições interamericanas, como a OEA. A liderança dos Estados Unidos, nesse caso, era apenas uma consequência, não, ao contrário do significado crítico, uma dominação contra os países da América Latina. Ao lado dessas duas, havia o significado compartilhado por San Tiago Dantas, bem como por John Caspar Dreier, de que havia uma separação entre, de um lado o “pan-americanismo” como um movimento político liderado pelos Estados Unidos, assumindo tanto elementos positivos quanto negativos, e o arcabouço jurídico e institucional resultado desse movimento, como a OEA e outras organizações internacionais regionais, mas que apresentavam autonomia de funcionamento frente a esse movimento. Essa separação era uma novidade no debate sobre “pan-americanismo” e “sistema interamericano”, e foi feita por San Tiago, em parte, devido ao uso desse conceito pela oposição, representada pelo seu significado positivo, e, também, pela polêmica instaurada pelo seu significado crítico.

Na perspectiva do chanceler brasileiro, a defesa dos princípios da autodeterminação e da não-intervenção não eram incompatíveis, a princípio, com o modelo de inserção internacional “pan-americano” e, portanto, não explica, por si só, como ocorreu essa mudança de prioridades. De fato, os princípios da autodeterminação e não-intervenção estavam inscritos na grande maioria dos instrumentos políticos e jurídicos do “sistema interamericano”, como a Carta de Bogotá e as declarações das reuniões de consulta. Defender esses princípios não era incompatível com a defesa do próprio “sistema interamericano”, não havendo, assim, uma mudança de inserção internacional que fosse incompatível com o “pan-

americanismo”. Essa inflexão, para ser compreendida de uma forma satisfatória, necessitava ser explicada de outro modo, no qual a separação conceitual entre “pan-americanismo” e “sistema interamericano” estivesse na base da análise.

A hipótese trabalhada no texto era de que essa inflexão fora gradual dentro da negociação da Conferência, assumindo, inicialmente, características “pan-americanas”, mas, conforme havia estrangulamentos nas estratégias de negociação pensadas e executadas por San Tiago, as características neutralistas e latino-americanas eram incorporadas. Foi possível compreender como ocorreu esse processo a partir de uma análise dos argumentos do chanceler brasileiro ao longo da negociação.

Entre todos os argumentos utilizados pelo chanceler brasileiro, alguns mostraram certo padrão e continuidade, como as ideias políticas a respeito das relações internacionais. A ideia base de seu pensamento diplomático, porque influenciou em grande medida seus argumentos, era a constatação de que a política privilegiava a “pluralidade”, isto é, que as diferentes ideias a respeito de um tema conduzia a uma síntese, a verdade. Para Dantas, as diferentes perspectivas, ao serem postas em conjunto, alcançavam não somente a verdade de cada momento histórico, como tornava possível uma solução duradoura para os problemas que uma geração enfrentava. Foi essa ideia que possibilitou as estratégias de negociação para a Conferência. O Colóquio da “Casa das Pedras”, bem como as reuniões preparatórias, que funcionavam como um grupo de debate, eram possibilitados por essa ideia. As estratégias de negociação, por meio do debate público com o objetivo de promover ideias e convencer os interlocutores, igualmente foram inspiradas por ela. O plano de neutralização de Cuba, como exposto inicialmente e mesmo após suas modificações, previa a convivência entre os diferentes modelos de sociedade dentro do “sistema interamericano” como parte de um processo de transformação das relações internacionais da Guerra Fria, que diferenciava a dimensão intervencionista e militarista da dimensão de coexistência competitiva entre os dois blocos.

Ao lado da “pluralidade”, o chanceler tinha outra ideia política fundamental para as relações internacionais. Ela pode ser chamada de a “luta pelo direito”, e dizia respeito a como ele percebia a evolução das instituições internacionais, como a OEA, e qual o papel e a estratégia da chancelaria brasileira nesse processo. Originalmente, a ideia surgiu em 1955, em seu discurso sobre o décimo aniversário das Nações Unidas, quando ele palestrou sobre as dificuldades encontradas no funcionamento do Conselho de Segurança e de como inovações

foram feitas no funcionamento dessa instituição para que a Assembleia Geral tivesse mais competências de decisão. Durante a negociação da reunião de consulta, ela apareceu na argumentação, em sua carta para o chanceler colombiano Caicedo Castilla, quando expôs ser a defesa de princípios e normas internacionais a melhor defesa das nações militarmente fracas. Após, essa ideia se fez presente durante as reuniões preparatórias, quando San Tiago explicou a transformação das aspirações em compromissos no “sistema interamericano”, bem como nas justificações dos votos, quando falou que as resoluções votadas apresentavam inovações positivas e não continham mudanças negativas em seus principais tratados e declarações.

De modo geral, a “luta pelo direito” era proposta por San Tiago como uma teoria sobre a evolução institucional das organizações. Dantas sustentava ser este um processo gradual em que elas eram reformadas, adquirindo novos contornos jurídicos conforme as relações políticas entre os Estados modificavam-se e os desafios de cada geração se apresentavam diferentes. A transformação de aspirações em compromissos era, segundo acreditava ele, parte dessa dinâmica. As organizações ganhavam novas finalidades e instrumentos político-jurídicos, e, portanto, a luta política que os Estados deveriam travar era de conferência em conferência, de resolução em resolução, propondo ou impedindo essas transformações. Nesse sentido, ele propunha que o Brasil procurasse, de acordo com o seu “interesse nacional”, a transformação da OEA em um instrumento político voltado ao desenvolvimento e à emancipação dos povos. A justificação dos votos e as ênfases dadas às inovações alcançadas nas resoluções, bem como as evitadas, entravam nessa estratégia do chanceler.

Foi dentro desse quadro teórico que a inflexão de prioridade de inserção internacional do Brasil ocorreu em seu pensamento diplomático. Durante a Conferência de Punta del Este, sua interpretação era de que os princípios da autodeterminação e da não-intervenção eram garantias institucionais já consolidadas e em acordo com o “interesse nacional”. Assim, era tarefa da chancelaria brasileira impedir que esses princípios fossem relativizados, como na hipótese de aplicação de sanções militares ou diplomáticas contra Cuba, porque essa mudança institucional se aplicava a todos no “sistema”, ferindo, por consequência, a própria liberdade e autonomia do país, além do aspecto democrático de suas instituições e da própria paz.

Inicialmente, no entanto, o debate estava colocado como se esses princípios estivessem em contradição com o da democracia representativa, e que a escolha que as chancelarias deveriam fazer na Conferência era entre um ou outro. San Tiago, então, afirmou,

nessa ocasião, que os princípios da democracia representativa eram aspirações, enquanto os outros dois princípios eram compromissos, e estes deveriam se sobrepor juridicamente a aqueles. Ele optou, inicialmente, pelos da autodeterminação e não-intervenção em detrimento do da democracia representativa.

Todavia, durante as negociações, Dantas reelaborou essa lógica inicial, concluindo e defendendo que esses princípios não estavam em conflito, mas, sim, que todos eles deveriam estar na condição de compromissos, e que o problema de Cuba não era um problema de princípios, em si mesmo, mas um problema da transformação negativa do próprio “sistema interamericano” por meio da entrada em cena da lógica da Guerra Fria. Assim, ele reelaborou o conflito entre princípios (equiparando autodeterminação, não-intervenção e democracia representativa), e propondo que o debate opusesse defesa de princípios contra Guerra Fria. Esta, por sua vez, tinha um funcionamento belicoso e intervencionista, portanto, o papel do chanceler como “retardador” aparecia como um garantidor de um “sistema” que fosse adequado aos “interesses nacionais”. Sua defesa do Direito Internacional era a defesa da instituição regional contra a sua transformação advinda do internacional. Era privilegiado, dessa forma, o continental em detrimento do extra-hemisférico.

Conforme a negociação avançava, essa estratégia de San Tiago ruía frente à força que apresentava o grupo dos 13, que precisava de apenas mais um voto para aprovar sua proposta, mas que somente logrou êxito quando abandonou o discurso mais radical contra Cuba. Contudo, ao ver que seu plano de neutralização não poderia ser aprovado e que, assim, era praticamente impossível, naquele momento, impedir uma transformação negativa do “sistema interamericano”, Dantas inverteu conceitualmente o significado do “internacional”, argumentando que a Guerra Fria já não era mais um ambiente de guerra e intervenção, mas uma condição permanente de competição e coexistência, e que o problema de Cuba deveria ser tratado nessa lógica, e não mais regionalmente. Logo, era privilegiado o âmbito internacional em detrimento do regional.

Dentro da lógica de “luta pelo direito”, essa mudança conceitual não era um rompimento drástico com o que vinha argumentando ao longo de todo o processo de negociação. O chanceler podia dizer que teve uma posição “coerente” porque, ao deslocar o problema de Cuba para o outro “sistema”, ele mantinha intacto de qualquer inovação negativa o interamericano. Mas, também, ao fazer essa afirmação, ele inflexionava a prioridade de

inserção internacional do país, que não via o “sistema internacional” como negativo, mas, sim, como positivo para o país inserir-se.

Como, então, isso pode-se chamar esse processo de inflexão do “pan-americanismo” para o “latino-americanismo” e para o “neutralismo”? Ocorreu porque, em primeiro lugar, San Tiago fez uma separação conceitual entre o conceito de “pan-americanismo” e “sistema interamericano”, o que era compreensível dentro da estratégia de “luta pelo direito”, já que a prioridade de inserção internacional do país era por meio da transformação ou não do arcabouço jurídico-institucional da OEA, e não pela participação em um movimento político em si mesmo. Em segundo lugar, isso pode ser explicado pelo debate político da época, no qual a oposição utilizava o conceito de “pan-americanismo” e o chanceler não. Portanto, as posições e argumentos desses eram as “pan-americanistas”, enquanto ele, por derivação lógica, era considerado não “pan-americano”.

Em terceiro lugar, Dantas obteve êxitos, durante as negociações, na articulação política com os vizinhos latino-americanos, afirmando, em sua declaração conjunta com o chanceler argentino, uma valorização desse tipo de integração. Em quarto lugar, frente à divergência com os EUA no modo como o “sistema interamericano” funcionava, bem como na negação inicial de sua transformação na lógica da Guerra Fria, e, por fim, em uma conceituação da Guerra Fria em favor da coexistência competitiva e pacífica, ele abria espaços para que a inserção internacional do Brasil se desse em termos mais “neutros” em relação ao conflito entre democracia e totalitarismo, ou capitalismo contra socialismo, mesmo que ele tivesse optando, em sua argumentação durante toda a negociação, pelo bloco Ocidental de alinhamento.

