

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

SARAH DE ANDRADE RIBEIRO VENITES

NO CASTELO DO GAFANHOTO

O sistema interamericano na gênese da Organização das Nações Unidas

BRASÍLIA

2022

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

SARAH DE ANDRADE RIBEIRO VENITES

NO CASTELO DO GAFANHOTO

O sistema interamericano na gênese da Organização das Nações Unidas

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto

BRASÍLIA

2022

SARAH DE ANDRADE RIBEIRO VENITES

NO CASTELO DO GAFANHOTO

O sistema interamericano na gênese da Organização das Nações Unidas

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília.

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Francisco Monteoliva Doratioto – Presidente da Banca
Universidade de Brasília

Professor Doutor Tarcisio de Lima Ferreira Fernandes Costa – Membro Efetivo

Professor Doutor Rogério de Souza Farias – Membro Efetivo

Professor Doutor Carlos Eduardo Vidigal – Suplente

Ao John e à Teka.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Maria Teresinha de Andrade Venites, melhor amiga e primeira professora, meu maior exemplo de força e de superação. Foi minha mãe quem me ensinou a estudar e me convenceu de que eu poderia ser o que quisesse.

Ao professor doutor Francisco Doratioto, agradeço pela humanidade com que me acolheu neste Mestrado, pelas inestimáveis contribuições intelectuais e pelo ainda mais valioso ombro amigo.

Ao professor João Daniel, pelo encorajamento constante; ao amigo Fernando Figueira, pelos conselhos carinhosos e sempre bem-vindos; ao querido embaixador Gelson Fonseca Jr., pela inspiração de sua trajetória e pelas palavras de incentivo; ao Rogério Farias, por sua infindável generosidade intelectual.

Ao André, meu ex-namorado e eterno amigo, por ter cuidado bem de mim, do John e da Teka, sempre que precisei. Ao John e à Teka, por terem cuidado bem de mim, sempre que precisei.

Aos funcionários dos arquivos e bibliotecas consultados – principalmente os do Itamaraty, em Brasília e no Rio de Janeiro, pela paciência e pelo profissionalismo com que me atenderam. Às muitas amigas e aos muitos amigos, que estenderam sempre suas mãos e me ofereceram colo.

Ao meu pai, a quem não tive tempo de agradecer em vida, pelas oportunidades que me trouxeram até aqui.

Um amigo de longa data costuma dizer que todo clichê é verdadeiro. Neste caso, terei de concordar: os méritos são compartilhados; os erros, todos meus.

Orchids may be the perfect flower. But it is a waste of time to plant orchids in Iceland.

(DULLES, John Foster, 1945)

RESUMO

SARV (Venites, Sarah de Andrade Ribeiro). No Castelo do Gafanhoto: o sistema interamericano na gênese da Organização das Nações Unidas. 2022. 220 folhas. Dissertação (Mestrado) – Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

O sistema interamericano teve sua autonomia ameaçada com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945. Ao contrário do que poderia parecer, dada a, já àquela altura, longa história do panamericanismo, não se tratava de um sistema institucionalmente forte e consolidado. Sua fragilidade institucional, aliás, inspirou as demandas que seriam impostas pela América Latina aos Estados Unidos, em troca de seu apoio ao longo da Conferência de São Francisco. Foi dessa dinâmica que surgiu o compromisso norte-americano com a criação de uma nova organização regional, consolidada em 1948. Também foi da luta latino-americana na conferência de organização mundial do pós-II Guerra que surgiram os dispositivos de direito internacional que permitiram a formação de blocos regionais de defesa, de que são exemplo a OTAN e o Pacto de Varsóvia, durante a Guerra Fria.

Palavras-chaves: sistema interamericano, panamericanismo, América Latina, Estados Unidos, Organização das Nações Unidas.

ABSTRACT

SARV (Venites, Sarah de Andrade Ribeiro). In the Grasshopper Castle: the inter-American system in the genesis of the United Nations. 2022. 220 sheets. Dissertation (Master's) – Department of History, Institute of Human Sciences, University of Brasília, Brasília, 2022.

The inter-American system had its autonomy threatened with the creation of the United Nations, in 1945. Contrary to what it might seem, given the long history of Pan-Americanism at that time, it was not an institutionally strong and consolidated system. Its institutional fragility inspired the demands that would be imposed by Latin America on the United States, in exchange for its support throughout the San Francisco Conference. It was from this dynamic that the North American commitment to the creation of a new regional organization emerged, consolidated in 1948. It was also from the Latin American struggle in the post-World War II World Organization Conference that came the provisions of international law that allowed for the formation of regional defense blocs, such as NATO and the Warsaw Pact during the Cold War.

Keywords: inter-American system, Pan-Americanism, Latin America, United States, United Nations.

RESUMEN

SARV (Venites, Sarah de Andrade Ribeiro). En el Castillo del Saltamontes: el sistema interamericano en la génesis de las Naciones Unidas. 2022. 220 hojas. Disertación (Maestría) – Departamento de Historia, Instituto de Ciencias Humanas, Universidad de Brasilia, Brasilia, 2022.

El sistema interamericano vio amenazada su autonomía con la creación de las Naciones Unidas, en 1945. Contrariamente a lo que pudiera parecer, dada la larga historia del panamericanismo en ese momento, no era un sistema institucionalmente fuerte y consolidado. Su fragilidad institucional inspiró las exigencias que América Latina impondría a Estados Unidos, a cambio de su apoyo a lo largo de la Conferencia de San Francisco. Fue de esta dinámica que surgió el compromiso norteamericano con la creación de una nueva organización regional, consolidado en 1948. Fue también de la lucha latinoamericana en la Conferencia de la Organización Mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial que surgieron las disposiciones del derecho internacional que permitieron formación de bloques regionales de defensa, como la OTAN y el Pacto de Varsovia durante la Guerra Fría.

Palabras clave: sistema interamericano, panamericanismo, América Latina, Estados Unidos, Naciones Unidas.

SUMÁRIO

Agradecimentos

Introdução

Capítulo 1: Contexto e dinâmica regional.....	1
1.1.Os primórdios do sistema interamericano.....	1
1.2.Boa e não tão boa vizinhança.....	21
1.3.As Américas em guerra.....	41
Capítulo 2: O regionalismo possível.....	62
2.1.A multilateralização de uma questão bilateral.....	62
2.2.Um vizinho singular.....	80
2.3.Política hemisférica em crise.....	89
Capítulo 3: O pulo do gafanhoto.....	107
3.1.A Conferência de Chapultepec.....	107
3.2.De Chapultepec a São Francisco.....	134
Capítulo 4: Conferência de São Francisco.....	155
4.1.Em defesa da unidade regional.....	155
4.2.Regionalismos: autonomia x submissão.....	167
4.3.Legado regional.....	197
4.4.Quadro comparativo entre as propostas de Dumbarton Oaks e o texto final da Carta da Organização das Nações Unidas.....	209

Conclusão

Fontes

INTRODUÇÃO

O arquivo histórico do Itamaraty em Brasília foi o ponto de partida para o presente trabalho. Em meio à rica documentação referente à Conferência de São Francisco de 1945, surgem documentos esparsos, referentes a uma questão tão relevante quanto pouco explorada pela historiografia brasileira: “*There is no doubt that we have just emerged from one of the most serious crises arisen in the course of the San Francisco Conference*”, lê-se na minuta de 16 de maio de 1945, encontrada de maneira quase fortuita no maço 42.884¹.

O propósito da Conferência de São Francisco, realizada de 25 de abril a 26 de junho de 1945, era aprovar o documento que seria a base de uma organização internacional, a qual teria o objetivo de preservar a paz no futuro². Não por menos, a Conferência de São Francisco foi denominada Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional (UNCIO, do inglês *United Nations Conference on International Organization*). O documento apresentado para discussão e sujeito a emendas dos países convidados para a Conferência de São Francisco havia sido elaborado meses antes, em Dumbarton Oaks, durante encontro dos “Quatro Grandes”: Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética e China. O encontro teve duas fases. Na primeira, de 21 de agosto a 28 de setembro de 1944, reuniram-se Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética; na segunda, de 29 de setembro a 4 de outubro de 1944, o encontro foi entre Estados Unidos, Reino Unido e China. Questões não resolvidas em Dumbarton Oaks foram, ainda, discutidas no encontro de Yalta, desta vez, sem a presença da China, de 4 a 12 de fevereiro de 1945.

O documento preparado em Dumbarton Oaks e revisto em Yalta foi objeto de atenção dos países do sistema interamericano, na Conferência de Chapultepec, de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, também chamada Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. Um ponto, em especial, chamava a atenção: o capítulo VIII, e sobretudo sua Seção C, que dispunha sobre os arranjos regionais. Essa questão era especialmente sensível para os países do sistema interamericano, pois a região era a única

¹ *THERE IS NO DOUBT...* Minuta. 16 de maio de 1945. AHI. BSB. Série Conferência de São Francisco. Maço 42.884.

² A guerra, aliás, continuava mesmo na Europa – a rendição alemã veio aos 8 de maio.

que dispunha, naquele momento, de um sistema regional bem estruturado, com raízes históricas bem estabelecidas e legado jurídico consistente.

As repúblicas americanas – principalmente as latino-americanas, que não teriam representação equivalente à dos Estados Unidos no Conselho de Segurança da nova organização – não se contentaram com o tratamento dado aos arranjos regionais. O texto apresentado dispunha sobre a submissão desses arranjos, em termos de defesa, às decisões do novo Conselho. Os países latino-americanos resistiram a essa disposição e fizeram constar, da Ata de Chapultepec, o compromisso com o estabelecimento de uma nova estrutura para a organização regional, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, de modo a garantir a sobrevivência do sistema. Os Estados Unidos, por sua vez, apresentaram, em São Francisco, proposta de emenda que tampouco agradou aos latino-americanos. Apesar de declarar seu compromisso com o sistema interamericano, a principal preocupação dos norte-americanos parecia ser com a possível interpretação dada ao fortalecimento regional como movimento de hostilidade.

A América Latina certamente deu outras contribuições ao arcabouço das Nações Unidas – é o caso da defesa dos direitos das mulheres, por exemplo –, mas o foco do trabalho está naquelas contribuições mais diretamente relacionadas à própria defesa da existência do sistema interamericano. Ao defender a autonomia do sistema regional, criaram-se as bases legais e jurídicas de todos os sistemas regionais de segurança, no âmbito da organização mundial.

O primeiro capítulo deste trabalho cuidará, assim, de buscar compreender quais foram os fatores que tornaram possível a instituição de um sistema regional tão desenvolvido – e, por isso, digno de ter seu legado defendido. Também será levantado um breve histórico das conferências interamericanas realizadas até 1942, para que seja possível traçar o nível de institucionalização e de potenciais contribuições para a formação da própria Organização das Nações Unidas – o legado jurídico, por exemplo, é reiteradamente mencionado pelas repúblicas americanas em defesa do sistema. Trata-se de uma história do sistema interamericano, e, como tal, centrada na região, sem prejuízo de eventuais protagonismos – o que é inevitável no caso dos Estados Unidos. Embora o foco do trabalho esteja no ano de 1945, em que são realizadas as conferências de Chapultepec e São Francisco, é necessário apresentar os antecedentes históricos, para que se compreendam a construção jurídico-normativa que será objeto central das discussões levantadas ao longo da Conferência das Nações Unidas para Organização Internacional

(UNCIO) e o quadro geral em que se desenvolvem os fatos históricos relevantes para o tema.

O segundo capítulo tratará principalmente dos excluídos: a peculiar situação da Argentina, país não participante do encontro na Cidade do México, que foi fundamental para determinar a unidade do sistema e a forma como este se apresentaria na Conferência sobre Organização Internacional; e as reações dos países latino-americanos à ausência de consultas norte-americanas relativas ao encontro de Dumbarton Oaks. A questão da Argentina teve relevância estratégica e principiológica. A América Latina, excluída das negociações entre as grandes potências, queria apresentar-se como grupo coeso – mais que um bloco. Era importante, para o argumento latino-americano – e, depois de certo ponto, americano –, a tese de que o regionalismo era uma força apaziguadora e capaz de autorregular-se, de maneira autônoma, sem interferências externas.

O terceiro capítulo tratará da Conferência de Chapultepec. Neste ponto, será pertinente traçar o contexto sob o qual se desenvolvem os acontecimentos de 1945 – quais fatores políticos, sociais e econômicos podem ter influenciado a postura dos países americanos. O encontro configurava oportunidade para que a América Latina preparasse sua estratégia de integração à nova configuração mundial e resolvesse a situação da Argentina. A Ata de Chapultepec, um dos documentos daí resultantes, traz predisposições que terão influência no andamento das discussões em São Francisco.

Delineados esses pontos fundamentais para a compreensão da discussão em São Francisco, o capítulo final tratará da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. Serão apresentadas a divergência quanto aos sistemas regionais, trazida pelos planos de Dumbarton Oaks, já devidamente revisados em Yalta. A partir daí, serão investigados os interesses que estiveram em jogo ao longo das negociações para resolução do problema. Toda a documentação oficial relativa à Conferência de São Francisco – cerca de 5 mil documentos individuais – está reunida em uma série de 22 volumes, publicada pelas *United Nations Information Organizations* (em Londres e Nova Iorque), em cooperação com a *Library of Congress*, intitulada *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. Diversas delegações produziram relatos oficiais. Algumas, como a dos Estados Unidos, também elaboraram minutas informais de diversos encontros. A delegação brasileira também produziu relato oficial, disponível no arquivo do Ministério das Relações Exteriores, e documentação miscelânea, entre boletins, expedientes internacionais e ofícios. Todo esse arcabouço ajuda a montar uma

ideia de como foram as discussões em São Francisco, com segurança quanto à integridade dos fatos históricos narrados (UNCIO, 1945, v. 1, vi; FRUS, 1945, v. 1, 1-4).

Capítulo 1: Contexto e dinâmica regional

O foco do presente trabalho está no ano de 1945, em que são realizadas as conferências de Chapultepec e São Francisco. É necessário, no entanto, apresentar os antecedentes históricos que edificam a construção jurídico-normativa que será objeto central das discussões levantadas ao longo da Conferência das Nações Unidas para Organização Internacional (UNCIO). No esforço de delimitação temática empreendido nas próximas páginas, investiga-se se houve unidade ou homogeneidade latino-americana, qual o nível de institucionalização da rede jurídico-normativa interamericana construída até 1945 e qual foi a densidade institucional até ali alcançada. Além disso, avaliam-se fatos históricos relevantes para as relações regionais, como conflitos entre os países integrantes do sistema, e de que modo se deu a participação latino-americana na II Guerra Mundial – razão de ser das conferências supramencionadas.

1.1. Os primórdios do sistema interamericano

A compreensão da dinâmica interamericana demanda precisão quanto a conceitos frequentemente utilizados para definir as relações entre os países americanos. Hispano-americanismo, latino-americanismo e panamericanismo são classificações que guardam importantes diferenças, com maior ou menor grau de sutileza, em comparação mais atenta. Esses conceitos englobam diferentes atores e se originam de diferentes ideias. O panamericanismo, já se adianta, foi a vertente conceitual que prevaleceu no campo político-institucional, com a conformação da União Pan-Americana, em 1890 (SCARFI, 2017, 7; SOUTO MAIOR, 1996, 107-109).

O hispano-americanismo remete à idealização bolivariana de uma unidade de nações hispânicas, conectadas pelo legado da colonização espanhola e pela língua comum. Quando conclama as nações recém-independentes para o Congresso do Panamá, realizado em 1826, Simón Bolívar não inclui, a princípio, Brasil e Estados Unidos entre os convidados (BETHELL, 2018, 24). BETHELL (2018, 19-20) argumenta que a ideia de uma América Hispânica era sustentada por intelectuais e autores hispano-americanos nos anos de 1850 e 1860, mesmo diante da fragmentação do império espanhol, com a constituição de, inicialmente, dez repúblicas independentes. Ainda segundo BETHELL (2018, 24), para esses pensadores, a identidade regional seria mais forte que quaisquer nacionalismos, ao menos naquele momento em que escrevem.

É interessante notar que o mesmo raciocínio – referente à preponderância do regionalismo ou dos nacionalismos – é adotado por outros autores que analisam a política regional, como se não fosse possível, ou talvez ainda não tenha sido alcançado, um equilíbrio entre nacionalismo e regionalismo. NORMANO (1932, 167) nota que, no início da década de 1930, “*the European tendency, and especially Hispanism, is quiescent. Instead, there is a growing tendency toward nationalism in the Latin American countries*”.

Já a expressão “América Latina”, ensina BETHELL (2018, 19), consolida-se no senso comum como conceito de origem francesa, usado por intelectuais franceses, para justificar o imperialismo de Napoleão III, por ocasião da invasão ao México, na década de 1860. A latinidade teria origem e justificativa na afinidade entre as línguas ibéricas e francesa, além de semelhanças culturais, em oposição à cultura e aos sistemas linguísticos germânico e anglo-saxão. Há, no entanto, registros anteriores de uso da expressão por intelectuais e escritores hispano-americanos. Bethell menciona José María Torres Caicedo, jornalista, poeta e crítico colombiano; Francisco Bilbao, intelectual socialista chileno; e Justo Arosemena, jurista, político, sociólogo e diplomata panamenho-colombiano, como principais candidatos a precursores do termo “América Latina”. O primeiro, em razão de um poema de 1856, intitulado “*Las dos Américas*”, em que menciona “*la raza de la América latina*”. O segundo, Bilbao, realizou discurso, em 1856, em Paris, no qual refletia sobre “*la raza*” e “*la unidad*” latino-americanas. O terceiro, Arosemena, também em discurso de 1856, em Bogotá, utiliza os termos “*América Latina*” e “*interés latinoamericano*” (BETHELL, 2018, 19-20).

Ficaria fora da América Latina o Canadá, embora o francês seja falado em boa parte de seu território – o país, aliás, só veio a aderir à Organização dos Estados Americanos, herdeira da União Pan-Americana, em 1990. A exclusão baseava-se na ideia de que o Canadá era teoricamente uma possessão britânica (COOLIDGE, 1927, 183). Em entrevista ao Diário de Notícias do Rio de Janeiro, aos 30 de março de 1945, Pedro Leão Velloso é enfático: “o regulamento da União Panamericana [...] é muito restrito. Só se refere às Repúblicas americanas, e o Canadá não é uma república americana” (MRE. RJ. HA. 123.02.01).

O panamericanismo, por sua vez, alude à versão de regionalismo oriunda do Sistema Americano de Henry Clay e da Doutrina Monroe. O primeiro sugere a ideia de um hemisfério ocidental, independente da Europa e baseado em princípios republicanos, que teria sido elaborada em parceria com o presidente Thomas Jefferson (INMAN,

1965, 14; BETHELL, 2018, 23). Ainda de acordo com BETHELL (2015, 1526), o termo panamericanismo, que inevitavelmente lembra as expressões pan-eslavismo, pangermanismo e pan-helenismo, foi usado em 1890 pelo *New York Evening Post*, na cobertura da Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos. Tratava-se de uma extensão da ideia de “hemisfério ocidental” de Thomas Jefferson, Henry Clay e outros, no começo do século. Era uma questão de distinguir as Américas e da Europa, pois o Novo e o Velho Mundo eram distintos e de reconhecer que havia um relacionamento especial entre as nações desse hemisfério ocidental.

CAMPBELL (1967, 3) explica que o conceito de Sistema Americano, sugerido pelo senador¹ do Kentucky Henry Clay, foi usado, pela primeira vez, em 1820², em discurso em que apoiava a independência dos países latino-americanos. Em 1824, aparece novamente em um documento que listava 14 (quatorze) itens a serem incluídos no plano de implementação de um Sistema Americano. Essas duas aparições do termo levaram a interpretações distintas. A primeira parece alinhada com a explanação de BETHELL (2015), mencionada no parágrafo anterior, segundo a qual o Sistema Americano estaria identificado com a ideia de hemisfério ocidental. A segunda, mais comum, segundo CAMPBELL (1967, 4), seria a de que o Sistema Americano proposto por Clay consistiria em um sistema nacional de política econômica, baseado em medidas hamiltonianas³.

Embora a interpretação mais comum seja a segunda, não há como ignorar a primeira. O historiador Julius Pratt defende a ideia de que havia diferenças políticas básicas entre a América e a Europa, e Henry Clay as teria identificado – estaria apresentada, então, uma boa oportunidade para que os Estados Unidos assumissem a liderança na criação de um sistema continental americano (CAMPBELL, 1967, 4-5). Nota-se, ainda, que o reconhecimento das primeiras repúblicas latino-americanas pelos Estados Unidos acontece antes do lançamento da Doutrina Monroe. Em 8 de março de 1822, James Monroe envia mensagem especial ao Congresso, em que reconhece que Colômbia, Chile, Peru, Buenos Aires e México teriam consolidado suas independências e, portanto, demandavam um reconhecimento que não poderia ser negado (ROBERTSON, 1915, 782-783; 1918, 252). Aos 4 de maio de 1822, o Congresso

¹ Henry Clay foi senador, deputado e secretário de Estado. A literatura consultada refere-se a ele como senador, mas, em 1820, especificamente, Clay ocupava cargo equivalente ao de deputado federal.

² Já em 1918, Clay teria proferido discurso, no Congresso, em defesa da independência dos países latino-americanos – mais especificamente, referia-se a Buenos Aires (Províncias Unidas do Reino da Prata).

³ Referente a Alexander Hamilton, um dos autores de O Federalista e primeiro secretário do Tesouro norte-americano.

aprovaria uma lei que garantia recursos para o estabelecimento de missões diplomáticas norte-americanas nas repúblicas recém-independentes (ROBERTSON, 1918, 257). É possível argumentar, portanto, como faz INMAN (1965, 2), que houve influência de Henry Clay no fato de os Estados Unidos terem sido o primeiro país do mundo a reconhecer as independências das repúblicas latino-americanas.

A Doutrina Monroe, como o nome sugere, deriva mensagem do presidente James Monroe, enviada ao Congresso daquele país, em dezembro de 1823. Monroe declarava que os Estados Unidos não deveriam tolerar intervenções europeias no continente americano. Em nota interpretativa oficial da Doutrina Monroe, de 28 de fevereiro de 1929, o secretário de Estado norte-americano Frank B. Kellogg enuncia:

*The Monroe Doctrine is sometimes conceived as a policy formulated by President Monroe and his Cabinet solely as a result of the formation in Europe of the Holy Alliance, and the operations, through France, of that Alliance against Spain. This is not a true appraisal of the Doctrine. The formation of the Holy Alliance and its subsequent activities constituted the occasion for casting into definite formula the principles behind the Doctrine, and for announcing such formula when made; but the principles of the Doctrine are as old as the nation itself. They were understood and, from time to time, announced, as occasion required, by the Revolutionary Fathers themselves. **The fundamental concept of the Doctrine is the peace and safety of the Western Hemisphere through the absolute political separation of Europe from the countries of this Western World,** subject to this exception that the principle was not to be operative as against those American possessions which were held by European powers at the time the Doctrine was announced. A mere statement of this principle shows that while announced by the United States, in 1823, and by it since maintained for the primary purpose of protecting the interests, integrity, and political life of itself, yet all the other independent republics of the Western Hemisphere have, for a century, been equal beneficiaries with the United States in the advantages which have flowed from the complete political separation of Europe from the Republics on the Western Hemisphere (FRUS, 1929, v. 1, doc. 522, 698-699) (Grifo nosso).*

BETHELL (2018, 23) afirma que o anúncio de Monroe não passava de recurso retórico, já que, em 1823, era a Marinha Real Britânica quem evitava um avanço dos poderes reacionários europeus sobre as Américas. A declaração chegou a causar estranheza a George Canning, à frente do *Foreign Office*, uma vez que a pretensão de

Monroe poderia levar a eventual hostilidade contra a Europa, incluída, aí, a Grã-Bretanha. Nos Estados Unidos, John Quincy Adams, secretário de Estado em 1823 e presidente de 1825 a 1829, tinha opinião muito diversa à de Monroe e não via quaisquer benefícios na relação com as recém-independentes repúblicas latino-americanas. Henry Clay, no entanto, assume a posição de secretário de Estado no governo de Adams e passa a buscar o estreitamento de relações comerciais com a região. Quando o Congresso do Panamá é convocado, é Clay quem responde positivamente ao convite, com a expectativa de que fosse uma oportunidade para que os representantes norte-americanos persuadissem os demais quanto à aceitação de princípios liberais de comércio (BETHELL, 2018, 23; CAMPBELL, 1967, 10-11).

O Congresso do Panamá de 1826 é reconhecido pela historiografia como um fracasso. Em parte, isso se deve à eliminação das ameaças da Santa Aliança àquela altura e à turbulência política em países latino-americanos, em processo de estruturação de suas independências. Ainda assim, pode-se considerar que o encontro foi um marco relevante para a origem da ideia de cooperação interamericana. Além disso, representou uma primeira tentativa do chamado Novo Mundo de se organizar contra os poderes coloniais europeus, ainda que não se tenha formado uma liga de defesa regional (INMAN, 1965, 14, 20; BETHELL, 2018, 24).

INMAN (1965, 20) relata que, nas cinco décadas que sucederam o Congresso do Panamá, diversas tentativas de estabelecimento de mecanismos de cooperação regional foram levadas adiante, todas capitaneadas por países latino-americanos. Mesmo após a institucionalização da organização regional, sob o paradigma panamericanista, continuou a haver outras tentativas de organização ou reorganização dos países da região – sobretudo dos latino-americanos. Em artigo de 1932, publicado pela revista *Foreign Affairs*, NORMANO (p. 166) relata que, já em 1895, houve uma nova tentativa de convocar um congresso hispano-americano. Em 1914 e em 1917, foi proposta a fundação de uma "Casa Americana" em Paris, com a ideia de criar uma associação semelhante à "União Pan-Americana de Washington" sob os auspícios de todas as nações que colonizaram a América. O colombiano Rafael Reyes considerou a União Ibero-americana em Madrid um futuro paralelo à União em Washington. Também esteve em discussão um projeto para coordenar as atividades diplomáticas latino-americanas nas várias capitais e organizar congressos locais em cada uma delas. Deve-se lembrar, ainda, a tentativa de transformar-se o Congresso Científico Pan-Americano de Lima, em 1924, em uma ocasião puramente latino-americana. O Congresso do

Panamá de 1926, em comemoração ao Primeiro Congresso de 1826, impressionou o professor Clarence H. Haring como sendo uma reunião latino-americana, com os Estados Unidos sendo tolerados por causa de sua grandeza e do poder político e econômico que exerciam.

Após o Congresso do Panamá de 1826, o México assume a tarefa de propor o próximo encontro interamericano, e representante do país é enviado à América do Sul para trabalhar na questão da unidade dos países da região. Entre 1832 e 1839, Don Juan de Dios Canedo, o representante mexicano, viaja a Lima, troca correspondências com o Chile, e tenta propor a negociação de um mecanismo de solução de controvérsias, sem êxito. Dada a desorganização das repúblicas recém-independentes, apenas em 1847 seria realizado o segundo Congresso Americano, em Lima. De modo semelhante ao Congresso do Panamá, o principal tema do encontro foi o da unidade necessária para que se estabelecesse um mecanismo de proteção mútua, e tampouco se alcançou qualquer resultado relevante. Os Estados Unidos foram convidados, mas não compareceram, já que estavam em guerra com o México, e temia-se hostilização pelos demais países presentes. Em 1856, é realizado o Congresso de Santiago, ao qual compareceram apenas Chile, Peru e Equador. Em 1864-1865⁴, é realizada a segunda Conferência de Lima, última tentativa latino-americana de organização de uma liga permanente, e, mais uma vez, sem quaisquer resultados relevantes (INMAN, 1965, 20-21, 23-24; PINO, 1999, 65).

Mesmo diante dos reiterados fracassos dos congressos regionais, INMAN (1965, 29) defende que houve algum progresso nas relações interamericanas, uma vez que seria possível identificar pelo menos seis aspirações comuns: (i) formar uma assembleia geral ou congresso para supervisionar a paz e o progresso dos estados membros; (ii) concluir acordos jurídicos continentais, que incluíssem a codificação do direito internacional público e a uniformidade do direito privado; (iii) renunciar às guerras de agressão e conquista; (iv) implementar um sistema de garantia coletiva de integridade territorial e independência; (v) estabelecer métodos acordados para a solução pacífica de controvérsias internacionais; (vi) criar um sistema de sanções para fazer cumprir as obrigações internacionais.

Essas aspirações compõem um quadro mais amplo de entendimentos que tomaram forma após as independências. As políticas externas das novas repúblicas

⁴ Desta vez, os Estados Unidos estavam em plena Guerra Civil (1861-1865).

americanas – sobretudo hispânicas – passaram a basear-se no princípio de “América para os americanos”, no sentido continental da expressão. Mesmo a Argentina, que tendia à manutenção de laços mais estreitos com a Europa, e nisso se diferenciava de outros países hispânicos recém-independentes, manteve uma política de não alinhamento com parceiros de fora do continente (INMAN, 1965, 29).

Em novembro de 1881, houve uma tentativa de organização de um congresso em Washington, mas o assassinato do presidente Garfield gerou atritos na política interna norte-americana, e o convite para esse encontro foi retirado, sob o pretexto de que a Guerra do Pacífico estava em curso. Apenas quando os Estados Unidos assumem a liderança do movimento interamericano, com a realização da Conferência de Washington, entre outubro de 1889 e abril de 1890, são atingidos resultados políticos capazes de dar consistência (na forma de regularidade dos encontros) e materialidade (na forma de discussões substantivas e entendimentos firmados) ao regionalismo continental (INMAN, 1965, 31; PINO, 1999, 102; BETHELL, 2015, 1526-1527; BRAGA, 2021, 413).

À frente da Secretaria de Estado, sob a presidência de Benjamin Harrison (1889-1893), Blaine angariou o apoio de empresários e do Congresso americano, para a realização da conferência continental, com o objetivo de promover o comércio e a solução pacífica de controvérsias. INMAN (1965, 33) argumenta, de maneira questionável, que a autoridade moral de Abraham Lincoln foi capaz de restaurar a confiança latino-americana na liderança norte-americana; e o fim da pressão de grupos escravistas por expansão territorial tornava possível que os Estados Unidos assumissem essa posição. Após o fim da Guerra Civil, os EUA atuaram para que a Espanha se retirasse de Santo Domingo; ajudaram a forçar a saída das tropas de Napoleão do México; e foram mediadores entre Espanha, Peru e Chile. Houve, entretanto, resistências a essa liderança ao menos na Argentina, no Chile e no Brasil – enquanto durou o Segundo Reinado. A postura brasileira, até a Proclamação da República pode ser considerada, no mínimo, cautelosa. Quando Lafaiete Rodrigues Pereira é substituído por Salvador de Mendonça, a delegação brasileira é também instruída a seguir o “espírito americano” (BETHELL, 2015, 1527; FONSECA, 2021, 17, 18, 22; BRAGA, 2021, 414-415, 419).

Apenas a República Dominicana recusa o convite dos Estados Unidos para a Conferência de Washington de 1889, sob o argumento de que um acordo comercial entre os dois países não havia sido ainda ratificado pelos EUA, e não seria possível

entrar em uma nova negociação que tocasse nos mesmos temas. A agenda da conferência, transmitida pelo convite, incluía os seguintes pontos: (i) medidas para promover a prosperidade dos Estados americanos; (ii) medidas para promover a formação de uma União Aduaneira Americana; (iii) o estabelecimento de comunicações regulares entre os portos americanos; (iv) estabelecimento de um sistema uniforme de regulamentação aduaneira; (v) a adoção de um sistema de pesos e medidas e leis para proteger direitos autorais e marcas; (vi) a adoção de uma moeda de prata comum; (vii) um acordo sobre um plano definido de arbitragem; (viii) outros assuntos relacionados ao bem-estar dos Estados Americanos (CHDD, nº 38, 2021, 431; INMAN, 1965, pp. 40-41).

Chile, Bolívia e Peru demoraram a responder ao convite. O primeiro não queria reabrir a questão de Tacna-Arica, territórios que anexou como resultado da Guerra do Pacífico. Já Bolívia e Peru, que não tinham nada mais a perder, sinalizaram que só participariam da Conferência de Washington se o Chile participasse e se o tema da questão de Tacna-Arica fosse reaberto. Foi necessário assegurar ao Chile que o tópico não seria trazido à mesa, o que levou o país a aceitar participar do encontro; Bolívia e Peru, na sequência, também aceitaram. O Brasil confirmou sua participação, e procedeu com a troca de delegados, quando se confirmou a transição do Império para a República. Estiveram representados, além dos Estados Unidos, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (INMAN, 1965, 34; DULCI, 2013, 45; FONSECA, 2021, 19).

Segundo INMAN (1965, 34), a decisão dos Estados Unidos de atuar ativamente no contexto regional despertou diferentes sentimentos na América Latina. O gesto foi visto com simpatia, mas também com desconfiança, tendo em vista a disparidade de forças entre os Estados Unidos e os demais países da região. O mesmo autor argumenta, aparentemente de forma acertada, que os desdobramentos da Conferência de Washington não foram determinados apenas pelo temor e pela desconfiança, mas também pelas rivalidades internas e entre as nações da região. Esse argumento, aliás, parece perpassar toda a lógica da organização interamericana. Seria razoável afirmar que o interamericanismo não é resultado automático de uma suposta harmonia entre os países da região, e sim o resultado possível de uma concertação que, se não logrou sempre apaziguar, amenizar e melhorar as relações entre os vizinhos, ao menos os trouxe para a mesa de discussão com alguma regularidade.

Quando se realizou a Conferência de Washington, havia, na América Central, dissenso entre Nicarágua e Costa Rica quanto ao projeto de Canal da Nicarágua. E a Guatemala continuava apreensiva em relação ao México, mesmo com a resolução de suas questões de fronteira. Além disso, os governos centro-americanos haviam se desgastado na discussão de um plano de confederação. Na América do Sul, os países hispânicos se dividiam entre as rivalidades e disputas por hegemonia de Argentina e Chile (INMAN, 1965, 34-35).

Essa primeira conferência adotou poucas medidas efetivas, em consideração ao que se propunha. A proposta de criação de uma união aduaneira foi rechaçada, e tampouco foi adotado o projeto sobre arbitragem, firmado por apenas 11 estados (Bolívia, Brasil, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Venezuela e Uruguai), sem ratificação de nenhum dos signatários, nem mesmo dos Estados Unidos, que propuseram o acordo. A resolução que condenava o direito de conquista foi aceita por todas as delegações, exceto pela do Chile, que se absteve de votar. Já os Estados Unidos não aceitaram a resolução sobre reclamações e intervenção diplomática, que estipulava a igualdade de direitos civis entre nacionais e estrangeiros e previa o princípio de que não seriam impostas aos estrangeiros obrigações ou responsabilidades adicionais àquelas estabelecidas aos nacionais pelo ordenamento jurídico doméstico (INMAN, 1965, 43-44; PINO, 2013, 103; BETHELL, 2015, 1527).

PINO (1999, 103-104) identifica duas tendências: enquanto os países latino-americanos buscavam declarações de teor político, os Estados Unidos demonstravam preferência por questões aduaneiras e comerciais. A Argentina teve papel preponderante na oposição às propostas norte-americanas. Segundo DULCI (2013, 47-48), isso se deve à forte influência da Grã-Bretanha, que temia a perda de sua influência política e econômica no continente e com quem a Argentina mantinha acordos comerciais.

Apesar de todos os percalços, a Conferência de Washington, também consagrada como o Primeiro Congresso Panamericano, logrou aprovar a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, com um secretariado permanente, instalado no Departamento de Estado dos EUA, em Washington, sob a denominação de Escritório Comercial das Repúblicas Americanas⁵ (INMAN, 1965, 45; BETHELL, 2015, 1527-1528). Segundo INMAN (1965, 46), esse primeiro movimento de institucionalização da

⁵ *International Bureau of American Republics* (INMAN, 1965, p. 45), ou *Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas* (PINO, 1999, p. 104).

organização permanente não teve grande repercussão contemporânea, mas provou-se a decisão mais importante tomada durante a conferência.

A Segunda Conferência Panamericana é realizada no México, entre outubro de 1901 e janeiro de 1902, desta vez com a participação da República Dominicana, que não se havia feito representar em Washington. Para INMAN (1965, 49), o encontro do México foi moldado por dois acontecimentos, responsáveis por diferenciá-lo da Conferência de Washington. Em primeiro lugar, a arbitragem da questão de fronteira entre Venezuela e Grã-Bretanha, em 1895; em segundo, a intervenção dos Estados Unidos na guerra de independência cubana, também chamada Guerra Hispano-Americana, em 1898. Ambos os eventos dão mostra da emergência dos Estados Unidos como potência mundial. A facilidade com que os EUA derrotam a Espanha leva os latino-americanos a temerem o vizinho do norte. INMAN (1965, 49) denomina o fenômeno “*yankee-phobia*”, sobretudo entre os intelectuais⁶. Como consequência, o mesmo autor identifica maior preocupação com as relações interamericanas e maior participação de países latino-americanos em conselhos internacionais em geral. Esse ponto é especialmente relevante, pois demonstra que, por mais que houvesse um sistema regional estabelecido, os demais países do continente não necessariamente se viam representados pelos Estados Unidos – não o percebiam como representante natural do continente americano.

A Conferência se realiza no contexto de expansão imperialista norte-americana e da realização da I Conferência da Haia, à qual compareceram apenas duas repúblicas americanas: México e Estados Unidos. Começava a ser implementada, pelo presidente Theodore Roosevelt, a política do *Big Stick*, considerada corolário da Doutrina Monroe. Após a Guerra Hispano-Americana e a anexação de Filipinas, Guam e Porto Rico, os EUA estabelecem um protetorado em Cuba. Segundo INMAN (1965, 54), as instruções de Theodore Roosevelt para os delegados norte-americanos incluíam estabelecer o entendimento de que os países representados na Conferência do México deveriam manter a ordem e evitar crises econômicas, para prevenir que problemas domésticos dessem azo a intervenções estrangeiras. Ao mesmo tempo, um dos principais objetivos dos EUA era melhorar sua imagem diante dos demais países. Apesar de a Argentina ter trabalhado para que o intervencionismo dos EUA fosse condenado, nada foi incorporado aos textos finais (DULCI, 2013, 50-52; PINO, 1999, 105).

⁶ O clássico Ariel, do uruguaio José Enrique Rodó, é publicado em 1900.

Enquanto DULCI (2013, 52) aponta que a Conferência do México teve poucos resultados, com a aprovação de resoluções sobre arbitragem⁷, comércio interamericano e direito internacional, INMAN (1965, 59) nota que foi superior a outros encontros quanto à maneira amigável e honesta com que foram discutidos os interesses dos diferentes países. Para o autor, foi possível perceber entendimento comum e uma comunhão de interesses, embora algumas das resoluções adotadas fossem demasiado gerais e óbvias. Sua adoção teria sido um caminho para encobrir dificuldades e para que houvesse pelo menos uma aparência de acordo em relação a temas que demandavam atenção, para não desapontar as opiniões públicas domésticas.

A Conferência do México também reorganizou o Escritório das Repúblicas Americanas, instituindo um conselho diretor, presidido pelo secretário de Estado norte-americano e integrado pelos representantes diplomáticos dos demais países acreditados em Washington. Para PINO (1999, 105), a instituição do Escritório teria sido prejudicial para as relações regionais. O autor, que foi embaixador mexicano no Chile, na Alemanha e nos Países Baixos e subsecretário de Relações Exteriores para Assuntos Multilaterais e Direitos Humanos (1964-65), afirma que não se pode enfatizar suficientemente o quanto foi prejudicial a criação desse que seria o embrião do que viria a ser a União Panamericana e que nada de positivo poderia derivar da natureza híbrida da nova entidade, que era tanto um órgão internacional quanto um escritório que, além de estar sob vigilância do governo norte-americano, foi presidido, por muito tempo, por este mesmo governo de maneira preferencial

INMAN (1965, 64) conta que a sugestão para que a Terceira Conferência Panamericana acontecesse no Brasil partiu de Joaquín de Casaus, embaixador mexicano, e foi aceita por Joaquim Nabuco, embaixador brasileiro em Washington. Ainda segundo INMAN (1965, 63-64), Joaquim Nabuco, considerado um dos mais hábeis diplomatas brasileiros, tinha boas relações com o secretário de Estado Elihu Root. Argentina e Venezuela não apoiaram a realização do encontro no Brasil, pois queriam sediar o encontro. De toda forma, a Conferência do Rio de Janeiro foi realizada de janeiro a agosto de 1906 e contou com a presença de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala,

⁷ PINO (1999, 105) lembra que a Conferência adotou três instrumentos em matéria de arbitragem: o primeiro reconhecia os princípios consignados nas Convenções da Haia como parte do direito público internacional americano; o segundo dispunha sobre aceitação da arbitragem para resolver reclamações pecuniárias; e o terceiro estabeleceu a arbitragem obrigatória. Foram poucas as ratificações, sendo que os Estados Unidos não firmaram o terceiro e também se recusou a aceitar um documento que dispunha sobre os direitos dos estrangeiros, que tinha o intuito de limitar a intervenção diplomática.

Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Não participaram Haiti e Venezuela (DULCI, 2013, 53; BETHELL, 2015, 1529).

Pela primeira vez, um secretário de Estado norte-americano comparecia a um encontro panamericano fora de seu país, e o tom de sua participação foi de apaziguamento. BETHELL (2015, 1529) lembra que a Conferência de 1906 foi realizada pouco tempo depois de anúncio do Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe, em dezembro de 1904, o que gerou hostilidade dos hispano-americanos, embora não do Brasil. Segundo SCARFI (2017, 13), “*no South American figure helped Root more in approaching South America and promoting Pan- Americanism in the region than the Brazilian statesman and diplomat Joaquim Nabuco*”. INMAN (1965, 65-66) argumenta que os Estados Unidos, por sua vez, contribuíram para elevar o *status* dos países da região perante outras organizações internacionais. Em 1899, o México foi o único país latino-americano a ser convidado para a Conferência da Haia. Quando os EUA foram convidados para a Segunda Conferência da Haia, em 1906, Elihu Root respondeu que o evento coincidiria com a Conferência Panamericana e que os EUA não compareceriam, a menos que se alterasse a data para a Conferência da Haia – priorizando, portanto, o encontro americano. O resultado foi a mudança da data da Conferência da Haia para 1907, com todas as repúblicas latino-americanas convidadas.