Referências

- AMADO, Rodrigo. *A Política Externa de João Goulart*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)**. Vol. I e II. 2ª ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2006.
- ARCHER, Renato. *San Tiago e a Política Externa Independente*. In: COELHO, José Vieira *et al.* **San Tiago – Vinte Anos Depois**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- ARFUCH, Leonor. **O Espaço Biográfico: Dilemas da Subjetividade Contemporânea**. Rio de Janeiro: ed. Uerj, 2010.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Edipro, 2002.
- BARBOSA, Antônio José. **O Brasil e a Questão Cubana: Punta del Este, 1962**. 120 fls. Dissertação – Universidade de Brasília. Brasília, 1989.
- BARBOZA, Mário Gibson. *A Política Externa Independente de San Tiago Dantas*. In: MOREIRA, Marcílio Marques *et al.* **A Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2005.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CAICEDO CASTILLA, José Joaquín. **Derecho Internacional Privado**. Bogotá, 1960.
- CASTRO, Paulo de. **Subdesenvolvimento e Revolução**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2009.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional do Brasil - formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CHARAUDEAU, Patrick. **O Discurso Político**. 2ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2013.
- CHDD, CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. **Cadernos do CHDD**. Ano 6, número 11, Segundo Semestre, 2007.
- CRUZ, José Humberto de Brito. *Aspectos da Evolução da Diplomacia Brasileira no Período da Política Externa Independente (1961-1964)*. In: **Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)**. Introdução de Rubens Ricupero e Seleção, Organização e Edição de Sérgio Danese. Brasília: FUNAG/IPRI, 1989.

CRUZ Jr., Ademar Seaba da. *Pelo Exemplo e pela Germinação: a atualidade do pensamento de San Tiago Dantas*. In: **Ius et Iustitia**, n. 01, p. 61, Centro Universitário de Araras, SP, 2004.

DANTAS, San Tiago. **Coletânea de Textos sobre Política Externa**. Brasília: Funag, 2009.

_____. *Declaração do Ministro San Tiago Dantas sobre a Nota dos Ex-Ministros das Relações Exteriores, Publicada em “O Globo” de 17 de Janeiro de 1962*. In: MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **O Brasil em Punta del Este**, Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1962.

_____. **D. Quixote. Um apólogo da alma ocidental**. Brasília: editora Universidade de Brasília, 1997.

DREIER, John Caspar. **A Organização dos Estados Americanos e a Crise do Hemisfério**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964.

FLANIK, William. “‘Bringing FPA Back Home’: Cognition, Constructivism, and Conceptual Metaphor”. *Foreign Policy Analysis*, Washington, n. 7, p. 423–446, 2011.

FRANCHINI NETO, Hélio. **A Política Externa Brasileira na Conferência de Punta del Este de Janeiro de 1962**. 130 fls. Dissertação – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2004. Impresso.

FRANCO, Affonso Arinos de Mello. *O Homem, o Estadista e sua Política Econômica*. In: MOREIRA, Marcílio Marques *et al.* **A Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2005.

FRANCO, Álvaro da Costa (org). **Documentos da Política Externa Independente**. Vol. I e II. Brasília: FUNAG, 2007.

FONSECA JR., Gelson. *Francisco Clementino de San Tiago Dantas: o conflito Leste-Oeste e os limites do argumento racional*. In: PIMENTEL, José Vintecente de Sá (org.). **Pensamento Diplomático Brasileiro – formuladores e agentes da política externa (1750-1964)**. Vol. III. Brasília: Funag, 2013.

_____. *O Colóquio Casa das Pedras: Argumentos da Diplomacia de San Tiago Dantas*. In: CHDD, CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. **Cadernos do CHDD**. Ano 6, número 11, Segundo Semestre, 2007.

_____. *Mundos Diversos, Argumentos Afins: Notas sobre Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)**. Vol. I e II. 2ª ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2006.

HOUGHTON, David Patrick. “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach” *Foreign Policy Analysis*, Washington, n. 3, p. 24–45, 2007

HUDSON, Valerie M. “Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis*, Washington, n. 1, p. 1-30, 2005.

JAGUARIBE, Hélio. *O Homem, o Estadista e sua Política Econômica*. In: MOREIRA, Marcílio Marques *et al.* **A Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2005.

_____. *San Tiago e o Projeto Nacional*. In: COELHO, José Vieira *et al.* **San Tiago – Vinte Anos Depois**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

JASMIN, Marcelo G.; FERES Jr, João. **História dos Conceitos: Debates e Perspectivas**. Rio de Janeiro: ed. PUC-Rio, 2006

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado: Contribuição à semântica dos tempos históricos**; tradução, Wilma Patrícia Maas, Carlos Almeida Pereira; revisão César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto-Ed. PUC-Rio, 2006.

LEITE, Antônio Dias. *O Homem, o Estadista e sua Política Econômica*. In: MOREIRA, Marcílio Marques *et al.* **A Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2005.

MALAN, Pedro Sampaio. *Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)*. In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III, O Brasil Republicano, 4º volume: Economia e Cultura**. 2ª Ed. São Paulo: Difel, 1996.

MELLO, Affonso de Toledo Bandeira de. **O Espírito Pan-Americano**. Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Ministério das Relações Exteriores, 1956.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MOREIRA, Marcílio Marques *et al.* **A Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2005.

MOREIRA, Marcílio Marques. **De Maquiavel a San Tiago: ensaios sobre política, economia e educação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. **Perfis Parlamentares San Tiago Dantas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1983.

_____. *O Veio Humanista na Reflexão de San Tiago*. In: COELHO, José Vieira *et al.* **San Tiago – Vinte Anos Depois**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

NISKIER, Arnaldo. *Nota Introdutória*. In: MOREIRA, Marcílio Marques *et al.* **A Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, 2005.

OLIVEIRA, Henrique Altamani. *A Operação Panamericana e a Política Externa Independente*. In: OLIVEIRA, Henrique Altamani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PERELMAN, Chain; OLBRECHTS-TYTECA, Lucien. **Tratado da Argumentação. A “Nova Retórica”**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

QUINTANEIRO, Tânia. **Cuba e Brasil: Da Revolução ao Golpe (1959-1964) Uma interpretação sobre a Política Externa Independente**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1988.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: DIFEL, 1967.

RICUPERO, Rubens. *O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma Relação Triangular*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)**. Vol. I e II. 2ª ed. São Paulo: Editora Lumen Juris, 2006.

ROSANVALLON, Pierre. **Por uma história do político**. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010.

SMITH, Louis J (org.) **Foreign Relations of United States, 1961-1963, Volume X, Cuba, January 1961-September 1962**. Washington: United States Government Printing Office, 1997. Disponível em: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10/d263>>. Acesso 10 jan. 2014.

TOULMIN, Stephen E. **Uses of Arguments**. updated edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

VARGAS, João Augusto Costa. **Um Mundo que Também é Nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araújo Castro**. Brasília, FUNAG, 2013.

VIZENTINI, Paulo G. F. *Do Nacional-Desenvolvimentismo à Política Externa Independente (1945-1954)*. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília Almeida. **O Brasil Republicano. O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o Nacionalismo e a Política Externa Independente**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1995.

Anexos

ANEXO I: Cronologia da atuação de San Tiago Dantas na Negociação da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA.

03/07/1955 – Discurso de San Tiago, em relação ao Xº aniversário das Nações Unidas, na Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro.

26/08/1959 – Relato de San Tiago à Câmara dos Deputados a respeito da V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA.

11/09/1961 – Posse como Ministro das Relações Exteriores do Brasil.

14/10/1961 – Primeiro pedido de convocação da Reunião de Consulta, pelo Peru.

Entre outubro e novembro de 1961 – Negado o pedido de convocação da Reunião de Consulta; o Conselho da OEA encaminhou um pedido para a comissão interamericana de paz para emitir um relatório sobre a situação de Cuba.

05/11/1961 – Colóquio da Casa das Pedras acerca do caso cubano.

09/11/1961 – Pedido da Colômbia para que se convoque a Reunião de Consulta.

10/11/1961 – San Tiago Dantas escreve a carta ao ministro colombiano José Joaquín Caicedo Castilla para dissuadi-lo da Reunião.

15/11/1961 – Declaração conjunta entre San Tiago Dantas e Miguel Ángel Cárcano, da Argentina, em Buenos Aires.

27/11/1961 – Reunião da Comissão Interamericana de Paz para tratar do caso cubano; é decidido que ela emitirá, para a próxima Reunião de Consulta, um parecer sobre a situação de Cuba.

02/12/1961 – Fidel Castro declara-se marxista-leninista.

04/12/1961 – Convocação da VIII Reunião de Consulta, para o dia 10/01/1962, com a sede em Montevidéu.

12/12/1961 – Exposição de San Tiago Dantas aos chefes de Missão Diplomática no Itamaraty.

22/12/1961 – Conselho da OEA modifica a sede da Conferência para Punta del Este.

26/12/1961 – I Reunião da Comissão de Planejamento a respeito da Conferência de Punta del Este.

27/12/1961 – II Reunião da Comissão de Planejamento a respeito da Conferência de Punta del Este.

16/01/1962 – Nota dos ex-chanceleres no jornal "O Globo".

17/01/1962 – Resposta de San Tiago Dantas aos ex-chanceleres no mesmo jornal.

18/01/1962 – Declaração Conjunta de San Tiago Dantas e Manuel Tello, Ministro das Relações Exteriores do México, no Rio de Janeiro.

20/01/1962 – Mensagem de apoio do Governador Leonel Brizola ao Ministro das Relações Exteriores.

21/01/1962 – Telegrama de Afonso Arinos de Mello Franco a San Tiago Dantas em apoio à delegação do Brasil.

22/01/1962 – Início da Reunião de Consulta em Punta del Este; San Tiago Dantas pede um dia para consultas prévias.

23/01/1962 – San Tiago Dantas expõe as razões brasileiras para o Secretário de Estado Dean Rusk em almoço com a delegação norte-americana; Encontra-se com Osvaldo Dorticós, Ministro das Relações Exteriores de Cuba, e expõe o plano de neutralização.

24/01/1962 – Discurso de San Tiago Dantas na Comissão Geral; Circula memorando das sete nações "Grupo dos Sete" (Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Haiti e México) para todos os chefes de delegação; Estados Unidos reúnem-se com delegações do grupo dos 12, pedindo moderação.

25/01/1962 – Discurso de Dean Rusk na Comissão Geral; San Tiago expõe opinião sobre o pronunciamento norte-americano; Discursos das delegações: Peru; Venezuela; Panamá; Haiti; Argentina; Equador; Paraguai; Cuba; e República Dominicana.

26/01/1962 – Discursos das delegações da Nicarágua e Costa Rica.

30/01/1962 - Brasil apresenta projeto de resolução "declaração sobre a ofensiva da comunismo na América Latina" – conjuntamente com as delegações do Panamá, Paraguai, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Peru, Colômbia, Venezuela, Haiti, Guatemala, República Dominicana, EUA e Uruguai; Há Votação da resolução que expulsa o governo de Cuba do Sistema Interamericano; San Tiago Dantas concede entrevista à imprensa brasileira.

31/01/1962 - Ata final da Reunião de Consulta; San Tiago apresenta sua justificação dos votos na Comissão Geral.

05/02/1962 - Exposição de San Tiago Dantas em Cadeia Nacional de Rádio e Televisão.

07/02/1962 - Discurso de San Tiago Dantas na Câmara dos Deputados.

ANEXO II: Tabela da evolução das posições de San Tiago Dantas durante a negociação para a Conferência de Punta del Este, 1962.

	Pré-convocação	Pós-convocação	Punta del Este, 1962
	San Tiago Dantas		
Caso Cubano	Visão Neutra; A Revolução é consequência da luta interna pelo poder; necessidade de neutralização do regime frente ao sistema interamericano para que haja seu retorno à democracia.	Visão Neutra; O discurso de Filiação ideológica de Fidel Castro causou uma incompatibilidade com os valores defendidos pelo sistema interamericano, o que deve fundamentar sua neutralização para o possível retorno à democracia.	Visão Negativa; Com o abandono de propostas que articulavam intervenções militares, há espaço para crítica comedidas ao regime de Castro; Deve-se julgar o problema de Cuba como parte integrante da Guerra Fria e, portanto, procurar neutralizar-se o regime para manter a paz e o seu retorno à democracia.
Sistema Interamericano e Pan-Americanismo	Separação entre Sistema Interamericano e Pan-Americanismo; Conceito positivo para um e neutro para o outro. Discordância em relação a Araújo Castro e aos ex-chanceleres. Cada um deles, a sua maneira, os concebiam uma relação de igualdade. A diferença entre eles é que, para estes, concluíam a necessidade de revisão das posições de San Tiago para salvá-lo, enquanto para aquele, propunha o abandono da estratégia de resolver o problema do hemisfério pois o pan-americanismo já estava liquidado.		
Sistema Internacional	Separação entre o Internacional e o Regional; Visão crítica da Guerra Fria: espaço de violência, intervenção e arbitrariedades.	Unificação entre o Regional e o Internacional. Visão positiva da Guerra Fria: estágio permanente de competição entre o Ocidente e o Oriente.	
Estados Unidos	Visão Positiva; EUA apresentam-se como parceiros para a obtenção de investimentos com o objetivo de financiar o desenvolvimento nacional; A tomada de posição brasileira não pode prejudicar relações bilaterais.		
Governo Jânio Quadros-Afonso Arinos	Visão crítica; Considerava a atuação do ex-presidente como proximidade ideológica com a revolução cubana, o que não poderia haver, do mesmo modo que não poderia haver crítica da escolha de regime político dos cubanos. Discordava da avaliação de Vasco Leitão da Cunha, que percebia uma linha de continuidade nas posições em relação à Cuba.		

<p>Interesse Nacional para a Conferência</p>	<p>Evitar a transformação negativa do sistema interamericano ao aprovar-se uma resolução que pudesse aplicar sanções econômicas, diplomáticas ou militares contra qualquer país americano. Subsidiariamente, deve-se aprovar resoluções que transformem a OEA em um organismo favorável ao desenvolvimento econômico e social, e contrário à política “reacionária” de perseguição às ideias “progressistas” no continente.</p>
<p>Principais Conceitos e ideias</p>	<p>Pluralidade política; Amizade Continental; Sistema Interamericano; Crise Hemisférica; Autoridade das ideias e do cargo para a tomada de posição em política externa; Absolutização da Autodeterminação e não-intervenção; Relativização e, em alguns momentos, Absolutização da Democracia Representativa; Incompatibilidade do socialismo soviético com o sistema interamericano; Neutralização/Finlandização de Cuba; Dever das chancelarias em manter a paz; Coordenação de ações no âmbito externo; Evolução gradual das instituições internacionais: “Luta pelo Direito”;</p>

ANEXO III: Textos selecionados de San Tiago Dantas com temas ligados à Conferência de Punta del Este.

Texto A: Xº Aniversário da Carta das Nações Unidas: Discurso proferido em Sessão Solene da Faculdade Nacional de Direito.

A comemoração do Xº aniversário da Carta de São Francisco oferece ocasião a que instituições culturais, como esta Faculdade, se associem ao debate aberto sobre os resultados e perspectivas dessa experiência de manutenção de paz e do organização da cooperação internacional.

As Nações Unidas e a Carta que as instituiu atravessam, perante a opinião pública mundial, uma fase de desprestígio e de intenso criticismo. Para isso têm contribuído, entre outros, êstes fatores: primeiro, a instituição e a prática do voto no Conselho de Segurança, e a subsequente paralização desse órgão, da cuja iniciativa depende toda e qualquer ação destinada à manutenção ou à restauração da paz; segundo, a persistência de um estado de tensão internacional - a guerra fria, como a denominou Winston Churchill - que as Nações Unidas se revelam impotentes para eliminar; terceiro, como reflexo das dificuldades e inibições verificadas no sistema, a tendência para desviar do campo de deliberação das Nações Unidas os grandes problemas internacionais do momento, como a ameaça à Formosa ou a guerra na Indo- China, e a submetê-los ao tratamento da ação nacional.

As críticas e opiniões de pensadores políticos e homens de Estado já alcançaram círculos mais vastos da opinião pública, e se espalharam num movimento de desconfiança e ceticismo. Os que compreendem, porém, que a criação de um novo organismo mundial seria irrealizável, e mesmo inconcebível, na presente situação histórica, e que ainda não descreem dos princípios proclamados e dos meios escolhidos em S. Francisco, apelam confiantes para a revisão, contando eliminar, por meio de reformas de estrutura, as fraquezas e os erros da Organização.

Ceticismo e revisionismo são, assim, dois índices da crise em que as Nações Unidas se encontram, ao terminar o 10º ano de seu funcionamento. Paralelamente, as fraquezas do sistema mundial têm feito expandir-se a confiança pública nos sistemas regionais. Blocos de países, ligados por afinidades geográficas ou estratégicas, e mais intimamente unidos pela inexistência de antagonismos políticos entre eles, têm procurado estruturar sistemas de cooperação regional, ora com fins estritamente defensivos, ora visando à cooperação econômica e social, e êsses sistemas assentados sobre composições mais homogêneas, inegavelmente se avantajam em eficiência e estabilidade ao sistema mundial. Daí a opinião, defendida por muitos, de que a coordenação política dos povos se processará em etapas, passando do nacional ao regional, e do regional ao mundial.

Essa integração regional progressiva já seria, mesmo, um processo avançado de federalização dos Estados. A Organização dos Estados Americanos, baseada no sistema institucional permanente da Carta de Bogotá e no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca do Rio de Janeiro; a Organização dos Estados signatários do Tratado do Atlântico Norte; o Bloco Oriental; e mesmo os blocos de expressão geográfica e política mais limitada, como a Liga Árabe ou a União Balcânica, estariam a dar têtstemunho de uma tendência mais viável e a apontar uma política superior, quanto à efetividade de seus resultados, à política de coordenação mundial personificada nas Nações Unidas.

Não é possível abordar com objetividade o exame de tais críticas, sem um esforço prévio para tomar, diante desses problemas de aguda atualidade, a distância do historiador e a imparcialidade do sociólogo. É difícil observarmos com isenção os fatos em que somos protagonistas, principalmente quando a sua evolução imediata pode conduzir-nos, de um instante para outro, ao êxito extremo da destruição. Mas é o privilégio da consciência culta, sobretudo da moderna, escapar, ainda que imperfeitamente, do envólucro da subjetividade, e transformar em história a realidade presente.

Se nos esforçarmos para julgar “de fora” a experiência das Nações Unidas e da Carta, na década de 1945-55, o primeiro fato em que devemos atentar é a brusca mudança da base política, ia dizer, da base existencial, em que se fundara a racionalidade do sistema. Todo sistema institucional, desde a tribo ao Estado e à Federação, exprime e racionaliza uma forma de equilíbrio entre grupos e forças sociais. A instituição é o vestido lógico, com que se cobre e protege um corpo animado de vida

e ávido de dominar suas próprias contradições. O que não contém contradições, o que não sofre a disputa de forças e instintos contrários, não aspira a institucionalizar-se. É quando um complexo de forças, de unidades vitais ricas de antagonismo e ao mesmo tempo de complementação, alcança através de um compromisso o benefício da coexistência, que surge, como expressão racional e durável desse compromisso, a instituição, em cujos quadros o tumulto vital encontrará veiculação e disciplina.

A Carta de São Francisco e a Organização das Nações Unidas deram essa expressão racional e um estado momentâneo de equilíbrio, em que se encontravam, em 1945, os povos detentores dos meios de destruição em escala mundial. Esse equilíbrio, essa composição de forças, se formara diante do objetivo comum – a guerra contra os Estados ditatoriais, e podem superar muitos dos antagonismos que anteriormente fomentavam uma política de ações nacionais isoladas. Em 14.8.41, a Carta do Atlântico exprimia a convicção de seus signatários de que o desarmamento das nações agressoras era essencial, *pending the establishment of a wider and permanent system of general security*.

Em 30.10.1943, os governos dos EE.UU., do Reino Unido, da União Soviética e da China declaravam a necessidade de estabelecer-se, na data mais próxima possível, uma organização internacional geral, baseada no princípio da igualdade soberana dos povos amantes da paz e aberta à participação de todos os Estados, grandes ou pequenos, para manutenção da paz e da segurança internacional.

Essas mesmas idéias seriam retomadas na declaração de Teerã, em 1.12.43, e vazadas em 7.10.44 no documento conhecido como Proposições de Dumbarton Oaks, fonte histórica imediata da Carta de São Francisco.

Em todas essas manifestações e documentos, como base política do sistema, que se pretendia fosse o mais realista, jazia o vínculo de união e de recíproca confiança dos Estados, que se haviam unido para a guerra, e desejavam continuar unidos na execução de uma política de paz. A obra de Dumbarton Oaks foi concebida com base na firmeza dessa aliança ou união, que deveria ser o substratum político do sistema, e dar-lhe conteúdo existencial. Os espíritos voltavam-se, então, para o futuro, escarmentados do fracasso recente da Liga, e punham seu cuidado supremo na verificação do realismo das soluções que apontavam. O receio de uma recaída involuntária no juridicismo utópico do Covenant, e a confiança no fato político básico da nova organização, que deveria ser a união sincera e estável de propósitos, alcançada no correr da guerra, pelas Grandes Potências, modelaram, como era natural, o quadro institucional das Nações Unidas, colocando no centro, ou na base, do mecanismo deliberativo, a vontade conjunta dos que lhe asseguravam efetividade. Daí dizer, com muita propriedade o prof. Calogeropoulos Stratis: “*La base du système instauré par La Charte réside dans le principe de l’entente cordiale des Grands*”.

A manifestação imediata desse princípio ocorreria quando se elaborasse a regra das votações no Conselho de Segurança, onde os Estados decidem as medidas relativas à manutenção da paz e à repressão dos atos que importam no seu rompimento. A norma estatutária da Liga das Nações era a unanimidade. Qualquer Estado, pela recusa do seu voto, podia paralisar o sistema, o que confundia o pronunciamento da entidade com uma ação conjunta concertada entre chancelarias.

Os redatores das Proposições de Dumbarton Oaks realizaram um progresso decisivo substituindo a norma da unanimidade pela da maioria de sete votos em onze, mas se detiveram com razão diante do perigo de um pronunciamento em que ficasse vencido um dos grandes Estados responsáveis pela paz e pela Organização. Daí exigiram que entre os votos afirmativos estivessem os dos grandes Estados, considerados pela Carta membros permanentes do Conselho.

Proceder de outra maneira, em Dumbarton Oaks ou em S. Francisco, teria sido irrealístico e, ousado acrescentar, indesejável, pois, como acentuei linhas atrás, uma instituição não vale pela nacionalidade da sua estrutura e das normas de seu funcionamento, mas pela correspondência entre elas e o fato social e político que se exprime na mesma instituição. Em 1945, o fato social – vivo e fecundo – era a união entre os Estados Unidos, o Reino Unido e a União Soviética. Essa união ou aliança vinha de restaurar no mundo os postulados do convívio democrático, e nada, a não ser ela, podia animar com seu sopro vital e entre jurídico, que nascia em São Francisco.