Segundo DULCI (2013, 56), o foco das discussões do terceiro encontro foram as questões comerciais, com a assinatura de tratados de reciprocidade comercial entre os países do continente. Aprovaram-se recomendações sobre arbitragem e direitos de propriedade intelectual. Também ficou estabelecido que seria criada uma sede própria para a União Internacional das Repúblicas Americanas. A construção do prédio foi oferecida por Andrew Carnegie⁸, somando-se contribuições dos Estados Unidos e de outros países. O Escritório ficou responsável por acompanhar os desenvolvimentos relativos à Conferência, além de compilar informações sobre os temas incluídos na programação dos encontros. Foi incumbido, ainda, de preparar estudos sobre comércio, alfândega, direito, regulações e estatística, além de cuidar de temas educacionais, incluindo o intercâmbio de estudantes. Outro tema relevante a ser tratado foi o da conservação e do uso de recursos naturais. O tema do transporte, para melhoria das relações comerciais, também foi tratado, e os governos foram instados a prepararem

⁸ Ele também foi responsável pela construção do Palácio da Paz, na Haia, e doou 100 mil dólares para a construção do prédio da Corte Centro-Americana de Justiça, na Costa Rica.

informações sobre seus sistemas monetários e a recomendarem temas para a agenda. Os latino-americanos tentaram aprovar a chamada Doutrina Drago, que proíbe a intervenção armada e a ocupação territorial como método para cobrança de dívidas públicas, mas os Estados Unidos conseguiram remeter o assunto para a II Conferência da Haia. (INMAN, 1965, 67-71; PINO, 1999, 106).

Até a Conferência da Haia, de 1907, com a participação de importantes personagens latino-americanos, como o brasileiro Ruy Barbosa, pouco se sabia, na Europa, sobre a experiência latino-americana no sistema de conferências regionais e sobre o interesse desses países na solução pacífica de controvérsias internacionais. Um dos pontos altos da conferência foi o anúncio de que Chile e Argentina haviam construído uma estátua de Cristo em um dos picos dos Andes, para celebrar a arbitragem de sua disputa de fronteiras (INMAN, 1965, 73).

No mesmo ano de 1907, México e Estados Unidos convidam Guatemala, El Salvador e Honduras, países envolvidos em disputas de fronteiras, para uma conferência em Washington. El Salvador e Honduras haviam firmado, junto a Costa Rica e Nicarágua, o Tratado de Corinto de 1902, que previa o estabelecimento compulsório de um tribunal de arbitragem. Questões de fronteira seriam necessariamente submetidas pelo governo interessado, e um árbitro estrangeiro de nacionalidade americana deveria ser convidado. México e Estados Unidos apoiavam o Tratado de Corinto e voltaram a se envolver na região em 1907, após o presidente de Honduras declarar que o instrumento de 1902 era nulo. O principal resultado da conferência de 1907 foi a criação da Corte Centro-Americana de Justiça, com a construção de um prédio, na Costa Rica, para a qual Andrew Carnegie contribuiu com 100 mil dólares. A Corte funcionou por apenas 10 (dez) anos, afetada por bairrismos e intervenções locais, deixando de atuar em 1917 (HUDSON, 1932, 759-760, 781, 785-786; INMAN, 1965, 74).

Enquanto isso, no Caribe, os Estados Unidos mantinham o programa de Theodore Roosevelt para transferir débitos junto aos europeus para banqueiros norte-americanos e para coleta de tarifas aduaneiras sob a proteção dos EUA. Em 1907, Estados Unidos e República Dominicana firmam um acordo aprovando esse arranjo, sob protestos das populações dos dois países. Além disso, Cuba, desde 1906 e até 1909, estava sob os efeitos da Emenda Platt (INMAN, 1965, 74).

O ano de 1910, quando se realiza a Quarta Conferência Panamericana, em Buenos Aires, é marcado por celebrações e disputas na América do Sul. Celebravam-se centenários de independência, ao passo que seguiam sem resolução diversas disputas de

fronteiras. O Peru passava por período de revolução interna e relações difíceis com Equador, Colômbia, Bolívia e Chile. Em 1910, Argentina, Brasil e Estados Unidos intervêm para evitar uma guerra entre Peru e Equador. O Paraguai enfrentava problemas de fronteira com a Bolívia, e a má vontade argentina para com a mediação da questão fez a Bolívia recusar-se a enviar delegados para a Conferência de Buenos Aires. Além disso, Chile e Bolívia continuavam com as relações abaladas por causa dos resultados da Guerra do Pacífico. O Chile falhava em cumprir os compromissos assumidos pelo Tratado de 1904, que previa a construção de uma ferrovia de Arica a La Paz e a permissão de passagem de bens isentos de impostos pelos portos de Arica e Antofagasta. Brasil e Argentina também tiveram as relações abaladas, por conta de rusgas entre Estanislau Zeballos e o Barão do Rio Branco e das desconfianças quanto à reorganização naval promovida pelo Brasil (INMAN, 1965, 74-75; DORATIOTO, 2000, 137; DULCI, 2013, 57).

O cenário regional parecia apontar para o fracasso da Conferência de Buenos Aires. DULCI (2013, 60) afirma que o encontro teve resultados “insípidos”, e PINO (1999, 107) coincide em que os resultados foram “escassos”. Há que se considerar, no entanto, o contexto regional conturbado naquele momento. Buenos Aires adota uma postura de cordialidade frente aos Estados Unidos e exclui os temas mais candentes da agenda, ainda assim, os latino-americanos teceram críticas ao controle exercido pelos Estados Unidos sobre o Escritório as Repúblicas Americanas. Logrou-se transformá-lo em União Panamericana, e a União Internacional das Repúblicas Americanas passou a chamar-se União das Repúblicas Americanas. Essas alterações deixaram ainda mais tênue a linha que separava a organização regional e seu órgão permanente. Também houve algum progresso nos temas de saúde pública e do direito internacional interamericano (BETHELL, 2015, 1531; PINO, 1999, 107).

Em razão da eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, a Quinta Conferência Panamericana é realizada apenas em 1923, em Santiago. O México não esteve representado, pois o governo de Alvaro Obregón não havia sido reconhecido pelos Estados Unidos, e o país não participara da preparação do programa do encontro. A Bolívia tampouco enviou representante, pois pleiteava a revisão do Tratado de Paz de 1904, em desfavor do Chile; o Peru, por sua vez, reclamava os territórios de Tacna e Arica, também se ausentando do encontro (DULCI, 2013, 60-61; BETHELL, 2015, 1531; PINO, 1999, 107).

Os países latino-americanos enfrentaram condições adversas durante a Grande Guerra. Entre elas, a dificuldade econômica trazida pela estagnação no comércio de *commodities* e no fluxo de empréstimos internacionais. Em 1915, em atendimento aos apelos desses países, os EUA convocam a Conferência Financeira Panamericana e estabelecem um Alto Comissariado, com representantes de todas as repúblicas americanas⁹. O comitê designado pelo secretário do Tesouro William G. McAdoo para encontrar-se com os delegados latino-americanos era composto por funcionários de governo e banqueiros proeminentes, entre outros (*The New York Times*, 24 de abril de 1915, 9; INMAN, 1965, 88). O encontro recebeu grande atenção da imprensa norte-americana. O jornal *The New York Times* publicou ao menos duas dezenas de matérias sobre o tema, entre abril e maio de 1915. Aos 23 de maio de 1915, véspera da Conferência, publicou as opiniões de delegados latino-americanos, segundo os quais a região carecia de importações anteriormente vindas da Europa, que agora se viam prejudicadas pela guerra (p. 22, 63, 64).

O aumento da influência econômica dos Estados Unidos na região foi significativo. No início da guerra, nenhum banco norte-americano operava na América do Sul, e não havia linha de navios a vapor para o transporte de passageiros entre essas regiões. Já em 1921, havia cerca de 50 (cinquenta) agências bancárias norte-americanas na América do Sul, e número aproximado semelhante no Caribe. O comércio cresceu de 743 milhões de dólares, em 1913, para quase 3 bilhões de dólares, em 1919. O estrutura econômica latino-americana também havia mudado, com aumento da produção industrial, sobretudo de tecidos, antes importados em larga escala. Em 1918, é criada a Federação Panamericana do Trabalho, impulsionada pela Federação Americana do Trabalho (INMAN, 1965, 88-89).

Durante a guerra, viram-se manifestações de amizade aos Estados Unidos. Brasil, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e Panamá declararam guerra à Alemanha. Bolívia, Equador, Peru, República Dominicana e Uruguai romperam relações diplomáticas com o país europeu. El Salvador declarou neutralidade, favorecendo os Estados Unidos, ao permitir o uso de portos e águas territoriais por navios de guerra norte-americanos e de aliados. Argentina, Chile, Colômbia, México,

⁹ Já não vigorava oficialmente a chamada “diplomacia do dólar”, implementada no governo de William Taft (1909-1913), mas é possível argumentar que ainda não havia clareza quanto à definição das relações entre interesses econômicos privados e preocupações geopolíticas. Para GRANDIN (2006, 27), foi nas primeiras décadas do século XX que os EUA desenvolveram sua concepção não territorial de império e a ideia de que segurança nacional, desenvolvimento capitalista no exterior e democracia global eram objetivos inseparáveis.

Paraguai e Venezuela, neutros, expressaram solidariedade panamericana (INMAN, 1965, 89).

Com o fim da guerra, os países latino-americanos enfrentaram o problema da linguagem da carta de criação da Liga das Nações. O texto do Artigo 21, proposto por um grupo de representantes norte-americanos, dizia: “*Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe Doctrine, for securing the maintenance of peace*”. A interpretação dessa menção à Doutrina Monroe poderia levar ao reconhecimento de uma hegemonia norte-americana por todo o mundo, dando aos EUA o poder de determinar os rumos de todas as questões continentais (FRUS, 1919, v. 8, 92; INMAN, 1965, 90-91).

Antes de aderir à Liga, El Salvador solicitou esclarecimentos ao Departamento de Estado norte-americano quanto à linguagem utilizada, com uma definição do que seria a Doutrina Monroe, nos termos propostos para o Artigo 21 da Liga das Nações. A resposta foi de que nenhum sentido atribuído à Doutrina Monroe deveria indicar preponderância dos Estados Unidos sobre seus vizinhos. Os países latino-americanos que aderiram à Liga tiveram de aceitar a redação do artigo, e o fizeram com desconfiança. Segundo o jornal *La Nación*, citado por INMAN (1965, 91), “*confronted with the dilemma of abandoning either the League of Nations or the Monroe Doctrine, the Latin American countries would probably choose to abandon the latter*”.

O estadista uruguaio Baltasar Brum, na condição de ministro de Relações Exteriores (1916-1919), elaborou o princípio de neutralidade segundo o qual nenhum país americano que estivesse em estado de guerra contra nação de outro continente, em defesa de seus direitos, devesse ser tratado como beligerante. Como presidente do Uruguai (1919-1923), propôs a formação de uma Liga Americana de Nações, baseada no princípio da solidariedade continental – mais amplo que a Doutrina Monroe, porque propõe defender os países americanos não só de conquistadores extracontinentais, mas de qualquer tendência imperialista interna. Essa proposta tornou-se uma das principais discussões da Conferência de Santiago, ao lado de questões relacionadas à Doutrina Monroe, à codificação do direito internacional e à reorganização da União Panamericana (BRUM, 1920, 20, 22-23; INMAN, 1965, 91).

Desde 1912, era atuante o Instituto Americano de Direito Internacional (*American Institute of International Law – AAIL*), fruto das ideias e da colaboração dos juristas James Brown Scott, dos Estados Unidos, e Alejandro Alvarez, do Chile.

Representantes das visões norte-americana e latino-americana, respectivamente, procuraram criar uma organização legal continental, que uniformizasse um entendimento hemisférico comum, que denominaram direito internacional americano. Pode-se afirmar que o direito internacional regional, da maneira como foi fomentado e direcionado pelo AAIL, teve base em uma aspiração norte-americana de civilizar a América Latina por meio da internacionalização de uma ideia de estado de direito (SCARFI, 2017, xvii, xix).

De acordo com a carta constitutiva do Instituto, entre seus principais objetivos estavam o avanço do estudo e o desenvolvimento de novos princípios de direito internacional nas Américas, a descoberta e o desenvolvimento de métodos para a codificação do direito internacional no continente, o estabelecimento dos princípios de justiça e de humanidade, por meio da promoção da educação em matéria de direito internacional, e a organização do estudo do direito internacional, de acordo com linhas práticas e científicas, levando em consideração problemas típicos do hemisfério ocidental e as doutrinas próprias da região (SCARFI, 2017, 37). É factível concluir que o AAIL tenha tido influência na conformação da agenda da Conferência de Santiago, sobretudo na atuação de seu comitê jurídico¹⁰. Segundo SCARFI (2017, 87),

On the one hand, in the early 1920s, after the end of the First World War, the US Department of State, the Governing Board of the Pan- American Union, and a group of Latin American and US international lawyers and politicians of the American Institute of International Law (AAIL) and the Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), led by James Brown Scott and Alejandro Alvarez, advocated the development of a series of ideals and projects for the codification of American international law and the creation of multilateral institutions, such as an Inter-American Court of Justice, which created the conditions for a hemispheric debate about the basic principles of American international law, particularly the principles of intervention and nonintervention. On the other hand, as soon as these initiatives began to be developed, the AAIL became more engaged with US-led governmental and hemispheric organizations, such as the Pan-American Union, and the US Department of State. It also promoted strategic alliances and projects in Cuba, which tended to strengthen US hemispheric leadership and allowed Scott to continue promoting an ethnocentric approach to international law.

¹⁰ A Conferência de Santiago foi organizada em oito comitês: político, jurídico, de higiene, comunicações, comércio, agricultura, armamentos e educação.

Além disso, após a Conferência de Santiago, a partir de 1924, o AAIL passou a operar de maneira mais aberta, como uma rede legal hemisférica, com interações hegemônicas, abandonando sua orientação científica inicial. O instituto, desde cedo, tendeu a operar como uma organização política, devido à ligação de James Brown Scott com Elihu Root, com o Departamento de Estado e com a União Panamericana, mas, a partir de 1924, essa predileção torna-se oficial e muito mais amplamente conhecida, com o fornecimento de assistência técnica à União Panamericana, em seus projetos de codificação do direito internacional regional (SCARFI, 2017, 88).

Outros temas da Conferência também tiveram influências subjacentes de uma agenda norte-americana para o continente. O Comitê de Higiene, sob o comando de George Vincent, presidente da Fundação Rockefeller, traçou uma política de saúde pública para a região. Nesse foro, também foram incluídos temas sociais, trazidos por países latino-americanos, segundo INMAN (1965, 94), como consequência das mudanças trazidas pela Primeira Guerra Mundial. Trabalhadores chilenos chegaram a pressionar o governo, para que se incluíssem temas de fundo social na agenda do encontro.

A discussão em torno do tema do desarmamento, que considerou apenas a questão referente às marinhas, centrou-se em três, dos 18 (dezoito) países representados: Argentina, Brasil e Chile. Os Estados Unidos já haviam equacionado a questão, de sua parte, na Conferência de Washington de 1922, e os demais países não tinham força armada marítima. Mesmo para os países ABC a discussão quanto à redução de suas tonelagens era um desafio, pois suas marinhas eram já pequenas: a Argentina tinha dois encouraçados, assim como o Brasil, cujas embarcações eram ainda mais antigas, enquanto o Chile tinha apenas um encouraçado mais moderno. As discussões não tiveram resultado, diante da oposição do Brasil a qualquer forma de redução dos gastos militares. A Argentina, que defendia a limitação dos gastos em armamentos e não fazia grandes investimentos na área desde 1911, ano em que Sáenz Peña se empenha em dar fim à corrida armamentista com o Brasil, começa a se armar após a Conferência. (INMAN, 1965, 97-98; DORATIOTO, 2000, 141).

BETHELL (2015, 1532) e PINO (1999, 108) afirmam que o principal resultado da Conferência de 1923 foi o chamado Pacto Gondra, assim batizado em homenagem a Manuel Gondra, ex-presidente e representante paraguaio. O teor do acordo, também chamado Tratado de Conciliação ou Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os

Estados Americanos, previa a instalação de comitês de investigação em Washington e Montevideu, para tratar de conflitos entre estados americanos.

A Conferência de Santiago foi a primeira à qual compareceu o professor Samuel Guy Inman¹¹, uma das principais referências do presente capítulo. Em suas palavras,

The Santiago Conference showed Pan Americanism to be a reality, that there was “an American System” differing from other “systems” of the world. What might be called family difficulties had prevented the realization of the hopes of many that the Conference might do some big thing to point a tired and discouraged world toward new paths of peace. But these difficulties had been recognized as family difficulties and the Conference had given no indication that the members wished to break up the family. The fact that most Latin American nations were members of the League of Nations, pointed up the differences between the Old and the New Worlds. America realized that two international systems existed, one European and the other American. Before Santiago there was only one, the European. (INMAN, 1965, 99).

Em 1926, foi realizado encontro comemorativo dos 100 anos do Congresso do Panamá. Renderam-se homenagens a Henry Clay, Jefferson, John Quincy Adams, Monroe, Canning e, claro, Bolívar. Também foi adotada uma resolução em honra de soldados britânicos que lutaram pela independência americana em relação à Espanha e foram recomendados estudos históricos e traduções de obras relevantes, do inglês para espanhol e português, e vice-versa. Nenhuma decisão política foi tomada (INMAN, 1965, 108; PITA, 2016, 260, 264).

Entre 16 de janeiro e 20 de fevereiro de 1928, em Havana, foi realizada a Sexta Conferência Interamericana. Foi a primeira à qual compareceu um presidente dos Estados Unidos – Calvin Coolidge. Seu discurso enaltecia o movimento interamericano, mas omitia qualquer menção ao intervencionismo norte-americano na região. Em 1926, os Estados Unidos intervieram na Nicarágua, para deter Augusto Sandino. Muitos delegados latinos, no entanto, falaram abertamente sobre a questão, mas a imprensa cubana foi proibida de dar publicidade a qualquer discussão que pudesse causar

¹¹ Na qualidade de representante do jornal Philadelphia Ledger. Samuel Guy Inman havia fundado o primeiro curso sobre as Conferências Interamericanas nos Estados Unidos, na Universidade de Columbia, em 1919. Uma de suas impressões pessoais foi a de que a maioria dos delegados norte-americanos pouco ou nada sabia sobre o movimento panamericano, à exceção do embaixador Fletcher e de George Vincent, presidente da Fundação Rockefeller; um dos senadores que o acompanhou na viagem chegou a se referir aos uruguaios como “*urigiens*” (INMAN, 1965, 100, 102).

desconforto à delegação dos Estados Unidos. O antiamericanismo era generalizado entre os hispano-americanos. O embaixador argentino Honório Pueyrredón, chefe da delegação daquele país, era hostil aos Estados Unidos e ao Brasil, em razão de seu apoio frequente aos norte-americanos. O encontro foi um dos pontos mais baixos das relações interamericanas (INMAN, 1965, 109; BETHELL, 2015, 1532).

A Conferência de Havana havia sido precedida pela reunião da Comissão de Jurisconsultos Americanos, realizada no Rio de Janeiro, em 1927. Essa Comissão redigiu o chamado Código Bustamante – que foi levado à Sexta Conferência – e elaborou projetos sobre as bases fundamentais do direito internacional; existência, igualdade e reconhecimento de estados; condições dos estrangeiros; funcionários diplomáticos; deveres do estado em casos de guerra civil; tratados; resolução pacífica de controvérsias; entre outros temas. Essa comissão, com participação, aliás, de representante dos Estados Unidos, havia aprovado também uma formulação do princípio da não intervenção (PINO, 1999, 109).

Em Havana, em meio ao clima de hostilidade aberta aos Estados Unidos, foi apresentada uma crítica ao princípio da não-intervenção, ou seja, defendeu-se abertamente o princípio da intervenção. Víctor Manuel Maúrtua, jurista e diplomata peruano, havia se aliado a James Brown Scott (do AAIL), para contribuir com o trabalho de codificação do direito internacional regional. Na Conferência de Havana, suas falas foram recebidas por outros países como condescendentes com o intervencionismo norte-americano e legitimadoras do princípio da intervenção, no que concernia à defesa da vida e da propriedade de cidadãos norte-americanos (fora do território dos EUA). Maúrtua defendeu, em Havana, apoiado pelos delegados de Cuba e da Nicarágua¹², além do ex-secretário de Estado norte-americano Charles Evans Hughes, a ideia de que o princípio da intervenção serviria à proteção das vidas e das propriedades de cidadãos estrangeiros que residissem em outros estados. Em certo ponto da Conferência, Hughes chega a fazer referência explícita à ocupação norte-americana da Nicarágua, afirmando que seria apenas uma forma de garantir eleições livres, para que se estabelecesse um governo soberano e independente, ou seja, seria uma espécie de “intervenção humanitária”. O mesmo discurso era adotado por Scott, em 1927, para defender o intervencionismo em Cuba (SCARFI, 2017, 122-124, 126).

¹² PINO (1999, 109-100) pontua que o Peru, neste momento, temia pelo resultado de seu conflito com o Chile; a Nicarágua estava sob intervenção; e Cuba estava sob o governo ditatorial de Machado.

A falta de resolução quanto ao tema do princípio da intervenção (ou da não-intervenção) dificultou a aprovação da maioria dos projetos de codificação do direito internacional público, mas logrou-se aprovar o Código Bustamante e resoluções que contribuíram para o avanço da codificação do direito privado e de certos temas de direito internacional público, como preservação da paz, eliminação da guerra e promoção da justiça internacional (PINO, 1999, 110; SCARFI, 2017, 127-128).

Pode-se concluir que a construção da instituição regional, em seus aspectos políticos e jurídicos, foi paulatina. Houve harmonia entre os países da América Latina e mesmo, em muitos temas, comunhão de interesses, mas não houve unidade. É questionável afirmar que tivesse havido, até este momento, a formação de uma identidade latino-americana em oposição aos EUA, já que muitas das disputas internas ao próprio subcontinente permaneciam graves. Além disso, houve momentos de alinhamento entre certos países latino-americanos e os Estados Unidos, em oposição a outros vizinhos. Se é possível distinguir algum tipo de identidade latino-americana (cultural ou de outra sorte), até esse momento, ela não se transpõe para o campo político. A hegemonia norte-americana foi frequentemente questionada, e o sistema regional ecoou diversos problemas regionais, sub-regionais e bilaterais, mas parece ter servido mais ao apaziguamento que à escalada de eventuais tensões.

1.2. Boa e não tão boa vizinhança

A década de 1930 é marcada por dois movimentos relevantes para o tema deste trabalho. Por um lado, a implementação da chamada Política da Boa Vizinhança, durante a gestão de Franklin D. Roosevelt, à frente do governo norte-americano. Por outro, tendência crescente dos países latino-americanos ao nacionalismo. Além disso, permanecem vivas várias disputas de fronteira entre países latino-americanos, consequência das indefinições coloniais no momento de suas independências, o que contribui para a complexidade das relações regionais. Somam-se a isso os efeitos da crise de 1929, as disputas econômicas envolvendo atores latinos e norte-americanos e o legado intervencionista dos Estados Unidos na região.

No início da década de 1930, eclode uma série de revoluções nos países latino-americanos. Quase todos são afetados, incluindo os mais estáveis – Argentina, Brasil e Chile. Esses movimentos foram, em grande parte, baseados em movimentos sociais organizados por trabalhadores e estudantes, em moldes semelhantes aos da Revolução

Mexicana. Só no ano de 1930, como consequência da crise política e econômica, caíram os governos de Bolívia, Peru, Argentina e Brasil. Os mercados dos países latino-americanos retraíram-se. As economias agroexportadoras da região eram dependentes dos mercados internacionais, primeiro, claro, para exportação de seus produtos, mas também para a importação de produtos industrializados dos Estados Unidos e da Europa. Houve recuo das reservas destinadas ao financiamento dessas importações. O contexto de dificuldades econômicas favoreceu uma série de golpes e revoluções em diferentes países (INMAN, 1965, 133; PINHEIRO, 2013, 146).

A industrialização resultante da Primeira Guerra Mundial contribuiu para a mudança de percepção de alguns líderes quanto ao lugar de suas nações no mundo; ao mesmo tempo, banqueiros e empresários dos Estados Unidos buscavam lugares onde pudessem investir seus capitais excedentes. A coincidência desses fatores levou ao surgimento de um novo tipo de ditador: aquele que via o próprio país como um grande empreendimento imobiliário, bem localizado, mas carente de infraestrutura e modernização. Para isso, era necessário dinheiro. E banqueiros norte-americanos passaram a garantir empréstimos para o financiamento das obras, mediante, claro, o pagamento de juros (INMAN, 1965, 133-134).

Quando se inicia a crise de 1929, cessa o fluxo de empréstimos aos países latino-americanos. Muitos deles já deviam o pagamento de títulos, sob condições consideradas humilhantes. Um dos empréstimos bolivianos foi concedido com uma cláusula que impunha a coleta de impostos e receitas nacionais sob supervisão de uma comissão de 3 (três) pessoas, sendo duas de nacionalidade norte-americana, representantes de banqueiros. No início da crise, representantes norte-americanos, do governo e dos bancos, coletavam receitas alfandegárias em Santo Domingo, Haiti, Nicarágua, El Salvador, Peru e Bolívia; e, nos anos imediatamente anteriores, missões financeiras norte-americanas haviam visitado Cuba, Panamá, Nicarágua, Guatemala, Colômbia, Equador, Bolívia e Chile. Toda essa atividade causava insegurança e temor quanto ao controle financeiro norte-americano (INMAN, 1965, 134-135; MARICHAL, 1989, 149).

Além de não haver mais tanta disponibilidade de financiamento norte-americano, os mercados de commodities foram afetados negativamente, com a rápida depreciação das moedas latino-americanas: café brasileiro, nitrato chileno, açúcar colombiano, estanho boliviano, cacau equatoriano, petróleo colombiano. As taxas de desemprego também subiram, levando ao aumento da pobreza, e os governos, em geral,

suspenderam o pagamento de suas dívidas externas (INMAN, 1965, 135; MARICHAL, 1989, 160).

Os sacrifícios econômicos impostos à América Latina tiveram consequências políticas. Em maio de 1930, cai o presidente da Bolívia, Hernando Siles. No Peru, três meses depois, em agosto, o governo de Augusto Lenguía, presidente desde 1919, com apoio e financiamento norte-americano, é deposto por uma revolução. Dias depois, Jose Uriburu lidera um golpe contra Hipólito Irigoyen, na Argentina. Em outubro de 1930, Vargas assume o poder no Brasil. No Chile, o governo do general Carlos Ibáñez, também financiado por banqueiros norte-americanos, cai em 1931, derrubado por um levante popular. Em Cuba, que enfrentava sério agravamento da fome e completa dependência do sistema de monocultura, a ditadura de Machado é derrubada por um movimento de professores e estudantes universitários, em 1933 (INMAN, 1965, 135; MARICHAL, 1989, 160-161).

No Brasil, CERVO (2011, 252) identifica uma nova percepção do interesse nacional, resultado das transformações econômicas e sociais pelas quais passava o país. Entre as mudanças ocorridas na política externa brasileira, o autor identifica o reforço do pragmatismo e da busca do desenvolvimento nacional, cujo cerne seria a implantação de uma indústria siderúrgica. Quanto ao contexto regional, CERVO (2011, 253-254) argumenta que o panamericanismo estava em momento de prestígio, que se manteve ao longo do governo Vargas, mesmo após a implantação do Estado Novo. Ainda segundo o autor, na questão de Letícia, entre Peru e Colômbia, e na Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, a diplomacia brasileira desempenhou papel conciliador, cabendo registrar a manutenção da tradição de fazer-se representar nas conferências regionais.

PINHEIRO (2013, 148) argumenta que a década de 1930 foi um período de atuação relevante do Brasil como mediador na região. Segundo a autora, além de a mediação ser considerada um dos princípios norteadores da diplomacia brasileira, esta encontrou, no Chaco e em Letícia, oportunidades para ser exercida. Além disso, o Brasil procurou apaziguar a situação entre países que haviam rompido relações diplomáticas (Peru e Uruguai, e Venezuela e México).

A Guerra do Chaco teve impacto sobre vários outros países da região. Bolívia e Paraguai disputavam a região do Chaco Boreal, uma área considerada de pouca importância durante o período colonial, sem clara definição de fronteira. Apesar disso, acreditava-se que essa área poderia ser rica em petróleo ou outros recursos naturais

economicamente relevantes. Em 1928, logo que se iniciaram as hostilidades, houve tentativa de mediação por uma comissão composta por Colômbia, Cuba, México, Estados Unidos e Uruguai, que não conseguiu resolver o problema central que originara o conflito. Entre 1932 e 1933, outras tentativas de reconciliação foram levadas adiante por terceiras partes. Criou-se uma Comissão de Neutros, presidida por Francis White, subsecretário de Estado norte-americano, a qual propôs um plano que incluía retirada das tropas e um acordo de aceitação de arbitragem – o que não foi aceito pelos beligerantes. A Liga das Nações também tentou intervir, sem êxito, e o tema da guerra foi objeto de discussão na Sétima Conferência Interamericana, em Montevideú (1933), que propôs uma trégua, desta vez, não aceita pelo Paraguai, que estava em vantagem no conflito. A não cooperação paraguaia levou a sanções impostas pela Liga das Nações, o que, por sua vez, levou o Paraguai a abandonar a organização (FINAN, 1977, 191-194).

Em 1935, desenhou-se um quadro em que o Chile tendia a apoiar a Bolívia, enquanto a Argentina parecia apoiar o Paraguai. A Argentina temia que o Brasil se unisse a Chile e Bolívia, de acordo com o conceito estratégico de um eixo diagonal alinhando Brasil, Bolívia e Chile, em caso de expansão do poder argentino na região. Forma-se mais um grupo de mediação, composto por representantes de Argentina, Chile, Brasil, Peru, Estados Unidos e, posteriormente, Uruguai. O convite do grupo para que os ministros de relações exteriores dos países beligerantes conversassem foi aceito, levando a uma trégua, à criação de uma zona neutra de segurança e a um período de 90 (noventa) dias de desmobilização supervisionada por uma comissão militar neutra. Caso a disputa não se resolvesse nesse prazo, seria submetida a arbitragem. Cessadas as hostilidades ainda em 1935, um acordo definitivo só seria alcançado em 1938 (FINAN, 1977, 194-197).

A faixa de fronteira entre Colômbia e Peru havia sido objeto de disputa no início do século XX, legalmente resolvida por meio de acordo entre os dois países, em 1922, que reconhecia o chamado Trapézio de Letícia como pertencente à Colômbia. A transferência do território, antes reivindicado pelo Peru, para a Colômbia, aconteceu em 1930. A disputa que ficou conhecida como Questão de Letícia tem origem na ocupação, por grupo de peruanos, do porto fluvial de Letícia, pertencente, portanto, à Colômbia, em 1932. O governo peruano ofereceu apoio ao grupo, levando à deflagração do conflito. Eram frequentes os avanços de combatentes sobre o território brasileiro, tendo Vargas chegado a enviar tropas para a região. O chanceler Afrânio de Melo Franco insistia na neutralidade do Brasil. Uma comissão especial da Liga das Nações, da qual

participavam Brasil e Estados Unidos, conseguiu um acordo preliminar, que estipulava o estabelecimento de uma *troika* composta por três oficiais, do Brasil, da Espanha e dos Estados Unidos. Negociações diretas entre Colômbia e Peru foram estabelecidas, no Rio de Janeiro, levando a acordo que reafirmava a fronteira estabelecida em 1922 (FINAN, 1977, 217-218, HILTON, 2013, 461).

Outros conflitos entre países americanos foram relevantes ao longo da década de 1930. Peru e Equador também tinham uma pendência de fronteira, quanto ao chamado “Oriente”, onde havia potencial de extração de borracha. O rei da Espanha havia aceitado arbitrar a questão em 1887, mas não deu prioridade ao caso, levando Peru e Equador a uma tentativa de negociação direta, sem êxito. A arbitragem espanhola é decidida em 1909, também sem aceitação do resultado pelo Equador. A disputa é submetida ao presidente norte-americano em 1924, para mediação, e não recebe atenção. Em 1936, sob provocação dos Estados Unidos, Peru e Equador assinam um acordo para manter o *status quo* territorial, até que o mediador concluísse sua avaliação do caso. O Peru, que mantinha controle de facto sobre boa parte da área sob disputa, tenta forçar negociações diretas com o Equador, que insiste na mediação. Em 1941, eclode conflito armado entre os dois países, e a paz só é restaurada em 1942, durante a Conferência do Rio de Janeiro, logo após o ataque japonês a Pearl Harbor. O Equador expressou reiteradamente que se sentiu pressionado a aceitar o Protocolo do Rio, em razão das condições de guerra. A demarcação formal das fronteiras foi resolvida em 1999 (FINAN, 1977, 215-217).

Além de terem-se enfrentado na Guerra do Pacífico (1879-1883), Chile e Bolívia também travaram disputa sobre uso do rio Lauca. O rio nasce nos Andes, na parte norte do território chileno, onde corre por um terço de sua extensão, até adentrar o território boliviano, para desaguar no Lago Coipasa. Havia preocupação, na Bolívia, com relação ao uso do rio pelo Chile, para irrigação e geração de energia elétrica. Em 1933, a Bolívia reconhece o direito chileno, sob as condições de acordo interamericano geral quanto ao uso dos rios, firmado naquele ano. No entanto, em 1939, o Chile anuncia um plano para desviar água do rio para irrigação. O acordo de 1933 permitia o uso das águas, desde que o regime natural não fosse alterado. O Chile inicia a execução de seu plano em 1947, e a Bolívia passa a protestar formalmente. A questão se enquadra no panorama mais amplo da rivalidade entre os dois países e na demanda da Bolívia por acesso ao mar (FINAN, 1977, 219-220).

Colômbia e Venezuela também mantiveram disputa de fronteira. Após arbitragem da Coroa Espanhola, concluída em 1891, concedendo a totalidade da península de Guajira à Colômbia, este país concordou em modificar os termos estabelecidos, em 1894, cedendo à Venezuela parte do lado oriental da península – o que surpreendentemente não foi aceito pelo congresso venezuelano. Nova arbitragem, pelo governo da Suíça, com resultado em 1921, em favor da Colômbia, reconhecia a possibilidade de execução parcial do laudo de 1891, dando a este país o direito de tomar posse das áreas sobre as quais não houvesse contestação (FINAN, 1977, 221).

Na região do Prata, CERVO (2011, 254) argumenta que a rivalidade militar entre Brasil e Argentina arrefeceu de 1930 a 1937 e oferece como evidência dessa afirmação a visita de Augustin Justo, presidente argentino, ao Brasil, em 1933 – ocasião em que foi firmado o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, pelos chanceleres da Argentina e do Brasil e pelos representantes diplomáticos de Chile, México, Paraguai e Uruguai. O documento ficou aberto à adesão de todos os Estados, nos termos de seu artigo 16.

Percebe-se que, nos casos de desentendimentos entre países latino-americanos, os conflitos tiveram, em geral, origem em questões de fronteiras, mal resolvidas quando das independências. Ainda assim, notam-se os muitos esforços desses países em constituir algum mecanismo de cooperação em segurança na região. Os desentendimentos que envolveram os Estados Unidos foram centrados em questões econômicas, casos de Bolívia e México, ou na desconfiança resultante do histórico intervencionista norte-americano, como em Cuba e no Panamá.

Durante as negociações de paz referentes à Guerra do Chaco, em 1937, por exemplo, o governo boliviano cancela a concessão da *Standard Oil Company*¹³ e a expropria de seus bens, sem oferecer compensação. Como se verá adiante, os Estados Unidos haviam-se comprometido com o princípio da não intervenção, adotado durante a Conferência de Montevideú, em 1933. A atitude boliviana pode ser considerada como o primeiro teste do real compromisso norte-americano com essa nova postura. No âmbito doméstico, a expropriação pode ter servido ao propósito de fortalecer o instável governo de David Toro, comandante das forças bolivianas derrotadas na Guerra do Chaco, no poder de 1936 a 1937. Além disso, o governo boliviano via seu petróleo como forma de equalizar os termos de comércio com os vizinhos, sobretudo Brasil e Argentina, e como

¹³ A companhia pertencia à família Rockefeller.

moeda para negociar o apoio deste último país em um acordo relativo ao Chaco. A relação com a Argentina parece ainda mais intrincada, pois a Bolívia alegava que a *Standard Oil* havia exportado petróleo secretamente para o país platino entre 1925 e 1926, sem o pagamento das devidas taxas de exportação, além disso, há evidências que sugerem ter havido pressão do governo argentino, em 1936, para proceder com a expropriação da companhia (FINAN, 1977, 206-208).

Fato é que, com a medida de expropriação, as relações com os Estados Unidos ficaram abaladas, tendo afetado também o interesse do mercado norte-americano na importação de estanho boliviano. Em maio de 1937, o subsecretário Sumner Welles suspendeu as discussões sobre todos os temas comerciais com a Bolívia, até que se resolvesse a questão do petróleo. A situação seguiu sem solução até que, em razão da necessidade de importação de estanho, tungstênio, zinco e chumbo, logo no início da II Guerra Mundial¹⁴, pelos Estados Unidos. A Bolívia também expulsou uma missão militar italiana e a substituiu por uma norte-americana, além de nacionalizar participações financeiras alemãs de sua companhia aérea nacional, permitindo controle pela Pan-American Grace Airlines, dos Estados Unidos. Todo esse contexto favoreceu a reconsideração do caso da *Standard Oil*, que foi solucionado em 1942, logo após o ataque a Pearl Harbor, na Conferência do Rio de Janeiro (FINAN, 1977, 208-210).

Cerca de um ano após a expropriação boliviana da *Standard Oil*, o governo mexicano, sob a presidência de Lázaro Cárdenas, também expropriou companhias norte-americanas e britânicas. A Grã-Bretanha chega a romper relações diplomáticas com o México, em 1938. A questão envolvia aspectos constitucionais – a previsão de que ao governo era garantido o direito de intervenção quanto ao uso de todos os recursos subterrâneos – e trabalhistas – com a sindicalização dos trabalhadores das petrolíferas, em 1935. Novamente, os Estados Unidos se viram diante do desafio de cumprir o compromisso de não intervenção e de manter, no geral, boas relações com a América Latina, sobretudo diante dos possíveis desdobramentos da guerra. Quando os trabalhadores passaram a demandar benefícios e aumento de salário, o governo mexicano interveio, insistindo na conciliação com as empresas. O judiciário mexicano decidiu pelo aumento dos salários e em favor da concessão de benefícios aos

¹⁴ Em 1940, outros fornecedores, como Malásia e Indonésia, não conseguiam mais suprir a demanda de estanho dos EUA; em 1941, a Bolívia se comprometeu a vender toda sua reserva de tungstênio aos EUA, encerrando sua exportação para o Japão (FINAN, 1977, 209).

trabalhadores. As companhias, no entanto, não cumpriram a decisão e, em março de 1938, o presidente Cárdenas resolveu expropriá-las (FINAN, 1977, 210-212).

O governo norte-americano demandou formalmente algum tipo de compensação, suspendendo a compra de prata mexicana. Como 70% da prata era produzida por empresas norte-americanas no México, e o mercado importador mexicano era importante para os Estados Unidos, a suspensão só durou três semanas. As próprias companhias de petróleo dos EUA e da Grã-Bretanha também pressionaram para que fossem negados empréstimos do *Export-Import Bank* e para que o México não pudesse usar tanques de petróleo estrangeiros ou importar equipamentos de perfuração. Uma das consequências dessa atuação foi desviar a exportação de petróleo mexicano para a Alemanha. Em 1939, o México já exportava no máximo de sua capacidade. Os Estados Unidos passaram a insistir na arbitragem da questão, e o México recusava, alegando tratar-se de assunto doméstico. Com o acirramento da guerra na Europa, os EUA flexibilizam sua posição, e assunto é resolvido em 1942, por uma comissão conjunta de especialistas, que avaliou qual seria a indenização cabível. A necessidade de estabelecer bases aéreas no México para proteção do Canal do Panamá, durante a Segunda Guerra Mundial, pode ter contribuído para uma postura mais conciliatória do Departamento de Estado dos EUA. Já com o governo britânico, apesar do reatamento de relações diplomáticas ainda durante a guerra, a questão se prolongaria até 1947, quando o México entra em acordo com as respectivas companhias (FINAN, 1977, 213-215; GRANDIN, 2006, 29-30; RANKIN, 2007, 19).

Tanto Cuba quanto o Panamá e suas respectivas relações com os Estados Unidos foram temas centrais do interamericanismo na década de 1930. No caso de Cuba, a ilha enfrentava dificuldades econômicas decorrentes da queda no preço internacional do açúcar, seu principal produto de exportação. Politicamente, estava sob o governo ditatorial de Gerardo Machado, que havia prometido colocar fim na Emenda Platt, em vigor desde 1901, e recusar empréstimos dos Estados Unidos, mas falhou em ambos os objetivos. Os EUA não se opunham ao governo ditatorial e diziam considerar a extensão do mandato presidencial¹⁵, solicitada em 1928, uma questão doméstica. Como o vizinho do norte tinha direito de intervir em Cuba, ficava latente a questão de sua responsabilidade sobre as crises política e econômica cubanas. A crise econômica, iniciara-se em 1921, com a queda abrupta da alta demanda por açúcar a que se havia

¹⁵ Por 6 (seis) anos.

acostumado a ilha durante a Primeira Guerra Mundial, seguida dos efeitos da crise de 1929 e da imposição de uma tarifa norte-americana de importação em 1931. O presidente Hoover e seu secretário de Estado Henry Stimson eram coniventes com as medidas repressivas do governo cubano (FINAN, 1977, 200-202).

Quando Franklin D. Roosevelt assume o governo, em março de 1933, envia Sumner Welles, diplomata especialista em América Latina e seu amigo próximo, a Cuba. A mera presença de Welles no país pode ter dado confiança suficiente à oposição; o presidente é deposto e foge do país. Em setembro de 1933, Fulgêncio Batista proclama um golpe, com apoio de oficiais do exército e da marinha, além de estudantes, e o médico Ramón Grau San Martín é proclamado presidente. Welles recomenda a Roosevelt uma intervenção militar, mas ela não acontece. Ainda assim, apenas México e Uruguai reconhecem o governo revolucionário – que durou poucos dias. Com a queda de San Martín, assume o governo provisório Carlos Mendieta, com apoio dos Estados Unidos. Mendieta aceita um empréstimo do *Export-Import Bank* e consegue garantir uma quota para o açúcar cubano nos Estados Unidos e a redução da tarifa de importação. Um novo acordo comercial é assinado entre os países em agosto de 1934 (FINAN, 1977, 202-203).