É uma das leis sociais que presidem à evolução do direito, a da transformação mais rápida da infra-estrutura do que da superestrutura das instituições. A instituição nasce como resposta a um fato de ordem econômica ou política, para o qual ela representa uma solução racional. Mas o próprio das soluções racionais é ganharem autonomia. A instituição se incorpora à sociedade, alcança sua própria justificação, e não raro sobrevive longamente aos fatos econômicos e políticos que lhe deram origem,

capturando ao longo do tempo outras bases existenciais. Tódos temos presente ao espírito a origem dessa instituição de crescente atualidade: a Federação. Sabemos a que problemas de integração política entre Estados soberanos ela veio dar resposta, e sabemos como se autonomizou, pelo seu valor racional, dêsse fato originário, a ponto de vir servir a países, como o nosso, onde faltava o antecedente histórico, que lhe permitisse repetir as etapas de seu processo evolutivo.

Essas transformações conteudísticas, por que passam as instituições, cumprem-se às vêzes em séculos, e às vezes em anos. O que é, porém, raro, e quasi sempre fatal à sôbrevida da instituição, é que a transformação se passe imediatamente após o seu nascimento, retirando-lhe sob os pés ainda inseguros a base em que se apoiava. Manifesta-se, então, inevitável, uma crise institucional. A eficácia da solução ainda não impôs o seu poder normativo, e já não lhe corresponde o fato existencial que nela se exprimira. Sem que ainda outra base política tivesse podido ser capturada, a instituição perde sua base originária, primitiva, e não pode aparecer aos olhos de tódos senão como gigantesco artifício.

Foi o que sucedeu às Nações Unidas. Em 1945, elas nasciam como expressão jurídica da aliança política dos grandes Estados empenhados em defender a paz, e recebiam uma estrutura adequada a essa realidade histórica basilar. E em 1947 a união desaparecia, através de um processo quasi instantâneo de transmutação de valores, para dar lugar a um movimento de polarização da vida internacional, dividida em dois campos atrativos, reciprocamente isolados.

O instrumento concebido para servir a uma ação combinada, entrou em paralização. O que pretendia ser sólido tornou-se rígido. E as Nações Unidas, privadas da base política que lhes devia assegurar o funcionamento, não tardaram a aparecer como um artifício, de cuja viabilidade como instituição muitos entraram a duvidar.

Se nos puzermos, porém, a examinar de perto, o modo por que a instituição tem reagido ao brusco desajustamento de suas bases políticas e vitais, parece lícito pensar que sua crise não conduz ao declínio e ao desaparecimento.

O problema vital de tóda instituição em crise se decompõe em dois aspectos: grau de flexibilidade e aptidão para o desempenho de funções sucedâneas. O grau de flexibilidade permitirá, se elevado, que a instituição logre um preenchimento ao menos parcial dos seus fins, graças aos recursos interpretativos das normas pelas quais se rege.

As funções sucedâneas são aquelas que o próprio órgão consegue criar e preencher em lugar das que lhe estão assinadas como objetivo principal, e a que, manietado pela crise, não consegue dar desempenho.

As Nações Unidas, sob o imperio da crise resultante do desentendimento dos grandes Estados, em cuja boa aliança se baseava o seu perfeito funcionamento, têm buscado na Carta elementos flexíveis, que lhes permitam abrir caminho, através dos obstáculos, para a consecução de seus fins. Se a Carta se mostrasse rígida, paralisando tódo funcionamento, seria provável que essa imobilidade em pouco tempo desacreditasse de tódo o complicado e custoso sistema de ação conjunta, por ela modelado. Também se a Carta não contivesse elementos rígidos, demarcando com precisão técnica os limites entre a ação legal e a ilegal, não conseguiria a Organização reter nos seus quadros os membros que se sentissem vítimas do arbítrio majoritário.

A experiência da guerra da Coréia foi para a Carta de São Francisco um “test” satisfatório de flexibilidade.

Já anteriormente se vinha manifestando a tendência para ampliar, mediante uma interpretação mais larga dos artigos 10 e 11, e jurisdição da Assembléia Geral, dando-lhe uma competência subsidiária, ou como já se disse, paralela à do Conselho nas questões de manutenção da paz e da segurança. Com isso se buscava abrir caminho para iniciativas comandadas pela norma simplesmente majoritária, que rege o funcionamento da Assembléia, e ladear o voto imperante nas decisões do Conselho. A famosa Resolução “Uniting for peace” de 3.11.50 não só veio permitir que a Assembléia se reúna para verificar a existência de agressão e recomendar os meios repressivos adequados, como admitiu que a Assembléia recomende aos Estados membros a formação de contingentes militares no seio das suas respectivas fôrças armadas, destinados a serem eventualmente postos à disposição das Nações Unidas para ações militares represivas.

Ainda que a constitucionalidade dessa Resolução possa parecer suscetível de discussões, é inegável que através dela se opera um movimento interpretativo de longo alcance destinado a vencer os obstáculos instrumentais, que ameaçam a Organização de faltar ao cumprimento de seu objetivo principal.

Outro exemplo de desgravitação das funções do Conselho para a Assembléia foi a criação em 13.11.47 da chamada Pequena Assembléia, convocada extraordinariamente para acompanhar os assuntos pendentes, entre os quais avultava a Questão Balcânica, e com o poder reservado na Carta ao Conselho de Segurança e à maioria dos Estados membros, de convocar, se necessário, a Assembléia.

Durante a agressão à Coréia do Sul, desfechada em 1950 pela Coréia do Norte, o Conselho de Segurança viu-se diante de dois fatos, que suscitaram igualmente o trabalho interpretativo pondo à prova satisfatoriamente a flexibilidade da Carta. O primeiro foi a inexistência de contingentes armados postos à disposição do Conselho pelos Estados membros nos termos do artigo 43, para o emprêgo de ação militar contra o agressor. O Conselho superou a dificuldade entendendo que as recomendações aos Estados membros, previstas em outro artigo do Capítulo VII da Carta, podiam consistir na remessa de tropas nacionais contra o agressor, as quais se uniriam depois sob a bandeira das Nações Unidas. Dêsse modo venceu-se um obstáculo, que poderia haver paralizado a ação do Conselho no momento culminante em que se exigia sua intervenção. O segundo foi a ausência voluntária da União Soviética na deliberação do Conselho que qualificou o agressor. Não tendo a União Soviética querido usar do voto contrário ou da abstenção, que importariam em veto, e tendo preferido não comparecer ao Conselho, cumpria interpretar o não comparecimento, o que foi feito no sentido de entender-se que não se exercera o veto, ficando aprovada a resolução.

Assim como se vem patenteando uma flexibilidade da Carta, capaz de assegurar às Nações Unidas o preenchimento, ainda que incompleto, dos seus fins, assim se vem a Organização mostrando apta para desempenhar um papel, que deve ser considerado sucedâneo de sua função primordial.

Criadas para assegurar a paz através da união política dos grandes Estados e do sistema de igualdade jurídica entre Estados grandes e pequenos, as Nações Unidas tiveram de enfrentar situação oposta, caracterizada na guerra fria, ou seja, o estado de tensão internacional permanente entre os próprios grandes Estados fiadores da paz mundial. Essa situação frustrou a consecução do objetivo institucional, ou pelo menos retardou o seu advento, mas deu ensejo a que o organismo criasse uma função nova, não menos vital e relevante que a primeira: mantendo frente a frente, em debate público, num forum ininterrupto, os Estados que se antagonizam, as Nações Unidas passaram a desempenhar um papel hipotensor da situação internacional.

O debate era que as partes são compelidas a justificar suas atitudes e fundamentar suas acusações, não logra eliminar as causas profundas que impelem as nações para o choque militar. Mas é sabido que as guerras têm causas imediatas e remotas. As remotas deitam raízes em antagonismos de ordem econômica, ou social. As imediatas prendem-se a fatos momentâneos, cujo poder de detonação resulta menos de sua própria significação, do que do nível a que chega, em determinadas épocas, a tensão internacional. O isolamento entre as nações favorece a elevação desses níveis de tensão, e a sua confrontação assídua no terreno das conferências e dos debates, favorece a sua baixa.

As Nações Unidas tornaram-se hoje o maior instrumento de defesa da paz mundial, não tanto pelo desempenho da sua função específica de reprimir a agressão, que se acha entorpecida pelo voto, quanto pela função sucedânea do organismo hipotensor da guerra fria, função que ela desempenha graças ao fato, de importância transcendental, de existir hoje no mundo um ponto de encontro contínuo dos Estados áptos a desencadear a guerra.

Mais não se precisa dizer para mostrar quanto são insatisfatórias as teses revisionistas, que aspiram, nas condições atuais, a debilitar o sistema mundial encarnado nas Nações Unidas, em proveito dos sistemas regionais, ou que pretendem abolir o voto no Conselho da Segurança.

Se não existisse o voto, certamente a União Soviética já se teria retirado das Nações Unidas, e a maior e mais grave derrota sofrida pela causa da paz será a retirada da União Soviética da Assembléia e dos Conselhos desse Organismo, onde hoje o Oriente e o Ocidente se acusam, se defendem e se justificam perante a opinião mundial.

Quanto aos sistemas regionais, merecem êles o maior apôio dos Estados e superam em seus resultados práticos tudo que o sistema mundial possa ambicionar. Mas os problemas a que os sistemas regionais respondem não são os mesmos a que o mundial é endereçado. Nos sistemas regionais comanda o princípio da homogeneidade, graças ao qual no seio dêles se cumpre, com diversa celeridade, a marcha das nações livres para o federalismo. No sistema mundial domina o princípio do antagonismo, graças ao qual se obtém de cada um o máximo de auto-justificação e portanto de conciliação e contemporização.

Bem haja, pois, a Carta de São Francisco. Ao comemorarmos o seu 10º aniversário podemos dizer que ela não comprometeu o seu futuro, apesar da crise que lhe solapou a base política, e que ela é, através das Nações Unidas, o melhor instrumento a serviço da paz.

Texto B: I Reunião da Comissão Planejamento dos Assuntos Ligados à VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA.

A minha finalidade, ao pedir-lhes que nos reuníssemos aqui, era discutir a questão da VIII Reunião de Consulta. Tenho a impressão de que nos vamos ter que preparar para fixarmos com muita clareza a posição do Brasil e examinar tôdas as implicações que essa posição trará tanto em relação ao sistema interamericano quanto ao próprio desenvolvimento das nossas relações bilaterais com os Estados Unidos.

Até o presente momento não existe nenhum sinal de que os Estados Unidos estejam inculcando as relações bilaterais mantidas com o nosso país, especialmente no auxílio financeiro, a qualquer titude política tomada por nós em relação aos grandes problemas do Hemisfério, notadamente ao problema cubano. Mas não podemos descartar essa hipótese de uma maneira simplista, mas sim devemos admiti-la e fazer dela um elemento de estudo, tanto mais que é inegável que a visita do Presidente Kennedy a dois países, considerados entre os grandes da América do Sul, e que têm no momento como característica um o de haver rompido relações com Cuba, e ter-se tornado foco de política anti-cubana e outro o de ser o interprete do pensamento do Departamento de Estado na OEA, mostra algo que não pode passar despercebido.

Até o presente momento a enunciação da nossa política em relação a Cuba foi muito categórica e muito simples: respeito incondicional ao princípio de não-intervenção; respeito incondicional ao princípio de auto-determinação dos povos, no sentido de que só o povo é um instrumento legítimo para escolha do regime, especialmente se êsse regime é o democrático. Se o que se visa e a redemocratização de Cuba, tudo quanto pudesse ser considerado imposição de fora para dentro seria, além de violação do princípio de autodeterminação, uma própria contradição aos princípios democráticos em si mesmos.