Diante do compromisso de não intervenção assumido em 1933, os Estados Unidos se veem compelidos a renegociar os termos da Emenda Platt. Um novo acordo é firmado, mas os EUA se reservam o direito de manter a base naval de Guantánamo. Em 1934, os Estados Unidos também retiram sua frota de navios que permaneceu estacionada em águas cubanas durante 13 (treze) meses (FINAN, 1977, 203-204).

A revisão do Tratado do Panamá foi um processo longo, que levou mais de três anos, de 1936 a 1939¹⁶, para ser ratificado pelo Senado dos Estados Unidos. O objetivo era remover as previsões comerciais do tratado original, que eram ofensivas à soberania do Panamá. As tensões comerciais começaram logo que os Estados Unidos tomaram posse da Zona do Canal, no início do século XX, e estabeleceram portos de entrada, alfândega e tarifas comerciais, sob protestos de empresários panamenhos. O entendimento do Panamá era de que apenas atividades essenciais de proteção do Canal

¹⁶ Uma busca no arquivo histórico eletrônico do jornal *The New York Times*, tendo como parâmetros as datas de 1º de janeiro de 1936 a 31 de dezembro de 1939 e as palavras “*Panama treaty*”, resulta em 285 publicações, com títulos que vão de “*Panama gets check for rental of canal*”, de 27 de fevereiro de 1936, a “*Panama is gratified over our new treaty*”, de 26 de julho de 1939. Nem todos os resultados tratam especificamente da revisão do acordo, mas é um tema relevante e recorrente. (Pesquisa realizada aos 27 de janeiro de 2022).

deveriam ser permitidas. Os EUA concordaram, em 1904, em retirar as tarifas sobre o comércio entre a Zona do Canal e o restante do Panamá. Foram estabelecidas restrições sobre as vendas de bens de luxo e tabaco, incluídas em um tratado firmado entre os dois países em 1926, mas que nunca foi ratificado. A revisão de 1936 resolveu parcialmente os problemas, com limitação das compras de bens norte-americanos e definição da situação tarifária – importações da Zona do Canal para o Panamá seriam taxadas, mas exportações do Panamá para a Zona do Canal estariam livres de tarifas (FINAN, 1977, 204-205).

As limitações sobre a soberania do Panamá também foram tratadas. O protetorado norte-americano chegava ao fim e os EUA renunciavam ao direito de demandar território panamenho adicional, fora da Zona do Canal, com a finalidade de protegê-lo. A anuidade a ser paga pelos Estados Unidos, para exploração do Canal também foi reajustada, para fazer jus à depreciação dólar-ouro. Apesar da ratificação, em 1939, e das mudanças substantivas trazidas pelo tratado para a afirmação da soberania do Panamá, a Zona do Canal permaneceu sob o controle dos Estados Unidos (FINAN, 1977, 205-206).

Como se vê, as questões que envolveram os Estados Unidos acontecem já durante o período da política da boa vizinhança e na vigência do princípio da não intervenção, aceito pelos EUA na Conferência de Montevideú, de 1933. Não se pode dizer, portanto, que a política da boa vizinhança reflita a ausência de conflito, mas sim que, quando surgiram, esses conflitos foram solucionados de maneira pacífica, recorrendo-se a mecanismos político-jurídicos e outras formas de pressão política e econômica. Os casos de Cuba e Panamá são, para MOURA (2012), exemplares de um intervencionismo “suave” (p. 40):

Embora alguns métodos houvessem mudado, os objetivos da política externa dos Estados Unidos permaneciam os mesmos. Ela almejava minimizar a influência europeia na América Latina por meio da manutenção da liderança dos Estados Unidos no hemisfério e estímulo à estabilidade política nos países do continente. (MOURA, 2012, p. 40)

Ainda segundo Gerson Moura, o fim do intervencionismo foi uma “evolução natural” (2012, 39) da política dos Estados Unidos da década de 1920. Primeiro, em razão da Primeira Guerra mundial, que fez reduzir-se consideravelmente a influência europeia na região e aumentar, dentro dos Estados Unidos, a percepção de que o país não deveria assumir o ônus de uma política externa intervencionista. Segundo, porque

os latino-americanos passaram a pressionar pela aceitação do princípio da não intervenção, nas conferências de Havana, em 1928, e Montevideú, em 1933.

Sob o aspecto econômico, fazia sentido, para os Estados Unidos, uma aproximação em relação ao mercado latino-americano. A expansão comercial, com aumento das exportações de manufaturados e da disponibilidade de matéria-prima e de alimentos para importação, somada a novas oportunidades de investimentos, seria beneficiada por melhores relações com os demais países do continente. Ainda assim, o que se observa ao longo da década de 1930, é o maior peso das questões políticas e estratégicas nas medidas tomadas por Roosevelt em relação à América Latina. Nesse sentido, as relações comerciais e econômicas adquiriram caráter instrumental, e interesses econômicos menores podiam até ser sacrificados em favor de metas políticas (MOURA, 2012, 40-41).

A Política da Boa Vizinhança consistiu na aproximação dos Estados Unidos em relação aos vizinhos do sul, após décadas de intervencionismo e comportamento hostil. No âmbito do sistema panamericano, pode-se considerar a Conferência de Montevideú, de 1933, como o grande marco dessa inflexão. Foi nessa ocasião que os EUA finalmente aceitaram o princípio da não intervenção, anunciando a renúncia ao uso da força no continente. Seria possível mesmo dividir a história das conferências regionais panamericanas em dois momentos: uma primeira fase, constituída pelos seis primeiros encontros, de Washington a Havana; e uma segunda, de Montevideú à Conferência de Bogotá de 1948, que inaugura a etapa propriamente institucional do sistema, com a criação da Organização dos Estados Americanos (INMAN, 1965, 137, 157; PINO, 1999, 111).

Em artigo de 1932, antes, portanto, da Conferência de Montevideú e da clara implementação da política da boa vizinhança, NORMANO reporta que se podia notar oposição generalizada dos países latino-americanos ao panamericanismo capitaneado pelos Estados Unidos. Segundo o autor, ouviam-se frequentemente discursos sobre "o cadáver" do panamericanismo. Uma revolta estaria começando na própria União Panamericana. As conferências eram então chamadas de "congressos de ratos presididos por um gato" ou "reuniões de irmãos opostos"; a organização em Washington recebendo a alcunha de "Ministério das Colônias"; O panamericanismo, dizia-se, nada mais era do que um "pan-ianqueismo" ("*Pan-Yankeeism*") ou a "manifestação do imperialismo norte-americano". Nestas condições, era natural que os latino-americanos preferissem manter-se distantes (NORMANO, 1932, 166).

Em 1933, com a Conferência de Montevideú e a aceitação do princípio da não intervenção, seria possível falar em uma colaboração entre iguais, e não mais em mera associação que serviria de instrumento para as ambições hegemônicas de uma parte. Para os Estados Unidos, a preparação para o encontro tem seu ponto alto nos 18 (dezoito) dias em que a delegação passa a bordo do navio mercante *American Legion*¹⁷. O secretário de Estado Cordell Hull, com pouca experiência diplomática, foi designado para chefiar a equipe. Samuel G. Inman, também a bordo, descreve seu encontro com Hull no deque do navio, relatando que o secretário confessou saber pouco sobre as repúblicas latino-americanas, mas que teria disposição para aprender. Para isso, solicitou encontros diários, pela manhã, com o professor, explicando que gostaria de melhorar as relações comerciais com o resto do mundo e aprimorar as relações com os vizinhos latino-americanos (INMAN, 1965, 140-141; PINO, 1999, 111).

INMAN (1965, 141) relata que, no navio, apesar de estar presente como um observador não oficial (apenas como escritor e professor), passou a encontrar-se diariamente com Cordell Hull¹⁸, para discutir as questões a serem tratadas em Montevideú, além de repassar situações que ocorreram nos encontros de Santiago e Havana. Ao chegar a Montevideú, Hull estava ciente da história de oposição argentina a Washington e havia decidido esforçar-se no sentido de uma cooperação com a Argentina. O secretário de Estado norte-americano visitou o ministro de Relações Exteriores argentino, Saavendra Lamas, com quem manteve consulta secreta em seu quarto de hotel (INMAN, 1965, 142).

O concerto entre Lamas e Hull, segundo INMAN (1965, 142), foi a garantia de êxito da Conferência de Montevideú. Esta pode ser considerada um divisor de águas nas relações continentais. O bloco latino-americano não tinha razões para opor-se aos Estados Unidos, uma vez que este país se mostrava disposto a aceitar a visão latina sobre o panamericanismo. Além disso, como se viu, muitos países latino-americanos enfrentavam problemas entre si – iguais ou maiores aos que tinham com os Estados Unidos. INMAN (1965, 143) relata que alguns países menores eram tão críticos do

¹⁷ Também estiveram a bordo as delegações de diversos países caribenhos, incluindo Cuba e Haiti. Cabe lembrar que os Estados Unidos ainda se recusavam a reconhecer o novo governo cubano, e forças da Marinha norte-americana ocupavam o Haiti desde 1916 (INMAN, 1965).

¹⁸ Nos 12 (doze) anos seguintes, o professor Guy Inman acompanhou Hull em três longas viagens pela América do Sul, além de encontrá-lo com frequência em Washington.

“imperialismo” dos países ABC¹⁹ quanto haviam sido dos Estados Unidos em encontros anteriores.

A proximidade de Lamas e Hull, por sua vez, gerou desconfianças no Brasil. HULL (1948, 349) relata que

At Montevideo, Dr. Mello Franco, head of the Brazilian delegation, had evinced some mild disappointment in the belief that I had consulted Saavendra Lamas too much, himself not enough. [...] After my return to Washington, Brazil continued uneasy over our friendship with Argentina. [...] Nothing was further from my mind than to say or do anything in connection with Argentina that could indicate the slightest neglect of our good friend Brazil. Argentina's political leaders, however, had so long taken the lead in organizing opposition against us during preceding years that her joining the other nations, including the United States and Brazil, in carrying forward the work of the conference with entire unity could not but cause comment and speculation. This was unavoidable, especially since Brazil and Argentina had been rivals in many ways and each closely observed the significance of any development concerning the other.

A depressão econômica também colocava em xeque a posição dos Estados Unidos como grande autoridade, com legitimidade para guiar e aconselhar os vizinhos sobre suas políticas econômicas domésticas. O *New Deal*, implementado por Roosevelt, inovava quanto às responsabilidades assumidas pelo governo, no sentido de promover bem-estar econômico. Segundo INMAN (1965, 143), não eram apenas Roosevelt e Hull que se diferenciavam de Coolidge e Hughes, mas os próprios Estados Unidos haviam mudado.

Entre os temas discutidos em Montevideú, estavam a questão das relações com a Liga das Nações, a cobrança de dívidas, a redução de tarifas de comércio, a Guerra do Chaco e o princípio da não-intervenção. O princípio da não-intervenção foi apenas um entre muitos outros que foram aceitos pelos Estados Unidos em Montevideú. Assuntos que foram tabu para os Estados Unidos em conferências anteriores passaram a ser aceitos sobre a mesa: na questão da cobrança de dívidas, por exemplo, Hull afirmou que os Estados Unidos não eram um agente dos banqueiros internacionais; também aceitou com flexibilidade que os delegados latino-americanos discutissem qualquer questão, inclusive a própria Doutrina Monroe; diferente de Hughes, que afirmava que a

¹⁹ Argentina, Brasil e Chile.

discussão da redução tarifária acabaria com a União Panamericana, Hull propôs um programa de reduções tarifárias recíprocas, que foi aceito pela Conferência. Em Santiago, havia sido vetado o tema da Liga das Nações (da qual não participaram os EUA), mas, em Montevideu, a delegação norte-americana trabalhou com a Liga, para a resolução da questão do Chaco. E um dos documentos mais importantes para o futuro do sistema interamericano também foi aprovado em Montevideu – a Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados (INMAN, 1965, 148; PINO, 1999, 111).

A Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados foi adotada por unanimidade pela Conferência de Montevideu. O documento formaliza o princípio da não-intervenção, e sua ratificação leva à internalização e à legitimação dessa regra, com o reconhecimento de um direito. Em seu artigo 8º, foi consolidada a fórmula elaborada pela Comissão de Jurisconsultos Americanos, mas melhorada, proibindo a intervenção não só em assuntos internos, mas também em assuntos externos de qualquer estado. Os EUA fizeram uma reserva, limitando a aceitação do princípio às normas vigentes no direito internacional geral – ainda assim, foi um grande passo (PINO, 1999, 112).

Segundo INMAN (1965, 157), desde a Conferência de Montevideu, os Estados Unidos nunca mais teriam enviado soldados armados para uma república latino-americana, para impor sua vontade, embora não tivessem deixado de exercer pressão diplomática e de apoiar grupos de nacionais insatisfeitos com a situação política de seu país. Houve, entretanto, o bloqueio a Cuba, em 1962, e intervenção na República Dominicana, em 1965, ano de publicação do livro; também El Salvador, em 1981, Granada, em 1983, Honduras, em 1983, Bolívia, em 1986, Honduras, em 1988, Panamá, em 1988 e 1989, Colômbia, Bolívia e Peru, em 1989, Haiti, em 1994. Ainda assim, os Estados Unidos deram prova de seu compromisso com a não intervenção, ao retirarem-se da Nicarágua, eliminarem a emenda Platt, desocuparem o Haiti e comprometerem-se com um novo tratado com o Panamá (PINO, 1999, 113).

Ainda assim, as nações latino-americanas esperavam pela consagração jurídica do princípio da não-intervenção, sem reservas – o que acontece no próximo encontro. Em 1936, proposta por Roosevelt, é realizada a Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, em Buenos Aires, ao final da Guerra do Chaco e em meio às investidas de países do Eixo, no sentido de influenciar política e economicamente as repúblicas americanas. Distantes da política europeia, os Estados Unidos adotavam postura mais próxima do isolacionismo. Roosevelt, Hull e Sumner Wells, no entanto, acreditavam que Washington deveria aproximar-se dos outros países do continente

americano, em defesa da liberdade. Nesse sentido, propuseram, em 1935, a realização de uma Conferência Panamericana especial aos representantes hispânicos em Washington. A ideia foi aceita pelas 20 (vinte) repúblicas, e a Argentina se ofereceu para sediar o encontro (INMAN, 1965, 160-162; PINO, 1999, 113).

A conferência foi nomeada “interamericana”, para substituir a denominação “panamericana”, contra a qual pesava o preconceito dos países latinos e possivelmente a memória do histórico intervencionista norte-americano. Novamente a bordo do *American Legion*, as delegações de Estados Unidos, Cuba, Haiti, República Dominicana e Venezuela, desta vez, encontraram clima mais amigável, resultado da experiência em Montevideú. O professor Inman, desta vez, havia sido nomeado oficialmente como assessor para relações culturais – o primeiro a ser designado pelos Estados Unidos para uma conferência internacional (INMAN, 1965, 162-163).

O Departamento de Estado norte-americano havia preparado duas minutas a serem apresentadas em Buenos Aires, uma sobre neutralidade e outra sobre intercâmbio cultural. O Brasil também levou a Buenos Aires uma proposta de acordo, segundo o qual todas as repúblicas americanas deveriam unir-se para defender qualquer república americana ameaçada por força extrarregional. O texto brasileiro usava a mesma terminologia empregada pelo presidente Monroe, com o intuito de “continentalizar” a doutrina (INMAN, 1965, 163).

A influência ideológica do nazismo fazia-se clara na região. Poucos dias antes da chegada de Roosevelt à América do Sul, registrou-se a realização de uma grande reunião no centro de Buenos Aires, com a participação de um palestrante fascista, vestido como Adolf Hitler, que incitava a multidão a gritar palavras de ódio aos judeus, aos protestantes e aos maçons. Quando parou no Brasil, Roosevelt encontrou o país em estado de sítio, diante do que Vargas alegava ser a ameaça do comunismo. Roosevelt também testemunhou que os importadores brasileiros estavam sendo compelidos a comprar bens alemães, por força do recente acordo de comércio, por meio do qual o Brasil aceitava marcos de compensação, o que reduzia consideravelmente o custo de produtos alemães em comparação com os norte-americanos (INMAN, 1965, 164-165).

A Argentina demonstrava menos disposição para a cooperação do que três anos antes, em Montevideú. Há quem afirme que o país tenha chegado a desafiar a liderança norte-americana no encontro de Buenos Aires. Saavendra Lamas mantinha estreitas relações com a Grã-Bretanha e, pouco antes da conferência, havia recebido o Prêmio Nobel da Paz. Muitas delegações chegaram a Buenos Aires com antecedência, para

entabular entendimentos em torno dos projetos que gostariam de aprovar durante o encontro. Hull manteve a flexibilidade de Montevideu, encontrando-se com as diversas delegações sem formalidades, iniciando discussões amigáveis e buscando formas de cooperação para que a Conferência fosse bem-sucedida. Já o chanceler argentino recebeu as delegações individualmente, indicando sua preferência de que a Conferência não estabelecesse nada que pudesse limitar as relações dos países americanos com o resto do mundo (INMAN, 1965, 165; BRATZEL, 2007, 3-4).

A ida de Roosevelt a Buenos Aires era necessária, diante dos esforços de Alemanha, Itália e Rússia em influenciar os países da América do Sul. Poucos países podiam se dizer democráticos àquela altura – Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, México, Panamá e Uruguai –, e a viagem de Roosevelt, logo após sua reeleição, servia de inspiração e impulso à democracia no continente (INMAN, 1965, 166).

A Conferência de Buenos Aires adotou diversos documentos, entre eles a Convenção sobre manutenção, garantia e restabelecimento da paz; o Protocolo adicional relativo à não-intervenção; o Tratado relativo à prevenção de controvérsias; e o Tratado interamericano sobre bons ofícios e mediação. Os dois primeiros documentos obrigavam os países americanos a se consultarem sempre que a paz no continente estivesse ameaçada, por eventos externos ou internos. O projeto norte-americano incluía o estabelecimento de um comitê consultivo permanente, objetivo que foi abandonado em favor da aceitação unânime do documento. A Doutrina Monroe, que embasava a proposta brasileira, foi aceita em outros termos, sem ser nomeada, com as 21 (vinte e uma) nações americanas concordando em encontrar-se para decidir sobre ações comuns, no caso de ameaça a qualquer uma delas por uma potência extracontinental (INMAN, 1965, 169).

Os principais trechos da Convenção sobre Manutenção, Garantia e Restabelecimento da Paz, segundo INMAN (1965, 170), são os artigos 1 e 2. O primeiro prevê que, no evento de ameaça à paz das repúblicas americanas, quaisquer dos governos americanos signatários do Tratado de Paris de 1928, ou do Tratado de Não Agressão e Conciliação de 1933, ou de ambos os documentos, deveriam consultar-se com outros governos americanos com o objetivo de encontrar e adotar métodos de cooperação pacífica, independentemente de participação em outras organizações de paz. O segundo artigo prevê que, em caso de guerra, os governos das repúblicas americanas representados na Conferência deveriam engajar-se em consultas, para trocar perspectivas e buscar um método de colaboração pacífica; no caso de uma guerra

internacional fora do continente que pudesse ameaçar a paz das repúblicas americanas, essas consultas também deveriam acontecer, para determinar se os países americanos gostariam de cooperar em alguma ação que tencionasse preservar a paz no continente (PINO, 1999, 114).

O Protocolo adicional relativo à não-intervenção foi proposto pelo México. O documento estendeu o Tratado de Montevideu de 1933, ao declarar a intenção dos signatários de não interferir nas relações das outras partes, direta ou indiretamente ou por qualquer motivo, e sua adoção também foi unânime, finalmente vinculando os Estados Unidos sem reservas (INMAN, 1965, 170-171; PINO, 1999, 113).

A proposta de criação de uma Associação Americana de Nações foi controversa. Colômbia, República Dominicana, Bolívia, Chile, Equador e Haiti eram a favor do tema, mas Estados Unidos e Argentina achavam a ideia utópica. O objetivo seria homogeneizar o nível de engajamento dos países em torno de uma entidade central. A União Panamericana baseava-se em um arranjo temporário e nunca foi capaz de garantir a adesão de todos os países a seus principais instrumentos. No momento da realização da Conferência de Buenos Aires, apenas sete países haviam ratificado todos os cinco instrumentos de paz aplicáveis ao continente americano²⁰: Chile, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, México, Nicarágua e República Dominicana. A Argentina²¹ havia ratificado apenas seu próprio tratado de proscricção da guerra (INMAN, 1965, 173-174).

Como não havia maturidade para a criação de uma Liga Americana, foi adotada uma resolução que requeria que as nações interessadas no tema formassem um comitê, que continuaria o estudo da questão e apresentaria um relatório à próxima conferência da União Panamericana. A mesma solução havia sido adotada quando o Uruguai apresentou seu plano de uma Liga Americana, na Conferência de Santiago (INMAN, 1965, 174).

Os debates em Buenos Aires também giraram em torno do tema da universalidade *versus* unidade regional. A Argentina propunha uma resolução que recomendava aos estados americanos uma cooperação mais estreita com a Liga das Nações, para o estudo de projetos de coordenação entre os instrumentos da Liga e aqueles do Pacto de Paris, do Pacto Saavendra Lamas e de quaisquer outros acordos

²⁰ Pacto Gondra (Tratado de Conciliação), aprovado pela Quinta Conferência Panamericana, em 1923; Pacto de Paris (ou Pacto Briand-Kellogg) de 1928, que tornava a guerra ilegal; Tratado de Conciliação de Washington de 1929, que ampliava o Pacto Gondra; Tratado de Arbitragem de Washington de 1929; Pacto Saavendra Lamas de 1933 (INMAN, 1965, 152).

²¹ HUMPFREYS (1946, 76) salienta que, de 90 (noventa) convenções panamericanas concluídas entre 1890 e 1943, a Argentina, por exemplo, ratificara apenas 6 (seis).

futuramente firmados por países que não fossem membros da Liga (INMAN, 1965, 174-175).

A Oitava Conferência Interamericana, realizada em Lima, em 1938, foi marcada pela profunda ansiedade da guerra na Europa. A propaganda do Eixo era forte na América Latina. A vitória de Franco na Espanha, com apoio de Hitler e Mussolini, enfraquecia a crença na democracia. Na Argentina, no Brasil e no Chile, principalmente, as colônias alemãs promoviam a colaboração com grupos reacionários e nacionalistas. México e Bolívia, como visto, enfrentavam dificuldades nas suas relações com os Estados Unidos, nos casos das expropriações referentes ao petróleo. O encontro de Lima pode ser descrito como a grande prova de fogo do conceito de solidariedade continental, estabelecido dois anos antes, em Buenos Aires (INMAN, 1965, 180).

Havia rumores de que o Eixo poderia chegar a interromper a Conferência. A bordo do navio Santa Clara, o secretário de Estado Cordell Hull, novamente chefe da delegação norte-americana, confessa a Inman que seu grande objetivo, em Lima, seria o de defender a democracia: *“Let us make such a shout for democracy, [...] that it will be heard around the world!”*. Ao aportar em Callao, os passageiros do navio Santa Clara avistaram um navio de guerra, o que gerou ligeira comoção. Tratava-se, no entanto, de um navio de guerra argentino, que havia trazido o ministro de Relações Exteriores daquele país, José Cantilo, para participar da Conferência de Lima. A situação causou mal-estar entre a delegação dos Estados Unidos, que já esperava alguma oposição argentina, mas ainda assim se surpreendeu com a escolha do meio de transporte do chanceler Cantilo (INMAN, 1965, 181-182).

Historicamente, as diferenças entre Estados Unidos e Argentina eram abundantes, mas ambos os países concordavam com a importância de se evitar alianças permanentes. Entretanto, diante das circunstâncias de 1938, Cordell Hull declara a necessidade de abandono da política unilateral e independente, em favor de algum nível de alinhamento. A Argentina não recebe bem essa nova perspectiva, sobretudo com o triunfo de forças políticas conservadoras na revolução de 1930, naquele país, e com a influência de elementos favoráveis ao fascismo, possivelmente fortalecidos pela vitória de Franco na Espanha²² (INMAN, 1965, 182-183).

²² De acordo com TULCHIN (2016, 86-87), quando Franco assume o poder, as oposições também se fortalecem na América Latina, com a vinda de dissidentes espanhóis. Eram republicanos que tiveram influência no Chile, no movimento trabalhista argentino, no regime de Cárdenas, no México, e contra a ditadura de Trujillo, na República Dominicana.

Em Lima, os Estados Unidos propuseram um acordo que previa mecanismo de consultas, por meio de reuniões dos ministros de Relações Exteriores das repúblicas americanas, contando com o apoio de Peru, México e países do Caribe, no que houve oposição da Argentina. Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia se inclinavam em favor da Argentina, enquanto o Brasil atuou como mediador. Foram três semanas de trabalho, até que se chegasse a uma solução de compromisso, apenas possível graças a gestões superiores junto ao presidente argentino Roberto María Ortiz. A única alteração à proposta norte-americana foi de que não deveria haver previsão de regularidade dos encontros, o que garantiu a adoção da medida por unanimidade (INMAN, 1965, 183, 186).

Entre outras questões discutidas em Lima, estava o desafio do racismo fascista, com o Brasil propondo o não reconhecimento do princípio de minorias políticas no hemisfério; o Uruguai propondo a condenação de quaisquer formas de controle dos imigrantes por seus países de origem; e Cuba apresentando uma resolução em repúdio à perseguição coletiva por motivos raciais ou religiosos (INMAN, 1965, 187-188).

O grande resultado da Conferência foi a Declaração de Lima, que consolidava o procedimento de consultas. Esforço semelhante havia sido feito em Buenos Aires, mas poucos países ratificaram o instrumento, e não houve definição de como seriam realizadas essas consultas. Com a Declaração, não havia necessidade de ratificação pelos governos, ainda que houvesse o compromisso de agir de acordo com os princípios ali estabelecidos. Apesar de não se configurar um tratado, a Declaração provou-se um importante precedente para a organização internacional. O documento é reconhecido como um dos mais importantes da história do interamericanismo. A constante reafirmação do princípio da solidariedade continental não encontrava instrumentos jurídicos que permitissem sua interpretação e execução. A questão essencial era a ausência de mecanismos que pudessem fazer com que o impreciso princípio da solidariedade continental se transformasse no princípio da segurança coletiva continental (INMAN, 1965, 191; PINO, 1999, 114-115; SEITENFUS, 2012, 260).

Com a Declaração de Lima, portanto, é ultrapassada a barreira do voluntarismo inerente à solidariedade continental, pouco eficaz, e esboçado o compromisso – ainda que meramente recomendatório – da ideia de segurança coletiva. A segurança individual passa a ser considerada como uma espécie de gatilho da segurança de todos. A agressão dirigida a um país culminaria em resposta que deveria emanar de todos. Os Estados Unidos defendiam apenas que se contemplasse a ameaça extracontinental. Foi por

insistência da delegação argentina que a Declaração incluiu a decisão de manter e defender os princípios da solidariedade continental, declarando a determinação de fazer efetiva a solidariedade mediante consultas, nos casos em que a paz, a segurança ou a integridade territorial de qualquer república americana se vissem ameaçadas por atos de qualquer natureza que pudessem perturbá-las. Trata-se de uma evolução do campo das intenções para o campo das ações, o que inclui a previsão expressa das reuniões extraordinárias dos ministros de Relações Exteriores, que aconteceriam em Panamá, Havana, Rio de Janeiro e Cidade do México (PINO, 1999, 114-115; SEITENFUS, 2012). Nos termos do próprio instrumento:

Os Governos dos Estados Americanos declaram:

1º Que reafirmam sua solidariedade continental e seu propósito de colaborar na manutenção dos princípios em que se baseia a dita solidariedade.

2º Que, fiéis aos princípios antes enunciados e à sua soberania absoluta, reafirmam sua decisão de mantê-los e defendê-los contra toda intervenção ou atividade estranha que possa ameaçá-los.

3º E que, para o caso de que a paz, a segurança e a integridade territorial de qualquer das Repúblicas americanas e veja assim ameaçada por atos de qualquer natureza que possam menoscabi-los, proclamam seu interesse comum e a sua determinação de tornar efetiva sua solidariedade, coordenando suas respectivas vontades soberanas mediante o procedimento da consulta que estabelecem os convênios vigentes e as declarações das Conferências Interamericanas, usando dos meios que em cada caso aconselhem as circunstâncias. Fica entendido que os governos das Repúblicas americanas obrarão independentemente em sua capacidade individual, reconhecendo-se amplamente sua igualdade jurídica como Estados soberanos.

4º Que, para facilitar as consultas que estabelecem este e outros instrumentos americanos da paz, os Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas americanas celebrarão, quando o julgarem conveniente, e por iniciativa de qualquer deles, reuniões nas diversas capitais das mesmas, por meio de rotação e sem caráter protocolar. Cada Governo pode, em circunstâncias e por motivos especiais, designar representante que substitua seu Ministro das Relações Exteriores.

5º Esta declaração será conhecida como “Declaração de Lima”. (MRE, Relatório²³, 1938, pp. 488-489).

²³ http://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relatorio_1938.pdf

Os desenvolvimentos históricos da década de 1930 demonstram que as relações entre os países do continente tornaram-se crescentemente complexas. A progressiva dependência econômica em relação aos Estados Unidos fazia aumentar também a desconfiança em relação ao vizinho do norte. As relações entre os países latino-americanos também eram permeadas por disputas e rivalidades, e, domesticamente, as tensões sociais e trabalhistas, fruto do movimento de industrialização, traziam novos desafios aos governos. A democracia, apesar de não estar bem estabelecida em muitos países, parecia figurar como um horizonte possível.

1.3. As Américas em guerra

Os esforços bélicos dos Estados Unidos junto aos Aliados, na II Guerra Mundial, são amplamente conhecidos. São menos frequentemente relatados, no entanto, os esforços de países latino-americanos no conflito. Até o início de 1945, apenas o Brasil havia contribuído com tropas, enviadas à Europa; o México envia um pequeno contingente de aviadores ao Pacífico, ao final de março daquele ano. O fato de outros países latino-americanos não terem participado diretamente do conflito, entretanto, não significa que não tenham contribuído, de alguma forma, para o esforço de guerra. A compreensão desse quadro mais amplo permite inferir que, entre as demandas latino-americanas quanto ao apoio dos Estados Unidos a seus pleitos nacionais e à defesa do sistema regional em 1945, pesava a cobrança de um reconhecimento dessa fidelidade ao bloco ocidental.

BRATZEL (2007, 3-8) aponta uma mudança no direcionamento da Política da Boa Vizinhança entre 1935 e 1942, desviando-se o foco da não intervenção e da política de comércio para uma tentativa de unificação do Novo Mundo contra o Eixo. A oposição da Argentina, muito mais próxima da Europa, a esse movimento foi vocal. A tensão percebida em 1936, entre Argentina e Estados Unidos, durante a Conferência de Buenos Aires, repetiu-se nos encontros seguintes.

As Conferências Interamericanas da II Guerra Mundial foram realizadas no Panamá, em 1939; em Havana, em 1940; e no Rio de Janeiro, em 1942. A primeira aconteceu três semanas após a invasão da Polônia pelo exército de Hitler, ocasião em que os Estados Unidos propuseram a ideia de um cordão de neutralidade em torno de si e da América Latina. A segunda havia sido prevista para outubro de 1940, sem prejuízo de ocorrer antes – o que aconteceu, tendo em vista o rápido desenvolvimento da guerra

na Europa, com a ocupação da França e da Holanda, levando ao temor, nos Estados Unidos, de que esses países entregassem suas colônias caribenhas ao *Reich*. A Argentina levantou suspeitas quanto à possibilidade de colonização desses territórios pelos Estados Unidos. A terceira teve lugar pouco após a guerra atingir o continente americano, com o ataque à base norte-americana de Pearl Harbor – o Chile solicitou a reunião à União Panamericana no dia 9 de dezembro de 1941, antes mesmo dos Estados Unidos. Curiosamente, o próprio Chile e também a Argentina se recusaram a firmar o compromisso de rompimento de relações com os países do Eixo (INMAN, 1965, 196, 199, 203; BRATZEL, 2007, 4).

Por mais que a América Latina não tenha sido central aos esforços de guerra dos Estados Unidos, a região parecia vulnerável às investidas do Eixo nos primeiros anos do conflito. A preocupação de Roosevelt com uma invasão alemã levou os Estados Unidos a apoiarem o Reino Unido, para que ele contivesse a Alemanha. O discurso de proteção da América Latina e, particularmente, do Canal do Panamá era mais palatável à opinião pública doméstica norte-americana que o de apoio ao Reino Unido, na luta contra a Alemanha. BRATZEL (2007, 7) apresenta estatística segundo a qual, em 1939, apenas 5% dos americanos concordavam com o envio de tropas para lutar contra a Alemanha; perguntados sobre o envio de tropas para defender Cuba, 74% estavam de acordo; e quanto ao envio de tropas para defender o Brasil, o Chile ou outra nação sul-americana, 53% apoiariam a decisão. Em junho de 1940, 84% dos americanos concordavam com o envio de tropas para a defesa das possessões britânicas, francesas e holandesas no Canal do Panamá, enquanto apenas 17% apoiavam o envio de ajuda à Grã-Bretanha para combater a Alemanha, na Europa.

Segundo BRATZEL (2007, 8), os britânicos tinham ciência do interesse de Roosevelt em enfatizar o nível de ameaça à América Latina e apoiaram o presidente norte-americano nesse esforço. O autor sugere que os britânicos teriam participação no intrigante caso de um mapa falso que mostrava a América do Sul após a vitória nazista, mencionado por Roosevelt em entrevistas, mas nunca mostrado aos jornalistas.

Os Estados Unidos viam a guerra de forma maniqueísta, como a luta do bem contra o mal. Pouco importavam as razões para uma eventual oposição à agenda norte-americana. Os Estados Unidos cobravam apoio ativo e inequívoco. Essa postura levou a muitos desentendimentos com os países latino-americanos – entre eles, a escalada das tensões com a Argentina e, possivelmente, a assimetria de expectativas quanto ao que

era esperado dos EUA em troca desse apoio, e o que os EUA estavam dispostos a oferecer (BRATZEL, 2007, 8).

A América Central não teve papel relevante na política norte-americana da Segunda Guerra, mas foi imensamente afetada pelas ações dos Estados Unidos. A avaliação norte-americana à época era de que, apesar de haver linhas de comércio com a Alemanha e a presença de grupos fascistas e nazistas ao menos em Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, o perigo de imposição dessas ideologias era muito pequeno (LEONARD, 2007, 36).

No campo econômico, os Estados Unidos não consideravam a Alemanha como uma ameaça a suas relações com a América Central até a década de 1930. Além das consequências da Crise de 1929 na região, a Alemanha estabeleceu comércio baseado no sistema de marcos de compensação com esses países. Os Estados Unidos tentaram firmar acordos de comércio com cada um deles, mas não conseguiram efeitos práticos, uma vez que os produtos centro-americanos já tinham *status* de nação mais favorecida, e não havia divisas disponíveis para aquisição de manufaturados norte-americanos (LEONARD, 2007, 42-43).

Com a eclosão da guerra, em 1939, o comércio da América Central com a Europa reduziu-se drasticamente, até desaparecer, no início de 1942. Mesmo os navios centro-americanos, inicialmente desviados para comboios de suprimento à Grã-Bretanha, logo deixaram de operar, devido aos ataques de submarinos alemães. A economia da região foi devastada, com escassez de produtos básicos nas cidades e inflação dos preços de produtos derivados do petróleo (matéria-prima para a guerra). A demanda dos Estados Unidos por materiais estratégicos, por sua vez, cresceu, com a exploração de borracha, abacá (fibra para cordas), quina (para produzir quinino), e mogno (para a indústria naval) (LEONARD, 2007, 43-45).

LEONARD (2007, 51) argumenta que o caos e a readequação econômica contribuíram para mudanças políticas na região, com a pressão de elites regionais afinadas com os ideais dos Aliados. O autor chega a usar o termo “*Central America’s political upheaval*” (p. 47) para referir-se às mudanças ocorridas em 1944. Em maio daquele ano, Hernández Martínez é deposto em El Salvador; em julho, sob protestos de estudantes, Jorge Ubico resigna na Guatemala.

O *Office of Inter-American Affairs* (OIAA), fundado em 1941 sob o comando de Nelson Rockefeller, teve papel crucial no aprofundamento das relações entre os Estados

Unidos e os países centro-americanos (e latino-americanos, em geral), por meio da difusão cultural e do apoio à causa dos Aliados. Segundo LEONARD (2007, 48),

Clearly, the US-sponsored propaganda in Central America emphasized democracy, civil and human rights, and economic and social mobility. In fact, official US policy in 1944 made it known to the regional dictators that it favored doing business with representative and democratically elected governments.

BRATZEL (2007, 9) argumenta que os países geograficamente mais próximos do Canal do Panamá, onde o interesse de defesa norte-americano era explícito, beneficiaram-se de concessões dos Estados Unidos, sendo este o caso do próprio Panamá e também de Colômbia, Peru, Equador, República Dominicana, e do território de Porto Rico.

O Panamá ocupou a localização mais estratégica da América Latina na Segunda Guerra Mundial. O canal propiciava o trânsito de tropas e suprimentos entre os oceanos Atlântico e Pacífico. De julho de 1941 a junho de 1945, foram registradas 23 (vinte e três) mil passagens de navios pelo canal, ou seja, uma média de 16 (dezesesseis) por dia. Com o desenvolvimento da guerra e o aumento do tamanho e da capacidade militar dos navios, o Canal do Panamá foi-se tornando, ironicamente, menos importante, já que não comportava a passagem de navios maiores. Ainda assim, o canal permaneceu sendo considerado estratégico pelos Estados Unidos até a década de 1970 (PÉREZ, 2007, 55, 71).

Apenas dois meses antes do ataque japonês a Pearl Harbor, os Estados Unidos haviam auxiliado na deposição do governo panamenho, de cunho nacionalista e, sob Arnulfo Arias, visto como pró-Eixo, e em sua substituição por um governo favorável aos interesses norte-americanos, sob a presidência de Ricardo Adolfo de la Guardia. Três dias após o ataque a Pearl Harbor, o Panamá declara guerra ao Japão e à Alemanha. O Panamá concordou com uma medida de encarceramento de cidadãos panamenhos de origem japonesa, proposta pelos EUA. O país do istmo também concordou com a prisão e a deportação de cidadãos alemães e italianos, com exceção daqueles que fossem bem conectados ou sobre quem o governo panamenho desse garantias de confiança (PÉREZ, 2007).

Durante a guerra, o Canal do Panamá foi a principal preocupação norte-americana no continente, o que gerou no governo panamenho a expectativa – em alguns aspectos frustrada – de extrair concessões econômicas dos Estados Unidos. Washington

concedeu ao governo panamenho, entre outros privilégios, armamentos, barcos, material de guerra e uma missão militar permanente para auxiliar no treinamento da Polícia Nacional panamenha, mas, apesar de sua insistência, o Panamá nunca conseguiu receber assistência no escopo do *Lend-Lease*²⁴ (PÉREZ, 2007, 64, 67-68).

Houve muitos desafios comuns, sobretudo econômicos, a praticamente todos os países latino-americanos durante a guerra. A perda de mercados europeus afetou a todos os exportadores. A expansão comercial e a crescente dependência em relação aos Estados Unidos se tornaram evidentes. Também em praticamente todos os países, foram implementadas medidas de expropriação de empresas e bens alemães, italianos ou japoneses. Tanto a Grã-Bretanha quanto os Estados Unidos²⁵ haviam elaborado listas de potenciais alvos de desapropriação. Na República Dominicana, foram desapropriadas várias empresas, entre elas uma fabricante de tabaco, pertencente a cidadão italiano, e um hospital filantrópico, pertencente a um médico alemão; no Equador e na Colômbia, foram expropriadas companhias aéreas, convertidas em companhias nacionais (ROORDA, 2007, 85; LAUDERBAUGH, 2007, 110).

A República Dominicana, sob a ditadura de Rafael Trujillo, conseguiu recursos do *Lend-Lease*. O general havia recebido treinamento militar durante a ocupação norte-americana de 1916 a 1924, mas não apenas admirava Hitler, como emulava seu vestuário e ordenava atos de genocídio contra a população de origem haitiana. A aliança dos Estados Unidos com a República Dominicana de Trujillo colocava em xeque a narrativa da luta do bem contra o mal, mas foi considerada necessária para a defesa do Canal do Panamá (ROORDA, 2007, 80, 89).

Trujillo, assim como Vargas, flertou com o Eixo no final da década de 1930. Não obstante, após a aprovação do *Lend-Lease*, em março de 1941, a República Dominicana foi o primeiro país a receber o auxílio, em maio. A fração destinada foi pequena, mas suficiente para renovar a marinha e a força aérea do país. O país foi também o primeiro a declarar guerra ao Japão, dois dias após o ataque a Pearl Harbor;

²⁴ Segundo RUSSEL (1958, 28-30), ainda em 1940, as dificuldades de produção de material bélico suficiente para os Estados Unidos e o Reino Unido foram agravadas pela falta de liquidez britânica. Sob o estatuto da neutralidade, adotado pelos EUA, a falta de pagamento deveria levar à suspensão das exportações para a Grã-Bretanha. Foi esse o cenário que levou à adoção da ideia do *lend-lease*, ou seja, garantir a produção de suprimentos militares para o governo dos EUA e depois *lending* ou *leasing* esses suprimentos a governos que resistiam às agressões. O primeiro objetivo da proposta do *lend-lease* era eliminar a necessidade de pagamento em dólares pelo Reino Unido, para o fornecimento de material de guerra. Foi estipulado que os EUA se beneficiariam de pagamento por compensação (*in kind*) ou em propriedades, ou por qualquer outro meio que o presidente julgasse satisfatório.

²⁵ A lista norte-americana foi denominada “*Proclaimed List*” (LAUDERBAUGH, 2007, p. 110).

as declarações de guerra a Itália e Alemanha ocorreram poucos dias depois (ROORDA, 2007, 80).

As incursões de submarinos alemães no Caribe, em 1942, levaram à perda de pelo menos dois importantes navios dominicanos – *San Rafael* e *Presidente Trujillo*. ROORDA (2007, 82-83) identifica dois efeitos interessantes dessa perda: por um lado, voltou a opinião pública contra o Eixo, que até pouco tempo competia pela aliança dominicana; por outro, colocou em questão a liderança dos Estados Unidos, que haviam envolvido a República Dominicana na guerra, mas não se mostraram capazes de proteger suas águas. Outro efeito da incursão dos submarinos alemães, claro, foi o de deterioração econômica, com a dificuldade de transporte de importações e exportações do país, a alta do preço do petróleo e o desabastecimento.