Pode-se dizer que essa linha é a herdada da administração Jânio Quadros. Tenho insistido entretanto em que há uma pequena diferença entre o que temos procurado fazer e o que caracteriza a linha Jânio Quadros em relação a Cuba. Naquela linha havia um ligeiro toque de simpatia ideológica e uma recusa sistemática, sendo que algumas vezes evasiva, de se pronunciar sôbre o caráter democrático do Govêrno Fidel Castro. Êsse ponto foi considerado uma questão de fato. O próprio Ministro Afonso Arinos, numa das suas idas à Câmara, chegou a dizer de maneira categórica que não considerava que existissem provas de que o regime Fidel Castro fosse comunista, dando a impressão de que haver ou não haver provas fosse de grande importância. Além do mais, atitudes como a da condecoração do Comandante Guevara mostravam simpatia ao regime e nada tinham que ver com a auto-determinação, o que torna a atitude oficial mais polêmica do que a que temos procurado observar. Nossa ideia foi oposta. Começamos pelo reconhecimento sincero de que o regime cubano não era democrático. Pouco importava saber se era comunista ou socialista. Mesmo porque, é muito difícil definir se um regime é socialista ou comunista. O que importava era classifica-lo como não-democrático, tomando como padrão a Declaração de Santiago. Assim, o problema da simpatia ideológica ficava eliminado. O Govêrno brasileiro não tem simpatia ideológica pelo regime Fidel Castro, ainda que a possa ter grupos políticos dentro do Govêrno, o Govêrno só tem simpatia pelo que está na Constituição ou nos tratados.

O princípio de não-intervenção e de respeito à auto-determinação ganharam novo vigor, porque adquiriram caráter mais absoluto, uma vez que deixou de ter influência sôbre êles a questão de saber se o regime era socialista ou democrático. Isso nos levou a um raciocínio bastante claro e simples que, a meu ver, foi aceito no Congresso e nas diferentes correntes de opinião.

Partindo daí, começamos a procurar uma solução em face da probabilidade crescente de que os Estados fôssem convocados para uma reunião de consulta. Receávamos muito essa convocação, porque ela vinha desde logo marcada pela invocação do Tratado do Rio de Janeiro e só podia ter duas finalidades: ou a de descobrir no regime cubano uma agressão potencial, e portanto enquadrá-lo na violação do artigo 6º; ou a de caracterizar o regime com comunista e, nesse caso, usar a Resolução 93

de Caracas como uma ampliação ou aditivo ao Tratado do Rio de Janeiro, ou seja, um caso de agressão presumida. O simples fato de ser comunista e de estar filiado ao comunismo internacional presume a agressividade do regime e ocasiona a aplicação de sanções. Por causa desse receio começamos a desenvolver uma série de raciocínios possíveis, que se consubstanciaram, creio eu, na reunião da Casa das Pedras.

Na Casa das Pedras trabalhamos com uma ideia cuja origem foi uma sugestão do Embaixador Leitão da Cunha, que foi ganhando vários aperfeiçoamentos. Vou recapitular a ideia, embora esteja no espírito de muitos. Consistiu primeiro em procurarmos adiar a Consulta o mais possível e à sombra desse adiamento tentarmos uma gestão diplomática junto aos Estados Unidos para obter do Governo daquele país um compromisso de não-emprego de violência em relação a Cuba. Nesse momento estavam muito vivos os sinais de que se planejava uma invasão de Cuba lançada da Nicarágua ou da Guatemala ou dos dois países simultaneamente. Havia grande quantidade de voluntários cubanos treinados nas tropas dos Estados Unidos, obras de preparo de portos e aeroportos na Guatemala que poderiam estar relacionadas com a tentativa de nova invasão, e havia ainda uma informação extremamente confidencial de que um Governador prestigioso tinha participado de uma conferência com o Presidente Kennedy em que insistira na ideia de invasão.

Nossa impressão era de que Cuba temia essa invasão duplamente: como se teme qualquer invasão, e porque sabia que cada dia eram menores as suas possibilidades de contar com o apoio da União Soviética. Isso porque do ponto-de-vista econômico era muito onerosa para a URSS a compra de mais de um milhão de toneladas de açúcar por um país que tem excedentes desse produto e, do ponto-de-vista militar, a União Soviética jamais deixou dúvidas de que não acorreria em defesa de Cuba, apenas faria uma retaliação em país próximo de sua fronteira ou qualquer coisa mais simbólica.

Se conseguíssemos dos Estados Unidos um compromisso de não-violência, tínhamos a impressão de que poderíamos contar com a própria Cuba para obter do Governo Fidel Castro uma observância progressiva da Declaração de Santiago. A Declaração de Santiago ocupa um papel muito importante por ser o único documento firmado pelo Governo Fidel Castro e no qual se contém claramente o reconhecimento dos princípios democráticos. Poderíamos pedir ao Governo Fidel Castro que êle, fortalecido pelo compromisso de não-violência, aceitasse uma evolução gradual para entrar na observância da Declaração. Se esse binômio não-violência versus Declaração de Santiago fôsse alguma coisa que pudesse deitar raízes, iríamos tentar desenvolver mais o esquema e caminhar para uma espécie de neutralização de Cuba, com a manutenção de suas conquistas sociais fundamentais, a criação de um estado democrático e a rutura das suas vinculações com a União Soviética. Essa foi a ideia imaginada na reunião da Casa das Pedras e que foi objeto de duas sondagens, ambas boas. A primeira foi com o Embaixador Lincoln Gordon, que apreciou muito a ideia. Não houve reação escrita do Departamento de Estado, mas o embaixador transmitiu memorandum bastante completo sobre o assunto e insistiu e continua a insistir na conveniência de um entendimento pessoal meu com o Secretario Rusk. A segunda foi junto ao Embaixador de Cuba, que também recebeu a ideia muitíssimo bem e a transmitiu ao Governo de Havana. Terminou, porém, essa terceira etapa com o discurso em que Fidel Castro fêz a declaração conhecida de filiação ideológica que tornou inadmissível qualquer espécie de gestão baseada na Declaração de Santiago como alguma coisa a que ele pudesse retornar. Nosso esquema, podemos considerá-lo inutilizado. A importância do discurso não foi revelar coisa alguma, mas tornar impossível um esquema de ação diplomática que tenha como pressuposto a volta a um tipo de eleições livres. Isso ocorreu às vésperas da reunião de 4 de dezembro. Nós, que tínhamos um pequeno projeto articulado com a Argentina e o Chile visando à protelação da reunião para dar tempo às gestões em torno da violência, tomamos a decisão de não apresentar projeto algum, e saímos pela porta da abstenção.

Devo fazer um parênteses para tratar da questão dos outros países sulamericanos. Durante a viagem a Buenos Aires nossa impressão foi de que a posição argentina, coincidente com a nossa, se fortaleceu muito, porque é do pleno agrado do Presidente Frondizi, que só tem dificuldade em sustentá-la em virtude da opinião dos meios militares, muito mais dividida entre direita e esquerda do que aqui. O fato de ter tido aquêle entendimento conosco tornou-se nas mãos dêle um fator de fortalecimento. De lá para cá, embora continuássemos reticentes a respeito da durabilidade da posição argentina, não temos fatos concretos a apontar de enfraquecimento. Quanto ao Chile, o Embaixador Vale compareceu logo depois da reunião de Buenos Aires àquele país e teve uma conversa muito produtiva com o Chanceler Martinez Soto Mayor. Encontrou-o nessa mesma disposição e tôdas as

atitudes do Chile tem sido firmes na nossa linha. A do México tem sido uma linha independente. Apenas temos tido oportunidade de verificar coincidência. O voto do Uruguai a favor da Reunião de Consulta foi explicado como voto contra instruções recebidas da Chancelaria. A Bolívia tem a mesma posição, com boa opinião pública de esquerda para sustentá-la. O Equador é que considero de tódos, nesse momento, o mais duvidoso, porque o Governo é extremamente instável, marcado por uma linha oportunista, procurando tomar o contrapé da posição do Governo Velasco Ibarra e, segundo informações, o atual Chanceler equatoriano teria tido várias iniciativas junto ao ex-Presidente da República em favor de um rompimento com Cuba. Tôdo êsse grupo votou pela abstenção, com exceção do México, que votou contra e portanto marcou bem uma linha de atitude contrária à Reunião de Consulta.

Nos Estados Unidos a reação a essa atitude não é simpática. O Embaixador Gordon é um Embaixador de excepcional valor, um intelectual, um homem preocupado em fazer a diplomacia da boa vontade, o que tem aspectos positivos e negativos. Um dos negativos é que êle nos oculta um pouco as reações hostis nos meios americanos a atitudes nossas. Muito delicadamente êle insinuou que as nossas consultas reiteradas com a Argentina, Chile e outros países da América tinham sido vistas no Departamento de Estado como um esforço da nossa Chancelaria para sabotar a Consulta. A verdade é que até agora a reação norte-americana à nossa atitude consistiu em duas notas, ambas replicadas por nós com outras notas, mostrando com clareza que a proposta colombiana é inaceitável.

Chegamos ao momento atual: reunião marcada para o dia 22 de janeiro, em Montevidéu, e nosso plano elaborado há tempos na Casa das Pedras, fora de uso. Trata-se agora de fixarmos uma linha de conduta e a impressão é que temos que fixá-la, primeiro, sob a forma de uma filosofia interna para motivação da nossa própria conduta, segundo sob a forma de medidas táticas a serem adotadas na Consulta. É sôbre isso que eu gostaria que a Comissão de Planejamento integrada pelo Grupo de Trabalho organizado para a Consulta meditasse em regime de reuniões intensivas para que pudessemos chegar coletivamente a uma definição muito clara. Se chegarmos a isso levaria essa definição ao Gabinete numa de suas reuniões, sob a forma de um papel, a ser submetida naturalmente ao Presidente da República e ao Primeiro Ministro e afinal à aprovação do Gabinete. Daí por diante correríamos os riscos de execução.

Vou dizer o que tenho pensado sôbre o assunto. Penso que a Reunião de Consulta contém vários perigos. O primeiro reside em ter sido convocada com base no Tratado do Rio de Janeiro, o que significa, em última análise, para deliberar sôbre sanções. Já vamos para ela com 13 Estados americanos de relações rompidas com Cuba e com grande probabilidade de que o Equador seja o 14o. Vamos com maioria de 2/3 já constituída para tornar obrigatórias as decisões. É evidente que um país como o Brasil, como a Argentina, como o Chile, como o México, não podem ir para essa reunião apenas para assistirem a uma deliberação já tomada e se vincularem a ela por uma norma jurídica sem terem tido nenhuma possibilidade de rediscuti-la. O segundo risco prende-se a uma preliminar que já envolve tôdo o mérito da questão. É a distinção que temos de fazer entre compromisso e aspiração, dentro do sistema interamericano. Tôdo o sistema se tem desenvolvido no sentido de que há compromissos definidos em tratados e aspirações definidas em declarações. Tem-se admitido como um desenvolvimento do direito internacional regional que em geral as aspirações são as formas prévias, ou ainda, um período de germinação de futuros compromissos e que o sistema vai evoluindo à medida que transforma aspirações em compromissos. Os princípios de não-intervenção e de autodeterminação estão na área dos compromissos e não são apenas de obrigatoriedade regional, pois pertencem ao direito internacional público mundial. A fidelidade ao regime democrático representativo está na área das aspirações.