Diferentemente de Vargas, Trujillo manteve-se no poder após o fim da Segunda Guerra Mundial. Segundo ROORDA (2007, 90), o fortalecimento militar da República Dominicana continuou após a guerra, com o apoio do Brasil e da Suécia. O complexo militar e a capacidade aérea dominicana foram motivo de tensão no Haiti, e também em Cuba, México e Venezuela, e onde quer que estivessem seus desafetos políticos e críticos de seu regime. Trujillo manteve seu poder, direta ou indiretamente, até ser assassinado, em 1961.

Já na América do Sul, Equador, Colômbia e Venezuela tiveram importância estratégica por estarem geograficamente próximos ao Canal do Panamá. Além disso, a Venezuela era um dos maiores produtores de petróleo do mundo e tinha próximas a sua costa possessões caribenhas da França e da Holanda. Nenhum dos três países tinha condições de defesa, com forças armadas relativamente pequenas e armamentos obsoletos. Havia um frágil equilíbrio entre deixar-se proteger pelos Estados Unidos e manter a soberania. Como já mencionado, o Equador enfrentava, ainda, conflito com o Peru, que colocou em xeque a solidariedade hemisférica – tema que foi solucionado na Conferência do Rio de Janeiro de 1942 (LAUDERBAUGH, 2007, 109, 111).

Sumner Welles, subsecretário de Estado dos EUA, teve a missão de garantir a união hemisférica contra o Eixo, na Conferência do Rio de Janeiro, em 1942. Para isso, Welles contou com o apoio de Oswaldo Aranha, então ministro das Relações Exteriores do Brasil. Aranha foi o responsável por convencer o Equador de que não haveria alternativa a não ser desistir da reivindicação sobre o território disputado, em troca da retirada das tropas peruanas de seu território. Sem apoio do Brasil, dos Estados Unidos, do Chile ou da Argentina, o Equador viu-se isolado e pressionado a assinar o Protocolo

do Rio. Apesar do ressentimento e da má repercussão doméstica do acordo, o país não se recusou a cooperar com os Estados Unidos durante a guerra. Além de receber recursos do *Lend-Lease* e missões de treinamento naval e de aviação, o Equador permitiu que os Estados Unidos construíssem bases aéreas em seu litoral e em Galápagos. A presença norte-americana no Equador teria, ainda, o efeito de repelir qualquer possibilidade de nova investida peruana sobre seu território (LAUDERBAUGH, 2007, 112).

Segundo LAUDERBAUGH (2007, 124), a Venezuela saiu da guerra mais forte do que entrou, pois soube negociar acordos favoráveis com companhias petrolíferas dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha e teve ganhos territoriais, com a cessão de diversas ilhas britânicas em seu favor, em troca de cooperação no esforço de guerra. Apesar das perdas de produção causadas pelo avanço dos submarinos alemães em 1942, a política agressiva do governo venezuelano em torno do petróleo levou a um aumento significativo da renda proveniente desse ativo. Assim como o Brasil e a República Dominicana, a Venezuela manteve boas relações comerciais com o Eixo – e também com os Aliados – antes de definir uma relação mais estreita com os Estados Unidos.

Quando eclode a guerra na Europa, em 1939, o Brasil está sob o regime do Estado Novo de Getúlio Vargas. Entre 1933 e 1938, as exportações do Brasil para a Alemanha – que incluíam café, borracha, algodão e cacau – haviam dobrado; as importações, no mesmo período, mais que dobraram (SMITH, 2007, 146; HILTON, 1975, xx-xxi). Aos 7 de dezembro de 1936, o jornal *The New York Times* reportava:

As a result of the use of the "aski" mark system of compensation trading, Germany has supplanted the United States in Brazilian markets and now occupies first place in the imports of that largest of South American republics, it was made known today by the Pan American Union. The announcement was predicated on official Brazilian statistics for the first half of this year. Not only has the United States share of the Brazilian market decreased, but British and Belgian sales have been particularly hard hit by the German drive. Second only in recording gains in the Brazilian market was Argentina. [...] "Under way for two years," the Pan American Union's report read, "the German trade campaign has resulted in sharp gains in a number of Latin-American markets, though it has been based on a system of bilateral trade balancing by which German purchases of Latin-American goods had to be 'compensated' by purchases of German merchandise by Latin America. While this system tied up the proceeds of Latin-American sales to Germany, the need

for export markets necessitated acceptance of the German trade methods.” (The New York Times, 7 de dezembro de 1936, 37).

No campo estratégico militar, os Estados Unidos tinham a preocupação de que o litoral brasileiro estivesse vulnerável a ataques, sobretudo após o colapso da França, em 1940, quando se temia que a Alemanha pudesse usar as colônias francesas na África Ocidental como base para invadir o nordeste brasileiro. Com a eclosão da guerra e a consequente suspensão do comércio com a Europa, também ficou claro o valor do Brasil como fornecedor de alimentos e materiais estratégicos – o que colocou o país em condições favoráveis de barganha com os Estados Unidos. Ao romper relações com Alemanha e Itália, em janeiro de 1942, o Brasil, que já havia sido beneficiado pelo *Lend-Lease* em 1941, foi recompensado com o dobro do montante previamente oferecido (SMITH, 2007, 149-150).

Já em 1942, com o êxito da campanha dos Aliados no Norte da África, a relevância estratégica do nordeste brasileiro reduziu-se significativamente. Ainda assim, Vargas insiste no envio de uma missão militar, que garantiria a continuidade da ajuda militar norte-americana, além de impulsionar o prestígio do Brasil e lhe garantir maior influência nas negociações do pós-guerra. Como consequência, foi criada a Força Expedicionária Brasileira (FEB) e foram enviadas tropas para a Itália, que serviram de setembro de 1944 a maio de 1945. A participação na guerra fez o Brasil ultrapassar a Argentina como principal força militar na América do Sul. A relação de Vargas com Roosevelt também se estreitou consideravelmente no período da guerra, o que gerou expectativas de apoio norte-americano a demandas brasileiras. O Brasil recebeu cerca de 75% (setenta e cinco por cento) de todo o montante do financiamento via *Lend-Lease* destinado à América Latina durante a II Guerra Mundial. No encontro de Dumbarton Oaks, em 1944, o secretário de Estado Cordell Hull chega a sugerir que o Brasil pudesse ter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com o falecimento de Roosevelt, em abril de 1945, o apoio norte-americano torna-se menos contundente (SMITH, 2007, 150-152; GARCIA, 2011, 171).

O México foi o outro país latino-americano que contribuiu com tropas durante a Segunda Guerra Mundial – e, pode-se concluir, com motivações semelhantes às brasileiras. O país enviou, aos 27 de março de 1945, um esquadrão de cerca de 300 homens, apelidado de “*Aztec Eagles*” (*Escuadrón 201*) para lutar no Pacífico, integrando o 58º Grupo de Combate da Força Aérea norte-americana; os combatentes

mexicanos chegam às Filipinas apenas em maio de 1945, ou seja, durante o curso da Conferência de São Francisco (SCHWAB, 2002, 1129, 1131).

A guerra foi um fator de unificação da opinião pública mexicana. De 1938 a 1945, o país evoluiu de uma nação dividida quanto a seu passado revolucionário para uma sociedade unida em torno de sua participação no conflito. Com a escalada das agressões do Eixo, o presidente Manuel Ávila Camacho logrou combinar a retórica do esforço de guerra à negociação de acordos comerciais com os Estados Unidos, de modo a justificar sua agenda doméstica de industrialização (RANKIN, 2007, 26, 32).

O Chile tentou manter-se neutro no conflito, mas se viu pressionado a unir-se aos Aliados. Segundo MOUNT (2007, 162), o fato de os Estados Unidos estarem fornecendo financiamento e apoio militar a outros países latino-americanos – incluindo seus antigos rivais Peru e Bolívia – influenciou a decisão. Havia o temor de que esses países pudessem usar seu novo poderio militar contra o Chile. No final de 1942, o país ainda não havia rompido com os países do Eixo, e o Departamento de Estado se recusava a atender aos apelos do Chile por cooperação militar.

Diversos fatores atrasaram a decisão chilena. Entre eles, o fato de o país estar em momento de campanha eleitoral, quando ocorre o ataque a Pearl Harbor, e o fato de o litoral chileno ser extenso e vulnerável, levando ao temor de investidas japonesas ou de submarinos alemães. Além disso, havia indícios de simpatia setores chilenos ao Eixo (MOUNT, 2007, 165).

O presidente chileno Juan Antonio Ríos assume o cargo em 2 de abril de 1942, tendo Ernesto Barros como seu ministro de Relações Exteriores. O primo do ministro, Tobias Barros, era o embaixador chileno em Berlim. Segundo MOUNT (2007, 166), há evidências abundantes da simpatia de Tobias pelo governo de Hitler, incluindo o recebimento da Ordem de Mérito da Águia Alemã, pela promoção da amizade entre os dois países. Em Santiago, o embaixador norte-americano Claude Bowers tentava persuadir o governo chileno a apoiar os Aliados.

Bowers apresentou a Ernesto Barros diversas provas documentais de espionagem alemã no território chileno – e também em outros países latino-americanos:

Further revelations confirmed that the Nazi espionage network based in Santiago extended thousands of kilometers beyond Chile's borders. Von Schön [embaixador alemão na capital chilena] mentioned a payment to a spy named Leiser in the

Brazilian capital. He also mentioned the arrest of another agent, Luni, in Havana (MOUNT, 2007, 167).

Somente quando conseguiu acesso direto ao presidente Ríos, Bowers reportou aos Estados Unidos que havia razões para acreditar que Ernesto Barros não lhe repassava essas informações. Além das evidências de interceptação de comunicações, pesava também o fato de que, em 1942, a embaixada alemã gastava 28 (vinte e oito) vezes mais em comunicações criptografadas do que antes do início da guerra – isso mesmo sem qualquer indício de arranjos comerciais, financeiros ou de viagens entre o Chile e a Alemanha (MOUNT, 2007, 171).

No segundo semestre de 1942, diante das vitórias dos Aliados no Pacífico e na África do Norte, o governo chileno começa a inclinar-se em alinhamento ao restante do hemisfério. Os ataques de submarinos alemães aos navios mercantes brasileiros, em agosto, levaram o país a protestar publicamente contra esse tipo de ação. Após a declaração brasileira de guerra a Alemanha e Itália, o Chile passou a flexibilizar sua neutralidade em favor do Brasil, da mesma forma como já o havia feito em favor de México e Estados Unidos. Ainda assim, apenas em janeiro de 1943 o poder legislativo chileno concedeu apoio à decisão de ruptura das relações com o Eixo. Segundo o presidente Ríos, a demora deveu-se à necessidade de estabelecimento de um consenso nacional em torno do assunto (MOUNT, 2007, 168-169).

Assim como o Chile, porém de forma ainda mais acentuada, a Argentina preconizou a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial. SCHEININ (2007, 184) nota que há uma miríade de versões quanto à resistência argentina em romper relações com o Eixo: na melhor das hipóteses, teria sido mera teimosia em recusar apoio aos Aliados; na pior, simpatia aberta ao nazismo. O mesmo autor argumenta que muitos argentinos se sentiam traídos pelo que percebiam como hostilidade gratuita dos Estados Unidos, uma vez que a influência cultural norte-americana era profundamente disseminada no país. Como se verá adiante, um dos principais responsáveis pela política cultural dos Estados Unidos nesse período foi Nelson Rockefeller. Não por coincidência, Rockefeller e o secretário de Estado Cordell Hull discordavam quanto ao tratamento a ser dado à Argentina, em vista de sua persistente neutralidade.

Os Estados Unidos, sob orientação de Hull, mantiveram uma política punitivista em relação à Argentina, em razão de desconfianças quanto a suas ligações com os países do Eixo. Não havia consenso nos Estados Unidos quanto a esse tratamento, mas

foi o que prevaleceu, até que Hull deixasse o cargo, em novembro de 1944. Na Argentina, também não havia consenso quanto ao rumo a seguir na guerra. Ademais, o país passou por diversas transições de governo no curso do conflito internacional: presidência de Roberto Ortiz (1938-1940), presidência de Ramón Castillo (1940-1943), junta militar (1943-1946), no âmbito da junta militar, preponderância do *Grupo de Oficiales Unidos*²⁶ (GOU, a partir de 1944) e de Juan Domingo Perón (do final de 1944 em diante).

SCHEININ (2007, 187-188) argumenta que, em nenhum momento, houve real ameaça de que a Argentina se aliasse ao Eixo, embora houvesse, sim, clara simpatia de membros do governo. Havia um número desproporcional de militares e funcionários do governo simpáticos à causa nazista e representando uma ameaça política interna ao governo Ortiz, mas isso teve pouco a ver com a propaganda alemã e outras iniciativas alemãs na Argentina antes e durante a guerra. Segundo o autor essa simpatia baseou-se no ressurgimento do catolicismo conservador durante a década de 1930, que apresentava uma nostalgia por ligações passadas entre a Igreja Católica e o Estado. Fomentava noções ambíguas de uma “ordem social” cristã em questões de educação, família e a interseção entre a suposta moral católica e a lei. Também era ferozmente antissemita, o que os argentinos da elite achavam particularmente atraente. Como no caso da rejeição dos refugiados judeus, o antissemitismo virulento no catolicismo argentino não era único nas Américas. Esse catolicismo conservador era particularmente forte entre os oficiais do exército comprometidos em derrubar o governo Ortiz, que os militares consideravam secular e moralmente fraco.

Cabe notar também que a atuação direta dos Estados Unidos nos países latino-americanos, em termos de espionagem e contraespionagem foi bastante limitada. Diferentes órgãos (*Office of Naval Intelligence - ONI*, *Military Intelligence Division - MID* e *Federal Bureau of Investigation - FBI*) frequentemente se atravessavam e não cooperavam entre si. Muitos relatórios oficiais produzidos no período estavam equivocados e eram pouco confiáveis. Entre os exemplos que cita está o envio de uma lista de supostos agentes nazistas pelo embaixador norte-americano em Buenos Aires, Norman Armour, em janeiro de 1941, que posteriormente revelou-se falsa. Outro documento, desta vez da MID, descrevia uma organização nazista na Argentina, com informações falsas, exceto a de que o adido militar alemão – obviamente – enviava

²⁶ Grupo secreto de oficiais, antipático à causa dos Aliados.

informações militares para a Alemanha. Mesmo o FBI, que conseguiu identificar agentes nazistas de forma um pouco mais acertada, parece ter produzido relatórios exagerados. Embora seja inegável que tenha havido infiltrações fascistas e nazistas não só na Argentina, mas em muitos países latino-americanos, o nível de imprecisão de muitos documentos oficiais aponta para uma mistura de excesso de entusiasmo com inexperiência, sem o cuidado de distinguir quais parcelas da sociedade ou do governo argentino de fato apoiavam os alemães ou nutriam simpatia pelo fascismo (BRATZEL (2007, 5-7).

Em termos econômicos, no início da guerra, o governo de Ortiz tentou uma aproximação com os Estados Unidos, sem abrir mão do comércio com outras potências – algo semelhante ao que fez o governo brasileiro. Durante a guerra, a Argentina manteve-se como um dos principais produtores e exportadores de alimentos para os Aliados. Os Estados Unidos, no entanto, não aceitavam menos que uma aliança militar como prova de compromisso. No início de 1942, os EUA passam a limitar suas exportações para a Argentina, medida que afetou gravemente o país. O comércio com a Europa estava suspenso, e não havia outro fornecedor de bens manufaturados. Os britânicos importavam alimentos da Argentina, e discordavam da posição norte-americana, pois poderia afastar a cooperação argentina aos Aliados. Entre 1943 e 1944, os EUA reduziram ainda mais suas exportações para a Argentina, e Hull chega a sugerir a Churchill que os britânicos suspendessem seus contratos de compras de carne da Argentina – o que era impossível (SCHEININ, 2007, 185-186, 192, 194).

Ainda segundo SCHEININ (2007, 194-195),

The British believed that Argentine neutrality would, in fact, enhance its ability to continue to ship goods to the Allies. While the British joined the Americans in condemning what they viewed as Argentine wartime stands that favored Germany, they accepted Argentine neutrality and generally felt that the Americans were harsh in their insistence that Argentina join the Allied war effort. The British had a better appreciation than the Americans for the domestic and international pressures on Argentina that made marching in lockstep with the Allies impossible.

Em 1945, o cenário das relações entre Estados Unidos e Argentina se havia alterado consideravelmente. Nos Estados Unidos, os especialistas em América Latina do Departamento de Estado passaram a contar com apoio do novo secretário de Estado

Edward Stettinius e propuseram uma linha de ação pragmática em relação à Argentina. Para ganhar o apoio do país, os Estados Unidos deveriam combinar acordos econômicos com uma postura diplomática cooperativa. Com o fim da guerra em vista, crescia a preocupação no Senado norte-americano quanto ao crescimento do comunismo, que poderia ser encorajado na Argentina, caso os Estados Unidos insistissem em mantê-la isolada. Em 1942, na Conferência do Rio de Janeiro, a Argentina recebia um ultimato dos Estados Unidos para definir sua posição em apoio aos Aliados; em 1945, era a Argentina quem propunha a realização de um encontro interamericano (SCHEININ, 2007, 198).

1.4. Panamá, Havana, Rio de Janeiro

As Conferências do Panamá, de Havana e do Rio de Janeiro aconteceram em meio à crescente complexidade do cenário de guerra e diante de desconfiança dos Estados Unidos em relação a declarações individuais de neutralidade.

A Conferência do Panamá, realizada em 1939, foi convocada pelo presidente daquele país, Juan Arosemena, com base nas disposições da Declaração de Lima (1938)²⁷. Os Estados Unidos enviaram como representante o subsecretário de Estado Sumner Welles. A agenda do encontro foi distribuída entre três comitês: Neutralidade (presidida pelo chanceler da Colômbia, Luis López Mesa), Manutenção da Paz (presidida pelo chanceler paraguaio, Justo Prieto) e Cooperação Econômica (presidida pelo embaixador brasileiro Carlos Martins Pereira e Souza). Naquele momento, com a guerra mais restrita aos territórios europeu e asiático, era menos dramático falar-se em neutralidade. Tanto Estados Unidos quanto Argentina apresentaram propostas que levaram à recomendação denominada Declaração Geral de Neutralidade das Repúblicas Americanas, que propunha parâmetros de conduta, de acordo com o direito internacional e com as legislações domésticas (INMAN, 1965, 196-197; PINO, 1999, 115).

O Comitê de Cooperação Econômica logrou alcançar uma Resolução sobre Cooperação Econômica, que criou um comitê econômico e financeiro, composto por especialistas de todos os países, para apresentar soluções práticas para os problemas econômicos trazidos pela guerra. A Argentina tinha especial interesse no tema econômico, pois ao governo Ortíz interessava garantir a venda de alimentos às nações

²⁷ O Tratado sobre Manutenção, Garantia e Restabelecimento da Paz, firmado em Buenos Aires (1936), também tinha previsões que poderiam embasar a convocação, mas foi ratificado por poucos países.

em guerra. A delegação argentina chegou a apresentar um projeto que propunha a liberdade de comercializar com os países beligerantes, sem deixar de lado as obrigações e limites que o direito internacional impunha aos países neutros. Chile e México chegaram a considerar uma permissão ainda mais ampla, que incluísse os nitrato e cobre andinos e o petróleo mexicano. A Argentina circunscreveu seu projeto a alimentos e vestimentas, de acordo com as necessidades de seus exportadores e acatando objeções dos Estados Unidos a uma formulação demasiado ampla, o que permitiu a aprovação da medida (INMAN, 1965, 198; MORGENFELD, 2009, 147, 150).

No âmbito do Comitê de Manutenção da Paz, o principal resultado foi a Declaração do Panamá, que estabeleceu uma zona de segurança em torno do continente americano, livre de atividades beligerantes, além de prever o compromisso dos países americanos em consultarem-se quanto a medidas de implementação dessa previsão. Outra previsão era a de que os países se comprometeriam com o patrulhamento das águas adjacentes a seus litorais²⁸. Requisitou-se ao presidente do Panamá que desse conhecimento dessa Declaração aos países beligerantes na Europa. Trata-se do documento mais importante da Conferência, tendo em vista a carência de critérios internacionais de definição de uma zona de segurança marítima e a previsão de engajamento soberano dos países na defesa dessa área. Em resposta a uma nota da Grã-Bretanha, Vargas declarou que a América tinha tanto direito de estabelecer uma zona de paz quanto tinha a Europa de estabelecer uma zona de guerra (INMAN, 1965, 197-198). A declaração de Vargas foi noticiada pelo *The New York Times*, aos 16 de janeiro de 1940:

Opening the first session of the Inter-American Neutrality Committee here today, President Getulio Vargas of Brazil declared that the Americas had as much right to proclaim a peace zone as European nations had to proclaim a war zone. The safety belt delimited off their coasts by the American republics, he asserted, must be respected by belligerents on the general principle that nothing justified placing the interests of belligerents above those of neutrals (p. 8).

No final de 1939, essa zona de segurança americana foi colocada à prova, após um conflito entre navios britânicos e alemães adentrar o litoral uruguaio. O navio

²⁸ A codificação do direito marítimo tem início apenas em 1958, em Genebra. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que estabelece conceitos como os de mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental, é de 1982.

alemão *Graf Von Spee*, muito danificado, chegou a Montevideú. Autoridades uruguaias, argentinas e de outros países latino-americanos protestaram contra a violação da neutralidade das águas uruguaias, e a Argentina defendeu uma declaração panamericana que proibisse a entrada de embarcações beligerantes em águas latino-americanas (SCHEININ, 2007, 189).

Outro desafio apresentou-se em maio de 1940. Tropas britânicas e francesas ocuparam as ilhas de Curaçao e Aruba, para proteger refinarias de petróleo, sem aviso aos EUA, que desconfiavam das intenções britânicas de declarar soberania sobre as ilhas, além de possivelmente abrir um precedente para que o Japão estacionasse tropas no território das então chamadas Índias Orientais Neerlandesas (hoje, Indonésia). Ademais, a capitulação francesa parecia iminente, o que fazia crescer o temor de que Hitler pudesse demandar a cessão dos territórios caribenhos. Os EUA não reconheceram a transferência de soberania de território americano entre estados que não eram americanos. A maneira mais direta de resolver o problema seria que os EUA assumissem essas colônias, mas optou-se por aproveitar a estrutura do sistema interamericano. Foi a escalada de tensões desse quadro que levou o secretário de Estado Hull a convocar outra reunião de consultas dos ministros de Relações Exteriores das repúblicas americanas (RUSSEL, 1958, p. 24-25).

A Conferência de Havana é realizada em meio a esse contexto ainda mais desafiador. Prevista, no encontro do Panamá, para realizar-se em outubro de 1940, como medida desejável de acompanhamento, aconteceu de 21 a 30 de julho, em razão do rápido avanço da guerra na Europa, com a ocupação alemã de França e Holanda. Temia-se, sobretudo nos Estados Unidos, a penetração do Eixo e a transferência de soberania dos territórios que os países derrotados possuíam nas Américas. À Argentina, preocupavam também as relações comerciais com seus parceiros europeus. Nesse contexto, o secretário de Estado Cordell Hull abre a conferência salientando a urgência da questão (INMAN, 1965, 199; PINO, 1999, 115; MORGENFELD, 2009, 153, 154).

Nas palavras de Hull,

Specifically, there is before us the problem of the status of European possessions in this hemisphere. These geographic regions have not heretofore constituted a menace to the peace of the Americas; their administrations were established, for the most part, many generations ago and, in our time, have acted as congenial neighbors. We have no desire to absorb these possessions or to extend our sovereignty over them, or to

include them in any form of sphere of influence. We could not, however, permit these regions to become a subject of barter in the settlement of European differences, or a battleground for the adjustment of such differences. Either situation could only be regarded as a threat to the peace and safety of this hemisphere, as would any indication that they might be used to promote systems alien to the inter-American system. Any effort, therefore, to modify the existing status of these areas whether by cession, by transfer, or by any impairment whatsoever in the control heretofore exercised — would be of profound and immediate concern to all the American republics. (United States, Second Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the Americas, Report of the Secretary of State, 1941, 52-53).

É possível inferir, ainda, desse trecho, que a menção, no discurso de Hull, ao fato de que os Estados Unidos não pretendiam absorver ou estender sua soberania sobre os territórios em questão era uma resposta às suspeitas argentinas de que os Estados Unidos adotariam uma postura imperialista e expansionista – como já haviam feito no passado. No entanto, houve relativo consenso quanto à gravidade de uma investida do Eixo na região, por meio desses territórios. A preocupação comum traduziu-se na Ata de Havana, nos seguintes termos:

- 1. The status of regions in this continent belonging to European powers is a subject of deep concern to all of the Governments of the American Republics;*
- 2. As a result of the present European war there may be attempts at conquest, which has been repudiated in the international relations of the American Republics, thus placing in danger the essence and pattern of the institutions of America; [...] when islands or regions in the Americas now under the possession of non-American nations are in danger of becoming the subject of barter of territory or change of sovereignty, the American nations, taking into account the imperative need of continental security and the desires of the inhabitants of the said islands or regions, may set up a regime of provisional administration [...] (Final Act of the Second Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the American Republics signed in the city of La Habana, 1940, 27-28).*

Segundo INMAN (1965, 200), o sistema de administração provisória estabelecido pela Ata de Havana era parecido com o sistema de mandatos adotado pela Liga das Nações, mas, assim como a própria ideia de sistema de mandatos, tinha origens americanas, tendo sido concebido originalmente por Simón Bolívar. Outro ponto relevante foi a adoção da recomendação sobre assistência recíproca e cooperação

defensiva das nações americanas, que reiterava a ideia de uma Doutrina Monroe continental, em termos semelhantes aos que seriam retomados pelo Tratado de Assistência Recíproca, em 1947 – qualquer ato de um estado não americano contra a integridade de um estado americano poderia ser considerado como ato de agressão a todos signatários do documento (PINO, 1999, 116-117).

A conferência também tratou de temas econômicos e sociais, como a necessidade de um arranjo de cooperação para estoque de commodities, cooperação em saúde pública medidas de nutrição e de alívio humanitário – questões que teriam importância durante a guerra e após seu encerramento. A posição dos EUA em relação à cooperação econômico-financeira foi endossada pela Resolução XXV. Na véspera do encontro, Roosevelt requisitou ao Congresso o aumento da capacidade de crédito do *Export-Import Bank* em meio bilhão de dólares e a autorização para organizar uma corporação que pudesse administrar os créditos dos países do hemisfério. Apesar de melhorias na produção norte-americana, o aparato militar continuava insuficiente para enfrentar um conflito. A opinião pública coincidia com a visão oficial de aversão às hostilidades, mas a ameaça começava a ser percebida com maior clareza já em 1940, com a assinatura do Pacto Tripartite, entre Roma, Berlim e Tóquio – eventual declaração de guerra à Alemanha poderia levar a um ataque japonês a possessões europeias e americanas no Sudeste Asiático (RUSSEL, 1958, 27-28).

Seguindo a tendência de agravamento, na sequência das Conferências da Segunda Guerra Mundial, a Conferência do Rio de Janeiro após a chegada, de fato, do conflito às Américas. Os Estados Unidos já estavam em guerra após o ataque japonês a Pearl Harbor, e a possibilidade de que as hostilidades alcançassem o continente tornou-se mais preocupante. O Chile foi o primeiro país a contatar a União Panamericana, aos 9 de dezembro de 1941, pedindo uma consulta urgente. Os Estados Unidos requisitaram consulta semelhante no dia seguinte (INMAN, 1965, 203).

O encontro acontece de 15 a 28 de janeiro de 1942, no Rio de Janeiro, presidido por Osvaldo Aranha. A essa altura, nove países haviam declarado guerra ao Eixo: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana; três haviam rompido relações diplomáticas: Colômbia, México e Venezuela. Os outros países haviam declarado solidariedade aos Estados Unidos, afirmando que não considerariam o país como beligerante, de modo a não limitar os direitos norte-americanos sob o direito internacional. A Argentina tinha instruções

claras para não romper relações com o Eixo (INMAN, 1965, 204; PINO, 1999, 117; MORGENFELD, 2009, 163).

O principal projeto apresentado no encontro, de ruptura de relações, foi copatrocinado por Colômbia, México e Venezuela, na Comissão Política. O documento previa, originalmente, um acordo sobre o rompimento de relações com Japão, Alemanha e Itália – o primeiro, em razão do ataque, os outros dois, por terem declarado guerra a um estado americano. A maioria dos representantes presentes estava de acordo com a proposta, com exceção de Chile e Argentina, que não quiseram se comprometer com o rompimento de relações e defenderam a modificação do acordo, para que o rompimento só fosse efetivado após consulta a seus órgãos constitucionais domésticos. Os Estados Unidos esperavam a adoção de uma declaração inequívoca quanto à ruptura solidária de relações diplomáticas com os países do Eixo (INMAN, 1965, 204; ESCUDÉ, 1982, 135; PINO, 1999, 117; MORGENFELD, 2009, 164).

A Argentina propôs uma declaração segundo a qual o país deveria adotar posição de não beligerância, que seria mais benéfica aos Estados Unidos do que uma posição radical e permitiria à Argentina cooperar de maneira mais profícua, em condições mais vantajosas que outros países latino-americanos. A declaração explicava, ainda, que o governo argentino estava em uma situação em que precisava conciliar interesses domésticos, com dificuldades para corresponder a algumas expectativas sobre sua política exterior, mas que era tão sério, leal e útil quanto qualquer outro país americano, na causa comum de defesa do continente (INMAN, 1965, 204).

O representante argentino era o chanceler Guiñazú, que, como se viu anteriormente, chegou a adotar postura mais simpática ao Eixo. INMAN (1965, 204-205) afirma que a Argentina planejava retirar-se da União Panamericana e relata que, em julho de 1942, Guiñazú declarou que a Argentina pertencia à esfera de influência europeia, dando a entender que os Estados Unidos eram uma ameaça maior a seu país do que a Alemanha nazista. SCHEININ (2007, 194), entretanto, considera que a Argentina foi colocada em uma situação delicada no Rio de Janeiro. Por um lado, os Estados Unidos demandavam uma ruptura diplomática com o Eixo, para que o país platino fizesse jus ao restabelecimento da ajuda militar norte-americana, que havia sido interrompida, como forma de pressão. Por outro, domesticamente, os militares demandavam do presidente Ramón Castillo que acordasse o envio de ajuda militar norte-americana, antes que qualquer novo compromisso diplomático ou estratégico fosse negociado com os Estados Unidos ou por meio da União Panamericana. Por força

de pressão doméstica, seria impossível romper relações com a Alemanha, até que os Estados Unidos restabelecessem o suprimento de armas. Precisamente nesse momento, a assistência militar ao Brasil crescia – o que preocupava os argentinos.

Por mais que se reconheça a influência das simpatias de parte da elite argentina em relação ao Eixo, e à Alemanha em particular, diante das circunstâncias apresentadas, é factível presumir que a postura inflexível dos Estados Unidos contribuiu para que a Argentina mantivesse sinalizações de abertura para a Europa.

INMAN (1965, 205) discorre sobre a reação de Cordell Hull, quando soube que o representante norte-americano à Conferência, Sumner Wells, aceitou uma versão menos contundente de resolução, para acomodar a adesão da Argentina. Hull teria ficado “*greatly disturbed*”. O episódio, ainda segundo INMAN (1965, 205), evidenciou as diferenças entre Hull e Welles e contribuiu para a renúncia do primeiro alguns meses depois. Fato é que, aos 15 de janeiro, Berle enviara a Welles instruções no sentido de que seria preferível não haver unanimidade a adotar uma fórmula de compromisso. Welles entendia que era melhor haver unanimidade, mesmo que o preço fosse ceder à Argentina (MORGENFELD, 2009, 164).

O documento aprovado estabelecia que as repúblicas americanas recomendavam a ruptura de relações diplomáticas com Japão, Alemanha e Itália, e poderiam fazê-lo de acordo com os procedimentos estabelecidos em suas próprias leis e de acordo com suas posições e circunstâncias. Os países americanos também reafirmavam o princípio de que um ato de agressão de um estado não americano contra um estado americano constituía ato de agressão a todos; reafirmavam a solidariedade e a determinação de cooperarem para proteção mútua, até que os efeitos da agressão contra o continente cessassem; e declaravam que, antes do restabelecimento de relações, estabeleceriam consultas entre si, para que sua ação tivesse caráter de unidade (INMAN, 1965, 205).

ESCUDE (1982, 139) defende que o resultado da Conferência do Rio de Janeiro foi uma “vitória pírrica” de Welles sobre Hull, assim como foi igualmente uma vitória pírrica da Argentina sobre os Estados Unidos, pois o país platino se indispôs com o vizinho do norte em um momento em que seus parceiros europeus – notadamente o Reino Unido – não poderiam oferecer muito apoio. A Argentina seguiu seu padrão histórico de rivalidade com os Estados Unidos e, embora tivesse se mantido basicamente a favor dos Aliados, colocou seu orgulho nacional acima do cálculo estratégico de quem venceria a guerra ou teria preponderância política internacional após o fim do conflito.

Antes do fim da conferência, os governos de Uruguai, Bolívia, Paraguai e Peru romperam relações com o Eixo. Na sessão plenária de fechamento, o Brasil anunciou que seu governo também havia rompido relações, nos termos da recomendação aprovada. O Equador seguiu a mesma linha, no dia seguinte (INMAN, 1965, 205).

O rompimento de relações tinha base em considerações de ordem prática. Entre elas, a presença de representações diplomáticas e consulares dos poderes do Eixo colocavam em risco os países americanos beligerantes. Além disso, seria possível eliminar, reduzir ou ao menos dificultar a operação de centros de propaganda, espionagem e atividades subversivas que se disfarçavam sob imunidade diplomática. Foi aprovada também uma resolução sobre atividades subversivas, que reafirmava a determinação dos países americanos em coibir que grupos ou indivíduos atuassem em detrimento da segurança nacional e regional. Para coordenar as atividades previstas por essa resolução, foi criado um comitê, com sede em Montevidéu, que trabalhava na coleta e na troca de informações sobre subversão durante a guerra (INMAN, 1965, 206).

No campo econômico, acordou-se que seria necessário também romper relações comerciais e financeiras. Foi decidida a realização de uma reunião de ministros de economia e finanças, para estabelecer um fundo de estabilização, com vistas a proteger as moedas locais das flutuações de câmbio e a fortalecer os laços econômicos entre os países. Outras resoluções trataram de assegurar o fornecimento adequado de materiais básicos e estratégicos, sob um plano geral formulado pelo Comitê Interamericano Financeiro e Econômico, dando acesso equitativo ao comércio interamericano e a matérias-primas, simplificando e acelerando o controle de licenças de exportação e de prioridades, e aumentando a eficiência do transporte no continente. Também foram estabelecidas consultas entre os bancos centrais, para padronização de procedimentos relacionados a créditos bancários e para lidar com transações de cidadãos de países do Eixo. O chanceler argentino consultou-se com Welles sobre a possibilidade de obtenção de ajuda para desenvolvimento de indústrias pesadas e de armamentos, mas recebeu resposta negativa, sendo advertido de que assim seria até que a Argentina rompesse com o Eixo e contribuísse efetivamente com a defesa da América, conforme o entendimento dos Estados Unidos (INMAN, 1965, 206; MORGENFELD, 2009, 168-169).

Cordell Hull reconhece, em suas memórias, a contribuição econômica dos países latino-americanos para o esforço de guerra, sem deixar de singularizar a Argentina:

All the American Republics, except Argentina, gave us some form of direct economic assistance. They adopted economic programs to increase their production of strategic materials for us and other United Nations. They cooperated in economic warfare to keep supplies from going to the Axis. They mutually agreed with us upon prices. Many Republics took over the Axis business houses which we had placed on our so-called Proclaimed List. The Republics instituted controls over financial transactions involving Axis interests. They took measures to prevent clandestine trade in industrial diamonds, platinum, and the like which the Axis was doing its utmost to obtain. Those Republics having shipping defied the German U-boats and delivered materials to the United States, some of them losing a number of ships (HULL, 1948, 1423-1424).

ESCODÉ (1982, *abstract*) argumenta que, de 1942 a 1949, a Argentina foi submetida a boicotes e tentativas de desestabilização pelos Estados Unidos, sendo penalizada de maneira desproporcional, em comparação com outros países que se mantiveram neutros durante a guerra. Não foi reconhecido, pelos Estados Unidos, o esforço argentino de exportação de alimentos, sobretudo para o Reino Unido.

O próximo encontro interamericano aconteceria na cidade do México, em 1945. A Argentina, que havia solicitado a realização de um encontro em 1945 para reexaminar a possibilidade de cooperação interamericana (SCHEININ, 2007, 198), não foi convidada para a Conferência de Chapultepec.

Entre as conclusões a que se pode chegar, está a de que, embora não se possa afirmar que tenha havido algum tipo de unidade latino-americana, o mecanismo interamericano foi eficiente no sentido de equacionar diferenças e buscar pontos de convergência de interesses, o que se revelou extremamente útil durante a guerra. O sistema interamericano carecia de densidade institucional e não havia uniformidade nas adesões aos instrumentos aprovados, mas havia regularidade e vontade política para a manutenção dos encontros. A escalada de dificuldades nas relações entre Argentina e Estados Unidos desafiou a coesão do sistema regional. Por fim, havia densidade jurídico-normativa suficiente para justificar falar-se em um verdadeiro legado do sistema interamericano. Esse cenário ajuda a explicar a postura dos países latino-americanos diante do protagonismo dos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial, com a exigência de que o país se engajasse em efetiva defesa do sistema regional, diante da ameaça de perda de autonomia, no âmbito da Conferência de São Francisco, em 1945.

Capítulo 2: O regionalismo possível

A insistência argentina na manutenção de uma posição de neutralidade, após os ataques japoneses a Pearl Harbor, levou a sérias dificuldades na relação bilateral com os Estados Unidos. Neste capítulo, será descrita a gravidade que o problema assumiu para o Departamento de Estado norte-americano, que fez com o que o tema terminasse transbordando para as relações hemisféricas. À frente do Escritório do Coordenador de Assuntos Interamericanos, Nelson Rockefeller implementou uma política cultural agressiva e eficiente, que contribuiu para a crescente singularização do governo argentino, resistente ao panamericanismo de Washington.

À medida que o conflito mundial evoluía e que eram travadas as negociações que levariam à organização do pós-guerra, a América Latina, como um todo, foi-se vendo também isolada. O esforço de guerra não parecia traduzir-se em participação na conformação da nova ordem. Havia ressentimento decorrente da ausência de consultas dos Estados Unidos à região e via-se como necessária a reintegração da Argentina ao sistema interamericano.

2.1. A multilateralização de uma questão bilateral

A Conferência de Chapultepec foi realizada de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, já ao final do conflito na Europa e poucos dias depois do encontro de Yalta (de 4 a 11 de fevereiro). A Argentina não participou do encontro. Na III Reunião de Consultas de Chanceleres, no Rio de Janeiro, em 1942, o país atuou para que a linguagem da recomendação final fosse amenizada e recusou-se a declarar guerra contra o Eixo. Ademais, segundo INMAN (1965, 218), havia oferecido asilo a nazistas, que usaram o país para espionagem. Ainda de acordo com o autor, por essa razão, os Estados Unidos haviam-se recusado a participar de uma conferência panamericana para a qual a Argentina fosse convidada. As relações hemisféricas foram fortemente influenciadas pela dinâmica entre Estados Unidos e Argentina. Nem todo o histórico de conflitos e mesmo de guerras das repúblicas latino-americanas entre si, e entre elas e os Estados Unidos, foi capaz de representar uma ameaça tão grande à coesão e à integridade do sistema interamericano quanto foi a questão da política adotada pela Argentina no contexto da II Guerra Mundial – também em razão, claro, das conseqüentes reações norte-americanas.

A título de ilustração da gravidade da questão argentina, registra-se um breve levantamento estatístico, referente aos anos de 1944 e 1945 – mais próximos do contexto das conferências de Chapultepec e São Francisco. O arquivo do Departamento de Estado norte-americano (FRUS) registra um total de 1556 documentos referentes às repúblicas americanas, no ano de 1944. Desses, 188 referem-se às relações regionais, contendo temas que incluem, entre outros, o encontro de Montevideu que consagrou a Doutrina Guani (adiante); a preparação para a Conferência de Chapultepec; o estabelecimento de relações diplomáticas entre as repúblicas americanas e a União Soviética; questões relativas às relações entre terceiros países americanos, como República Dominicana e Haiti; e disputas de fronteiras, entre Equador e Peru, e Honduras e Nicarágua. No fundo de mesma taxonomia, referente a 1945, são registrados 241 documentos, de um total de 1216, relativos às relações regionais. Entre outros temas, são objeto de comunicação telegráfica, novamente, a Conferência de Chapultepec; a proposta para uma conferência interamericana para manutenção da paz e da segurança no continente; proposta uruguaia sobre intervenção nos assuntos internos dos estados, por meio de ação multilateral, em casos de flagrantes violações de direitos humanos ou não cumprimento de obrigações livremente assumidas; bons ofícios informais dos EUA para estabelecimento de representações diplomáticas entre a União Soviética e certas repúblicas americanas; política geral de *lend-lease* e venda de armas e munições de guerra; preocupações quanto à eliminação de interesses do Eixo em países do Caribe; e a disputa de fronteira entre Equador e Peru. Somados os documentos referentes a 1944 e 1945, para cada país do continente americano, em ordem crescente, foram os seguintes os principais temas de interesse norte-americano, tomando-se em conta o que parece ter sido a avaliação do Departamento de Estado, em uma análise quantitativa dos expedientes, com breve descrição dos assuntos abrangidos.

Em 1944, há apenas 1 registro relativo a Honduras, referente a acordo sobre cooperação educacional. Em 1945, há 2 registros: discussões sobre cooperação militar e acordo para missão militar, e terminação do acordo de 1942 entre a *Rubber Reserve Company* e Honduras, que garantia exclusividade à companhia na compra de toda a borracha exportável do país. Com relação à Costa Rica, registram-se 8 documentos em 1944, relativos ao não pagamento de títulos, ao atraso de pagamentos ao *Export-Import Bank* e a acordo de migração temporária de trabalhadores agrícolas costa-riquenhos. Em 1945, são registrados 12 documentos, sobre cooperação militar e naval e sobre como melhorar a condição financeira da Costa Rica sem recurso a novos empréstimos dos EUA.