Não acredito que a Resolução 93 tenha mudado isso. É uma resolução difícil de interpretar juridicamente, e a Declaração de Santiago, que lhe é posterior, reafirmou que eram mero anelo os princípios que ali se enunciavam, e qualificou-se a si própria de instrumento de opinião pública de ação educativa sôbre os povos do Hemisfério. Que acontece quando um país latino-americano rompe um compromisso da Organização? Essa rutura leva à aplicação de uma sanção. Se a rutura gera agressão ou perigo de agressão é nos quadros do Tratado do Rio de Janeiro que se vai encontrar a sanção. Se não, é noutro texto qualquer.

E que acontece se um país se evade das aspirações comuns definidas no artigo 5º da Carta ou na Declaração de Santiago? É o caso cubano. Devemos raciocinar sôbre ele como um exemplo, porque não estamos livres de que nos próximos anos outros países americanos se tornem socialistas. As

condições não parecem tão tranqüilas que não possamos assistir a um movimento similar em outros países. Estamos tomando Cuba como um caso experimental. O que se decidir será para todos.

A primeira hipótese seria a de que quando um país latino se tornasse ou se declarasse comunista com risco para a unidade democrática do Hemisfério o remédio fôsse derrubar o Governo pela força. Se isso fôsse verdade, não haveria diferença entre aspiração e compromisso. A esse argumento jurídico acrescentem-se os políticos: a perda de autoridade moral do sistema interamericano, a conversão automática do sistema regional independente numa área de satélites, a impossibilidade de pensar em desenvolver a sério o sistema interamericano. Também o rompimento de relações não se justifica, num momento em que o Brasil reata relações com países socialistas, em que outros países mantêm relações. A ideia que no momento nos tem parecido mais digna de estudo seria esta:

A OEA é uma Organização regional da qual não fazem necessariamente parte todos os Estados deste Hemisfério pelo simples fato da localização geográfica. Há outras condições para o "membership". Aí está o Canadá, aí está a FIO, que ainda não pertencem, e outros países poderiam não pertencer. Essa Organização é baseada nos compromissos e nas aspirações. Os compromissos são o que nenhum país pode deixar de cumprir. A Carta, no artigo 5o, indica as finalidades associativas e graças a esse fato tem-se admitido formas de cooperação entre os países da OEA que são particularmente difíceis de admitir entre países que visam a finalidades sociais e econômicas diversas. É compreensível que entre o Brasil e a União Soviética haja um regime de troca de relações comerciais, mas esse regime é comutativo: o que se dá é o que se recebe. Ao passo que dentro do sistema interamericano se tem admitido que os Estados mais desenvolvidos dêem mais do que recebem em benefício do fortalecimento de características sociais e econômicas que pertencem às finalidades do sistema. Um país que renuncie a tais finalidades declarando-se comunista e adotando um padrão anti-democrático de governo e economia não pode certamente ter o seu Governo derrubado pela força. Não pode tão pouco ser condenado ao isolamento diplomático através do rompimento de relações. Mas há uma especulação a fazer sobre o modo pelo qual repercute essa atitude na Organização. Temos de admitir que possa haver um país socialista na América. A ideia de que o aparecimento de um Estado socialista envolve uma ação militar ou bloqueio econômico para descartá-lo é insustentável, inclusive praticamente, em face da composição interna da opinião pública de todos os países americanos.

Mas a ideia de viver na América como país socialista talvez envolva uma outra consequência que não pode passar despercebida: é que qualquer relação que esse país viesse a estabelecer com o bloco soviético criaria uma latência de perigo militar. Assim, a presença de um enclave socialista num Hemisfério de países todos eles fortemente unidos por pactos defensivos de base democrática geraria a necessidade da neutralização. E aí vem o paralelo com a Finlândia, que foi feito na primeira fase de nossos estudos da Casa das Pedras.

Se no mundo socialista se admitir um enclave democrático, como é a Finlândia, ao preço da neutralização, não parece fora de propósito admitir que também no mundo democrático possa haver um enclave socialista protegido pela neutralização. Essa neutralização não vai sem muitas dificuldades. Do ponto-de-vista soviético acho que não há interesse em manter compromisso militar com Cuba. Aceitam-se a neutralização e considera-se o melhor dos negócios essa ponta de lança socialista dentro do mundo ocidental. Do ponto-de-vista cubano, acho que não haverá grandes dificuldades, embora prefira dizer alguma coisa mais adiante. Sobre o ponto-de-vista americano há o problema de que a neutralização pode envolver a base de Guantanamo. Talvez através de um acordo construtivo se pudesse achar uma solução parecida com a de Bizerta, de retirada gradual.

O Embaixador Olivares, quando esteve aqui, teve uma conversa da qual esperávamos alguma coisa que tivesse a nos dizer ou propor, mas evidenciou-se que o seu propósito era ver como estávamos em relação à Consulta. Daqui foi ao Presidente João Goulart e no dia seguinte ao Ministro Tancredo Neves e de ambos ouviu a mesma coisa: que o Brasil era inflexível na questão do princípio de não-intervenção, que não tergiversaríamos em defender o sistema interamericano. Quanto à maneira em que essa atitude se converteria em ação diplomática, teriam que ouvir o Ministério das Relações Exteriores. Nem o Presidente da República nem o Primeiro Ministro deram uma palavra além disso. Na volta Olivares manifestou simpatia pela ideia de neutralização.

Ao Embaixador Gordon dei uma ideia geral desse esquema. O Embaixador ficou também impressionado pela ideia, mas não se sentiu habilitado a discutir nada aqui. Insiste no convite para que

eu vá a Washington conversar com o Secretário Rusk. É um ponto que deixo entregue à especulação desse Grupo.

Chegou há dois dias o Embaixador Goodwin. Vou conversar com ele hoje e parece ser seu desejo tratar da Consulta.

Temos agora o problema da linha a seguir na Consulta. Nessa altura devo dizer que já há sinais de que o ponto de vista americano não é favorável à aprovação da proposta colombiana, mas de um documento de caráter cominatório que permita depois de passado algum tempo verificar através de uma Comissão a conduta do Governo cubano e aplicar as sanções.

Outro dado importante é que parece que a ideia de invasão pelos países vizinhos tem declinado nas últimas semanas. Não se acentuam os sinais de preparo militar e o que parece estar sendo esperado é a revolução interna. Pode perfeitamente suceder que a Consulta se reúna com essa revolução interna iniciada, o que modificará todos os raciocínios feitos. Poderíamos seguir o seguinte método de trabalho:

1o fazer uma revisão dessa filosofia que em linhas gerais recapitulei;

2o examinar a Consulta considerando: a) a hipótese da Consulta se reunir sem que haja movimento revolucionário nenhum desencadeado e b) hipótese de que ao começar a Consulta já exista um movimento revolucionário desencadeado. Para cada uma dessas hipóteses devemos ter pelo menos uma solução tática, flexível e aceitável.

Outro ponto é o de verificar se há ou não conveniência de procedermos a consultas em torno dessas sugestões práticas.

Sub-secretário Renato Archer - Parece que a consulta deveria ser precedida de uma condenação formal. O Brasil, antes de se declarar contrário, se procurar fazer o que estão fazendo os outros, daria a impressão de que estamos querendo dividir responsabilidades.

Ministro Carlos Duarte - Desejaria que o Deputado Renato Archer prestasse um esclarecimento. O pronunciamento deve ser feito agora, ou durante a Reunião?

Deputado Renato Archer - Isso marcaria um tipo de comportamento que valoriza o Brasil. No Governo Jânio Quadros os pronunciamentos eram feitos antes de qualquer consulta. Êstes pronunciamentos fortaleceram o Brasil, que tinha uma posição firme e própria a respeito dos assuntos. Êle poderá conversar na base de uma posição que já tem. Se tentarmos dividir com os outros Estados a responsabilidade, nos enfraqueceremos.

Embaixador Dias Carneiro - Gostaria de duas palavras sobre uma pergunta de caráter jurídico. Até que ponto compromissos e aspirações, quando estão num mesmo Tratado, são diversos conceitualmente?

Ministro de Estado - Algumas vêzes a distinção é muito fácil, outras não. Depende da maneira por que o assunto está formulado. Por exemplo, na Declaração de Santiago está enunciado com clareza que se trata de aspiração. No Tratado do Rio de Janeiro é compromisso. Dentro da Carta da OEA a dúvida é um pouco maior. Há casos nítidos e casos em que há dúvida.

Texto C: Discurso Pronunciado Pelo Ministro San Tiago Dantas, na Comissão Geral, em 24 de Janeiro de 1962.

Desejo que minhas primeiras palavras sejam de saudação aos Senhores Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos e aos Governos e povos que representam nessa Consulta. O Brasil a ela comparece animado pelo Espírito de fraternidade que o tem levado a participar de todas as reuniões interamericanas e pelo sincero desejo de contribuir para que a presente Consulta represente um passo adiante em elaboração e no fortalecimento do sistema regional a que pertencemos.

Três objetivos orientam o nosso comportamento na presente reunião: primeiro, o de preservar a unidade do sistema, fortalecendo-o em benefício do ocidente; segundo, o de defender os princípios jurídicos em que ele se baseia, contribuindo para que não se desfigurem no momento em que são chamados à aplicação; terceiro, o de robustecer a democracia representativa em sua competição com o comunismo internacional.

Acredito que esses objetivos são comuns aos Estados democráticos aqui representados, mas, as declarações divulgadas antes mesmo de iniciar-se a Consulta e as atitudes tomadas no Conselho da OEA ao deliberar-se sobre a sua convocação, fazem crer que existem entre nós certas divergências, não quanto às finalidades que perseguimos, mas quanto aos meios que julgamos adequados para alcançá-las.

A Unidade e o fortalecimento do sistema interamericano não resultam, como pode parecer a uma análise apressada e que se contente com a observação superficial de atitudes exteriores, do simples fato de chegarmos, em nossas reuniões, a declarações unânimes e de votarmos documentos que reafirmem nossos propósitos comuns. Muitas vezes a unanimidade se alcança, nas decisões internacionais, ao preço da eliminação da essência das controvérsias; e, assim, as simples reafirmações de propósitos já declarados debilitam, em vez de revigorarem, o sentido afirmativo já vazado em anteriores declarações.

O que verdadeiramente demonstra que o sistema está vivo e que a união entre Estados continua a produzir energias para o desenvolvimento de sua existência comum é a capacidade de resolver e superar problemas através de soluções construtivas, em que se sinta a presença de uma comunhão de ideias e de uma soma de forças para alcançar um objetivo visado por todos.

Temos tido em nossas reuniões interamericanas grandes momentos, em que se revelou a autenticidade de nossa união e se patenteou a efetividade de nossas esforços. Esperemos que a VIII Consulta de Ministros das Relações Exteriores se possa inscrever entre eles e que não nos tenhamos de desapontar dentro de alguns anos com o resultado de nossas deliberações. Os progressos do sistema interamericano, a sua capacidade da resposta a novas situações e novos problemas estão intimamente vinculados à preservação dos princípios jurídicos que nos permitam construí-lo.

Nesses princípios se tem assentado nossos compromissos internacionais, dos quais resultam normas obrigatórias para todos os Estados, adotadas, muitas vezes depois de madura evolução, após passarem por estágios sucessivos de elaboração, em que primeiro se afirmam como simples anelos ou aspirações enunciadas em declarações sem efeito vinculativo, para um dia se transformarem em cláusulas de Tratados e Conveções.

Nosso sistema regional, olhando do ponto de vista jurídico, é, assim, um conjunto orgânico de normas obrigatórias e aspirações programáticas. Faz parte do método a que tem obedecido sua elaboração histórica aguardarmos o momento próprio de sua condificação precisamente para que mantenhamos definidas e ao abrigo da soberania de cada Estado e a área dos compromissos limitativos livremente negociados e consentidos.

Nada há, por isso, no sistema interamericano, que não seja obra de vontade dos Estados que nele se associam. A base da organização regional tem sido e há de continuar a ser a independência política dos diferentes Estados de que nem sequer uma mínima parcela foi alienada ou transferida a outro Estado ou à própria Organização regional. Não há, por isso, exagero em dizer que a base primordial do sistema jurídico interamericano é o princípio da não-intervenção de um Estado nos negócios internos de outros, princípio cuja obrigatoriedade se estende à própria Organização e que só encontra seus limites nos casos de aplicação de medidas para a manutenção da paz e da segurança expressamente autorizados em tratados internacionais.

Não constitui, como sabemos, o reconhecimento do princípio de não-intervenção, entre os Estados americanos, um pacífico ponto de partida, reconhecido e proclamado desde a era da Independência. Já éramos formalmente nações soberanas que lutávamos contra as ingerências estranhas na área de nossas respectivas soberanias, a princípio, contra a intervenção de potências europeias e depois, contra a de nações mais fortes do próprio hemisfério, até que o reconhecimento do princípio de não-intervenção e o seu escrupuloso respeito pelos Estados em condições materiais de violá-los, vieram gerar novas bases de cooperação e de confiança sobre as quais se pode erguer o sistema de que nos evaidecemos. É lícito dizer-se que a Organização dos Estados Americanos floresceu, nas últimas décadas, como um instrumento por excelência da política de não-intervenção.

Numa era em que as tensões internacionais se tornaram extremas, e em que muitos países se viram obrigados, para fazerem respeitar sua independência política, a se colocarem numa posição de tenso equilíbrio entre blocos político-militares que se disputam a primazia mundial, tivemos a fortuna de nos podermos colocar à sombra de uma Organização que assegurou, através dos princípios e normas, a integridade de nossas soberanias, sem precisarmos recorrer a formas inferiores de transação.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca veio aperfeiçoar esse sistema, dando bases absolutamente precisas à segurança coletiva de âmbito regional. Entre vários aspectos que o distinguem e que dele fazem, realmente, um instrumento de preservação da paz e da segurança, e não um ato constitutivo de uma aliança ou bloco militar, merece ser posto em relevo nesse instante o fato de basear-se o seu mecanismo de defesa comum na ocorrência de um caso concreto e específico de ataque armado ou, nos termos no art. 6º, de uma agressão equivalente que possa afetar a inviolabilidade ou a integridade do território, a soberania ou a independência política de qualquer Estado Americano, agressão a que se equipara “qualquer outro fato ou situação que possa por em perigo a paz da América”. Sem que ocorra o fato específico, imputável a determinado agente e capaz de produzir o correspondente evento de dano ou perigo, não há como invocar normas do Tratado do Rio de Janeiro, que, assim, ao mesmo tempo em que circunscrita a sua área de aplicabilidade, deixa de construir nas mãos dos Estados Americanos um instrumento que eventualmente poderia fraquejar as fronteiras do princípio de não-intervenção.

Além da preservação da unidade do sistema interamericano e da defesa dos princípios jurídicos em que ele se baseia, traz o Brasil à presente Consulta o firme propósito de contribuir com seus votos e atitudes para o robustecimento da democracia representativa em sua competição com o comunismo internacional.

É a democracia uma aspiração comum dos povos americanos, expressa não apenas no art. 5º da Carta de Bogotá, mas em inúmeros outros documentos do sistema interamericano e sobretudo modada nos episódios mais significativos da nossa história política e social. O sistema interamericano careceria de sentido e perderia mesmo o espírito criador que o vivifica e lhe condiciona a evolução, se o esvaziássemos desse traço fundamental e inalienável que é a aspiração comum dos povos americanos a viverem sob as normas e um regime político que é o único compatível com o respeito à condição humana e com a preservação das liberdades públicas.

Daí dizer-se que já alcançamos a estabilidade na prática das instituições democráticas e representativas vai, entretanto, um grande caminho. Nossos povos aspiram à democracia mas ainda não conseguiram alcançá-la de forma permanente, ou mesmo estável pela interferência de causas sociais e econômicas que nos expõem frequentemente a crises políticas, não raro geradoras de regimes de exceção. Entre essas causas avultam, como é sabido, o subdesenvolvimento econômico, que mantém em nossos países níveis de renda individual, hoje apontados entre os mais baixos do mundo, e além disso desigualdades na distribuição social da riqueza inteiramente incompatíveis com o grau a que antigiram, na consciência das classes populares a aspiração ao bem-estar e a noção ética da igualdade. A essas causas de caráter geral deve ser ainda acrescentada a presença da economia de diversas nações do Hemisfério da interferência constante dos interesses de grupos econômicos internacionais, que alcançam no território dos países onde operam uma soma de autoridade às vezes maior que a dos próprios Governos.

Sem a erradicação desses males, que debilitam a democracia representativa, condenando-a a uma permanente instabilidade, não será possível a nenhum país americano lograr êxito na luta contra o comunismo internacional. De nada valerão os princípios morais e políticos, em que se inspira tradicionalmente a nossa civilização, como de nada valerá o amor pela liberdade em que se plasmou desde as lutas coloniais o caráter dos nossos povos. Para vencermos o comunismo e colocarmos sobre bases inabaláveis as instituições democráticas e o respeito das liberdades públicas teremos de empreender, através de medidas internas, e também com a cooperação internacional, uma luta intensiva pelo desenvolvimento econômico, pela maior igualdade na distribuição social da riqueza e pela emancipação da economia de cada nação dos vínculos em que ainda perduram os resíduos do sistema colonial.

É certo, porém, que não só internamente terá de ser travada a batalha pela defesa da democracia. No mundo moderno, a luta entre Ocidente e Oriente tornou-se expressão do antagonismo entre democracia e o comunismo internacional, e nenhum Estado que deseja preservar suas instituições livres pode deixar de enfrentar, também nesse terreno, o desafio. Para fazê-lo, de forma historicamente construtiva, é necessário, em primeiro lugar, compreender que a chamada guerra fria não é, como a muitos ainda parece, talvez pela perseverança ou etapa preparatória de uma guerra real. Era essa de fato a impressão formada no espírito dos nossos contemporâneos quando se restauraram, terminada a última guerra mundial, os desentendimentos que culminaram nas grandes tensões internacionais dos nossos dias.

A nova realidade, que precisamos encarar em toda sua extensão e profundidade é, entretanto, que a guerra fria, em vez de uma simples etapa, parece constituir uma forma permanente de convivência, da qual sairemos apenas quando a evolução dos acontecimentos houver superado as formas presentes de antagonismo que contrapõem Ocidente e Oriente. Se essa é uma forma de convivência que se estenderá por um período de tempo imprevisível, a conclusão imediata que se nos impõe é que, para lutarmos dentro dela pelos ideais e princípios da civilização ocidental e democrática, temos de partir da convicção da inutilidade de medidas de força, que geram, por uma reação inevitável, outras medidas congêneres, e bem assim temos de procurar em todas as circunstâncias, não o agravamento, mas a redução progressiva das tensões internacionais. Onde quer que as tensões aumentem, coloca-se em perigo a causa da paz e a ruptura da paz representa para todos os povos, seja qual for o resultado eventual conflito militar em grande escala, a certeza do desaparecimento físico e moral, pois não serão menores as probabilidades de destruição maciça do que as de perda irreparável dos valores da civilização.

Lutar pela democracia, nos termos em que se coloca o antagonismo entre Ocidente e Oriente, é, assim, em primeiro lugar, lutar pela preservação da paz, e dentro dela por condições competitivas que, onde quer que se tenha verificado, sempre favoreceram a preservação, o robustecimento e até a recuperação das instituições livres, com perda de predomínio ou da influência para o comunismo internacional.

É esse um ponto sem o qual não poderíamos, a nosso ver, Senhores Chanceleres, abordar com objetividade nesta reunião o problema do estabelecimento de um Estado socialista ou, como ele próprio se declara, marxista-leninista, em nosso Hemisfério, pois o caso de Cuba é inseparável, em sua significação e em seu tratamento, do grande problema do antagonismo entre Ocidente e Oriente e da luta pela democracia contra o comunismo internacional.

Numerosas vezes, nos últimos anos, temos assistido à criação de condições favoráveis à interferência do comunismo internacional em Estados democráticos ou pelo menos solidários com as democracias ocidentais. Algumas vezes essa interferência assumiu caráter de uma simples preponderância de forças políticas internas dentro dos quadros de uma competição eleitoral; outras vezes, assumiu o caráter de uma associação entre forças revolucionárias nacionalistas e populares e movimentos de filiação comunista atuando conjugada ou paralelamente. Especialmente nesse último caso, com o qual se aparenta o de Cuba, a interferência soviética, na área que ela procura fixar sob sua influência, assume caráter de verdadeira penetração cultural e econômica, além de ingerência política em negócios internos. Se, nesse momento, se adotam medidas que conduzem o país a um isolamento sem alternativas, a sua gravitação para o bloco soviético não pode deixar de ser inevitável. Onde porém as potências ocidentais tiveram a clarividência de deixar uma porta aberta, para que através dela continuasse a processar-se o contacto político, econômico e cultural com o Ocidente, não houve talvez um só caso em que a causa ocidental não tivesse acabado por prevalecer, ou na própria configuração das instituições políticas, ou pelo menos na definição da linha de conduta internacional do Estado. Está bem próximo de nós o exemplo do Egito. Se, no momento da ocupação de Suez, os Estados Unidos não tivessem tido a clarividência de deixar ao Governo do Egito uma alternativa em direção ao Ocidente, é bem provável que a República Árabe Unida não pudesse ter escapado à *vis atractiva* do Bloco soviético, em direção ao qual teria sido isolada. Do mesmo modo, se a Inglaterra não tivesse, no caso do Iraque, mantido um canal aberto para o entendimento com o Ocidente, não seria hoje aquele país árabe um baluarte ocidental no Oriente Médio.

Não acreditamos que o caso de Cuba possa ser examinado e discutido como se ele se situasse fora da História contemporânea, nos limites de um território ideal, em que os acontecimentos se processassem sob influência de causas e circunstâncias puramente americanas. Acreditamos, pelo contrário, que Cuba nos ofereça um exemplo típico de Estado onde uma revolução de tipo nacional e popular recebeu, a princípio de colaboração, e mais tarde a crescente influência de forças políticas caracteristicamente comunistas, cuja presença se vem acentuando dia a dia nos assuntos internos e na conduta internacional daquele Estado americano. No momento em que os Chanceleres do Hemisfério se reúnem para considerar, ainda que sob os termos de uma convocação genérica, especificamente o caso cubano, é impossível separar a política que adotamos em relação a esse país da política geral de defesa da democracia contra o comunismo e é dentro dos exemplos e precedentes oferecidos pela História política recente que teremos de situá-lo se quisermos abordar corretamente.