Há registro de 11 documentos relativos ao Haiti, em 1944, que tratam dos efeitos adversos da terminação de um programa de plantação de *cryptostegia*²⁹ no Haiti; de bons ofícios do Departamento de Estado em favor de americanos que detinham títulos haitianos; de acordo bilateral suplementar para amortização de pagamentos; e de acordo sobre programa de saúde e saneamento. Em 1945, são registrados 10 documentos, sobre cooperação militar e naval; esforços relativos à dívida externa haitiana e à proteção de americanos donos de títulos; e acordo bilateral de cooperação para investigação de plantações de borracha.

Quanto à República Dominicana, em 1944, são registrados 13 documentos, referentes à conveniência de evitar qualquer atitude que pudesse ser interpretada como endosso à administração Trujillo; à razoabilidade de um plano de empréstimos para liquidação de títulos de contratos dos anos 1922 a 1926; e a memorando de entendimento de 1943, referente à compra de excedentes de alimentos dominicanos. Em 1945, são registrados 14 documentos, que tratam uma vez mais da política dos EUA para evitar endosso à administração Trujillo e de acordo de garantia dos direitos de pouso e de passagem inocente de aeronaves norte-americanas privadas, sem autorização prévia.

Em 1944, são registrados 41 documentos referentes à Guatemala, tratando de temas como a revolução no país e o reconhecimento do novo regime pelos EUA e pelas outras repúblicas americanas; renovação de acordo de 1943 relativo à direção da Escola Politécnica do país; interesses norte-americanos na disposição de propriedades do Eixo e na compra de café de plantações que constavam da chamada *proclaimed list*; acordo sobre cooperação educacional; e acordo bilateral para estabelecimento e operação de uma estação de experimentos agrícolas na Guatemala. Em 1945, são registrados 7 documentos, sobre cooperação naval e militar; proteção de interesses norte-americanos na expropriação de companhia aérea; e emenda ao acordo de 1944 sobre a estação de experimentos agrícolas.

Em 1944, são registrados 30 documentos referentes à Nicarágua, que tratam de esforços dos EUA para esclarecer e manter sua política de não intervenção no país; arranjos sobre o controle de exportações norte-americanas; controle de transações financeiras envolvendo o Eixo; consideração de término da conexão oficial dos EUA com a aduana nicaraguense; e acordo bilateral sobre saúde e saneamento. Em 1945, há registro de 37 documentos, relativos a suprimentos militares e treinamento; extensão do acordo

²⁹ Uma planta de onde se pode extrair látex.

sobre missão militar; e esforços para desencorajar a candidatura do presidente Somoza à reeleição em 1947, embora (curiosamente) mantendo a política de não intervenção em assuntos internos.

Com relação a El Salvador, são registrados 54 documentos em 1944, referentes a revoluções no país; políticas dos EUA e de outras repúblicas americanas quanto aos direitos de asilo e de reconhecimento; e a assistência informal pelo Departamento de Estado a donos de títulos contratados em 1922. Em 1945, são registrados 17 documentos, que tratam de cooperação naval e militar; do reconhecimento do governo de Osmín Aguirre y Salinas; e novamente de assistência informal atinente aos títulos de 1922.

Quanto ao Panamá, há registro de 25 documentos em 1944, sobre extensão de acordo de 1942, referente à designação de oficial militar para aconselhar o ministro das Relações Exteriores do país; participação dos EUA no desenvolvimento de obras e instalações públicas; alegadas discriminações laborais na Zona do Canal; e acordo sobre cooperação educacional. Em 1945, são registrados 48 documentos, que tratam, novamente, da designação de oficial militar para aconselhamento do chanceler panamenho e do desenvolvimento de obras e instalações públicas, mas também de problemas de defesa; de problemas apresentados pelo estabelecimento de residência de opositores políticos do governo na Zona do Canal; da proposta de um aeroporto sob controle panamenho e de acordo bilateral sobre aviação comercial; da proteção dos interesses de negócios norte-americanos contra legislação restritiva; de propostas de acordos comerciais; e da remoção de restrições relativas à propriedade de igrejas por estrangeiros das minutas da nova constituição do Panamá.

Em 1944, há registro de 46 documentos concernentes ao Paraguai, sobre problemas comerciais; desenvolvimento de recursos petrolíferos por companhias privadas; e eliminação de interesses do Eixo no país. Em 1945, são 33 documentos relativos à declaração de guerra do Paraguai ao Eixo e adesão à Declaração das Nações Unidas; aplicação e manutenção de medidas de defesa patrocinadas pelos EUA no território paraguaio; obrigações financeiras e empréstimos para desenvolvimento doméstico; e, novamente, preocupações quanto à eliminação de interesses do Eixo no Paraguai.

Os documentos pertinentes ao Uruguai, referentes ao ano de 1944, somam um total de 46. Versam sobre assistência em medidas de defesa; controle de exportações norte-americanas para o Uruguai; discussões sobre petróleo; e esforços para assegurar cooperação uruguaia no controle de transações financeiras envolvendo o Eixo. Em 1945,

são 41 documentos, que tratam da declaração de guerra à Alemanha e ao Japão e da adesão à Declaração das Nações Unidas; e novamente da assistência em medidas de defesa, do controle de transações financeiras, de discussões sobre petróleo e, agora, também sobre problemas quanto ao óleo de linhaça.

Quanto à Venezuela, há 29 documentos referentes ao ano de 1944, que tratam de *lend-lease*; planos de desenvolvimento econômico e controles comerciais; problemas relativos à exportação e ao refinamento de petróleo cru venezuelano; e acordo bilateral para garantir aos EUA direito exclusivo de compra de toda a borracha exportável da Venezuela. Em 1945, são 60 documentos, que abordam a entrada da Venezuela em estado de beligerância contra o Eixo e sua adesão à Declaração das Nações Unidas; problemas de defesa; acordo bilateral sobre serviço militar de nacionais de um país residentes em território do outro; esforços para assegurar a cooperação da Venezuela na eliminação de interesses de negócios do Eixo; e consultas sobre o reconhecimento da junta revolucionária venezuelana³⁰.

Quanto ao Peru, há registro de 71 documentos referentes ao ano de 1944. São tratados os seguintes temas: problemas ocasionados por pedidos peruanos de armas de defesa aos EUA; negociações para continuação do programa de compra de materiais estratégicos peruanos pelos EUA; discussões relativas a controles comerciais; cooperação para controle de transações financeiras envolvendo o Eixo; e discussões sobre dívida externa peruana. Em 1945, são 48 documentos, que tratam da entrada do Peru em estado de beligerância contra o Eixo e adesão à Declaração das Nações Unidas; de questões de defesa; de acordo bilateral sobre serviço militar de nacionais de um país em território do outro; de cooperação para eliminação de interesses de negócios do Eixo no Peru; e, novamente, de dívida externa e pagamentos do *lend-lease*, compra de materiais estratégicos e controles comerciais.

Quanto ao Equador, são registrados 62 documentos em 1944, referentes ao reconhecimento do novo governo equatoriano³¹; ao acordo de *lend-lease*, a negociações quanto à base dos EUA em Galápagos; e aos esforços para controle de transações financeiras envolvendo o Eixo. Em 1945, novamente são registrados 62 documentos. Os temas tratados são a entrada do Equador em estado de beligerância contra o Eixo e sua

³⁰ O presidente Isafías Medina Angarita sofre um golpe de estado e cai em 18 de outubro de 1945.

³¹ José María Velasco Ibarra, ex-presidente do Equador, exilado na Colômbia, era candidato à presidência da coalizão de oposição conhecida como *Alianza Democrática Ecuatoriana*, que derrubou o governo. O golpe ocorre em maio de 1944, derrubando o presidente Carlos A. Arroyo del Río, e Ibarra assume em junho do mesmo ano.

adesão à Declaração das Nações Unidas; negociações referentes a bases norte-americanas em território equatoriano e outros problemas de defesa; acordo bilateral definindo condições de serviço militar para cidadãos residentes no território do outro país; esforços de cooperação na eliminação de interesses empresariais do Eixo; e participação dos EUA no desenvolvimento econômico do Equador.

Um dos expedientes relativos ao Equador é bastante interessante, pois demonstra resistência do Brasil a engajar-se em consultas relativas ao reconhecimento do novo governo, nos moldes do que foi feito com a Bolívia, como se verá adiante. A referência à “fórmula de Montevideú” também será esclarecida adiante – trata-se da Doutrina Guani. Stettinius, então secretário de Estado interino, cogita que possa ter havido um mal-entendido pelo Brasil quanto aos casos aos quais se aplicaria a fórmula de consultas para reconhecimento de governos:

*Brazil's unwillingness to engage in consultations with the 18 other republics concerning recognition of the new Ecuador regime, and her action in extending recognition before those republics had completed their consultations, present a problem. This Government and 15 others are publicly pledged to this procedure in such recognition situations and have carried out their commitments in the two instances, Bolivia and Ecuador, where force was clearly used. We support the formula not only because we are committed to it but because we regard its foundations as manifestly sound. [...] **It may be that Aranha thinks that consultations are required under the Montevideo formula only where there is advanced proof of Axis connections. This is a misinterpretation of the formula, under which consultation is automatically called for by the mere fact of a revolutionary change of government.** The subject of the consultations is whether there is evidence in the possession of any government of Axis inspiration or tendencies. If each government were free to determine unilaterally that no such evidence existed and on that ground hold that consultations were not necessary the whole structure would fall (FRUS, 1944, vol. VII, doc. 1023, pp. 1047-1048) (Grifo nosso).*

Para a Colômbia, são encontrados 97 documentos referentes a 1944. Os temas são discussões sobre defesa; acordo sobre aplicação do ato de 1940 sobre treinamento seletivo e serviço a cidadãos colombianos residentes nos EUA; acordo sobre compra de materiais estratégicos colombianos, firmado aos 16 de junho; discussões sobre comércio; esforços para o controle de transações financeiras envolvendo o Eixo; problemas de comunicação entre EUA e Colômbia; e a questão da jurisdição de cortes colombianas em casos de

demandas contra agências governamentais norte-americanas. Em 1945, há registro de 45 documentos, novamente sobre questões de defesa e de controle de transações financeiras envolvendo o Eixo, mas também sobre a compra de café colombiano e sobre acordo de *waiver* entre EUA e Colômbia, relativo a tarifas preferenciais acordadas entre Equador e Colômbia, sob acordo de comércio entre esses dois últimos países.

Quanto à Bolívia, em 1944, são registrados 128 documentos, referentes ao reconhecimento da junta revolucionária boliviana; a arranjos relativos à compra de materiais estratégicos da Bolívia pelos EUA; a discussões sobre comércio bilateral; a esforços de cooperação do governo boliviano no controle de operações financeiras envolvendo o Eixo; e ao início do projeto de rodovia entre Cochabamba e Santa Cruz. Em 1945, possivelmente em razão da resolução do problema do reconhecimento, são registrados apenas 38 expedientes, relativos a cooperação militar e *lend-lease*; esforços dos EUA para combater atividades do Eixo na Bolívia; extensão de contratos para compra de materiais estratégicos bolivianos; assistência do *Export-Import Bank* à Bolívia; e aplicação de legislação trabalhista boliviana às agências governamentais norte-americanas e proteção de trabalhadores norte-americanos na indústria de mineração.

Quanto a Cuba, são registrados 124 documentos em 1944, referentes a cooperação para defesa hemisférica; discussões sobre a descontinuidade do *lend-lease* e sobre os atrasos cubanos nos pagamentos de obrigações financeiras; discussões e acordos relativos ao açúcar e à estabilização dos preços dos alimentos no país; distribuição equitativa de produtos de petróleo importados por Cuba; discussões sobre a continuidade de créditos do *Export-Import Bank* para projetos públicos; taxaço de agências governamentais norte-americanas em Cuba; proteção de terminais de norte-americanos em Cuba, contra o prejuízo de seus direitos de concessão. Em 1945, são encontrados 56 registros, sobre proposta de controle e operação conjunta de bases aéreas estratégicas em Cuba; discussões e acordos sobre as safras de cana-de-açúcar de 1945 e 1946 e esforços relacionados à estabilização dos preços dos alimentos; atrasos na resolução de demandas de nacionais norte-americanos e obrigações relativas ao *lend-lease*; e política relativa à intervenção em disputas laborais que afetassem interesses norte-americanos em Cuba.

Em 1944, há 139 registros referentes ao México, tratando dos mais diversos temas: treinamento e serviço de um esquadrão aéreo mexicano; operações da comissão bilateral de cooperação econômica; esforços dos EUA para evitar aumento das restrições mexicanas à importação; esforços dos EUA para reabilitar linhas de trem mexicanas e acelerar a volta de vagões de carga aos EUA; proposta de subsídio à fusão de empresas

de telecomunicação mexicanas, para eliminar a possibilidade de controle de fora do hemisfério; migração temporária de trabalhadores agrícolas e de outros trabalhadores mexicanos para os EUA; problemas operacionais na indústria do petróleo; negociação de protocolo suplementar a tratado sobre utilização das águas dos rios Colorado, Tijuana e Grande; missão de pesca; e acordo para estabelecimento de comissão de agricultura. Em 1945, há 43 registros, sendo repetidos os temas da migração temporária de trabalhadores, das linhas de trem, da indústria do petróleo e da restrição mexicana a importações. Tratou-se também de cooperação militar; de empréstimos do *Export-Import Bank* para melhoria das redes de transporte e de eletrificação; de revisão de acordo comercial; de objeção norte-americana ao controle de um banco estatal de Nova York pelo governo mexicano; e de esforços para induzir uma ação em casos de expropriação de terras de norte-americanos no México.

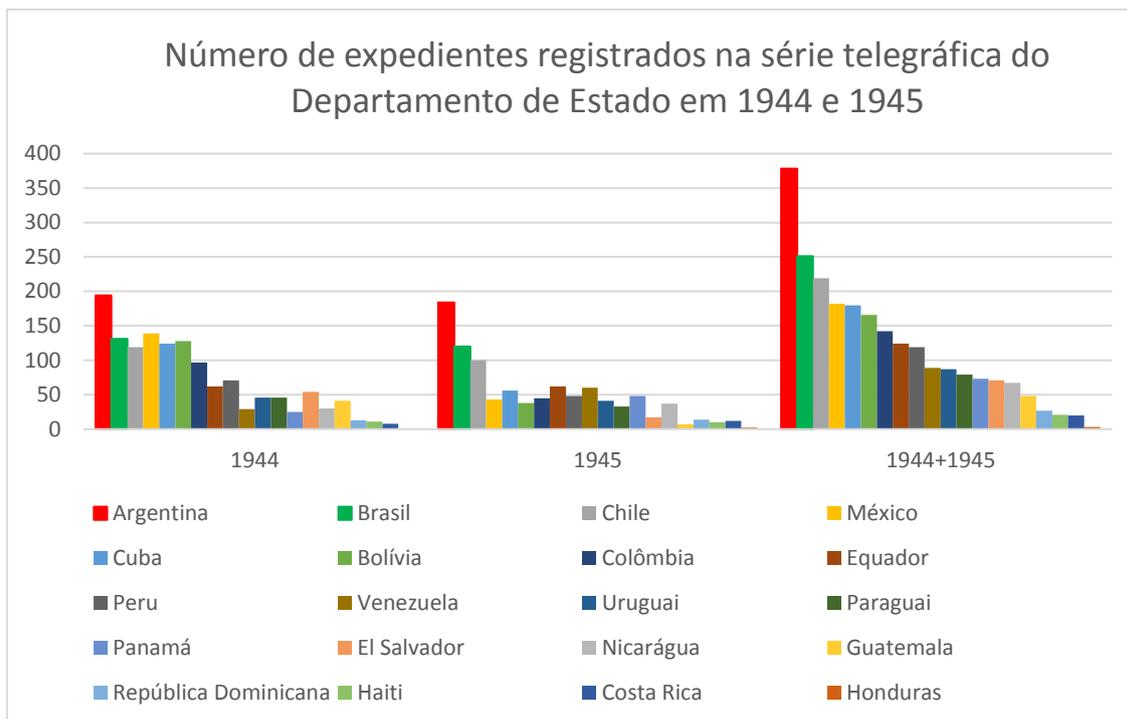
Quanto ao Chile, há registro de 119 documentos, em 1944, referentes a esforços para assegurar a cooperação com os EUA em certas medidas de defesa hemisférica; sugestão dos EUA para que o Chile entrasse na guerra contra o Eixo; negociações para compra de materiais estratégicos chilenos pelos EUA; discussões sobre controles de comércio e problemas de transporte de cargas; esforços dos EUA para assegurar cooperação chilena na imposição de controles sobre transações financeiras internacionais; e esforços contra a espionagem de agentes do Eixo no Chile. Em 1945, são 100 documentos, sendo que alguns dos temas de 1944 se repetem: cooperação em defesa hemisférica; entrada do Chile em estado de beligerância contra o Eixo e adesão do Chile à Declaração das Nações Unidas; acordo sobre serviço militar de nacionais de cada país residentes em território do outro; cooperação para eliminação de interesses de negócios do Eixo no Chile; negociações para compra de materiais estratégicos chilenos; dívida externa chilena e créditos para o desenvolvimento; discussões sobre controles comerciais e acordo de comércio; e interesse dos EUA nos suprimentos de petróleo para o Chile.

Os documentos referentes ao Brasil somam 131, em 1944. Os temas abordados são a conclusão de acordo de aviação militar, firmado em 14 de junho daquele ano, por troca de notas; arranjos para o envio de força expedicionária brasileira para o teatro de operações no Mediterrâneo; discussões sobre fornecimento de insumos e equipamentos ao Brasil; jurisdição criminal sobre militares norte-americanos em território brasileiro; discussões e acordos bilaterais sobre preços e cotas de borracha e sobre a introdução da borracha sintética no Brasil; negociações sobre o destino (“*disposal*”) do café brasileiro; cooperação referente ao transporte de bens; e discussão sobre métodos brasileiros de

controle do comércio. Em 1945, são registrados 120 documentos, referentes aos seguintes temas: discussões sobre cooperação militar e naval; entrada do Brasil na guerra contra o Japão e uso das bases norte-americanas no território brasileiro; problemas referentes aos insumos do *lend-lease* e propriedade sobre os excedentes; preocupações dos EUA quanto à eliminação de interesses do Eixo no Brasil; problemas de oferta de petróleo ao Brasil e estabelecimento de produção e de refinarias no país; problemas relativos à compra do café brasileiro pelos EUA; discussões sobre a extensão dos acordos sobre borracha; atitudes dos EUA quanto às medidas brasileiras relativas a tributos e controle de comércio, com referência especial à aplicação do acordo de comércio de 1935; e responsabilidade das agências do governo norte-americano, em operação no Brasil, quanto ao pagamento de tributos nacionais brasileiros sobre o consumo.

Os documentos relativos à Argentina, em 1944, somam 194 e tratam das relações bilaterais; do não reconhecimento do regime de Edelmiro Farrell; dos esforços para unificar as políticas continentais e do Reino Unido em relação à Argentina; da preocupação com casos de espionagem no país; da preocupação com o rompimento de comunicações entre a Argentina e o Eixo e com a dominação dos meios de comunicação pelo governo local; e de problemas de comércio e transporte de carga entre Argentina e EUA. Em 1945, são registrados 184 documentos, que tratam dos problemas relativos ao reconhecimento do governo Farrell; seguido das deteriorações das relações bilaterais; dos esforços dos EUA em obter cooperação argentina no combate às atividades do Eixo; da atitude dos EUA em relação à censura e ao tratamento de representantes da imprensa pelo governo argentino; e da política dos EUA para comércio e transporte de bens em relação à Argentina.

Os expedientes relativos à Argentina, sozinha, somam 378, apenas em 1944 e 1945. São 127 documentos a mais que os 251 relativos ao Brasil, segundo colocado nessa escala de comparação e frequentemente apontado como protagonista latino-americano e principal aliado dos Estados Unidos no conflito. As preocupações relativas à Argentina eram intensas e, ao que parece, acumulavam-se ao longo do tempo, sem resolução.



No mesmo período, consta que o número de funcionários norte-americanos nas principais representações em países latino-americanos não era proporcional à intensidade do trabalho burocrático traduzido nos registros do arquivo do Departamento de Estado. Ao chegar ao Brasil para assumir o posto, em 1945, Berle queixa-se a Stettinius e Rockefeller, afirmando que a embaixada em Havana tinha 16 funcionários; a do México, 19; a missão em Buenos Aires, 15; enquanto, no Rio de Janeiro, havia apenas 9 (HILTON, 1987, 30).

Carlos Escudé argumenta que, no longo prazo, o conflito burocrático entre EUA e Argentina ajudou a reforçar as tendências históricas. Tentar classificar a Argentina como oportunista e combatê-la como se fosse uma dissidente – e potencial criadora de problemas – eram atitudes que caminhavam juntas. O impulso de rebaixar a dignidade da Argentina exacerbava um imperialismo moral norte-americano que poderia ter sido mitigado por considerações pragmáticas. Ambos os fatores se retroalimentavam e afastavam a política dos EUA do pragmatismo. A Conferência do Rio representou o triunfo momentâneo de uma atitude mais pragmática, mas o conflito burocrático que ela produziu (a disputa sobre qual atitude tomar diante da Argentina) reforçou todos os preconceitos e inclinações do secretário de Estado, Cordell Hull, que a partir de então seria não apenas anti-Argentina, mas também anti-Welles (ESCUDE, 1982, 140).

A avaliação coincide com coluna de opinião publicada na imprensa brasileira, em 1944, que discorre sobre como, na Argentina, a atitude norte-americana era percebida e manipulada politicamente:

O Sr. Sumner Welles fez há poucos dias uma observação bem judiciosa com respeito à política externa de seu país: o governo dos Estados Unidos acusa frequentemente o atual governo da Argentina afim de assim enfraquecê-lo: mas não tem alcançado senão o contrário, pois torna possível na Argentina um certo melindre público, e desse melindre, aproveitando-o, se torna intérprete o governo visado. A questão é bastante conhecida. O requisitório articulado pelo governo dos Estados Unidos contra o governo da Argentina chega à imputação formal de anti-americanismo, resultante, sabe-se, de um inquérito. Não era porém necessário apurar ou inquirir para saber onde se encontrava a Argentina em relação ao princípio da solidariedade americana. Ela nunca repudiou, é certo, esse princípio: mas sempre trouxe objeções às diversas formas de emprestar-lhe sentido prático ou substância criadora. (REGO, Correio da Manhã, 17/10/1944, Hemeroteca da Biblioteca Nacional).

Recuando um pouco mais, entre 1942 e 1943, o Departamento de Estado recusou todas as entregas de armas à Argentina e sujeitou-a a um crescente boicote econômico, ao mesmo tempo em que prestava ajuda a outros países neutros, como Chile e Espanha. Quando Welles e Roosevelt iniciam as negociações para um acordo de base aérea com o Brasil, a chancelaria argentina reage, tentando manipular o desejo da Marinha dos EUA em firmar um acordo militar com a Argentina, que divergia da política adotada pelo Departamento de Estado. Não havia unidade entre o que queria a Marinha e o que queria o Departamento de Estado – sequer havia unidade dentro deste último. Felipe Espil³², ciente dos interesses da Marinha norte-americana, tentou arrancar dos Estados Unidos uma promessa incondicional de ajuda militar. O grupo de Welles, no entanto, tinha mais interesse no rompimento das relações da Argentina com o Eixo do que na segurança militar do Atlântico Sul, e Welles conseguiu boicotar o acordo, exigindo ainda que a Argentina ficasse responsável pelo serviço de comboio no Atlântico Sul. Ruiz Guiñazú³³, por sua vez, rejeitou essa proposta, alegando que poderia levar a Argentina à beligerância.

³² Embaixador argentino nos Estados Unidos, de 1931 a 1943.

³³ Chanceler argentino, entre junho de 1941 e junho de 1943, entre os governos de Roberto Marcelino Ortiz e Ramón Castillo (este assume, devido à morte de Ortiz, em junho de 1942).

Essa política contribuiu para empurrar a Argentina para mais perto de Berlim, na tentativa de encontrar fontes alternativas de fornecimento de armas (ESCUDE, 1982, 142-143).

Em termos políticos, o presidente Ortiz e seu ministro de Relações Exteriores, José María Cantilo, chegaram a expressar apoio à causa dos Aliados, mas não conseguiram sustentar essa posição. Quando Ortiz se afasta, por motivos de saúde, e assume o vice-presidente Ramón Castillo, a Argentina passa a assumir uma postura mais simpática ao Eixo, diante da resistência norte-americana em firmar um acordo bilateral de comércio (SCHEININ, 2007, 191). Embora tenha negado refúgio aos diplomatas do Eixo expulsos de outros países americanos e tenha retirado a representação dos interesses italianos no México e na América Central, o governo Castillo preservou as relações financeiras e diplomáticas e os laços de telecomunicações com o Eixo. ESCUDE (1982, 147) coloca a retirada de von Therman, o embaixador alemão, na conta de Castillo, mas este já havia partido meses antes, ainda sob o governo de Ortiz, por ação do parlamento argentino. Nota-se, aliás, que o parlamento teve alguma autonomia nesse caso. Aos 12 de setembro de 1941, o jornal *The New York Times* noticiava que, no dia anterior,

Shouts of "he must leave the country" were heard repeatedly in the Chamber of Deputies tonight when it began discussing the resolution of the investigating committee that German Ambassador Baron Edmund von Thermann had exceeded his diplomatic duties and made improper use of his position (The New York Times, 12 de setembro de 1941, p. 11).

No dia 1º de janeiro de 1942, o mesmo jornal informa que

The announcement by Berlin that the German Ambassador Baron Edmund von Thermann, had been recalled solved the problem created by the Chamber of Deputies' demand for his expulsion for "overstepping the functions of his office and abusing his diplomatic privileges." His withdrawal is a triumph for the Chamber investigating committee which under the chairmanship of Deputy Raul Damonte Taborda first called attention to his dangerous activities as the head of German fifth-column activities in Argentina (The New York Times, 1º de janeiro de 1942, p. 9)

São pertinentes as evidências de que o governo estava determinado equilibrar-se, aliviando as ansiedades alemãs de que a Argentina pudesse se voltar contra eles e tentando encontrar alívio para as crescentes pressões dos EUA. Com o boicote econômico dos EUA, no entanto, teria sido impossível para a Argentina manter-se relativamente

autônoma, se não fosse por suas relações comerciais com a Grã-Bretanha. Como os Estados Unidos viriam a descobrir, a dependência britânica da Argentina era, na época e por vários anos, um fato inescapável (ESCUDE, 1982, 147).

Em junho de 1943, quando o golpe derruba Castillo e estabelece governo da junta militar, os Estados Unidos temem uma aliança aberta entre Argentina e os nazistas e passam a tentar, sem êxito, trazer a Argentina para o lado dos Aliados. A primeira iniciativa do novo regime, no entanto, foi tentar melhorar as relações com Washington. Os oficiais argentinos acreditavam que a cooperação militar com os americanos favoreceria a modernização das forças armadas de maneira mais rápida e eficiente. O novo ministro de Relações Exteriores, Segundo Storni, falou publicamente do compromisso argentino com a cooperação militar panamericana e afirmou ao embaixador dos Estados Unidos Norman Armour que a Argentina romperia laços com o Eixo. Para Cordell Hull, a declaração não era suficiente. Ao mesmo tempo, a Argentina não tinha condições de atender às exigências norte-americanas de maneira imediata. Além disso, elementos favoráveis ao Eixo pareciam fortes e arraigados na república platina, de modo que os dois governos acabaram entrando em uma guerra diplomática que se arrastaria por anos, culminando na disputa entre Juan Domingo Perón³⁴ e o embaixador americano Spruille Braden (PETERSON, 1964, 432; INMAN, 1965, 217-218; ESCUDE, 1982, 156; SCHEININ, 2007, 19).

ESCUDE (1982, p. 152-153) argumenta que a queda de Castillo foi interpretada pelos Estados Unidos como um sinal de ruptura com o Eixo. Quaisquer eventos relacionados à Argentina, aliás, pareciam ser avaliados dessa forma, em razão da obsessão de Cordell Hull com a chave interpretativa de que haveria uma disputa entre grupos pró-Aliados e pró-Eixo. O golpe, na verdade, parece ter surpreendido a todos. A embaixada alemã, ainda segundo Escudé, queimou seus arquivos – o que pode ter contribuído para que os britânicos também acreditassem em uma ruptura. Já Armour e Welles acreditavam que o golpe havia sido motivado pela neutralidade e que o único motivo dos militares havia sido a intenção de alinhar a Argentina aos Aliados, para aquisição de material bélico por meio do *lend-lease*, levando ao reestabelecimento da superioridade militar argentina na região. Até meados de julho, Armour enviou relatórios otimistas, e chegou a ameaçar resignar, se os EUA não assinassem um acordo petrolífero e não fizessem outras

³⁴ Perón torna-se presidente apenas em 1946, mas participa do golpe de estado que derruba Castillo.

concessões. Possivelmente envergonhados pelo erro, quando se deram conta da real situação, os EUA passaram a pressionar a Argentina de maneira ainda mais contundente.

O novo ministro das Relações Exteriores da Argentina, almirante Segundo Storni, considerado favorável aos Aliados, argumentava que a posição da Argentina era de neutralidade benevolente em relação aos Estados Unidos. Os navios argentinos operavam exclusivamente a serviço dos Aliados, e a Argentina a eles exportava bens essenciais. Um eventual rompimento de relações com o Eixo deveria ser consequência de provocação; não poderia ser gratuito. Hull, porém, não só exigia o rompimento, como agora esperava que o ato se baseasse explicitamente na resolução do Rio de Janeiro de 1942. Pedro Pablo Ramírez, sucessor de Castillo, considerou essa última exigência como violação da soberania, pois entendia que a resolução do Rio apenas recomendava o rompimento e estabelecia com clareza que cada nação deveria fazê-lo de acordo com suas próprias posições, leis e circunstâncias – termos que foram incluídos por insistência da própria Argentina, na conferência de 1942. Para a chancelaria argentina, a neutralidade estava em perfeita sintonia com os princípios da solidariedade hemisférica. De acordo com sua interpretação, aliás, foi a atitude dos EUA que se opôs a esses princípios: estavam negando material e equipamento à indústria e, de modo geral, tentando boicotar a economia argentina (ESCUDE, 1982, 155-156).

Nos Estados Unidos, a política conduzida por Cordell Hull era baseada em uma lógica punitivista, pressionando a Argentina a colaborar, por meios considerados pouco amigáveis. Havia quem discordasse veementemente da estratégia de Hull. Benjamin Sumner Welles, principal referência do Departamento de Estado para temas relacionados à América Latina, foi um desses nomes. Welles ocupou o cargo de *Under Secretary of State* de 20 de maio de 1937 a 30 de setembro de 1943 e é considerado, ao lado do próprio Hull e de Roosevelt, um dos responsáveis pela elaboração da Política da Boa Vizinhança. Já no início dos anos 1930, pronunciava-se a favor do regionalismo – que defendeu publicamente na Conferência de Buenos Aires, em 1936. (BALES, 1992, 68-69, 169, 221).

Em abril de 1937, Welles publica um artigo na revista *Foreign Affairs*, intitulado “*The New Era in Pan American Relations*” (p. 443-454), em que reconhece que as muitas intervenções norte-americanas na região era motivo de desconfiança para seus vizinhos, relembra a hostilidade aberta da América Latina nas Conferências de 1923 e 1928, analisa a inauguração da Política da Boa Vizinhança em 1933 e faz um balanço da Conferência de 1936. Conclui que as repúblicas americanas haviam demonstrado sua capacidade de

equilibrar nacionalismo e cooperação internacional e convida outros países a seguirem o exemplo da região, renunciando a objetivos que só possam ser atingidos por meio da guerra, encontrando métodos para acesso equitativo a recursos naturais, e corrigindo, por meios pacíficos, eventuais injustiças que pudessem colocar em perigo a paz mundial.

Segundo ESCUDÉ (1982, 140-142), durante a guerra, Welles tentava auxiliar grupos favoráveis aos Aliados, na Argentina, para induzir o país ao alinhamento com os EUA. Entre os recursos utilizados, o autor enumera o envio de papel apenas para os jornais que propagavam o alinhamento; o lançamento de campanha de rádio contra o governo (possivelmente com o apoio do *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*); o armamento de tropas em Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai; o estabelecimento da lista de punição contra empresas que fossem favoráveis ao Eixo; boicote econômico. Ou seja, não se tratava de uma política condescendente em relação à Argentina, mas da adoção de medidas mais pragmáticas.

Em outubro de 1942, Welles chega a fazer um ataque enfático aos neutralismos argentino e chileno. A imprensa dos EUA fazia ataques constantes à Argentina, convencida de que a política externa independente no hemisfério não devia ser tolerada pela opinião pública norte-americana, em plena guerra. A chancelaria argentina repudiou o discurso de Welles e informou que impossibilitava sua participação na guerra. Welles terminou renunciando a seu cargo no Departamento de Estado em setembro de 1943, mas já vinha tendo pouca influência nos últimos meses de sua carreira. Nelson Rockefeller pode ser considerado sucessor de Welles na tarefa de levar adiante a Política da Boa Vizinhaça (ESCUDÉ, 1982, 148-149; BALES, 1992, 221).

Neste ponto, faz-se necessário retroceder, ainda um pouco mais. Em 16 de agosto de 1940, havia sido criado o Escritório de Coordenação das Relações Comerciais e Culturais entre as Repúblicas Americanas (*Office for Coordination of Commercial and Cultural Relations Between the American Republics* - OCCCRBAR), por uma ordem executiva do Conselho de Defesa Nacional, assinada pelo presidente Roosevelt. O nome foi mudado um ano depois para o Escritório do Coordenador de Assuntos Interamericanos (*Office of the Coordinator of Inter-American Affairs* – OCIAA ou CIAA). O objetivo do escritório era formular e executar um programa de solidariedade hemisférica e promover o espírito de cooperação interamericana. Nelson Rockefeller foi nomeado coordenador, com um salário de US\$ 1 por ano, e presidente da Comissão Interdepartamental de Assuntos Interamericanos (*Inter-Departmental Committee on Inter-American Affairs*), criada para avaliar propostas departamentais relacionadas a defesa hemisférica, relações

culturais e comerciais e para fazer recomendações à agência governamental apropriada (DESMOND, 1964, 80-81; BALES, 1992, 74-76; TOTA, 2014, 97).

Nelson Aldrich Rockefeller foi um magnata norte-americano que já tinha um histórico de interesse pela América Latina. A família Rockefeller era proprietária da petrolífera Standard Oil, o que fazia de Nelson herdeiro de uma das maiores fortunas da história da humanidade. O que leva Roosevelt a convidar Rockefeller para trabalhar em seu governo, no entanto, são suas boas relações com a elite latino-americana. Diferentemente do primeiro, que era um democrata, o segundo era um republicano, porém de perfil progressista e liberal. Rockefeller fez uma longa viagem à América Latina, em 1937, que contribuiu para a sofisticação de seu pensamento político e social. As desigualdades que testemunhou o fizeram consciente da necessidade de uma melhor distribuição da riqueza. Sua atuação na política lhe valeu a antipatia de outros republicanos abastados, que consideravam Nelson um traidor. Henry Ford e J.P. Morgan consideravam Roosevelt um comunista que se passava por burguês aristocrata liberal, e alcunha semelhante foi atribuída a Rockefeller – “comunista de Nova York” (TOTA, 2014, 17, 62, 63, 371).

O CIAA não atuou, claro, apenas na Argentina, teve muita influência em toda a região. Suas três principais áreas de atuação foram cultura, informação e economia. Cultura e informação eram eufemismos para propaganda. Como os alemães vinham disseminando sua propaganda na região havia anos, os EUA agora se oporiam. O tema geral a ser proclamado era de unidade e fraternidade para todos os povos das Américas. O hemisfério ocidental deveria unir-se contra o fascismo. Para Rockefeller e sua equipe, tratava-se de uma ação moralmente aceitável e adequada. De seu ponto de vista, os alemães faziam uso persistente de mentiras e distorções, dando à propaganda uma conotação negativa, diferentemente do CIAA, que estava dizendo a verdade. O princípio era de que *“only bad guys spread propaganda; good guys spread facts”* (DESMOND, 1964, 87; HAINES, 1977, 379-380; BALES, 1992, 78).

Antes da entrada formal dos Estados Unidos na guerra, o CIAA buscava a cooperação da indústria cinematográfica de forma voluntária. Queria garantir que filmes ofensivos aos latino-americanos ou com reflexo ruim na imagem dos Estados Unidos não fossem exibidos ao sul da fronteira. O CIAA também recomendou que Hollywood incorporasse mais temas latino-americanos e empregasse mais atores hispânicos. Esperava-se que os filmes refletissem positivamente os Estados Unidos na América Latina. Depois que os EUA entraram formalmente no conflito, a prioridade passou a ser

a produção de filmes que pudessem promover a colaboração latino-americana no esforço de guerra. Hollywood recebeu um incentivo ainda maior para produzir, com garantias do CIAA contra perdas, caso a produção fracassasse. Nas áreas de filmes educacionais e documentários, o CIAA garantiu também o fornecimento de equipamentos móveis de projeção a embaixadas e consulados dos EUA. Projetores montados nas carrocerias de caminhões eram levados a aldeias remotas (BALES, 1992, 80-82).

Em 1942, Rockefeller escrevia:

The aid of all our educational institutions must be enlisted. A great labor of intellectual orientation must be performed by the scholars and artists of the hemisphere. The best minds of continental Europe have been driven into exile by an enemy whose philosophy is foreign to the traditions of the Old World and ridicules the hopes and aspirations of the New. We must therefore emancipate the Americas from the now alien cradle of Europe, just as Europe in an earlier day freed herself from Asia. The study of the Republics of this continent can become one of the most interesting and formative tasks of our times. We must come to know the national heroes, the traditions, the songs and the folklore of each of the other Republics. At the threshold is the barrier of language. Spanish, or its sister tongue Portuguese, must become a second language in North America. It is my hope that English may become a second tongue for the Republics of the south. A union of our intellectual forces is needed. Such a union can bring with it an American renaissance of unlimited possibilities. We need the aid of parents in planning the education of their children, the assistance of Boards of Education and of our schools and colleges (ROCKEFELLER, 1942, p. 143).

A agência de Rockefeller estabeleceu um monopólio nos cinemas latino-americanos. A primeira etapa do processo envolveu o mapeamento de todas as salas de cinema da região e dos tipos de filmes que projetavam. A partir daí, produtores e distribuidores norte-americanos se recusavam a negociar com cinemas que continuassem exibindo filmes alemães. Como o produto de Hollywood trazia mais lucro, os donos de cinemas obedeciam. No início de 1943, Rockefeller relatou que a operação estava praticamente completa. O monopólio era tão abrangente que, com exceção de alguns cinemas na Argentina, todos os filmes alemães (também italianos e espanhóis) foram eliminados do continente (HAINES, 1977, 382; BALES, 1992, 83).

A indústria do rádio foi encorajada a emular a do cinema, para difundir a boa imagem dos EUA e promover a unidade hemisférica. O CIAA empregou práticas

monopolistas mais uma vez, informando as estações de rádio latino-americanas de que deveriam parar de vender tempo de publicidade para empresas favoráveis ao Eixo, ou seriam colocadas em uma lista de rejeição. As empresas latino-americanas foram informadas de que, se desejassem continuar qualquer acordo de importação ou exportação com os EUA, teriam de parar de financiar publicidade em estações de rádio sob influência do Eixo. No final de 1941, os esforços do CIAA haviam eliminado a influência do Eixo no rádio, em todo o hemisfério (HAINES, 1977, 382; BALES, 1992, 84-85).

Em 1940, a Alemanha tinha muita influência na imprensa latino-americana. Um serviço de notícias alemão chamado *Transocean* fornecia propaganda nazista sob o disfarce de notícias a centenas de jornais – como era fortemente subsidiado, cobrava significativamente menos do que os serviços de notícias privados dos EUA. Muitos jornais tinham condições financeiras de assinar a *Transocean*. Para contra-atacar, a divisão de imprensa do CIAA começou a fornecer gratuitamente artigos e fotografias de alta qualidade aos serviços de notícias dos EUA. Além disso, um serviço criado pelo CIAA fornecia artigos, fotografias e até desenhos gratuitamente a jornais considerados amigos. Gibis patrióticos eram distribuídos a crianças latino-americanas nos cinemas. Em uma abordagem ainda mais direta, a divisão de imprensa da CIAA publicou a revista mensal *En Guardia*, inspirada na *Life*, dirigida e enviada gratuitamente à classe alta e a profissionais latino-americanos considerados influentes. O conteúdo da revista concentrava-se quase inteiramente no esforço de guerra. Além das edições em espanhol, uma edição em português foi distribuída no Brasil, e uma edição em francês, no Haiti. (DESMOND, 1964, 96-98; BALES, 1992, 85-86).

A falta de papel de jornal durante a guerra ofereceu outra oportunidade de controle ao CIAA. As publicações favoráveis à causa aliada descobriram que sua linha editorial facilitava a importação de papel dos EUA e, em muitos casos, seu custo era subsidiado. Alguns jornais foram forçados a fechar por falta de papel, enquanto outros alteraram sua orientação editorial para sobreviver (DESMOND, 1964, 98; BALES, 1992, 87-88).

O CIAA cortou toda a publicidade norte-americana do jornal chileno *El Diario Ilustrado*, que era considerado hostil, levando a protestos da imprensa latino-americana, que acusava os EUA de se intrometerem nos assuntos internos de uma nação soberana. A política foi revertida, mas outros esforços continuaram. O Departamento de Estado ordenou que seus funcionários pressionassem os governos latino-americanos a proibirem a publicação de qualquer material hostil aos EUA. A maioria dos países concordou e, no

final de 1941, os Estados Unidos haviam conquistado o domínio da maior parte da imprensa latino-americana (BALES, 1992, 88).