Senhores Chanceleres, são essas as premissas da posição brasileira na presente Reunião de Consulta. Desejamos preservar e robustecer a unidade do nosso sistema americano e para isso consideramos indispensável, não uma decisão unânime e inoperante, mas uma solução construtiva. Desejamos defender os princípios jurídicos em que se baseia o sistema regional e não queremos por isso adotar soluções perigosas que tornem indecisos os marcos devedórios do princípio de não-intervenção. Desejamos finalmente lutar pela democracia e para isso desejamos situar Cuba no panorama geral dos antagonismos entre o mundo ocidental e o mundo soviético, assegurando condições que não propiciem o seu definitivo alinhamento com o bloco totalitário, mas ensejam, pelo contrário, o seu retorno, ainda que não imediato, à órbita dos povos livres.

As soluções até agora apresentadas a esta Reunião de Consulta, ou anunciadas pelos governos que a ela ocorrem, não parecem corresponder às preocupações da Delegação do Brasil. É certo que vimos com prazer o abandono gradual, e acreditamos que unânime, do apelo às sanções militares como remédio eficaz para o caso de Cuba. Teríamos destruído o sistema interamericano no dia em que considerássemos a intervenção armada meio edôneo, não para rechaçar uma agressão materializada em fatos determinados, mas para eliminarmos um regime político por contrariar os princípios democráticos em que se baseia a Carta de Bogotá.

Embora as sanções militares estejam eliminadas das cogitações de todos, não será demais lembrar que os princípios democráticos constituem aspiração comum dos povos americanos, mas que o seu abandono por um governo do Hemisfério não constitui caso previsto em qualquer Tratado para aplicação de medidas coercitivas ou sanções. Merece ficar excluída de forma definitiva a interpretação incorreta de que a Resolução 93 de Caracas reformou o Tratado do Rio de Janeiro. Um tratado não pode ser reformado senão por outro, que obedeça aos mesmos trâmites de conclusão e ratificação. Além disso, se esse argumento não bastasse, aí estariam os termos da Declaração de Santiago do Chile, oriunda de projeto cuja apresentação à V Reunião de Consulta constitui um galardão da diplomacia brasileira, e que reconhece expressamente, ao enunciar os oito princípios característicos da democracia americana, que a sua observância não tem caráter obrigatório, mas exprime uma aspiração comum, um polo para que tende em sua evolução histórica a consciência política dos povos do nosso Hemisfério.

Nem poderia ser de outro modo, se considerarmos que os Estados americanos vão realizando, sob as dificuldades de ordem social e econômica que acima apontei, a sua marcha ascensional para a implantação permanente de democracia representativa, mas muitos ainda sofrem, de tempos em tempos, a inevitável interrupção decorrente do estabelecimento de ditaduras pessoais ou rebeliões com inclinação ideológica variável.

Não estaríamos à altura das nossas responsabilidades, se conhecendo como conhecemos as circunstâncias sob que se processa a evolução política dos nossos países, e sabendo que é condição indispensável ao sucesso dessa mesma evolução a posse irrestrita dos atributos da soberania, viéssemos converter o organismo regional num instrumento de averiguação da índole dos regimes estabelecidos eventualmente num Estado americano e reconhecer-lhe o direito de intervir para erradicar os que se apresentassem como emanação do comunismo internacional.

Se não conceberíamos a aplicação de sanções militares, no que coincidimos felizmente com a opinião geral, também não somos favoráveis à imposição das sanções econômicas ou diplomáticas. Ambas, em seu caráter de medidas multilaterais, compreendidas no art. 8º do Tratado do Rio de Janeiro, nos parecem carecer, tanto quanto as medidas militares, de fundamento jurídico adequado. Analisadas em seus efeitos políticos, elas nos parecem, na melhor das hipóteses, infrutíferas, e na pior, contraproducentes, pois as sanções econômicas provariam Cuba de um comércio de proporções diminutas, que em nada contribui para a manutenção da economia cubana, muito arrimada a mercados de países membros da NATO e já agora aos que integram o bloco de nações socialistas. Quanto ao rompimento de relações diplomáticas, seria medida de caráter puramente simbólico para o tratamento de um problema ao qual devemos dar solução efetiva dentro do quadro da competição entre o Ocidente e o Oriente. Rompidas as relações com os países do Hemisfério, nem por isso desapareceriam, antes se acentuariam, as razões que podem levar Cuba a uma integração total com o bloco socialista. Estaríamos dando, com medidas dessa natureza, ao caso cubano precisamente aquele tratamento que há poucos momentos condenei, qual seja o de isolá-la, ao dilema de, ou transformarmos Cuba num país comunista, em caráter irreversível, ou termos de examinar amanhã em relação a ela estas mesmas medidas de caráter militar que hoje renegamos na presente Reunião.

Nem se compare o caso cubano ao da República Dominicana, objeto de sanções de efeitos bastante discutíveis, decretadas na Reunião de Costa Rica. A República Dominicana se encontrava sob uma ditadura tipicamente local e suas condições de manutenção econômica e de sobrevivência política se achavam praticamente circunscritas ao mundo americano. Se, ali, as sanções ainda inham alguma possibilidade de produzir como efeito o retorno do país às condições próprias do nosso hemisfério, no caso cubano, em que justamente se acusa o regime de manter vínculos políticos e econômicos com um sistema extracontinental, o isolamento só produziria, como consequência, o reforço desses vínculos, sem qualquer possibilidade evolutiva favorável ao Ocidente.

Assim como não votará sanções militares, econômicas ou diplomáticas para aplicação imediata, também não deseja o Brasil favorecer resoluções que importem na inevitável aplicação de sanções diferidas. Há resoluções que hoje assumem um caráter puramente cominatório, mas que não contêm em si mesmas outra consequência senão a de colocarem os Estados americanos, dentro de um prazo mais curto ou mais longo, diante de nova necessidade de deliberar sobre a imposição de sanções pelos mesmos fundamentos.

Particularmente, nos parece desaconselhável a fórmula de uma intimação a Cuba para que rompa, dentro de prazo determinado, as vinculações que mantenha com o bloco sino-soviético, ficando, no correr do período, sob a fiscalização de um comitê que apresentaria o relatório dos seus trabalhos a um órgão do sistema. Essa fórmula de sanções proteladas tem o grave inconveniente político de constituir um perigoso elemento de radicalização e exaltação da política interna em diversos Estados americanos. Teríamos aí, como consequência inevitável, uma luta em vários Estados entre correntes desejosas de influenciar a segunda decisão, o que daria ao movimento fidelista uma ressonância continental inteiramente em desproporção com a sua verdadeira significação no presente. Os chanceleres americanos não podem deixar de considerar, em primeira linha, nas soluções que adotarem nesta reunião de consulta, o efeito pacificador ou tranqüilizador que elas venham a ter sobre os países do hemisfério e, ao mesmo tempo, o sentido evolutivo que ela assumirá na competição entre o Ocidente e o Oriente.

Outro caminho para o qual apontam várias manifestações de chancelarias americanas é o da definição dos efeitos que teria o alinhamento de Cuba entre os Estados comunistas sobre a sua filiação ao sistema interamericano. O Brasil compartilha a convicção de que existe incompatibilidade entre os princípios em que se baseia o sistema interamericano e o alinhamento de um Estado com o bloco sino-soviético, como Estado comunista. Enquanto a filiação à Organização das Nações Unidas depende exclusivamente de que um Estado preencha a condição genérica de ser *amante da paz*, a filiação à Organização dos Estados Americanos depende da comunhão nos princípios e objetivos enunciados na Carta de Bogotá. Entre esses princípios se requer “a organização política com base no exercício efetivo da democracia representativa”. A perda momentânea dessa efetividade não envolve uma incompatibilidade definitiva com o sistema e o organismo em que ele se exprime, mas a aceitação deliberada e permanente de uma ideologia política que o contradiz e combate gera uma situação irrecusável de incompatibilidade, de que não podem deixar de ser extraídas consequências

jurídicas.

Será certamente um dos mais delicados e profícuos labores desta conferência examinar a extensão dessas incompatibilidades e os meios legais de vencê-las para a ordem jurídica. Um Estado, ao afastar-se dos princípios e objetivos em que se funda a comunidade de Estados democráticos do hemisfério, não pode deixar de aceitar que lhe seja proposta a adoção de certas obrigações negativas ou limitações. Tais obrigações são, na verdade, indispensáveis para que o sistema de segurança dos Estados americanos seja preservado e para que as suas instituições e governos fiquem a salvo de qualquer possibilidade de infiltração subversiva ou ideológica, que constitui, aliás, forma já qualificada de intervenção.

Uma reunião de consulta, por sua natureza e pelos seus métodos próprios de trabalho, tem a competência e os meios necessários para formular tal orientação.

Para executá-la, porém, faz-se necessária a criação de um órgão especial, integrado pelas diversas correntes de opinião representadas na consulta e com latitude suficiente para tomar a si o estudo das obrigações e a elaboração do estatuto das relações entre Cuba e o hemisfério e sobre o qual, ouvidas as partes, se pronunciará o Conselho da OEA.

Seria essa, estamos certos, uma fórmula viável, que não fere a soberania de Cuba, pois recorre a entendimentos prévios com o seu governo, e que tem o mérito de favorecer uma redução efetiva da tensão internacional hoje existente, vale dizer, de contribuir para o fortalecimento da paz.

O governo do Brasil não alimenta dúvidas quanto às dificuldades que cercam a adoção dessa solução. Ela encontra sua razão de ser no propósito de conciliar o respeito pela soberania dos Estados e pelo seu direito de autodeterminação, com a defesa da integridade do sistema interamericano, baseado em princípios comuns, entre os quais se incluem os da democracia representativa; em compromissos jurídicos, entre os quais sobressaem os de assistência recíproca definidos no Tratado do Rio.

Tais são, Senhores Chanceleres, as linhas fundamentais da posição que o Brasil assume em face do problema cubano, na VIII Reunião de Consulta. Quero expressar aos eminentes colegas, representantes de Estados que romperam, no exercício de suas soberanias, relações diplomáticas e comerciais com Cuba, o respeito do Brasil pelos motivos que inspiraram essas decisões.

Quero ainda dirigir-me de maneira especial ao eminente representante dos Estados Unidos. Tem cabido à nobre nação norte-americana um papel de liderança mundial na luta pela defesa da democracia e pela preservação das liberdades públicas. O Brasil está integrado nos objetivos dessa luta e a atitude que assume na presente consulta corresponde, no seu entender, ao meio mais adequado de bem servir à causa comum.

Não considero que seja essa a melhor oportunidade de examinar, sob a fórmula de hipóteses, outras alternativas que se abrem às conclusões da presente consulta. Todo problema em que se acha em causa a soberania dos Estados oferece dificuldades e reclama soluções, que muitas vezes não satisfazem a expectadores ansiosos por lances sensacionais, mas que, na aparente modéstia de suas limitações, conseguem modificar, a longo prazo, o rumo dos acontecimentos e baixar, em benefício da paz, as tensões internacionais. É o que o delegado do Brasil espera que venha a suceder, graças à experiência e à ponderação dos chanceleres americanos, ao fim da presente reunião.