SHEININ (2007, 193-194, 200) comenta que, em plena crise nas relações com os EUA, durante a guerra, os argentinos não abandonaram sua paixão pelos bens de consumo norte-americanos ou pelas fofocas de Hollywood. A revista *Para Tí*, em 1941, trazia anúncios de Elizabeth Arden, Nívea, Quaker Oats e Helena Rubinstein, entre outros. Um episódio, no entanto, ilustra bem a dificuldade nas relações bilaterais: a viagem de Waldo Frank, em 1942. O autor não era exatamente popular nos Estados Unidos, mas teve uma viagem financiada por Washington (sem *status* oficial), como tentativa de aproximação em relação à Argentina. Em suas palestras, fazia propaganda a favor dos Aliados e clamava para que os latino-americanos abandonassem a neutralidade. Resolveu fazer um discurso pró-democracia, contra o governo argentino, em Buenos Aires. Em 30 de julho de 1942, os jornais *Crítica* e *La Razón* publicaram seu texto “*Mensaje de despedida a la Argentina*”, em que lamentava o declínio moral e político da república platina, que estaria ligado à inação contra Hitler. Dois dias depois, foi declarado *persona non grata* pelo governo argentino. Na sequência, foi espancado, no quarto onde estava hospedado, por seis homens. O episódio foi interpretado por parte da imprensa como prova das repressões praticadas na Argentina e de seu alinhamento ao fascismo. O jornal *The New York Times* reportou o caso em suas edições dos dias 2 (p. 1, 15), 3 (p. 1, 4) e 4 (p. 5) de agosto daquele ano, com algumas repercussões nos dias seguintes.

2.2. Um vizinho singular

A Argentina não foi, obviamente, o único país latino-americano em que houve grupos políticos simpáticos ao fascismo. Nem foi o único país em que esses grupos ascenderam ao poder. A Argentina, entretanto, dispunha de uma situação estratégica muito específica, como provedora de produtos essenciais aos Aliados e parceira comercial histórica do Reino Unido. É factível supor que daí venha sua singularidade na disputa regional com os Estados Unidos.

Os EUA, por sua vez, não pareciam compreender bem a situação de dependência do Reino Unido em relação às importações – sobretudo de carne – da Argentina. Diante desse cenário, a estratégia de tentar extrair concessões da república platina por meio de pressões pouco amistosas estava fadada ao fracasso (ESCODÉ, 1982, 148).

As relações econômicas hemisféricas haviam sido drasticamente alteradas com a eclosão da guerra na Europa. Em 1938, a Europa fornecia quase metade das importações da América Latina, que exportava para a Europa aproximadamente na mesma proporção. Com a guerra, a proporção de exportações latino-americanas para os EUA cresceu de um terço do total para mais da metade; as importações originadas dos EUA aumentaram de 32% para 60%. Entre 1939 e 1940, o conflito europeu danificou seriamente as economias latino-americanas. Os EUA tomaram medidas urgentes, em bases bilaterais, para aliviar os efeitos da guerra nos mercados dos países mais afetados. Ao mesmo tempo, o Departamento de Estado procurou lidar com dificuldades subjacentes de estruturas financeiras instáveis. Tornou-se claro que a ajuda precisava ser parte de um programa mais amplo, o que levou à proposta de fundação de um banco interamericano, que não vingou, naquele momento. No período de 1941 a 1945, o balanço de pagamentos foi favorável à América Latina, somando um saldo positivo de 1 bilhão e 770 milhões de dólares. Esperava-se que, com o fim da guerra, a demanda latino-americana crescesse rapidamente, para satisfazer a demanda reprimida (RUSSEL, 1958, 23; INMAN, 1965, 210-211).

A Argentina, nesse contexto, mantinha uma forte relação de interdependência econômica com o Reino Unido. MARICHAL (1989, 167-169) e MOURA (2012, 40-41) reforçam o entendimento de Escudé de que, para os EUA, desde a década de 1930, a questão econômica tinha menos importância do que considerações políticas e estratégicas. Em junho de 1944, sob pressão dos EUA para boicotar o comércio argentino, Churchill informa a Roosevelt que seria impossível realizar tais represálias, porque o Reino Unido dependia do país platino para suprir 40% de suas importações de carne. Além disso, os bancários londrinos temiam que um rompimento pudesse levar à expropriação de empresas britânicas e prejudicar uma solução favorável para a dívida argentina mantida na Inglaterra. Grande parte das contas bloqueadas da Argentina estavam sendo usadas para liquidar antigos títulos externos. A Argentina, por sua vez, dependia ainda mais do Reino Unido do que o contrário, e essa dependência foi reforçada com a eclosão da II Guerra Mundial. Além do fato de que os investidores britânicos detinham, naquele momento, a maior parte da dívida externa argentina, companhias britânicas comandavam três quartos da rede ferroviária do país, eram donas de metade da indústria de embalagem de carnes e controlavam muito dos negócios de importação e exportação. Os produtores argentinos de gado e trigo dependiam do mercado britânico (STETTINIUS, 1949, 199-200).

DORATIOTO (2022, 6, no prelo) pondera que o comércio privilegiado entre Argentina e Reino Unido não foi exatamente uma opção do governo argentino para favorecer os países do bloco Aliado, mas uma consequência do bloqueio naval, imposto pela própria Inglaterra, à Alemanha e à França ocupada. Ainda assim, fato é que houve esse comércio, ele foi essencial para o Reino Unido e, futuramente, foi também componente fundamental do discurso em favor da entrada da Argentina nas Nações Unidas.

Constata-se, portanto, que, enquanto a maior parte da América Latina se tornava mais e mais dependente economicamente dos Estados Unidos durante a II Guerra Mundial, a Argentina reforçava sua dependência em relação ao Reino Unido. O fato de os EUA negarem auxílio econômico e cooperação militar à Argentina, em razão de considerações estratégicas que, por vezes, não pareciam muito pragmáticas, não ajudava na aproximação entre os dois países e fomentava disputas e desconfianças dos latino-americanos em relação à Argentina e vice-versa. Diferentemente do Chile, que logo cedeu ao panamericanismo, a Argentina tinha condições de insistir na neutralidade.

Como se sabe, os EUA queriam desenvolver cooperação militar entre as repúblicas americanas, mas não havia espaço para ação, em razão da indisponibilidade de equipamentos para exportação e da existência de limitações legais ao financiamento militar estrangeiro. Após a Conferência de Havana, o *lend-lease* foi usado para sistematizar os esforços de financiamento da produção de material estratégico, estabilização de moedas e fornecimento de bens de consumo essenciais e de equipamento militar. Os acordos concluídos sob os auspícios do *lend-lease* reconheciam que uma paz justa e duradoura dependeria da cooperação das partes entre si e com terceiros, em conformidade com os princípios econômicos da Resolução XXV de Havana (*Economic and Financial Cooperation*), ou seja, com as políticas econômicas norte-americanas do pós-guerra (RUSSEL, 1958, 24, 30).

Segundo INMAN (1965, 211), havia grande simpatia dos liberais latino-americanos em relação ao presidente Roosevelt, que havia anunciado o fim do imperialismo econômico. Ao lado da política econômica aplicada ao esforço de guerra, como se viu, foi reforçada uma verdadeira campanha de imagem – que não se confunde com a política cultural para a região, mas a reforça. O vice-presidente norte-americano, Henry Wallace, realizou uma série de visitas aos países da região, para atrair simpatia popular ao governo dos EUA. Em expediente do dia 2 de março de 1943, relata que:

*The gracious invitations which I have received from seven of our sister Republics have pleased me greatly. Between the middle of March and the middle of April I hope to visit each of these countries. Mr. Laurence Duggan of the Department of State will accompany me. Due to the urgency of war, I shall unfortunately not be able to spend as much time in the different countries as I would like. Later on I am hoping to have the pleasure of visiting the other Republics where there are many esteemed personal friends with whom I should like to talk at length about the problems in which we are all interested. In the short time at my disposal **I am hoping not only to become acquainted with the leaders at the seat of government but also with some of the farm and labor people in the smaller places. My objective is to create the maximum of good will toward the United States on the part of all the elements of the population.** I should appreciate it greatly, therefore, if you could arrange matters so that as high a percentage of the time as possible can be taken up with meeting representatives of all the various groups and regions. **I am equally interested in farmers, workers and businessmen.** If the official relationships with the executive and legislative branches of government can be concluded within a day and a half or less, I shall greatly appreciate it, for that would give me more time for visiting in the open country away from the larger centers of population. Because of my interest in seeing a little of the country outside of the capital I hope you will cooperate with me to hold down the Embassy social functions to one and Government social functions to one. Before making other social engagements, please wire. (Circular telegráfica enviada aos embaixadores em Panamá, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Chile, e ao ministro na Costa Rica. FRUS, 1943, vol. 5, doc. 59, pp. 56-57) (Grifos nossos).*

O próprio presidente Roosevelt havia visitado o Brasil em janeiro do mesmo ano de 1943 (GARCIA, 2005, 157). Percebe-se uma expectativa crescente, nesse período, por parte dos países latino-americanos, quanto aos compromissos dos Estados Unidos com a região.

No final de julho de 1943, o governo argentino colocou interventores em oito importantes fábricas dos EUA, incluindo Ford, GM, International Harvester, Goodyear e Firestone. Armour foi enviado de volta a Washington por Hull. O governo argentino preparou uma acusação pública da política dos EUA. Storni, que havia garantido a Armour o rompimento de relações com o Eixo, cometeu um grave erro diplomático na apresentação do caso (ESCUDE, 1982, 156). Em carta a Cordell Hull, datada do dia 5 de agosto, Storni assegurou o secretário de Estado das convicções democráticas dos líderes argentinos e de seus laços com as outras repúblicas americanas. Detalhou a extensiva colaboração com que a Argentina havia servido à causa dos Aliados, reconheceu a

necessidade de acabar com a corrupção do regime de Castillo e de reorientar a opinião pública quanto ao cenário internacional. Romper com o Eixo, no entanto, pareceria uma atitude extemporânea, naquele momento. Ao concluir sua argumentação, no entanto, Storni sugere que, para acelerar a mudança de opinião em uma direção antipática ao Eixo, os EUA deveriam fornecer à Argentina aviões e armamentos, de forma a restaurar sua posição de equilíbrio junto aos outros países sul-americanos (PETERSON, 1964, 432).

A carta de Storni e a resposta de Hull foram publicadas na íntegra, no *Department of State Bulletin* de 11 de setembro de 1943, causando constrangimento. Os termos exatos usados por Storni foram os seguintes:

*I can affirm to you, Mr. Secretary, that the Axis countries have nothing to hope for from our Government and that public opinion is daily more unfavorable to them. But this evolution would be more rapid and effective for the American cause if President Roosevelt should make a gesture of genuine friendship toward our people; such a gesture might be the **urgent provision of airplanes, spare parts, armaments, and machinery to restore Argentina to the position of equilibrium to which it is entitled with respect to other South American countries** (STORNI, Segundo R., *Department of State Bulletin*, 1943-09-11, vol. 09, Issue 220, 162) (Grifo nosso).*

O incidente isolou ainda mais a Argentina no hemisfério e criou apoio político para a linha dura contra a república platina nos Estados Unidos. Na própria Argentina, foi contraproducente – o país viu-se menos disposto do que nunca a romper com o Eixo. O texto parece ter gerado uma impressão de que seria implementada uma política entreguista. O almirante Storni, um liberal simpático aos Aliados, foi forçado a renunciar (ESCUDE, 1982, 157).

Carlos Escudé argumenta que a Argentina era singularizada, entre os neutros, recebendo ataques políticos e econômicos do Departamento de Estado, em razão de uma competição histórica com os EUA e de uma lógica de prestígio. Os funcionários com melhor conhecimento da América Latina, como os da *American Republic Affairs Division*, sempre pressionaram por uma política mais pragmática, mesmo após a saída de Welles. Como os britânicos constantemente lembravam aos Estados Unidos, perseguir uma política anti-argentina custava caro em termos de esforço de guerra. Apenas a Argentina, no entanto, era tanto acessível, por estar no continente americano, quanto culpada de desafiar o Destino Manifesto norte-americano (ESCUDE, 1982, 158).

Quando um golpe derruba o governo pró-Aliado do general Enrique Peñaranda, na Bolívia, substituindo-o pelo major Gualberto Villarroel, que estaria no espectro político da direita, em 22 de dezembro de 1943, a atitude geral no continente é de desconfiança. Foram encontrados, entretanto, meios relativamente pragmáticos para lidar com a situação, após uma fase inicial de rejeição.

Havia evidências de uso de dinheiro e armas argentinos no golpe boliviano, mas nada indicava que o governo fosse dominado por nazistas ou argentinos. O ministro da Fazenda, Victor Paz Estenssoro, garantiu a Washington que todos os compromissos do Rio seriam cumpridos, mas o Departamento de Estado rotulou o governo do major Villarroel como fascista, pró-Eixo e dominado pela Argentina. Berle³⁵ considerava o MNR (*Movimiento Nacionalista Revolucionario*, partido de Estenssoro) a versão boliviana do partido nazista. Wallace estava convencido de que os nazistas argentinos estavam por trás do golpe. Com exceção da Argentina, o reconhecimento foi negado ao novo governo boliviano por todas as repúblicas americanas (ESCODÉ, 1982, 164).

Carlos Escudé argumenta, ainda, que o medo generalizado da subversão inspirada na Argentina teve um efeito maior do que sensibilidades sobre o imperialismo dos EUA nos governos da América do Sul. Pressões dos EUA contribuíram para reforçar esse sentimento. Rowe, diretor-geral da União Panamericana, disse ao Departamento de Estado que a Argentina estava fazendo o possível para destruir o sistema interamericano. Aparentemente, golpes semelhantes ao da Bolívia haviam sido planejados para o Chile e o Peru, e provavelmente também para o Paraguai e o Uruguai. Diante do cenário, Berle e Hull mostraram-se dispostos a tomar medidas mais drásticas (ESCODÉ, 1982, 165).

Das memórias de Cordell Hull, é possível extrair evidências de que a desconfiança em relação à Argentina não era exclusividade dos Estados Unidos, tendo sido compartilhada por outras repúblicas latino-americanas, ainda que isso tenha sido fruto de alguma pressão. Em dezembro de 1943, após o golpe na Bolívia, acordou-se que, durante a guerra, não deveriam ser reconhecidos governos instituídos pela força, antes de realizadas consultas – entendimento que ficou conhecido como Doutrina Guani, em homenagem ao chanceler uruguaio:

³⁵ *Assistant Secretary of State*, de 7 de março de 1938 a 19 de dezembro de 1944; embaixador extraordinário e plenipotenciário no Brasil, de 30 de janeiro de 1945 a 27 de fevereiro de 1946.

It was significant that the American Republics, among whom the Estrada Doctrine³⁶ was particularly popular, took the action they did at the Inter-American Emergency Advisory Committee for Political Defense at Montevideo, in December 1943, when they decided that recognition should be withheld from a new government achieved by force during wartime until the American Republics had consulted among themselves. This consultation was for the stated purpose of determining whether the new government was complying with the inter-American undertakings for the defense of the continent. This decision in itself was a definite modification of the Estrada Doctrine, and recognized the existence of a new state of facts prevailing in wartime which did not prevail in peace-time. It came to be known as the Guani Doctrine, after Alberto Guani, the able Foreign Minister of Uruguay, who presented it (HULL, 1948, p. 1402).

Uma vez definida a decisão generalizada de não reconhecimento do governo boliviano, este deu início a uma série de ações em apoio à segurança hemisférica e à causa das Nações Unidas. Também foram implementadas mudanças internas ao regime, para mitigar elementos que tivessem sinalizado algum tipo de perigo para o continente. Em maio de 1944, as repúblicas americanas concordaram em reavaliar a situação da Bolívia e passaram a trocar informações sobre o tema. Em 23 de junho de 1944, todos os governos americanos, incluindo os EUA, anunciaram o reestabelecimento de relações com a Bolívia – com exceção da Argentina, que já havia reconhecido o governo, e do Uruguai, que atrasou o reconhecimento como forma de enfatizar que, embora as consultas tivessem sido coletivas, o reconhecimento em si era uma decisão independente e soberana (MECHAM, 2014, 232-233).

Na Argentina, a substituição do general Ramirez pelo general Farrell, em fevereiro de 1944, levou a uma deterioração ainda maior nas relações entre esse país e os Estados Unidos. Em sua carta de renúncia, o general Ramirez deixou claro que a mudança havia ocorrido a pedido de oficiais do Exército que haviam sido erroneamente persuadidos de que a ruptura com o Eixo se devia à pressão dos Estados Unidos. Essa carta foi interpretada pelo Departamento de Estado em Washington como uma prova de que o general Ramirez havia sido destituído à força e de que seus sucessores eram contra a ruptura com o Eixo (ESCUDE, 1982, 169). Armour escreve ao secretário de Estado Cordell Hull, aos 25 de fevereiro de 1944:

³⁶ Grosso modo, a Doutrina Estrada prega que não se deve fazer juízo de valor quanto a mudanças de governo em outros países, em respeito às soberanias nacionais.

*It appears fairly clear that Ramírez actually resigned last night. It also seems clear that his action was taken under compulsion. [...] In other words Farrell and his group are attempting to avoid having question of recognition presented. [...] I think Department will agree that circumstantial evidence clearly points to another coup d'état, this time presenting us with clear issue as to continuance of official relations with new setup which has taken over, when all is said and done—as **result of refusal to follow Government in its decision to implement break in relations**. I feel Department should consider whether we should not take position along somewhat following lines “that, as in case of Bolivian coup, purely legalistic forms and tests cannot be followed with continental security et cetera, at stake; that aside from whether or not a legal succession from Ramírez to Farrell has been established, (this will be dealt with in separate telegram) **our Government and we hope Governments of the other American Republics, propose to follow procedure initiated by Political Defense Committee at Montevideo, namely to examine all circumstances surrounding withdrawal of Ramírez and as result of this examination then to decide what our relationship should be with the new lineup here**. Should Farrell’s government be placed in same category as that of Villarroel by other American Republics and Great Britain, this would not only make its continuance difficult but would certainly encourage internal elements in opposition to it. **Unless we act promptly and decisively in concert with other American Republics, present regime can be expected to intensify its efforts to foment similar movements in other Republics**. Should Farrell be able to survive under procedure proposed, we must face possibility that he will then redouble such efforts in order not to remain completely isolated (FRUS, 1944, vol. VII, pp. 252-254).*

O Departamento de Estado encarregou seus representantes de consultar outros governos latino-americanos sobre a manutenção das relações com a Argentina, à luz das resoluções aprovadas em dezembro de 1943 pelo Comitê de Emergência de Defesa Política de Montevideú.

O regime boliviano e o Paraguai já haviam reconhecido o governo do general Farrell; e o Chile fez o mesmo em 4 de março, apesar dos esforços dos Estados Unidos e do Brasil em contrário. Para evitar mais deserções, Stettinius, como secretário de Estado interino, soltou um comunicado à imprensa, no dia 4 de março, afirmando que o governo norte-americano “*has reason to believe that groups not in sympathy with the declared Argentine policy of joining the defense of the Hemisphere, were active in this turn of affairs*”, acrescentando no dia 7 de março uma declaração de que o golpe de Farrell havia neutralizado a ruptura da Argentina com o Eixo. Stettinius violou, portanto, os acordos

interamericanos de consultas ao fazer um anúncio unilateral sobre a Argentina, mas a frente de não reconhecimento, apesar das deserções mencionadas, foi parcialmente restaurada (FRUS, *Diplomatic papers*, 1944, *The American Republics*, volume VII, pp. 259-260; ESCUDÉ, 1982, p. 170).

As consequências da política de não reconhecimento logo se manifestaram. O não reconhecimento comprometia o orgulho argentino. Além disso, os Estados Unidos tinham o encargo de manter as demais nações latino-americanas alinhadas a uma política cujas etapas e implicações não foram planejadas. A ameaça de uso da força teria sido desastrosa para a Política da Boa Vizinhança e certamente rechaçada pelo resto da América Latina; os incentivos econômicos também não eram uma opção. Além disso, a Argentina fornecia às Nações Unidas grandes quantidades de alimentos essenciais. Enquanto isso, a imprensa norte-americana atacava a Argentina, argumentando que, se algo havia mudado naquele país, havia sido para pior (ESCUDÉ, 1982, p. 171).

Em meados de março de 1944, Armour disse ao Departamento de Estado que era contra qualquer mudança na política dos EUA, a menos que sanções severas fossem impostas. Ele acreditava que as pequenas provocações só fortaleceriam o governo argentino (ESCUDÉ, 1982, p. 173). Já em janeiro de 1944, Armour escrevia ao secretário de Estado, em relação às funções econômicas da embaixada, evidenciando a falta de coesão das medidas norte-americanas:

Whatever policy is decided upon I believe that the economic functions of the Embassy should be transferred to Washington insofar as may be possible. The present situation wherein the Embassy is expected to request favors of this Government one day and take punitive action the next is untenable (FRUS, Diplomatic Papers, The American Republics, vol. VII, 1944, p. 291)

Ainda que os EUA não tenham tomado nenhuma atitude mais enérgica, Hull sentiu-se encorajado por sua política de não reconhecimento na Bolívia, que considerou como um êxito. Os EUA passaram a demandar da Argentina medidas que iam além da declaração de guerra ao Eixo – a substituição de ministros de Estado, por exemplo –, como condição para dar fim ao isolamento do país platino. O Departamento de Estado passou também a apoiar a oposição, de maneira tácita, e deixava de realizar esforços de reconciliação com o governo do general Farrell. Carlos Escudé avalia que nem os EUA, nem a Argentina estavam dispostos a adotar uma postura realista. Além disso, Hull era frequentemente acusado de adotar postura apaziguadora diante do fascismo europeu, o

que o levava a endurecer sua política em relação à Argentina, possivelmente buscando compensar as críticas (ESCUDE, 1982, 149, 157, 173-175, 184-185).

Em meados de 1944, vários governos latino-americanos se propuseram a tentar mediar a situação, aparentemente convencidos de que o problema era realmente bilateral, entre os EUA e a Argentina. A situação expôs divergências internas ao Departamento de Estado. Sumner Welles apoiou o impulso latino-americano, atacando a política dura de Hull. No final de junho, o governo argentino exigiu que todos os jornais e estações de rádio subsidiados pelo governo federal transmitissem os comentários de Welles. Aos 27 de junho de 1944, Armour é instruído a retornar a Washington. Na sequência, Edward L. Reed assume a embaixada norte-americana em Buenos Aires como encarregado de negócios. Em setembro, Welles teve uma reunião secreta com autoridades latino-americanas e foi acusado por Hull de tentar estabelecer um Departamento de Estado paralelo. Hull passou a coagir os países latino-americanos que queriam um retorno à normalidade nas relações EUA-Argentina. A Bolívia foi ameaçada de boicote econômico e o Chile foi acusado de colaboração com Buenos Aires. No segundo semestre de 1944, Hull agia como se manter relações diplomáticas com a Argentina fosse uma forma de ajudar o Eixo (FRUS, 1944, v. VIII, doc. 239, 279; ESCUDE, 1982, 192).

A Argentina adotou então uma série de medidas simpáticas aos Aliados, como a proibição de propaganda favorável ao Eixo e a retirada de oficiais do exército de cargos na administração. Em seguida, o governo argentino pediu à União Panamericana que convocasse uma reunião de chanceleres americanos para discutir as relações exteriores do país. O pedido foi difundido em 27 de outubro de 1944, com a reserva de que o governo argentino não poderia discutir questões domésticas, em respeito à soberania nacional. Para o governo britânico, o movimento argentino foi de considerável importância, uma vez que trouxe o problema da esfera dos assuntos das Nações Unidas para os assuntos panamericanos e, portanto, não seria pertinente a participação do Reino Unido (ESCUDE, 1982, 203-204).

2.3. Política hemisférica em crise

Aos olhos da América Latina, a situação dos EUA era delicada, pois havia críticas ao fato de terem-se reunido com as outras potências em Dumbarton Oaks, sem prévia consulta aos demais estados americanos. Além disso, após o fim das discussões, não havia um conjunto completo de propostas a serem discutidas – muitos pontos haviam ficado

sem definição, entre eles, o método de votação no Conselho de Segurança. Os EUA, por sua vez, não podiam realizar consultas formais aos demais estados americanos, por estarem comprometidos com as demais potências, aguardando negociações formais com o restante das Nações Unidas (RUSSEL, 1958, 551).

Os países latino-americanos estavam incomodados por terem sido excluídos das principais conferências diplomáticas da guerra e voltaram a simpatizar com a Argentina. Colômbia, Venezuela e Equador, entre outros governos, apoiaram a moção argentina por um encontro interamericano. Juntaram-se a eles, em novembro, México e Brasil. Em 28 de outubro de 1944, o Departamento de Estado lembrou às repúblicas americanas que os acordos interamericanos estabeleciam a necessidade de consenso antes que uma resposta pudesse ser dada à Argentina – regra que, segundo Carlos Escudé, o Departamento de Estado aplicava apenas quando lhe convinha. (ESCUDE, 1982, 205).

Em novembro de 1944, Cordell Hull, que estava doente, renunciou ao cargo de secretário de Estado, e Stettinius tomou seu lugar. Nelson Rockefeller foi nomeado subsecretário para Assuntos Latino-Americanos. Rockefeller, que havia sido anteriormente encarregado do CIAA, agência criada por Welles, acreditava na Política da Boa Vizinhança e que a abordagem dos EUA em relação à América Latina deveria basear-se na não-intervenção e na igualdade jurídica dos estados. Era crítico da política de Hull em relação à Argentina, considerando-a ineficaz e contrária aos melhores interesses dos Estados Unidos. Avra Warren, discípulo de Welles, foi nomeado chefe da Divisão de Assuntos das Repúblicas Americanas (ARA) (ESCUDE, 1982, 206, 220).

Rockefeller contou com o apoio de diversas instituições. O general George Marshall declarou sua confiança no novo subsecretário; o Comando de Defesa do Caribe (*Caribbean Defense Command*) considerava contraproducente forçar a Argentina à beligerância; o Estado-Maior Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*) apoiava a Política de Boa Vizinhança. Além disso, todas as empresas americanas com interesses significativos na Argentina eram a favor de uma política mais pragmática. Ao menos em parte como consequência disso, o recém-nomeado Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Econômicos (*Assistant Secretary of State for Economic Affairs*), Will Clayton, compartilhava da mesma opinião, afirmando que a política de Hull havia feito os negócios dos EUA perderem espaço para a concorrência europeia na Argentina. Por fim, os britânicos eram partidários de uma mudança de política, e Rockefeller também se apoiaria neles para concretizar essa mudança (ESCUDE, 1982, 220-221).

Grande parte da imprensa latino-americana exigia a reincorporação da Argentina ao sistema regional. Prevalcia a opinião de que a voz da América Latina nos assuntos mundiais seria muito mais forte com a Argentina. Acreditava-se que, se a Argentina realmente tivesse intenções agressivas, estas seriam verificadas e contidas mais facilmente se ela fosse incluída em um tratado de segurança coletiva. Getúlio Vargas, por exemplo, achava que a melhor maneira de suprimir uma potencial agressão da Argentina era permitir que ela participasse da próxima Conferência da Cidade do México. Rockefeller, portanto, teve que manobrar com firmeza para manter um equilíbrio entre os seguidores de Hull, que permaneciam no Departamento de Estado, e os latino-americanos, enquanto lentamente empurrava a política dos EUA na direção que considerava adequada (ESCUDE, 1982, 223).

Na Argentina, Perón venceu a luta que travou contra o ministro das Relações Exteriores, general Orlando Peluffo, considerado por fontes americanas o elemento mais fascista do governo. A renúncia de Peluffo foi recebida por Washington como uma vitória limitada para os Aliados. Em meados de janeiro de 1945, Perón negou rumores de que a Argentina abandonaria a União Panamericana. Isso favoreceu Rockefeller, que agora tinha fatos para argumentar que o pior cenário, para o qual medidas muito duras haviam sido planejadas, não iria se materializar. Os Estados Unidos estavam se movendo em direção a uma relevante mudança no curso de sua política externa à época da Conferência de Chapultepec (ESCUDE, 1982, 223-224).

Uma das primeiras medidas de Rockefeller como subsecretário foi abordar o assunto da conferência interamericana. O novo secretário de Estado, Stettinius, estava ocupado com encontros em outras partes do mundo e parecia disposto a efetivamente delegar os assuntos relativos à América Latina a Rockefeller. Em geral, Stettinius era partidário da Política da Boa Vizinhança e muito mais flexível que Hull em relação à região. Simpatizou com a convocação de Rockefeller para uma conferência, mas hesitou em reverter totalmente o curso adotado por Hull – a decisão final sobre a conferência teria que vir do presidente. Rockefeller obteve rapidamente a autorização necessária da Casa Branca (BALES, 1992, 165-166).

Inicialmente, entendeu que sua missão seria unir o hemisfério, mas isolar a Argentina, deixando-a de fora da conferência. No entanto, diplomatas latino-americanos o convenceram de que, para resolver o problema, a Argentina deveria ter a chance de se reerguer. No caso de o país recusar-se a cooperar, a coerção só deveria ser instituída como esforço organizado de todo o hemisfério – somente assim as nações menores da América

Latina se sentiriam seguras. Sinalizavam para uma ideia de aliança regional, para garantir a segurança coletiva. De maneira talvez surpreendente, Rockefeller indicou que simpatizava com essa posição. O apelo dos latino-americanos, que também queriam a realização de uma conferência panamericana, parecia refletir seu desejo de se alinhar em um arranjo de segurança regional antes da conferência das Nações Unidas BALES (1992, 166-168).

Hull chegou a reconhecer que as repúblicas americanas concordaram (mais recentemente na Conferência Panamericana de Havana, em 1940) em considerar qualquer perigo ou ameaça, de fora do hemisfério, contra qualquer nação americana, como um perigo para todas elas. Ele não tinha nenhum problema com a continuidade dessa política após a criação da organização mundial, desde que as repúblicas americanas procedessem para lidar com o perigo localmente, ao mesmo tempo em que apresentassem o assunto ao conselho daquele órgão mundial. O ponto essencial para Hull era de que a organização mundial, no fim, prevaleceria sobre o sistema regional (BALES, 1992, 171).

O arquivo do Departamento de Estado norte-americano tem uma seção dedicada às reações dos governos que não participaram da formulação das propostas de Dumbarton Oaks, intitulada *Interest of the United States in the reaction of non-participating Governments to the Dumbarton Oaks Proposals (Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1944, General, Volume I, pp. 924-959)*. São 16 documentos, no total, sendo 11 deles referentes às repúblicas americanas. O primeiro deles é um memorando de 12 de setembro de 1944, redigido por Norman Armour, diretor interino do *Office of American Republic Affairs*, que relata uma confusão curiosa: o embaixador brasileiro Carlos Martins Pereira e Sousa informa que haveria rumores de que algumas repúblicas americanas teriam concordado que a China as representasse em Dumbarton Oaks – e mais, os embaixadores do Brasil e do Peru teriam estado presentes em um encontro no qual essa decisão haveria sido tomada. O relato do embaixador brasileiro pode ter sido um subterfúgio para pedir informações sobre o que se passava em Dumbarton Oaks:

The Ambassador then went on to explain his difficulties and those of his government arising from the complete ignorance in which they had been kept as to the progress of the Dumbarton Oaks Conference. While he appeared to understand the problem, he explained that President Vargas and the Foreign Office were considerably embarrassed by having to admit that they knew nothing other than what they had seen in the press regarding the negotiations and that for that matter even the Argentine

Government probably knew as much as they did. Dr. Martins said that various journalists and other Brazilians who had come up from Brazil had mentioned this to him and while he did not wish to embarrass the Department by seeming to be too insistent, he would greatly appreciate anything that could be done to inform him at least in a general way as to the course the negotiations were taking. (FRUS, 1944, vol. 1, doc. 511, p. 924).

Em outro documento desse mesmo conjunto, um memorando de conversação de 16 de setembro de 1944, redigido por John M. Cabot, chefe da Divisão de Caribe e América Central, os EUA reafirmam seu compromisso com o sistema interamericano e reconhecem que, sem a união hemisférica, algumas repúblicas americanas teriam sucumbido. Outro ponto importante é o do reconhecimento de princípios estabelecidos pelo sistema interamericano, que foram levados pelos EUA a Dumbarton Oaks e passaram a integrar a ideia do sistema mundial. Além disso, fica claro que era esperada a realização de uma conferência interamericana para apresentação das propostas de Dumbarton Oaks, e é enfatizado o desapontamento norte-americano diante da falta de cooperação argentina. Participaram do encontro com o secretário de Estado Cordell Hull representantes de República Dominicana, Haiti, Panamá, El Salvador, Cuba, Bolívia, Guatemala, Costa Rica, Nicarágua, Equador, Honduras, além de Cabot e Armour:

The Secretary stated that without the cooperation for which the foundations had been laid at Montevideo some of the American Republics would have followed the Argentine regime and its German followers. All of the American Republics would then have gone down together. As it is now, however, we are confronted with the choice of whether to cooperate in peace. [...] [...] In the recommendations being drafted, the principles established at the Montevideo Conference, for example in regard to non-intervention, are being observed; also those fundamental to the Good Neighbor Policy. We have sought to increase in every possible way the functions of the Assembly in which every Nation will be represented. [...] The Secretary then planned to invite the representatives of all the republics of the Western Hemisphere, to give them the document, to talk it over with them, to answer their questions and to explain any obscure points. He hoped that a general conference might be held not later than November. [...] Mr. Armour said that we might wish to emphasize that the United States felt that the Inter-American System should be maintained and strengthened. The Secretary said that was just what he had been trying to say: that we are trying to preserve on a worldwide basis the principles developed in this hemisphere. The countries of the hemisphere must stand together. There is a need for talking

these matters out. [...] The Secretary then emphasized the supreme importance of cooperation. He referred to his bitter disappointment that the Argentine Government had been seized by force by Fascists and other dangerous elements at such a critical moment for the hemisphere. He said that we were asked to put our arms around this crowd and to recognize it but that it would not promise better conduct in return. If we who have kept pure the ideals of fair play and cooperation do not continue to refuse to recognize those who have not, it will be the end of Pan Americanism (FRUS, 1944, vol. 1, document 513, pp. 927-930).

Circular telegráfica do Departamento de Estado norte-americano do dia 7 de outubro de 1944, assinada por Cordell Hull, informa da publicação das propostas de Dumbarton Oaks, prevista para o meio-dia de 9 de outubro. Os chefes de missões diplomáticas em repúblicas americanas que participaram do esforço de guerra são orientados a contatarem os ministros de Relações Exteriores de seus respectivos postos, para lhes entregarem o documento com antecedência:

You are also requested to speak to the Foreign Minister along the following lines:

*President Roosevelt and I are keenly aware of his interest and that of his government in the successful establishment of an effective general international organization, and we realize that there will be questions which he wishes to ask and comments he desires to make regarding these proposals, in advance of a general conference to consider them formally. It is my hope therefore that, after he has had an opportunity to study them, he will transmit his views upon them to the chief of his government's diplomatic mission in Washington, as **I should like very much to meet together at a convenient time with all the chiefs of mission of the American republics which have actively cooperated in the war effort in order to have a full and frank exchange of views on the proposals.** I shall of course, be glad to receive his chief of mission at any other time to discuss them, if he so desires (FRUS, 1944, vol. 1, document 514, pp. 930-931) (grifo nosso).*

Em 12 de outubro, foram iniciadas consultas, que começaram com uma recepção para os chefes de missões de repúblicas latino-americanas, na Blair House, em Washington – corroborando os termos da circular telegráfica de Hull. O discurso de Roosevelt, proferido no encontro de 12 de outubro, data em que também era celebrado o *Columbus Day*, foi publicado no *Department of State Bulletin* de 15 de outubro de 1944. O presidente norte-americano explicita o ressentimento relativo à Argentina e reafirma o interesse no fortalecimento do sistema regional:

We have maintained the solidarity of the governments of all the American republics – except one. [...] Within the framework of the world organization of the United Nations, which the governments and people of the American republics are helping to establish, the inter-American system can and must play a strong and vital role. Secretary Hull has told me of the conversations he has had with representatives of our sister republics concerning the formation of a world security organization. We have received important and valuable expressions of views from several of these governments. I know that Secretary Hull, and Under Secretary Stettinius, who led the United States Delegation at Dumbarton Oaks, are looking forward to further exchanges of views with our good neighbors before the meeting of the general conference to establish the world organization (ROOSEVELT, *Department of State Bulletin*, 1944-10-15, vol. 11, Issue 277, p. 398) (Grifos nossos).

Na mesma edição do boletim, foram publicadas as observações do então subsecretário Stettinius, na reunião dos 12 de outubro, reafirmando que os EUA haviam mantido em consideração os princípios do sistema interamericano, nas conversas de Dumbarton Oaks:

The members of the American group who participated in the Dumbarton Oaks conversations kept constantly in mind, as I am confident you know we would, our inter-American relations and the contribution which all the American nations cooperating together can make toward a peaceful and stable world order. We referred frequently to the various principles and arrangements developed through inter-American conferences, particularly in recent years. We tried also to examine each proposal in the light of the common interests of our hemisphere in peace, security, and friendly cooperation. You will have seen a special reference in the Dumbarton Oaks proposals to regional arrangements. It is hoped that the Council will encourage the settlement of local disputes through regional arrangements or agencies consistent with the purposes of the world organization. We believe that the effect of this will be to enhance the position and responsibilities of the inter-American system. (STETTINIUS, *Department of State Bulletin*, 1944-10-15, vol. 11, Issue 277, p. 399).

RUSSEL (1958, 551) afirma que, nas discussões com os representantes latino-americanos, o objetivo dos EUA era manter o foco em informar e esclarecer, sem exatamente negociar nada. Esse entendimento parece ser confirmado por relato do próprio Departamento de Estado:

*Further **informative steps** and diplomatic discussions followed while the Dumbarton Oaks Conversations were under way. Secretary Hull **informed** the government of these nineteen other American republics by a circular telegram of September 6, 1944, that their comments concerning international organization received in the past several weeks were being **kept in mind** and apprised them in general terms of the progress being made at Dumbarton Oaks. In discussions with the Ambassadors of these republics in two groups on September 15 and 16, he **summarized** the Conversations to date, **commented** on the views and efforts of the United States toward international security organization, and **stated** that after the Conversations **he wished to discuss** the Joint Proposals with the Ambassadors and to explain any points on which they might have questions (Department of State Publication 3580, 1949, 399) (Grifos nossos).*

Ainda assim, os encontros na Blair House serviram para explicitar as posições de outros países americanos, que deveriam ser levadas em consideração pelos EUA. Os principais interesses latino-americanos, segundo RUSSEL (1958, 551), eram a defesa do princípio da igualdade entre os estados e a manutenção do sistema hemisférico ocidental. Ainda segundo a autora, muitos países demonstraram ansiedade por melhorias aos arranjos interamericanos vigentes.

Já o objetivo básico dos EUA nos encontros da Blair House era prestar satisfação aos governos latino-americanos e tentar demonstrar que muitas de suas demandas já estavam atendidas pelas propostas de Dumbarton Oaks. Como a ideia não era negociar, mas apenas informar, qualquer tentativa de formular recomendações coletivas, que pudesse envolver compromissos, era desencorajada pelos norte-americanos (RUSSEL, 1958, 553).

Os Estados Unidos sabiam que era necessário ter clareza sobre a questão do regionalismo, em razão das demandas latino-americanas. Hull, embora não tivesse oposição direta ao tema e acreditasse na prevalência da organização mundial sobre os sistemas regionais, não gostava da ideia de um regionalismo europeu. O entendimento norte-americano relativo à revisão das propostas que seriam levadas a Dumbarton Oaks, portanto, era de cautela em relação ao fortalecimento de um regime europeu – o que acabou afetando, claro, questões relativas ao sistema interamericano. Alguns pontos haviam sido estabelecidos pelos Estados Unidos:

(1) that the solidarity of the great powers was an indispensable condition for any effective system of military enforcement; (2) that the Executive Council, as custodian of world peace, must in the end have authority above that of any regional group; (3) that in all disputes not involving the major states, enforcement measures could be simple and decisive, provided these powers were at least tacitly agreed; (4) that if they were divided, any one of several things might happen, ranging from successful regional action to no action at all; (5) that within their respective security regions, the great powers would inevitably exercise a controlling voice on the use of military force to meet critical international situations; (6) that regional security machinery should have jurisdiction, though not exclusively, over international situations that might arise within each area; (7) that regional means of enforcement might be employed for purposes consistent with those of the general organization; (8) that the Council should be kept fully informed on regional action taken or contemplated and should be empowered to decide whether such measures were adequate to the situation and consistent with its own purposes; (9) that the Council itself might take action, either on its own initiative or on appeal, but where feasible should utilize regional agencies for enforcement; and (10) that close working arrangements between the regional and general organizations would therefore be essential to effective enforcement (RUSSEL, 1958, 399-400) (grifos nossos).

As propostas de Dumbarton Oaks foram recebidas com ceticismo e em tom de crítica por alguns dos países latino-americanos, entre eles, Brasil e México, que talvez tivessem a expectativa de que o princípio da igualdade se convertesse em alguma forma mais democrática de materialização dos mecanismos decisórios. Além disso, cabe mencionar a importância histórica, para os países da região, do princípio da não-intervenção. Em documento intitulado “Ligeiras sugestões”, datado de 1º de fevereiro de 1945, que versa sobre a “organização internacional para a manutenção da paz”, Hildebrando Accioly afirma:

É muito provável que, na Conferência do México, o plano de Organização internacional delineado em Dumbarton Oaks não possa ser modificado, em suas linhas essenciais. Entretanto, o caráter como que anti-democrático de tal plano e a sua feição, por assim dizer, preponderante, de aliança militar das três ou quatro maiores potências mundiais, fazem desejar que o mesmo seja admitido apenas para o período de transição, entre o fim da guerra atual e uma futura fase de perfeito reajustamento do mundo às novas condições internacionais. [...] **Conviria, por outro lado, fosse proclamado, no estatuto básico da nova Organização, o**

princípio de não-intervenção, já amplamente reconhecido entre os países americanos (Convenção de Montevideu sobre direitos e deveres dos Estados; Protocolo de Buenos Aires, relativo à não-intervenção; Declaração de Lima, de 1938) e, até certo modo, aceito pela Assembleia da Liga das Nações (resolução adotada em 10 de outubro de 1936) (ACCIOLY, H.A. 123. 02. 37, 01, Conferências/Conferência do México, pp. 1; 3-4) (Grifo nosso).

SÁNCHEZ (2014) coincide com Hildebrando Accioly na avaliação de que a nova organização mundial se desenhava de maneira pouco democrática:

Al analizar la propuesta de Dumbarton Oaks, el interés nacional de México dictaba la necesidad de cambios que, sin embargo, serían difícilmente aceptados por los países europeos y por el propio Estados Unidos. Las potencias vencedoras no estaban dispuestas a realizar una plena democratización de las relaciones internacionales y menos del órgano que en la nueva Organización, se encargaría de tomar las decisiones sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. [...] En la Conferencia de Chapultepec el gobierno mexicano se dio cuenta de que varias de sus ideas sobre la nueva Organización serían detenidas al interior del propio sistema interamericano por Estados Unidos, quien se perfilaba como el líder del nuevo orden internacional y que por ende debía tener una visión universalista, acorde a sus nuevos intereses (SÁNCHEZ, 2014, p. 122) (Grifo nosso).

Também SÁNCHEZ (2014, p. 123) salienta a importância do princípio da não intervenção para o México, que, como lembra, sofreu diretamente com intervenções estrangeiras ao longo de sua história. A delegação mexicana tentou inserir o princípio na Carta, por meio de uma proposta de linguagem³⁷ que foi apoiada pelos países latino-americanos, mas questionada pelos europeus, que consideravam haver intervenções lícitas e ilícitas, tendo sido finalmente descartada.

Cabe observar a ironia em que o princípio da não intervenção seja talvez o principal pilar e o principal legado do sistema interamericano, uma vez que se fortalece, justamente, em reação a intervenções dos Estados Unidos em vizinhos latino-americanos. Não foi uma reação interamericana a ingerências externas, mas fruto da própria colisão de interesses interna ao sistema. CASTAÑEDA (1958, 180) nota que o princípio da não intervenção se fortalece como reação defensiva dos países latino-americanos, com base

³⁷ “Ningún Estado tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos interiores o exteriores de otro” (apud, SÁNCHEZ, 2014, p. 123).

na experiência das intervenções sofridas tanto por países europeus quanto pelos Estados Unidos. A norma mais fundamental do sistema não nasceu da união, mas da desunião do hemisfério. A não intervenção é um princípio negativo, uma fórmula de tolerância que, na América, veio facilitar a coexistência entre vinte repúblicas latino-americanas, de um lado, e os Estados Unidos, de outro, mas não é um princípio de cooperação positiva – é apenas um pré-requisito para a convivência pacífica.

Embora reconhecessem a necessidade de subordinação dos órgãos regionais à futura organização mundial, muitos governos americanos desejavam definir essa relação da maneira mais limitada possível. Enfatizavam a conveniência de recurso prévio aos procedimentos interamericanos de solução pacífica de controvérsias, antes que uma disputa entrasse na esfera de competência do Conselho de Segurança. Os arranjos interamericanos existentes, no entanto, não eram institucionalizados e não garantiam compromissos para além do período de guerra. Esperava-se, portanto, pressão latino-americana para reforçar arranjos hemisféricos de segurança nessas duas direções – institucionalização e perenidade –, o que reduziria o grau de subordinação interamericana ao sistema mundial (BRASIL, MRE, 1945, 9; RUSSEL, 1958, 553).

A Argentina não participou das discussões na Blair House. Sob o governo do general Farrell, sua neutralidade era considerada favorável aos nazistas, diferente de países latino-americanos não beligerantes associados às Nações Unidas. O requerimento do governo Farrell ao *Governing Board* da União Panamericana, para que convocasse uma reunião de consultas dos ministros de Relações Exteriores ocorreu aos 27 de outubro de 1944 (RUSSEL, 1958, 553-554; ESCUDÉ, 1982, 203, 224).

Em 28 de outubro de 1944, via circular telegráfica para os países americanos, com exceção da Argentina, os EUA informam que apenas não teriam respondido ao pedido argentino por não o ter recebido formalmente:

In reply to a question from the press concerning the reported request of the Argentine Government for a meeting of Foreign Ministers the Department today issued the following statement: "No communication has as yet been received by the Government of the United States. However, in the event that a communication such as that reported in the press is received either through a government which maintains relations with the Argentine Republic or through the Pan American Union the Government of the United States will, of course, exchange views fully with the governments of the other American republics before taking any decision." (FRUS, 1944, vol. VII, doc. 35, p. 27).

Logo em seguida, na mesma data, novamente em circular telegráfica para todos os postos nas Américas – menos para a Argentina –, Stettinius reforça que os EUA ainda não haviam reconhecido o governo de Farrell e, portanto, não responderiam diretamente a nenhuma comunicação da chancelaria argentina. Pediu, ainda, que os outros governos americanos não a respondessem, direta ou indiretamente, até que fosse obtido consenso, após uma ampla realização de consultas (FRUS, 1944, v. VII, doc. 35, 27-28).

Não havia acontecido reunião de consultas desde o encontro do Rio de Janeiro, em 1942, e nenhuma conferência interamericana desde 1938, em Lima. Como resultado, muitos governos latino-americanos pressionavam por um encontro formal. Os EUA se opunham a um encontro nos moldes propostos pela Argentina, temendo que esse país apenas causasse dissenso, colocando em risco a unidade hemisférica na conferência das Nações Unidas sobre organização internacional. Apesar de sua resistência, o Departamento de Estado já havia iniciado suas preparações para uma conferência regional – como queria Rockefeller –, que deveria acontecer cedo ou tarde, com o objetivo de fortalecer o sistema interamericano (RUSSEL, 1958, 554; BALES, 1992, 166).

Embora os EUA não tivessem gostado da ideia de uma conferência convocada pela Argentina, a maior parte dos outros governos recebeu o pedido com simpatia. Em novembro, o chanceler mexicano sugeriu a Stettinius que poderia ser realizada uma reunião especial de todos os estados americanos que estivessem colaborando no esforço de guerra – o que excluiria automaticamente a Argentina – para discutir questões urgentes e problemas do pós-guerra. O tema da Argentina seria considerado ao final de uma reunião mais ampla. A solução garantia uma saída diplomática para o dilema norte-americano, e Stettinius concordou com a realização dessa conferência, mantendo claro, no entanto, que os EUA ainda consideravam o governo Farrell como apoiador do Eixo e, portanto, ainda sem direito ao reconhecimento (RUSSEL, 1958, 554-555).

Em dezembro, foram amadurecidos os planos para uma Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz. Seria realizada na Cidade do México, em fevereiro de 1945. A agenda, segundo os EUA, deveria incluir problemas surgidos da guerra, preparações para uma conferência interamericana para o fortalecimento do sistema hemisférico, desenvolvimentos necessários do sistema regional em relação à instituição mundial, problemas econômicos e sociais das Américas, e outros temas de interesse, entre os quais se poderia incluir o problema da Argentina. Nesse período, também teve início um impulso reformista, sobretudo relacionado à organização

do trabalho na América Latina. Trabalhadores mexicanos declararam a suspensão das greves, em favor do esforço de guerra, como contribuição à vitória democrática. Em razão da guerra, ficaram também represadas demandas sociais (RUSSEL, 1958, 555; INMAN, 1965, 211).

Uma resposta ao pedido da Argentina havia sido protelada, pendente de decisão sobre a conferência mais ampla. Quando as preparações já estavam suficientemente avançadas, Stettinius escreveu ao *Governing Board* da União Panamericana, antes de sua reunião de janeiro de 1945:

Since the American Republics which are collaborating in the war effort are making arrangements by consultation through ordinary diplomatic channels to meet in the near future to discuss urgent war and post-war problems, an opportunity will be afforded to the representatives of those Republics to give joint personal consideration to the Argentine request. It is believed that such consideration offers the best assurance of a decision on the request of the government of General Farrell which will be consonant with the best interests of the Continent. It is therefore the opinion of the Government of the United States that no action should be taken at this time by the Governing Board of the Pan American Union with respect to the request of the government of General Farrell (apud, RUSSEL, 1958, p. 555).

A resposta do *Governing Board* foi uma resolução abstendo-se, momentaneamente, de responder à requisição argentina, mas colocando o tema na agenda da Conferência do México (RUSSEL, 1958, 555).

ESCODÉ (1982, 224) lembra que a conferência foi o resultado, portanto, de três diferentes propostas: uma feita no início de 1944 pelo Comitê para a América Latina do Departamento de Estado, a segunda realizada pela Argentina em 27 de outubro de 1944, e a terceira sendo uma resposta conjunta do México e dos EUA, apresentada oficialmente pelo México, à proposta argentina.

A preparação da agenda para a reunião do México revelou-se difícil. Rockefeller passou a compreender melhor a complexidade dos problemas que os EUA enfrentavam na América Latina. Depois de consultar-se com diversos estadistas latino-americanos, ficou impressionado com o ex-presidente da Colômbia Eduardo Santos. Providenciou para que Santos o acompanhasse a um encontro com o presidente Roosevelt. Na ocasião, o colombiano compartilhou sua opinião de que a ajuda militar dos EUA e o *lend-lease*

havia permitido que ditadores latino-americanos criassem grandes exércitos, muito além de qualquer necessidade concebível em tempos de paz. Alegando temer que os ditadores acabassem lutando entre si, Santos recordou a ideia do presidente Wilson de uma garantia mútua de fronteiras e pediu que os Estados Unidos patrocinassem uma resolução nesse sentido na próxima conferência. Roosevelt respondeu que a Colômbia deveria patrocinar a resolução e que os EUA a apoiariam e, ao fazê-lo, prometeu apoio ao conceito de arranjos de defesa regional. Rockefeller percebeu que o presidente, diferentemente da Divisão Internacional do Departamento de Estado, acreditava que um pacto de defesa regional poderia conviver com as futuras Nações Unidas. A reunião do México poderia servir como o primeiro passo em um processo ordenado que conduzisse à inclusão de acordos regionais dentro da estrutura da organização internacional (BALES, 1992, 174-175).

INMAN (1965, 211) identifica três grandes áreas que demandavam discussão, em 1945: a questão do esforço de guerra; o problema da organização internacional, com o desafio adicional da situação argentina, que chegou a atrasar a realização da Conferência de Chapultepec; e a cooperação econômica no pós-guerra. Como se viu, esses três pontos estavam interligados de várias maneiras: a cooperação econômica no pós-guerra, nos termos propostos pelos Estados Unidos, foi de certa forma condicionada ao esforço de guerra – o que, naquelas circunstâncias, deixava de fora, naturalmente, a Argentina.

Em 9 de outubro de 1944, haviam sido circuladas as propostas de Dumbarton Oaks para a nova organização mundial. Persistiam várias questões em aberto, entre as quais o problema da possibilidade de membresia das repúblicas soviéticas e a revisão do estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional. A China também levantou a questão da liquidação da Liga das Nações, discussão que não foi levada adiante em Dumbarton Oaks, uma vez que os EUA não eram membro da organização. O Reino Unido sugeriu deixar o tema das organizações regionais para o final das discussões, após a consideração dos aspectos gerais da nova organização internacional, declarando que todas as organizações regionais deveriam ser auxiliares, coerentes com a organização mundial e estar sob sua supervisão nos temas de segurança mundial (RUSSEL, 1958, 417-418, 472).

Para o Reino Unido, os arranjos regionais seriam mais úteis para questões de segurança que para propósitos políticos, por isso sugeriu que as previsões sobre o tema fossem incluídas na sessão de *enforcement*. Para os norte-americanos, os grupos regionais seriam eficientes para questões de resolução pacífica de conflitos, além de serem úteis na imposição da paz (*peace enforcement*). Concordou-se que os órgãos regionais deveriam

manter o Conselho informado de suas atividades de segurança. Os EUA defenderam que os grupos regionais não deveriam ter a iniciativa de ações de *enforcement*. As perspectivas britânica e norte-americana foram incluídas em uma seção separada das propostas, denominada VIII-C. O Conselho de Segurança deveria encorajar a resolução de conflitos locais por meio de órgãos regionais e usar esses órgãos, quando pertinente, para ações de *enforcement*. Os órgãos regionais, contudo, não poderiam agir sem autorização do Conselho e deveriam mantê-lo informado de suas atividades. A União Soviética, que participou da primeira parte das discussões de Dumbarton Oaks, não apresentou oposição. Na segunda parte, tampouco o fez a China – esta, no entanto, apelou para que fosse adotada uma proposta que postulava que o Conselho de Segurança aprovasse os arranjos regionais, para garantir sua conformidade com os propósitos da organização. Os Estados Unidos insistiram que o compromisso de manter o Conselho de Segurança informado sobre as atividades dos órgãos regionais seria suficiente (RUSSEL, 1958, 473).

O México preparou numerosas sugestões de mudanças. Boa parte delas foi adotada, e INMAN (1965, 220) resalta as seguintes: (i) qualquer nação sendo investigada pelo Conselho de Segurança teria o direito de ser ouvida na investigação; (ii) esclarecimento da relação entre organizações regionais e a organização mundial; (iii) incorporação de declaração relativa a direitos humanos, com um órgão executor correspondente; (iv) reafirmação de princípios de proteção e de desenvolvimento de povos dependentes, também com um órgão executor correspondente; (v) previsão de que um membro acusado de agressão não tivesse voto decisório; (vi) supressão de quaisquer limitações quanto à discussão de qualquer controvérsia internacional; (vii) estabelecimento do Conselho Social e Econômico como órgão essencial; (viii) as atividades da Liga das Nações deveriam ser assumidas por um órgão interino, estabelecido entre a Conferência de São Francisco e o primeiro encontro da nova Assembleia das Nações Unidas.

O Brasil também já havia preparado, ainda em 1944, uma série de observações relativas às propostas de Dumbarton Oaks, algumas delas plasmadas na Circular nº 21/8/11/44/Anexo único, entre as quais se destacam: (i) a necessidade de figurar, entre os princípios da futura Organização, “o do respeito e manutenção, por todos os seus membros, contra qualquer agressão externa, da integridade territorial e da independência política de cada um deles” (p. 1); (ii) a prescrição de que o Conselho de Segurança encaminhe as controvérsias à Corte de Justiça internacional ou a um tribunal de

arbitragem, a ser organizado de acordo com o Protocolo de Genebra de 1924; (iii) a indispensabilidade de um assento permanente para a América do Sul³⁸ junto ao Conselho de Segurança; (iv) a abstenção de interferência do Conselho de Segurança nas questões de interesse exclusivo dos grupos regionais, apenas se justificando intervenção na solução de questões que coloquem em perigo a paz em mais de um grupo regional; (v) a celebração do princípio da publicidade dos tratados (AHI, MRE, maço 42.931).

Em telegrama do dia 19 de janeiro de 1945, o encarregado de negócios dos Estados Unidos em Buenos Aires, Edward L. Reed, antevê possíveis dificuldades relativas à Argentina, sobretudo por não haver clareza quanto à confiabilidade da palavra de Perón, que supostamente havia afastado os ultranacionalistas simpáticos ao nazismo do poder. Com a expectativa de cumprimento, pela Argentina, dos compromissos a serem firmados em Chapultepec, os Estados Unidos ver-se-iam constrangidos a reconhecer o governo platino:

Recent events indicate that Perón is in full control of situation. He has to all appearances successfully defied the ultra Nationalists and has ousted Peluffo who dared to oppose him and seemed to have some support among the military. If Perón is to be believed, he got rid of Peluffo because latter was pro-Nazi. He has not even thought it worth while to answer Peluffo's contention that he resigned because of difference of opinion over when and how elections should be held. Measures already taken and others probably being contemplated can only be interpreted as last-minute drive by Farrell, Perón to impress American Governments before Foreign Ministers meet at Mexico City. In fact, it seems highly probable that Department should be prepared to face a situation in which the Farrell government can demonstrate an adequate if belated compliance with practically all important commitments and in which only lack of confidence in and unwillingness to deal with Farrell, Perón and Company can be adduced as the real reason for continued non-recognition. (FRUS, Diplomatic Papers, 1945, The American Republics, vol. IX, pp. 369-370).

Os latino-americanos, embora não simpatizassem com a postura argentina de inclinação não declarada ao nazismo, tinham preocupações quanto à divisão dos membros da União Pan Americana. Os Estados Unidos concordaram, então, em discutir a questão da Argentina, como último item de agenda, em Chapultepec. O resultado da reunião, como se verá, foi um documento com a proposta de que, se a Argentina declarasse guerra

³⁸ Possivelmente, para excluir, desde já, o México.

e aceitasse tanto a Declaração do México quanto a Ata de Chapultepec, os outros estados americanos a receberiam de volta e apoiariam sua adesão às Nações Unidas (INMAN, 1965, 218).

A confirmação da reunião a ser realizada no histórico Castelo de Chapultepec, na Cidade do México, gerou um grande debate interno no Departamento de Estado. Os integrantes da Divisão Internacional simpáticos à política dura de Hull, que representaram os EUA nas conferências de Dumbarton Oaks e estavam atualmente encarregados do planejamento da próxima Conferência de São Francisco, eram contra a Conferência do México. Leo Pasvolsky, assistente especial do Secretário de Estado para Organização Internacional, e Alger Hiss, secretário executivo em Dumbarton Oaks e indicado para ser secretário-geral em San Francisco, foram enfáticos ao afirmar que os acordos de segurança regional eram contrários ao conceito de Nações Unidas. Disseram que a Conferência do México ameaçaria o êxito da Conferência de São Francisco. Rockefeller discordou e, munido da aprovação de Roosevelt para a reunião, seguiu em frente. A partir de então, viu-se envolvido em rivalidades com internacionalistas como Hiss e Pasvolsky, diplomatas de carreira que menosprezavam o regionalista Rockefeller, pois o consideravam um amador. Rockefeller, por sua vez, não se conformava em ver que aqueles que controlavam em grande parte o Departamento de Estado pareciam despreocupados com a importância e com as realidades práticas das relações dos EUA com a América Latina. Em 2 de janeiro de 1945, Rockefeller apresentou ao presidente um memorando recomendando que os EUA seguissem uma política de acomodação da Argentina, se esse governo demonstrasse intenção de cumprir suas obrigações regionais e deixasse de ser uma ameaça à paz interamericana. Se a Argentina permanecesse recalcitrante, os EUA deveriam agir em conjunto com as outras nações do hemisfério para isolá-la diplomaticamente e dar garantias militares e econômicas a cada um de seus vizinhos (BALES, 1992, 171-173).

A expectativa de analistas e repórteres era de que o encontro fosse um fracasso. INMAN (1965, 212) relata que, a caminho do México, encontrou um especialista em relações panamericanas, que previa “*one of the greatest tragedies in inter-american history*”. No entanto, não foi o que ocorreu. Dias depois, ao consultar um jornalista mexicano do *Excelsior* sobre o andamento tranquilo da conferência, ouviu do interlocutor que

“Latin America has come to realize [...] that the United States dominates the Continent and there is no sense opposing it. The situation is something like that of Belgium, which tried to remain neutral and refused France’s protection through extension of the Maginot Line. The result was that Belgium lost her freedom to Germany. Latin America, without the United States to defend it, faces enormous danger. That is the reason why our ambassador Castillo Nájera has suggested to the Conference the organization of a permanent General Staff for the whole Continent.” (INMAN, 1956, 212).

Poucos dias antes da inauguração da Conferência de Chapultepec, a Argentina fez um protesto à Alemanha pelo tratamento dado aos diplomatas que, após o rompimento das relações, aguardavam sua repatriação. Pareceu ser uma oportunidade para cumprir as exigências que lhe eram impostas como condições para seu retorno à comunidade hemisférica. Entretanto, o rápido pedido de desculpas alemão tornou, mais uma vez, inviável uma declaração de guerra. O vice-presidente Perón fez vários apelos públicos aos Estados Unidos, declarando que nada seria melhor para a Argentina do que uma normalização das relações, mas que seria inoportuno fazer uma declaração de guerra desmotivada a uma nação derrotada; nenhum argentino aprovaria essa medida, e era improvável que houvesse futuras provocações alemãs (ESCUDE, 1982, 224-225).

A Argentina teve um papel singular na dinâmica hemisférica ao longo de toda a guerra. E foi também singularizada por isso. Para os latino-americanos, no entanto, ainda era importante mantê-la a seu lado, sobretudo em nome da unidade da região, diante de um momento também único na história, revelado nos momentos derradeiros do conflito na Europa – o sistema interamericano, da forma como funcionava, com o mínimo de igualdade entre os países, estava em risco. Para os Estados Unidos, com perspectiva de integrarem o Conselho de Segurança da futura organização mundial na condição de membros permanentes, talvez não estivesse clara, naquele momento, a limitação que seria imposta ao funcionamento do mecanismo regional.

Enquanto a Argentina esteve isolada do sistema interamericano, a América Latina se via excluída das negociações entabuladas pelos Estados Unidos junto às demais potências, para a constituição do pós-guerra. Não surpreende que as repúblicas latino-americanas desejassem reestabelecer a coesão regional, em favor da legitimidade de seu pleito.

Capítulo 3: O pulo do gafanhoto

O presente capítulo tratará da Conferência de Chapultepec, ou Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, e do período transcorrido até a Conferência de São Francisco. O encontro foi realizado, em 1945, em meio às tratativas para reorganização mundial no pós-II Guerra Mundial, embora o conflito ainda estivesse em curso. A América Latina, excluída das negociações de Dumbarton Oaks e não consultada pelos Estados Unidos, lidava também com a exclusão da Argentina do âmbito do sistema interamericano. O encontro configurava oportunidade para que a América Latina preparasse sua estratégia de integração à nova configuração mundial e resolvesse a peculiar situação da Argentina. Para os Estados Unidos, foi também a chance de apresentar um plano econômico, consubstanciado na Carta Econômica das Américas, que acabou sucumbindo diante de medidas nacionalistas, como as iniciativas de substituições de importações, que foram privilegiadas pelos países latino-americanos.

3.1. A Conferência de Chapultepec

A clumsy and mouth-filling phrase, hemispheric solidarity, is one definition of the object sought by the Inter-American Conference on War and Peace, called by the Pan American Union, which opens today at Mexico City. Actually, this is an effort by a group of diverse nations, speaking three major languages, governed by democratic forms but not always in democratic ways, to reach a common basis for action in matters that concern all or most of them. Because Argentina still pursues policies which estrange her from her neighbors the solidarity is not yet hemispheric. We may hope that if the decisions reached are reasonable it will become so. [...] Mexico City is the New World's dress rehearsal for the drama that will open at San Francisco at the end of April. An example of harmony, goodwill and patience there will help set the stage for good results at the larger gathering (New York Times, 21/02/1945, Arquivo da ONU, San Francisco Conference, S-0981-0001-03-00001, p. 35).

A primeira delimitação a se fazer, quanto à Conferência de Chapultepec, realizada de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, é em relação à sua natureza. O encontro é citado por Ezequiel Padilla, seu presidente, em artigo da *Foreign Affairs*, como uma das reuniões de consulta da II Guerra Mundial, ao lado dos encontros realizados em Panamá, Havana e Rio de Janeiro (PADILLA, 1954, 271). Embora não use a terminologia “reuniões de

consulta”, SEITENFUS (2012, 261-262) classifica a Conferência do México como uma das “reuniões extraordinárias” realizadas durante a Segunda Guerra Mundial, também ao lado daquelas realizadas no Panamá, em Havana e no Rio de Janeiro.

Já INMAN (1965, 211-212) afirma que “*the Mexico city meeting was not a consultation of Foreign Ministers, but a special conference of those American countries cooperating in the war effort*” – e foi esse o argumento para a não participação da Argentina e foi essa a justificativa sugerida pelo México para a realização do encontro nos moldes em que aconteceu.

Em palestra proferida na Escola Superior de Guerra, sobre o princípio das consultas no sistema panamericano, sem data, mas possivelmente no início da década de 1950, o embaixador Hildebrando Accioly também diferencia a Conferência do México das outras conferências regionais. Ele se refere às reuniões de Panamá, Havana e Rio de Janeiro como “Primeira”, “Segunda” e “Terceira” Reuniões de Consulta – respectivamente. Quanto à Conferência de Chapultepec, discorre:

Perto de terminar a grande conflagração mundial, ou seja de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, realizou-se na Cidade do México a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. Ao decidirem essa reunião, as Repúblicas Americanas tiveram em vista, primeiramente, procurar fórmulas de assistência tendentes a apressar a vitória dos Aliados, bem como preparar a integração do sistema regional panamericano na organização mundial projetada na Conferência de Dumbarton Oaks. Esses propósitos traziam implícita a necessidade do fortalecimento ou, melhor, da reestruturação política, econômica, social e cultural, da organização interamericana, que tão bons serviços já vinha prestando às nações do Novo Mundo (ACCIOLY, H.A.123.01.18, documento 03, pp. 07-08).

Ao sinalizar para a aceitação de uma reunião das repúblicas americanas, em reunião realizada aos 29 de dezembro de 1944, Nelson Rockefeller, então recém-nomeado subsecretário especial para a América Latina³⁹, afirma que aquele não seria um encontro típico do mecanismo interamericano:

³⁹ *Assistant Secretary of State for American Republic Affairs*, de 20 de dezembro de 1944, quando foi criado o cargo, a 17 de agosto de 1945. De acordo com o sítio eletrônico do Departamento de Estado, aos 20 de dezembro de 1944, o número de *Assistant Secretaries* foi aumentado de 4 para 6, após reorganização geral autorizada pelo Congresso. Pela primeira vez, foram designadas posições específicas a esses secretários. Rockefeller foi, portanto, o primeiro a assumir a função. Informações disponíveis em: <<https://history.state.gov/departmenthistory/people/principalofficers/assistant-secretary-for-western-hemisphere>>, acesso em 10 de fevereiro de 2022.

[...] He said that he wished to make it clear that this was not to be a conference per se of Foreign Ministers of the American Republics. He said that he believed that the subject of Argentina might be discussed at the conference after the other matters on the proposed agenda had been dealt with. Mr. Rockefeller concluded the meeting by saying that a further session would be called for an early date (FRUS, Diplomatic Papers, 1944, General, vol. I, p. 959).

SÁNCHEZ (2014, 120-121) coloca a Conferência de Chapultepec entre os encontros que teriam composto “a parte política”⁴⁰ da organização da nova ordem mundial do pós-guerra – ou seja, corrobora que não teria sido um encontro propriamente panamericano, no âmbito do mecanismo regional previamente estabelecido. Segundo o autor e diplomata mexicano, a parte política da ordem internacional do pós-guerra foi decidida pelas potências aliadas, reunidas em Washington, de 21 de agosto a 7 de outubro de 1944, na propriedade de Dumbarton Oaks. Lá, foram elaboradas as primeiras propostas de uma nova organização para substituir a da Liga das Nações, ideia que emergiu da Carta do Atlântico de 1941, da Conferência de Moscou de 1943 e da Conferência de Teerã de 1943. Na primeira parte da Conferência de Dumbarton Oaks, os Estados Unidos, a União Soviética e o Reino Unido trataram os problemas da guerra com a Alemanha; na segunda parte, os Estados Unidos, o Reino Unido e a China analisaram as questões da guerra contra o Japão. A Conferência foi relevante porque produziu o projeto que foi o ponto de partida para a Conferência das Nações Unidas, em São Francisco. A data da convocação da Conferência de São Francisco foi decidida na Conferência de Yalta, na Crimeia, realizada de 4 a 11 de fevereiro de 1945, entre Franklin D. Roosevelt, Winston Churchill e Joseph Stalin.

Os países americanos, por sua vez, convocados pelo México, reuniram-se no Castelo de Chapultepec, na Cidade do México, de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945 para analisar e coordenar suas posições. Na Conferência Interamericana sobre problemas da guerra e da paz, também conhecida como Conferência de Chapultepec ou Conferência do México, participaram todos os países americanos, com exceção da Argentina – país que tampouco participou da Conferência de Breton Woods (SÁNCHEZ, 2014, pp. 120-121).

⁴⁰ A parte econômica teria sido enfrentada no encontro de Bretton Woods, em julho de 1944, que deu origem ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial (SÁNCHEZ, 2014, p. 120).

A própria Organização dos Estados Americanos não lista a Conferência de Chapultepec entre as reuniões de consulta de ministros das Relações Exteriores, em seu sítio eletrônico⁴¹.

Segundo a interpretação de SÁNCHEZ (2014, 120), o encontro de Chapultepec teria sido uma espécie de preparação das repúblicas americanas para a Conferência de São Francisco. Os termos das instruções à delegação brasileira para a Conferência das Nações Unidas em São Francisco reforçam esse entendimento, que, já em seu segundo parágrafo, afirmam:

Os pontos de vista que o Brasil deverá sustentar nessa nova assembleia das nações já se acham, em grande parte, indicados nas ideias que defendeu na recente Conferência Interamericana do México. Essas ideias constam essencialmente do documento apresentado à segunda comissão da Conferência do México, sob o título de ‘Observações da Delegação do Brasil sobre o plano de Dumbarton Oaks’ (anexo nº 1) (Série Conferência de São Francisco. Cópia. Maço 42.877. Arquivo do Itamaraty em Brasília).

Cabe notar que a delegação norte-americana foi, de longe, aquela que levou maior número de representantes ao México. Constam 79 nomes do relato publicado pelo Departamento de Estado (UNITED STATES, 1946, 40-43). O México, que sediou o encontro, teve a segunda maior delegação, com 41 membros. A delegação brasileira, por sua vez, contou com 25 membros⁴², entre os quais o chanceler Pedro Leão Velloso, o embaixador brasileiro nos Estados Unidos Carlos Martins Pereira e Souza, e o embaixador Hildebrando Accioly.

Foram organizadas seis comissões de trabalho, para lidar com a amplitude dos temas levados à Cidade do México. A primeira comissão, sob a presidência do embaixador Pedro Leão Velloso, então ministro das Relações Exteriores, era responsável pela discussão de medidas para intensificar a cooperação no esforço de guerra; a segunda, sob a presidência de Edward R. Stettinius, secretário de Estado norte-americano, trataria do tema da organização mundial; a terceira, sob a presidência de Alberto Lleras Camargo,

⁴¹ O endereço eletrônico é: < <http://www.oas.org/consejo/meetings%20of%20consultation/minutes.asp>>, consultado em 03 de agosto de 2021.

⁴² Também compareceram João Carlos Vital, Pedro Calmon, Valentín Boucas, Armando de Arruda Pereira, Nestor Souto de Oliveira, José de Alencar Neto, José de Campos Mello, José Garibaldi Dantas, João Lyra Madeira, Romulo Barreto de Almeida, Octavio de Nascimento Brito, Henrique de Souza Gomes, Aguiinaldo Bolitreau Fragoso, Jaime de Barros Gomes, Martín Francisco Lafayette de Andrada, Henrique Rodrigues Valle, George Alvares Maciel, Paulo Campos de Oliveira, Humberto Gomes, Maria Luísa Accioly, Maria Lourdes Pimentel e Cora Lobo (UNITED STATES, 1946, p. 44).

então ministro das Relações Exteriores da Colômbia – futuro presidente daquele país e primeiro secretário-geral da futura Organização dos Estados Americanos (OEA) –, era a comissão responsável pelos temas relativos ao sistema interamericano; a quarta comissão, sob a presidência de Gustavo Cuervo Rubio, então ministro das Relações Exteriores de Cuba, ficou a cargo da discussão dos problemas econômicos e sociais do pós-guerra; a quinta comissão, sob a presidência de Manuel C. Gallagher, então ministro das Relações Exteriores do Peru, tratou de problemas econômicos da guerra e de transição; por fim, a sexta comissão, sob a presidência do ex-chanceler uruguaio Jacobo Varela⁴³, cuidou da coordenação e da redação das minutas.

INMAN (1965, 213) argumenta que o discurso do chanceler mexicano Ezequiel Padilla, no segundo dia do encontro, foi “profético”, porque apelava às pessoas comuns:

What does America expect of this Conference? The first thing it expects is practical resolutions, resolutions that relieve the misery, the helplessness of a great section of our masses, that satisfy the desire for permanent security and for a peace based on justice for all our peoples. If we emerge from this Assembly more united than ever, it must be because we know how to ennoble the solidarity of war confirmed by our devotion to liberty and the firm resolve of our peoples, and convert it into a solidarity of peace; a solidarity that considers the poverty of the people, its social instability, its malnutrition, its unemployment, wherever they occur in the Americas – whether in the far reaches of the Amazon or in the mines of Bolivia, in the plantations of Honduras or in the llanos of Venezuela – as inequities staining not only the life of the countries affected but the dignity of the whole of America. [...]”⁴⁴ (UNITED STATES, 1946, p. 7).

Segundo INMAN (1965, 213), embora questões relativas a soberania e arbitragem, à Doutrina Monroe, entre outras, estivessem longe de uma solução, o grande problema a emergir da situação de guerra foi o da qualidade de vida das pessoas comuns. Ainda segundo o autor, nenhum governo teria cumprido suas obrigações em relação a seus cidadãos por meio da mera garantia de direitos políticos, sem o atendimento de direitos imediatos à alimentação, ao trabalho e a um mínimo de possibilidade de vida

⁴³ O ministro de Relações Exteriores uruguaio, no período, era o ex-presidente José Serrato. Não resta claro o motivo de sua ausência.

⁴⁴ Discurso de Ezequiel Padilla, presidente do México e presidente da Conferência de Chapultepec, aos 22 de fevereiro de 1945, conforme consta do relatório da delegação dos Estados Unidos (UNITED STATES, 1946, p. 7).

digna. Não havia qualquer previsão em relação a essas questões nos planos de Dumbarton Oaks, mas elas tornaram-se centrais em Chapultepec e São Francisco.

As resoluções da Conferência de Chapultepec cobriram, assim, temas econômicos, sociais e humanitários, evidenciando o interesse das repúblicas americanas nos desenvolvimentos do pós-guerra. Também foram uma prévia das atividades de muitas delegações latino-americanas em São Francisco, dedicadas a esses aspectos da organização mundial. No México, a maior parte das resoluções sobre esses temas estava expressa em termos de problemas especiais hemisféricos no pós-guerra, sem ligação direta com a agenda mundial. Eram reflexo das preocupações latino-americanas com problemas que ameaçavam os prováveis deslocamentos econômicos do período de transição, bem como um interesse mais permanente nas medidas de desenvolvimento industrial (RUSSEL, 1958, 567-568).

Enumeram-se as resoluções aprovadas pela Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, que ilustram essa diversidade de temas:

- I) Homenagem a Benito Juarez;
- II) Convite aos membros do poder legislativo mexicano;
- III) Convite à imprensa;
- IV) Constituição de um órgão militar permanente;
- V) Controle de armamentos;
- VI) Crimes de guerra;
- VII) Eliminação de centros de influência subversiva e prevenção contra a admissão de deportados e propagandistas perigosos;
- VIII) Assistência recíproca e solidariedade americana;
- IX) Reorganização, consolidação e fortalecimento do sistema interamericano;
- X) Homenagem ao doutor Leo S. Rowe;
- XI) Declaração do México;
- XII) Reafirmação dos princípios da Carta do Atlântico;
- XIII) Incorporação do direito internacional nas legislações nacionais;
- XIV) Cooperação econômica no prosseguimento da guerra;
- XV) Aplicação de medidas sobre o controle de preços durante a fase da guerra;
- XVI) Renovação de aparelhamentos mecânicos;
- XVII) Medidas preparatórias no tocante à Conferência Econômica de Washington;
- XVIII) Modificação da Resolução V da Terceira Reunião de Consulta;
- XIX) Controle de bens em mãos do inimigo;

- XX) Controle econômico durante a fase da guerra e o período de transição;
- XXI) Reajustamento econômico do hemisfério durante o período de transição;
- XXII) Homenagem ao Canadá;
- XXIII) Voto de reconhecimento e aplauso aos membros da Comissão Jurídica Interamericana;
- XXIV) Conteúdo das declarações, recomendações e outros atos análogos das conferências e reuniões de consulta interamericanas;
- XXV) Reorganização dos órgãos de codificação do direito internacional público;
- XXVI) Delitos de agressão contra as repúblicas americanas;
- XXVII) Liberdade de informação;
- XXVIII) Direitos da mulher na América;
- XXIX) Revisão de compêndios escolares;
- XXX) Sobre o estabelecimento de uma organização internacional geral;
- XXXI) Cooperação da mulher nas reuniões interamericanas;
- XXXII) Funcionamento da Comissão Jurídica Interamericana;
- XXXIII) Aperfeiçoamento da cooperação dos órgãos interamericanos;
- XXXIV) Abolição do reconhecimento de governos de fato;
- XXXV) Comissão interamericana de assuntos sociais e econômicos;
- XXXVI) Coordenação dos acordos interamericanos de paz;
- XXXVII) Organização de um instituto panamericano de educação;
- XXXVIII) Defesa e preservação da democracia na América;
- XXXIX) Sistema interamericano de paz;
- XL) Proteção internacional aos direitos essenciais do homem;
- XLI) Discriminação racial;
- XLII) Imigração no pós-guerra;
- XLIII) Orientação pacífica dos povos americanos;
- XLIV) Intensificação de relações culturais e orientação pacífica;
- XLV) Segurança sanitária;
- XLVI) Venda e distribuição de produtos primários;
- XLVII) Medidas para evitar o desemprego;
- XLVIII) Transporte interamericano;
- XLIX) Trabalho da comissão de fomento interamericano;
- L) Fomento industrial;
- LI) Estatuto Econômico das Américas;

- LII) Intercâmbio de informações sobre medidas de controle econômico;
- LIII) Reunião das autoridades monetárias;
- LIV) Beneficiamento de produtos primários;
- LV) Estatuto da mulher e da criança;
- LVI) Questões sociais;
- LVII) Cooperação interamericana em prol das crianças europeias;
- LVIII) Declaração de princípios sociais da América;
- LIX) Sobre a comunicação dirigida pelo governo argentino à União Panamericana;
- LX) Perseguição aos judeus; e, por fim,
- LXI) Voto de agradecimento.

Não há novidade, como se sabe, pelo histórico das conferências continentais, na multitude de temas tratados entre esses países. Há, sim, novidade em que essa amplitude temática tenha sido objeto de um encontro que não era tipicamente panamericano e que serviu como uma espécie de ensaio para a Conferência de São Francisco. O interamericanismo traria consigo para o foro mundial, portanto, não só os métodos e princípios praticados e estabelecidos ao longo das décadas anteriores, mas também as preocupações substantivas manifestadas regionalmente.

Stettinius foi de Yalta ao México, onde presidiu a delegação dos Estados Unidos, ao lado de Nelson Rockefeller, como delegado alterno. Rockefeller, na verdade, exerceu mais influência, uma vez que Stettinius havia estado ocupado com os temas de Yalta e com a situação na Europa (DeGaulle recusava-se a endossar as propostas de Dumbarton Oaks) e estava interessado em alcançar um entendimento comum, em apoio à Carta mundial. Em Yalta, havia surgido a questão da elegibilidade dos seis latino-americanos associados (Chile, Equador, Peru, Paraguai, Venezuela e Uruguai) para comparecerem à Conferência das Nações Unidas, o que preocupava os Estados Unidos. O endosso interamericano às propostas de Dumbarton Oaks dificilmente aconteceria caso os seis fossem excluídos da lista de convidados a São Francisco. Dessa forma, o Departamento de Estado empreendeu esforços para que os governos latino-americanos declarassem guerra até o dia 1 de março, e todos os associados do hemisfério ocidental foram devidamente qualificados a tempo⁴⁵ de serem convidados para a Conferência das Nações Unidas (RUSSEL, 1958, 555-556; STETTINIUS, 1975, 269; BALES, 1992, 180-181).

⁴⁵ Chile, Equador, Paraguai e Peru, em 14 de fevereiro; Venezuela, em 20 de fevereiro; e Uruguai, em 24 de fevereiro.

Após longo relato referente à Conferência de Yalta, Stettinius delineou o que seriam as políticas do pós-guerra a serem implementadas pelos Estados Unidos, ressaltando o apoio à Política da Boa Vizinhança e a importância da continuidade da cooperação interamericana:

The United States intends to propose and support measures for closer cooperation among us in public health, nutrition and food supply, labor, education, science, freedom of information, transportation, and in economic development, including industrialization and the modernization of agriculture. (UNITED STATES, 1946, 8).

ESCUDE (1982, 255) conta que a conferência começou com um forte impulso latino-americano, liderado pelo Paraguai e pela Colômbia, para tratar imediatamente da questão argentina. O diário de STETTINIUS (1975, 268) também menciona questionamento levantado por delegado cubano e manifestação de Padilla quanto à coesão dos latino-americanos em favor da discussão do caso argentino, em anotação do dia 21 de fevereiro de 1945:

The delegate for Cuba at once mentioned postponement by the Pan American Union of the meeting requested by Argentina. The Paraguayan delegate added that his government believed a preferential place should be given for discussion of the Argentine situation, pointing out that Pan American procedure provided for consultation among the republics on all important matters. Padilla commented that all the participating republics agreed the Argentine question should be discussed fully and frankly (STETTINIUS, 1975, 268).

Rockefeller e Stettinius decidiram que a única maneira de evitar uma revolta seria estabelecer os termos pelos quais a Argentina poderia ser reincorporada. Stettinius enviou uma mensagem a Roosevelt pedindo permissão para implementar a mudança de política. Ele observou que (i) a situação começaria a se deteriorar antes do fim da Conferência e representaria um perigo para a unidade hemisférica; (ii) Perón provavelmente continuaria a ser um fator na política argentina, quer os Estados Unidos gostassem, quer não; e (iii) com exceção do período de 1943 a 1945, a relação Argentina-Eixo foi fruto mais de um sentimento emocional do povo e do governo americanos do que de evidências substantivas de que tivesse havido ajuda real ao inimigo (ESCUDE, 1982, 225).

Stettinius talvez tenha frustrado a linha editorial do jornal *The New York Times*, que parecia simpática ao estilo de Cordell Hull:

Former Secretary of State Hull, with President Roosevelt's backing, set the example of neighborliness at former conferences. Secretary Stettinius, reaching Mexico City yesterday from Brazil on his way back from Yalta, may confidently be expected to carry on the same policy. It might be an unhealthy sign if no differences of opinion were expressed on secondary matters. (New York Times, 21/02/1945, Arquivo da ONU, San Francisco Conference, S-0981-0001-03-00001, p. 35) (Grifo nosso).

Com a aprovação de Roosevelt ao pedido de Stettinius, no sentido de flexibilizar a política rígida de isolamento do país platino, os Estados Unidos cooperaram na transmissão oficial da Conferência à Argentina dos termos sob os quais poderia ser representada na Cidade do México. Era exigido que o regime cedesse o poder à Suprema Corte argentina até que se realizassem eleições livres e imediata declaração de guerra às nações do Eixo (BALES, 1992, 182).

No final da segunda semana da conferência, a Argentina anunciou que não cumpriria os requisitos estabelecidos para sua admissão à reunião. Perón, então governando do cargo de vice-presidente, ainda não se sentia forte o suficiente para mover-se contra as simpatias fascistas que persistiam entre muitos oficiais do exército argentino. A resposta unânime da conferência foi a Resolução LIX, que exortava a Argentina a reverter sua política para que ela pudesse aderir às decisões da conferência. Foi explicitado que a Argentina teria que declarar guerra ao Eixo e aderir às várias resoluções aprovadas na conferência do México, particularmente à Ata de Chapultepec. A conferência tratou do problema sem encontrar uma resposta definitiva, mas apontou o caminho para a Argentina voltar à aliança hemisférica, reservando o direito de um julgamento posterior sobre o cumprimento de sua parte no acordo. Se a Argentina reorientasse suas políticas, provavelmente seria convidada a voltar ao sistema americano e a ingressar nas Nações Unidas (BALES, 1992, 191-192). Nos termos do documento original:

LIX - SOBRE A COMUNICAÇÃO DIRIGIDA PELO GOVERNO ARGENTINO À UNIÃO PANAMERICANA
A Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz,
Levando em conta o texto da comunicação dirigida pelo Governo Argentino à União Panamericana, e
CONSIDERANDO:

I. Que a Conferência foi convocada com o objetivo de adotar medidas destinadas a intensificar o esforço bélico das Nações Americanas unidas contra a Alemanha e o Japão, bem como para procurar o fortalecimento da sua soberania política e econômica e da sua cooperação e segurança, e

II. Que as circunstâncias que existiam antes da reunião não sofreram nenhuma modificação que teria justificado a Conferência a tomar a iniciativa no sentido de restabelecer, como são seus melhores desejos, a unanimidade dos vinte e um Estados no que se refere à política de solidariedade que foi fortalecida durante as deliberações da Conferência,

RESOLVE:

1. Deplorar que a Nação Argentina não tenha considerado possível até aqui tomar as medidas que lhe teriam permitido tomar parte na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, com as conclusões da qual se consolida e se estende o princípio da solidariedade do Hemisfério contra toda agressão.

2. Reconhecer que a Unidade dos povos da América é indivisível e que a Nação Argentina é e tem sido sempre parte integrante da União das Repúblicas Americanas.

3. Formular os seus votos para que a Nação Argentina possa encontrar-se em condições de exprimir o seu acordo e adesão aos princípios e declarações resultantes da Conferência do México, os quais enriquecem o patrimônio jurídico e político do Continente e engrandecem o direito público americano para o qual, em tantas ocasiões, tem dado a Argentina contribuição notável.

4. Renovar a declaração de que, tal como se estabeleceu em Havana, se ampliou e fortaleceu no "Ato de Chapultepec", e se demonstrou na associação das Repúblicas Americanas, na qualidade de membros das Nações Unidas, considera a Conferência que uma completa solidariedade e uma política comum entre os Estados Americanos, em face às ameaças ou atos de agressão de qualquer Estado a um Estado Americano, são essenciais à segurança e à paz do Continente.

5. Declarar que a Conferência espera que a Nação Argentina venha a cooperar com as demais nações americanas identificando-se à política comum que estas perseguem, e orientando a sua própria política até alcançar a sua incorporação às Nações Unidas como signatária da Declaração Conjunta formulada pelas mesmas.

6. Declarar que a Ata Final da Conferência fica aberta à adesão da Nação Argentina, sempre de acordo com o critério adotado nesta resolução, e autorizar o Excelentíssimo Senhor Licenciado Ezequiel Padilla, Presidente da Conferência, a comunicar ao Governo Argentino, por intermédio da União Panamericana, as resoluções desta Assembleia (BRASIL, 1945, pp. 145-146).

Para além da questão da Argentina, INMAN (1965, 215) relata que um dos debates mais candentes da Conferência aconteceu entre os representantes do México e dos Estados Unidos, em torno de tarifas. Os Estados Unidos propuseram o estabelecimento de um acordo para baixar barreiras tarifárias, como parte do programa econômico interamericano para o período pós-guerra, o que gerou oposição de grupos de interesse mexicanos, sob o argumento de que os próprios Estados Unidos teriam dependido de barreiras tarifárias para proteger sua indústria nascente. Acordou-se na realização de uma reunião específica para tratamento do tema, que foi marcada e remarcada durante anos, vindo a acontecer apenas em 1957, no Rio de Janeiro.

Embora a prosperidade econômica para o hemisfério fosse supostamente o objetivo comum, havia diferenças básicas entre os Estados Unidos e os latino-americanos sobre como cumpri-lo. Os Estados Unidos queriam livre comércio hemisférico e tarifas baixas para facilitar a importação e a exportação de seus produtos manufaturados e de matérias-primas latino-americanas. Os latino-americanos queriam ajuda dos EUA para industrialização e desenvolvimento. Ficaram satisfeitos quando os Estados Unidos finalmente reconheceram sua responsabilidade de promover uma transição ordenada da vida econômica das Américas, da guerra para os tempos de paz. O secretário de Estado Adjunto Will Clayton, representando os EUA em questões econômicas, prometeu que, depois da guerra, os EUA tentariam manter as compras de matérias-primas em níveis elevados ou, se isso não fosse possível, ofereceria assistência, cuja natureza não foi especificada, ao país afetado, para ajudá-lo a diversificar sua economia (BALES, 1992, 188-189).

Ainda assim, chegou-se a acordar uma Carta Econômica das Américas (ou Estatuto Econômico das Américas, Resolução LI), da qual constavam compromissos de cooperação intercontinental, com os objetivos de (i) dar continuidade à mobilização de recursos econômicos até a vitória final no esforço de guerra, (ii) conseguir uma transição econômica ordenada do estado de guerra para condições de paz, com ação conjunta visando à manutenção da estabilidade financeira das repúblicas americanas, e (iii) estabelecer uma base construtiva para o desenvolvimento sadio das Américas, por meio do aproveitamento de recursos naturais, industrialização, melhoria da malha de transportes, modernização da agricultura, desenvolvimento de redes de eletricidade e de obras públicas, além do encorajar o investimento privado, a capacidade administrativa e as habilidades técnicas, e a melhoria das condições de emprego e trabalho (UNITED STATES, 1946, pp. 121-122, tradução livre).

O documento baseava-se em minuta trazida pelos EUA, reiterando suas posições em relação a políticas econômicas internacionais. Também incluía princípios econômicos proclamados em conferências interamericanas anteriores. O preâmbulo fazia referência aos crescentes níveis de liberdade econômica e de qualidade de vida como as bases para um programa econômico positivo, para encorajar a produção e o emprego no hemisfério. Os objetivos eram acompanhados de 10 princípios, que cobriam a maior parte dos propósitos de política econômica desenvolvidos pelos EUA por meio dos acordos de *lend-lease* e de outros acordos econômicos internacionais:

(1) Expanding trade and investment to encourage higher living standards; (2) equality of access to trade, raw materials, and "producers'" goods; (3) and (4) international co-operative efforts to reduce trade barriers, promote currency stabilization and investment, and prevent restrictive cartel practices; (5) elimination of excessive economic nationalism as reflected in import restrictions and the dumping of surpluses; (6) just and equitable treatment for foreign capital and enterprise; (7) endorsement of United Nations financial and agricultural agencies; (8) promotion of private enterprise and economic development; (9) international action to facilitate distribution of burdensome surpluses of primary products; and (10) realization of objectives declared by the International Labour Conference of 1944 (RUSSEL, 1958, 568).

MOURA (2012, 160-161) afirma que a Carta Econômica tentava conciliar posições muito diferentes. A delegação dos EUA fez promessas moderadas de assistência aos países latino-americanos para que estes pudessem manter suas vendas de matérias-primas em níveis de durante a guerra. Não obstante, considerada em sua totalidade, a Carta Econômica pode ser considerada uma reafirmação dos princípios da Carta do Atlântico, e previa a aceitação dos princípios de Bretton Woods e de outros acordos internacionais semelhantes.

INMAN (1965, 214) lamenta que o ideal de cooperação econômica se tenha desfeito em meio aos nacionalismos após o final da guerra, mas ressalta a importância de mantê-los na memória, para cobrar os responsáveis pela formulação de futuros programas. Esses ideais ficaram plasmados nos princípios da Declaração do México (Resolução XI), aprovada por unanimidade pela Conferência, na sessão plenária de 6 de março de 1945. Tratou-se de uma declaração dos princípios essenciais que deveriam reger as relações entre os estados da comunidade americana. O texto enfatizou os direitos do

indivíduo e as obrigações sociais dos estados, ao declarar que os interesses da comunidade devem ser harmonizados com os direitos do indivíduo. A Declaração do México também afirma que a educação e o bem-estar material são indispensáveis para o desenvolvimento da democracia e que a colaboração econômica é essencial para a prosperidade comum das nações americanas (BALES, 1992, 187-188).

Para SÁNCHEZ (2014, 121), a Declaração do México foi o documento mais importante da Conferência, por conter os 17 princípios básicos da comunidade americana, entre eles, o de que uma agressão a um estado americano constitui agressão a todos os estados do continente, o qual deu origem ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). A íntegra da Declaração é a seguinte:

DECLARAÇÃO DO MÉXICO

Os Estados da América, por intermédio dos seus Delegados plenipotenciários reunidos na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz,

DECLARAM:

A Comunidade Americana mantém os seguintes princípios essenciais como as normas diretrizes das relações entre os Estados que a compõem:

1. O Direito Internacional é norma de conduta para todos os Estados.
2. Os Estados são juridicamente iguais.
3. Cada Estado é livre e soberano e nenhum poderá intervir nos assuntos internos ou externos de outro.
4. O território dos Estados Americanos é inviolável e é também imutável, exceto no caso de acordos pacíficos.
5. Os Estados Americanos não reconhecem a validade da conquista territorial.
6. É missão dos Estados Americanos conservar a paz e manter as melhores relações possíveis com todos os Estados.
7. Os conflitos entre os Estados serão unicamente solucionados por meios pacíficos.
8. Proscreeve-se a guerra de agressão sob qualquer de suas formas.
9. A agressão a um Estado Americano constitui uma agressão a todos os Estados da América.
10. Os Estados Americanos são solidários em suas aspirações e interesses comuns.
11. Os Estados Americanos reiteram a sua fervorosa adesão aos princípios democráticos, que consideram essenciais à paz da América.
12. A finalidade do Estado é a felicidade do ser humano dentro da sociedade. Os interesses da coletividade e os direitos do indivíduo devem ser harmonizados. O homem americano não concebe viver sem justiça, nem tão pouco viver sem liberdade.

13. Entre os direitos do homem figura, em primeiro lugar, o da igualdade de oportunidades para gozar de todos os bens espirituais e materiais oferecidos pela nossa civilização, mediante o exercício lícito de sua atividade, indústria e talento.

14. A educação e o bem-estar material são indispensáveis ao desenvolvimento da democracia.

15. A colaboração econômica é essencial à prosperidade comum das nações americanas. A miséria de qualquer dos seus povos, quer sob a forma de pobreza, de desnutrição ou de insalubridade, afeta cada um e por conseguinte todos em conjunto.

16. Os Estados Americanos consideram necessária a justa coordenação de todos os interesses a fim de criar uma economia de abundância, na qual se aproveitem os recursos naturais e o trabalho humano, com o objetivo de elevar as condições de vida de todos os povos do Continente.

17. A Comunidade Interamericana está ao serviço dos ideais de cooperação universal (BRASIL, 1945, pp. 90-91).

A eleição de Stettinius para a presidência da Segunda Comissão, sobre Organização Mundial, sinalizava a importância que ele mesmo atribuía ao tema. Os EUA buscaram uma resolução em apoio às propostas de Dumbarton Oaks, com referência ao sistema interamericano como um arranjo regional operacional. Também propuseram o planejamento de ajustes complementares ao mecanismo interamericano existente, para que o sistema pudesse lidar com a resolução pacífica de controvérsias no hemisfério e, sob autorização da instituição mundial, pudesse aceitar responsabilidade inicial para a imposição (*enforcing*) da paz (RUSSEL, 1958, 557-558).

SÁNCHEZ (2014, p. 121) avalia que a Conferência de Chapultepec confirmou o fim do tradicional isolacionismo norte-americano. Os EUA se tornariam o principal ator da política mundial, com uma clara vocação universalista na defesa de seus interesses em uma nova era, o que significava que o pensamento panamericano se aproximava do fim. Os países latino-americanos, por outro lado, queriam que a democracia política fosse acompanhada por uma democracia econômica que ajudasse a superar o subdesenvolvimento. Já RUSSEL (1958, 556-557) afirma que o fortalecimento futuro do sistema interamericano era um interesse crucial dos EUA e ilustra que essa preocupação se materializou na forma de uma minuta de resolução, autorizando que a próxima conferência interamericana regular tomasse as medidas necessárias para a reorganização do sistema regional, em consonância com os princípios e propósitos da nova organização mundial. Como a conferência interamericana então prevista teria lugar após o encontro

de São Francisco, seria mais fácil adequar a reorganização do sistema regional ao quadro legal da organização mundial.

MOURA (2012, 159), por sua vez, pondera que a Conferência de Chapultepec apresentou aos Estados Unidos um dilema: os países latino-americanos eram partidários de uma política regional de segurança, enquanto as grandes potências sublinhavam a necessidade de que a nova organização tivesse caráter mundial. O hemisfério americano havia apoiado o esforço de guerra dos Estados Unidos, mas, agora, era possível que o fortalecimento de uma organização regional significasse o enfraquecimento da organização mundial. Além disso, eventual ênfase no regionalismo poderia incentivar o surgimento de sistemas semelhantes, por exemplo, na União Soviética, que poderiam significar desafios futuros.

Diferentemente de Hull, Stettinius nunca havia assumido uma posição forte de uma forma ou de outra na questão sobre regionalismo e internacionalismo (ou globalismo), e sua indecisão continuou na Cidade do México. Dois outros membros influentes da delegação dos EUA, o democrata texano Tom Connally, presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado, e o republicano de Vermont Warren Austin, republicano sênior nesse mesmo comitê, inicialmente avaliavam que a proposta regional seria impraticável por motivos constitucionais e porque o Congresso jamais concordaria em ceder o direito dos Estados Unidos de usar força militar unilateralmente. Rockefeller relatou a Connally e Austin os detalhes da reunião de Eduardo Santos com Roosevelt e o compromisso do presidente com um pacto de segurança regional. Os delegados latino-americanos, por sua vez, questionaram se a Doutrina Monroe não estava mais em vigor. Ouvir os latino-americanos argumentando a favor da Doutrina Monroe talvez tenha causado estranheza, mas os vizinhos não desejavam retornar à Doutrina Monroe intervencionista, sob o corolário Roosevelt, e sim um compromisso com a segurança do hemisfério ocidental. Connally e Austin eventualmente passaram a simpatizar com o ponto de vista regional (BALES, 1992, 184-185).

Brasil e México, como se viu, prepararam várias sugestões de alteração do texto, ainda que houvesse algum grau de resignação quanto à possibilidade de que fossem acatadas. Com apoio do chanceler mexicano, os EUA conseguiram superar resistências latino-americanas e obter aprovação da conferência para as decisões de Dumbarton Oaks, mesmo diante dos protestos relativos ao desequilíbrio de poder entre as potências e estados menores na futura organização mundial. Outros governos latino-americanos também queriam instituir mudanças às propostas de Dumbarton Oaks, mesmo diante das

limitações. Os representantes latino-americanos insistiram na inclusão, em eventual resolução, de uma lista com alterações específicas, em relação às quais havia consenso para o apoio regional. Os EUA sugeriram uma síntese de perspectivas latino-americanas à parte, a ser apresentada às Nações Unidas independentemente de uma resolução de apoio às propostas de Dumbarton Oaks – o que não vingou (RUSSEL, 1958, 558; MOURA, 2012, 159). A saída foi apresentar, na Resolução XXX, uma lista de sugestões das repúblicas que não participaram das conversas de Dumbarton Oaks – ou seja, todas menos os EUA –, que contribuiriam para aperfeiçoar as propostas:

- a) Aspiração à universalidade como um ideal a que deve tender a Organização no futuro;
- b) Conveniência de ampliar e precisar a enumeração dos princípios e fins da Organização;
- c) Conveniência de ampliar e precisar as atribuições da Assembleia Geral a fim de tornar a sua ação efetiva como o órgão plenamente representativo da comunidade internacional, harmonizando-se com a aludida ampliação as atribuições do Conselho de Segurança;
- d) Conveniência de estender a jurisdição e competência do Tribunal ou Corte Internacional de Justiça;
- e) Conveniência de criar um órgão internacional especialmente encarregado de promover a cooperação intelectual e moral entre os povos;
- f) Conveniência de dirimir as controvérsias e questões de caráter interamericano de acordo com os métodos e processos interamericanos, e sempre em harmonia com os da Organização Internacional Geral;
- g) Conveniência de conceder representação adequada à América Latina no Conselho de Segurança (MRE, 1945, p. 115).

A Resolução XXX também incluiu uma declaração geral de intenções de cooperar no estabelecimento da organização mundial, tendo como base as propostas de Dumbarton Oaks. Adicionalmente, previa que perspectivas, comentários e sugestões dos diferentes governos participantes deveriam ser transmitidos às outras Nações Unidas convidadas para a Conferência de São Francisco, para sua consideração. Por fim, os signatários reconheciam total liberdade dos estados soberanos para apresentarem todos os pontos de vista que considerassem pertinentes em São Francisco. Ou seja, não estariam comprometidos com uma apresentação em bloco, em respeito às soberanias nacionais (RUSSEL, 1958, 559), nos seguintes termos:

Os Governos signatários da presente Resolução, conservam a liberdade plena de apresentar e defender na Conferência de São Francisco, na qualidade de representantes que são de Estados soberanos, todos os pontos de vista que considerem pertinentes, muitos dos quais já se encontram nos referidos documentos anexos (BRASIL, 1945, p. 115).

Ao final do encontro da comissão sobre organização mundial, Stettinius informou que, exatamente naquele momento, os convites para a Conferência de São Francisco estavam sendo enviados aos membros das Nações Unidas. Esclareceu que, em Yalta, a regra de votação no Conselho de Segurança havia sido alterada em relação à proposta original de Dumbarton Oaks. A proposta original permitia que os cinco grandes (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China) tomassem esse tipo de decisão, ao passo que a nova proposta, entabulada em Yalta, permitiria que a maioria de 7, entre 12 membros, decidisse as questões relativas ao Conselho de Segurança (INMAN, 1965, 216).

As declarações de Stettinius, sobretudo a confirmação da realização da Conferência de São Francisco – o que até então não era algo dado como certo –, foram recebidas com entusiasmo pelo chanceler mexicano. INMAN (1965) descreve a situação:

The United States had about-faced on a hundred and fifty years of history. Bolívar invited her to join a League of Nations in 1826. But her delegates never reached that Conference. Wilson had begged her to join a League which he himself had inspired. She rejected all his pleas and crucified one of her greatest leaders in the process. Later, she voted against membership in the World Court. She consistently blocked giving political power to the Pan American Union. Now the policy of a century and a half was changing, and the most powerful nation on earth announced that she was ready to cooperate in the creation of a World Organization for Peace. (INMAN, 1965, p. 217)

O problema da coordenação entre o sistema regional e a organização mundial foi mais presente na Terceira Comissão, que tratava do sistema interamericano, do que na Segunda Comissão, focada na organização mundial. A Terceira Comissão, por sua vez, foi dividida em três comitês: (i) um dedicado a questões de solidariedade e segurança, (ii) outro encarregado do estudo dos projetos de organização interamericana, e (iii) um terceiro incumbido dos projetos que não coubessem nos dois primeiros casos (BRASIL, 1945, 26).

No que concerne ao 1º comitê, foram apresentados inicialmente três projetos: dois de declarações de princípios, propostos por Brasil e Colômbia; e um projeto de tratado, proposto pelo Uruguai. Trabalhando-se sobre o texto brasileiro, em conjunto com trechos da proposta colombiana e sugestões norte-americanas, chegou-se inicialmente a um documento denominado “Declaração de Chapultepec”. O texto foi submetido ao plenário da Comissão aos 27 de fevereiro, mas não foi aprovado. (BRASIL, 1945, 28).

As propostas para melhoria e fortalecimento do sistema interamericano elaboradas pelos EUA tinham a intenção de preparar um documento para adoção pela próxima conferência regular de estados americanos, para revisar procedimentos e o mecanismo regional. Os norte-americanos propuseram diversas medidas com o objetivo de estabelecer um sistema regional mais formalizado, dentro do quadro das Nações Unidas. Os latino-americanos, entretanto, propugnavam uma reorganização mais radical, para lidar com problemas de segurança regional de maneira independente da organização mundial (RUSSEL, 1958, 559).

A Colômbia propôs uma minuta de resolução que estendia os termos da Declaração de Havana: um ato de agressão cometido por qualquer estado, incluindo um estado americano, contra outro seria considerado um ato contra todos eles. O termo agressão seria definido, como foi em Havana, para incluir qualquer atentado contra a integridade e a inviolabilidade do território, a soberania ou a independência política de um estado americano. O Uruguai propôs um pacto pelo qual todos os estados americanos renunciariam ao uso da força na resolução de disputas, exceto em caso de legítima defesa ou resistência coletiva, conforme previsão específica. Essas e outras propostas foram apresentadas com alguma celeridade, apenas em espanhol (RUSSEL, 1958, 559-561).

A redação mais contundente dividiu as opiniões da delegação norte-americana, que havia trazido proposições mais modestas. Os EUA ficaram aparentemente surpresos com a mudança de postura latino-americana, já que a região historicamente tinha suspeitas, e agora parecia disposta a participar ativamente da Doutrina Monroe. Aventou-se temor⁴⁶ quanto a uma agressão argentina, por trás da proposta uruguaia, por exemplo. A nova postura foi bem recebida pelos norte-americanos, mas, ao mesmo tempo, temia-se resistência do Senado norte-americano em aprovar um sistema que dependesse tanto das forças militares dos EUA. Ademais, eram grandes as probabilidades de o acordo regional chegar ao Senado junto com a nova Carta das Nações Unidas, podendo gerar

⁴⁶ Possivelmente compartilhado pelo Brasil.

confusão quanto aos poderes dos dois sistemas. Dois dos delegados norte-americanos queriam que a questão fosse suspensa, para deliberação em São Francisco, mas o chanceler colombiano, Alberto Lleras Camargo, insistiu na liderança do continente americano, que deveria apresentar-se, em São Francisco, já com a proposta de um arranjo regional forte. Camargo argumentou, ainda, que, enquanto, no resto do mundo, a ideia de uma organização internacional era apenas teórica, havia, na América, uma organização internacional real (INMAN, 1965, 216; RUSSEL, 1958, 561-563).

Foram realizadas novas negociações, que resultaram no acréscimo de sugestões do senador Connally, dos Estados Unidos. Foi neste momento que foi incluída a recomendação de futura celebração de um tratado interamericano contra ameaças e atos de agressão, após o fim da guerra. O adiamento de quaisquer compromissos concretos foi uma vitória dos “globalistas” norte-americanos. Acrescentou-se, ainda, a afirmação de que a declaração e a recomendação previstas estabeleciam um acordo regional para manutenção da paz e da segurança no hemisfério. O conjunto do acordo ficou conhecido como “Ata de Chapultepec” (Resolução VIII), e o documento foi aprovado por unanimidade pela Terceira Comissão aos 3 de março de 1945. A Ata de Chapultepec restabeleceu o direito de intervenção multilateral em assuntos internos dos países latino-americanos e, ainda que fosse dirigida ao militarismo argentino, acabava garantindo a unidade do sistema interamericano sob hegemonia dos Estados Unidos (BRASIL, 1945, 28; MOURA, 2012, 159-160).

MORGENFELD (2011, 332-333) argumenta que, para os EUA, era fundamental argumentar em favor da necessidade de um sistema militar e de defesa continental que estivesse sob seu domínio, impondo a subordinação militar dos países latino-americanos. De toda forma, com a Ata de Chapultepec, estava firmada a base do pacto militar que viria a consolidar-se em 1947, com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

Outra preocupação norte-americana era quanto à repercussão de um sistema de segurança regional autônomo, caso fosse permitido pela Carta das Nações Unidas, em outras regiões do mundo. Já preocupados quanto às atitudes soviéticas em relação à Polônia e aos Balcãs, os norte-americanos não queriam abrir um precedente por meio do qual a União Soviética pudesse reclamar a não intervenção do Conselho de Segurança em questões da Europa Oriental. Do mesmo modo que a União Soviética poderia estender sua rede de tratados de garantias mútuas para resguardar-se de uma agressão alemã, também poderia usá-la como base legal para reclamar equivalência ao sistema

interamericano. Para conciliar todos esses interesses e essas preocupações, foi necessário um instrumento de compromisso. (RUSSEL, 1958, 563-564).

A Ata de Chapultepec é frequentemente considerada o principal resultado da Conferência do México. O documento, que representa a decisão de fortalecer a União Panamericana e de cooperar para a construção de uma organização mundial, fruto da combinação de propostas de Estados Unidos, México, Uruguai, Colômbia e Brasil, pode ser considerado como o reconhecimento de que, até ali, o sistema interamericano não era institucionalmente forte.

A insistência panamericana em apresentar-se como sistema regional forte, em coordenação com a proposta de organização mundial não agradou aos apoiadores da perspectiva universalista em Washington. Segundo INMAN (1965, 217), essa insistência em apresentar-se como um sistema coeso e robusto parecia explicitar o ressentimento de nações menores em relação à forma como os “cinco grandes” haviam secretamente criado o plano de uma organização que lhes garantiria o controle do Conselho de Segurança, relegando a Assembleia Geral, na qual todos tinham o mesmo peso, a um papel menor. O mesmo autor argumenta que apenas a América Latina, por meio de seu encontro panamericano, poderia protestar de maneira efetiva.

Ao relatar a conferência ao presidente da República do Brasil, o embaixador Pedro Leão Velloso descreve, textualmente:

Havia muito que a prática continuada do panamericanismo criara uma série de instrumentos de paz, de convenções, de resoluções e declarações que davam à vida internacional americana o caráter de um sistema regional peculiar ao Continente. No entanto, todo esse corpo de resoluções e declarações, **todas essas convenções e pactos coletivos careciam de concatenação, de ordenação, de sistematização**, em suma, para não se perderem numa certa fluidez de princípios e fórmulas, prejudicadas ora pela não ratificação dos Governos, ora pela repetição de normas e de doutrinas, sem ligação e disciplina. [...] Assim, com este procedimento, as Nações Americanas habilitaram-se a ingressar na futura Organização Mundial, esboçada no Plano de Dumbarton Oaks, como um bloco regional e não fragmentariamente, levando seus processos e métodos próprios, acreditados em meio século de experiências e práticas constantes. Este Acordo Regional, agora concluído na Conferência do México, enquadra-se na Seção C, Capítulo VIII, das Propostas de Dumbarton Oaks e significa a preservação de um sistema de ação pacífica interamericana que se originou em 1890 e vem evoluindo e se aperfeiçoando até aos nossos dias. É esse o principal resultado da Conferência do

México, preparatório e assecuratório da posição da América na futura Organização Mundial. Por si só, ele bastaria para marcar historicamente a importância dessa reunião de Chanceleres americanos. Outras resoluções foram tomadas para completar o Acordo Regional, estabelecido na Ata de Chapultepec. Era preciso dar-lhe um mecanismo pronto e eficiente e, para tal fim, **foi reorganizada a União Panamericana, acrescentando-se-lhe funções políticas, de que até então estava privada** (BRASIL, 1945, pp. 9-10) (Grifos nossos).

O preâmbulo da Ata de Chapultepec era semelhante à proposta original colombiana, reafirmando uma lista de princípios já adotados pelas repúblicas americanas, como não intervenção, respeito aos tratados e resolução pacífica de controvérsias. A Parte I foi intitulada “Declaração” e estendia os termos da Declaração de Havana, para que um ato de agressão por um estado americano contra outro, assim como um ato de agressão de estado não americano contra um estado americano, fosse considerado um ato de agressão contra todos os signatários. Foi incluída uma definição de agressão, baseada na proposta colombiana, mas emendada a pedido dos EUA, nos seguintes termos: *“In any case invasion by armed forces of one State into the territory of another trespassing boundaries established by treaty and demarcated in accordance therewith shall constitute an act of aggression”*. A menção à demarcação seria para evitar disputas de fronteiras nas Américas Central e do Sul, que eram historicamente comuns, como se viu no Capítulo I deste trabalho. Recordar-se, aqui, o encontro de Eduardo Santos com Roosevelt, em que o primeiro expressou preocupação com o fortalecimento das forças armadas latino-americanas e com a possibilidade de confrontos entre si. Os EUA esclareceram que essa hipótese não deveria ser exclusiva para definição de agressão, em linha com sua posição em Dumbarton Oaks, contra a definição de agressão (RUSSEL, 1958, 564; BALES, 1992, 174-175).

Ressalta-se que os compromissos da Parte I da Ata de Chapultepec estavam restritos ao período da guerra, tendo como embasamento o fato de que ameaças ou atos de agressão poderiam constituir uma interferência ao esforço de guerra das Nações Unidas. Essa previsão resolvia o problema da autoridade executiva dos EUA. Como também entrava em vigor imediatamente, nesses termos, atendia ao desejo latino-americano de ajuda para manutenção da paz e da segurança imediatamente (RUSSEL, 1958, 564-565). MOURA (2012, 166) argumenta que, em junho de 1945, os EUA sugeriram ao Brasil que declarasse guerra ao Japão, pois isso prolongaria o estado de guerra, dando condições para renovação dos acordos de *lend-lease*. O mesmo raciocínio

talvez se aplique aos compromissos da Parte I da Ata de Chapultepec. Não seria irracional supor que os países latino-americanos, entre eles o Brasil, pudessem declarar guerra ao Japão como forma de estender o estado de guerra, diante do fim do conflito na Europa.

O fato de os arranjos não durarem para além do período de guerra não resolvia o problema da demanda latino-americana por um sistema permanente, mais formal. As delegações acordaram, então, em uma segunda seção para a Ata de Chapultepec, que consistia em uma recomendação. A Parte II da Ata previa que, após o estabelecimento da paz, os governos do hemisfério ocidental deveriam considerar a celebração de um tratado, estabelecendo procedimentos para futuras ameaças ou atos de agressão, por meio da imposição da mesma lista de sanções, incluindo o uso da força, tais como: retirada dos chefes de Missão Diplomática; ruptura das relações diplomáticas; ruptura das relações consulares; ruptura das relações postais, telegráficas, telefônicas e radiotelefônicas; interrupção das relações econômicas, comerciais e financeiras; emprego das forças militares para evitar ou repelir agressão. Essa linguagem trazia o compromisso que fossem entabuladas negociações para o estabelecimento de um tratado de segurança coletiva interamericana após a guerra (BRASIL, 1945, 84-85; RUSSEL, 1958, 565).

A Parte III da Ata previa a conformidade do arranjo regional aos princípios e propósitos da organização mundial a ser criada. Cabe notar que ainda não havia clareza quanto ao êxito da Conferência de São Francisco, o que justifica a preocupação de delegados latino-americanos quanto à clareza dos compromissos assumidos e à autonomia do sistema americano (RUSSEL, 1958, 566). O senador norte-americano Austin procura acalmar essas inquietações:

... if the world organization should fail of establishment, or if the organization should operate in such a way that it did not afford the security and protection and peace we seek in the Western Hemisphere, this arrangement of the Western Hemisphere would be competent and able to take care of security and peace in the Western Hemisphere so long as the war lasts and in subsequent peacetime by special treaty (UNITED STATES, Congress, 1945, U.S. Delegation report, 2025).

A Ata de Chapultepec foi suplementada pela IX Resolução, também trabalhada pela Terceira Comissão, que previa reorganização, consolidação e fortalecimento do sistema interamericano. Era um texto mais alinhado com a proposta original norte-americana para o tema, acrescida de um ponto baseado em proposta mexicana: a previsão

de uma carta orgânica como base para o sistema interamericano revisado e fortalecido. Essa previsão também refletia o desejo de um sistema regional autônomo. O *Governing Board* da União Panamericana ficou encarregado de preparar uma minuta de carta para o novo sistema, a tempo de consideração para a próxima conferência regular de estados americanos, prevista para ser realizada em Bogotá, em 1946⁴⁷ (BRASIL, MRE, 1945, 29-30; RUSSEL, 1958, 566-567).

O tema da Argentina foi tratado ao final da conferência. Uma proposta colombiana permitiu chegar a solução de compromisso que pareceu satisfatória e aceitável tanto para os governos que queriam facilitar a reintegração da Argentina ao sistema interamericano quanto para aqueles que, como os EUA, queriam que o país fizesse por merecer para se reintegrar. A Resolução LIX começava com uma declaração de que não tinha havido mudança nas circunstâncias que justificasse a tomada de passos para reestabelecer a unidade e a solidariedade das 21 repúblicas americanas. O documento lamentava que a Argentina não tivesse tomado as providências necessárias para permitir sua participação na Conferência do México, reconhecia a unidade americana como indivisível e a nação argentina como sua parte integral, e esperava que a Argentina pudesse aderir aos princípios e declarações da conferência. A conclusão do documento preconizava que a Ata Final deveria estar aberta à adesão argentina, de maneira genérica, sujeita a interpretações sobre quando e se a Argentina teria cumprido os requisitos de maneira suficiente, para ser considerada elegível para incorporação às Nações Unidas. Para evitar maiores dificuldades, uma semana após o fim da conferência, o Departamento de Estado convidou os representantes de 16 repúblicas americanas em Washington, para que chegassem a uma interpretação comum. (RUSSEL, 1958, 569-570).

Os latino-americanos e os regionalistas dos EUA estavam satisfeitos com os resultados de Chapultepec, acreditando que o hemisfério ocidental estava agora protegido por um pacto de segurança regional em funcionamento. Os globalistas discordavam, cientes de que a Ata de Chapultepec estava sujeita a revisão na Conferência das Nações Unidas em São Francisco. (BALES, 1992, 187).

Em toda a América Latina, inclusive na Argentina, houve comentários em apoio aos resultados da Conferência. O coronel Perón decidiu preparar a opinião militar para uma declaração de guerra (ESCUDE, 1982, 226). O encarregado de negócios na

⁴⁷ Como se sabe, a Conferência de Bogotá acabou acontecendo apenas em 1948.

Argentina, Reed, escreve ao Secretário de Estado, no dia 16 de março de 1945, dizendo que se avaliava até que uma declaração de guerra ao Eixo seria inevitável:

Political developments during the past week principally revolved around the declaration regarding Argentina approved at the Mexico Conference. The Army groups controlling the Government met immediately following the termination of the Conference to discuss what Argentina's next step would be. An observer in close touch with these groups reports that it was decided that a declaration of war against the Axis is unavoidable but that a strong disinclination to assume the responsibility for such a step developed among the officers. In discussing to whom the buck could be passed, the group contemplated a plebiscite, for which no constitutional machinery exists; the Congress, which does not exist; and a "Council of Notables" to be made up of outstanding men in civilian life (FRUS, Diplomatic Papers, 1945, The American Republics, vol. IX, doc. 246, p. 370).

Enquanto isso, a Grã-Bretanha encorajou essa mudança em Buenos Aires e em Londres. Churchill achava que isso tornaria a posição britânica muito mais suportável, especialmente no que dizia respeito aos contratos de carne. Eden pressionou o embaixador argentino, como se a declaração de guerra fosse um passo necessário para se qualificar à admissão pelas Nações Unidas. O *Foreign Office* saudou a probabilidade dessa declaração argentina de guerra, mas temia uma reviravolta americana pela qual, de inimigo, Perón pudesse se tornar um aliado que não hesitaria em dar aos Estados Unidos vantagens competitivas em relação aos ingleses no mercado argentino. O governo britânico tinha uma visão pessimista do futuro, segundo a qual ou Perón aderiria a um nacionalismo econômico estrito, ou cooperaria estreitamente com as empresas dos EUA. Já a opinião das empresas americanas era paradoxalmente oposta – devido ao boicote econômico do Departamento de Estado à Argentina, eles perderiam para a competição britânica (ESCUDE, 1982, 226-227).

Segundo Carlos Escudé, o *Foreign Office* manteve cooperação velada com Nelson Rockefeller. Ele era simpático ao pragmatismo britânico e sabia que seu entendimento dos interesses dos EUA convergia com os objetivos do Reino Unido no caso da política em relação à Argentina. Uma política de linha dura era cada vez menos realista, uma vez que, à medida que a guerra se aproximava do fim, a dependência dos Aliados em relação aos suprimentos argentinos crescia, como resultado das necessidades da Europa liberada e dos territórios ocupados. Apesar dos temores britânicos quanto à competição econômica

dos EUA, a proposta política de Rockefeller em relação à Argentina era a única que o *Foreign Office* poderia apoiar. Depois que a Argentina declarou guerra, Rockefeller, que estabeleceu uma relação secreta de cooperação com o Reino Unido, coordenou a ida do embaixador britânico para Buenos Aires, a fim de evitar uma tentativa de última hora de Berle, então embaixador dos Estados Unidos no Brasil, de impedir que o governo argentino fosse reconhecido (ESCUDE, 1982, pp. 227-228).

Stettinius, assim como Rockefeller, reconheceu explicitamente a base emocional da política de Hull. No primeiro rascunho de seu relato a Roosevelt, o Secretário incluiu a possibilidade de um convite dos EUA para a participação da Argentina na Conferência das Nações Unidas em São Francisco, mas a sugestão foi considerada prematura e foi excluída. Stettinius estava preocupado com a possibilidade de que uma declaração de guerra argentina fosse apoiada pela Grã-Bretanha ou por outra nação europeia, colocando os Estados Unidos em uma posição embaraçosa em suas relações hemisféricas. Sua fórmula para o reconhecimento da Argentina, conforme a apresentou a Roosevelt, exigia que a Argentina (i) declarasse guerra ao Eixo; (ii) expressasse seu anseio por medidas práticas de defesa continental; (iii) reduzisse a concentração de tropas em suas fronteiras e (iv) aderisse a todas as resoluções da Cidade do México. FDR aprovou essa fórmula no dia seguinte. O plano foi apresentado aos demais membros da Conferência e, então, levado aos representantes argentinos por um grupo de membros. A Argentina, entretanto, rejeitou-o. Aparentemente, Perón acreditava que a Argentina não precisava fazer concessões, uma vez que as pressões dos vizinhos pela unidade interamericana seriam fortes demais na Conferência de São Francisco. Stettinius, Rockefeller e o chanceler mexicano Padilla começaram a busca por uma nova fórmula. A exigência de que a Argentina declarasse guerra imediatamente, em particular, foi vista como irritante por Rockefeller e Messersmith⁴⁸, uma vez que nem todos os outros governos latino-americanos deram esse passo. Por fim, o governo dos Estados Unidos conseguiu persuadir a conferência a emitir uma clara condenação da política argentina. Desse modo, a Ata de Chapultepec deplorou a omissão da Argentina em dar os passos necessários para ter participado da Conferência, mas expressou o desejo de que esse país pudesse aderir aos princípios ali estabelecidos, convidando-o a fazê-lo formalmente e conseguir a incorporação ao Nações Unidas. Na sessão de encerramento, expressou-se simpatia com relação ao povo argentino e esperança de que a Argentina declarasse guerra ao inimigo,

⁴⁸ Embaixador dos Estados Unidos no México e membro da delegação dos Estados Unidos.

aderisse à Declaração das Nações Unidas e assinasse a Ata de Chapultepec (ESCUDE, 1982, 225-226; MOURA, 2012, 161).

Outro importante resultado da Conferência do México foi a ampla aceitação do conceito de “hemisfério fechado em um mundo aberto”. Embora também tenha sido demandada representação adequada para a América Latina em qualquer nova organização internacional criada após a guerra, prevaleceu a impressão de que a América Latina seria um bloco coeso sob a liderança dos Estados Unidos, o que se justificava em razão das políticas norte-americanas anteriores e da própria aceitação da América Latina em relação à Doutrina Monroe, sob nova roupagem. Após a morte de Roosevelt, reduziram-se as tensões internas norte-americanas entre globalismo e regionalismo. Truman favoreceu a perspectiva de um sistema regional autônomo, que apoiaria iniciativas dos Estados Unidos (BETHELL, 2018, 33-34; MOURA, 2012, 161).

Enquanto Roosevelt tentara convencer os russos a não criarem um sistema regional, com base na ideia de “mundo aberto”, Truman os desafiava a fazer justamente o contrário, reafirmando ainda assim o apoio a uma organização internacional. A ideia era de que a Ata de Chapultepec deveria ser implementada de maneira integral, ou nações estranhas ao continente poderiam solicitar direito à instalação de bases na América Latina. Gerson Moura argumenta que a Conferência do México foi, em certo sentido, o primeiro ato da Guerra Fria, “já que lançou os fundamentos para a futura luta contra a União Soviética e o ‘comunismo internacional’” (MOURA, 2012, 161).

Podem-se traçar algumas conclusões diante de todo o exposto. A primeira delas é de que a situação da Argentina foi determinante para muitos dos desenvolvimentos interamericanos em 1945. Em primeiro lugar, o desafio argentino levou à implementação de políticas intervencionistas, ora de maneira dura (como proposta por Hull), ora de maneira pragmática (como quis Rockefeller), que não afetaram apenas o país platino. Não cabe, aqui, um exercício especulativo sobre com teria sido a postura norte-americana diante de uma Argentina colaborativa, mas é inegável que a dificuldade em lidar com os desafios argentinos influenciou a política continental dos Estados Unidos. Em segundo lugar, a Conferência de Chapultepec, embora tenha acontecido de forma a evitar a participação direta da Argentina e não tenha incluído o tema entre os primeiros a serem debatidos, só teve a forma que teve e só chegou aos resultados a que chegou, em razão do problema argentino. Não foi uma conferência panamericana e não foi exatamente uma reunião de consultas – foi um encontro interamericano relativo ao esforço de guerra. E a Argentina, naquele momento, era ainda um potencial inimigo, sobretudo aos olhos dos

Estados Unidos. Por fim, a questão da Argentina deixava em aberto a situação da América Latina na Conferência de São Francisco. Apresentar-se como um sistema coeso e forte diante do mundo, enquanto um de seus principais integrantes é isolado e visto com desconfiança, seria (e foi) um desafio.

A Conferência de Chapultepec não resolveu completamente nenhum desses problemas, mas lançou luz sobre os caminhos a serem seguidos. Representou, ainda, o reconhecimento de que o sistema interamericano era institucionalmente frágil, apesar de todo o legado político-jurídico regional constituído até ali – possivelmente único no mundo. Em São Francisco, a força do sistema seria colocada à prova, e caberia à América Latina, sobretudo, a tarefa de defendê-lo.

3.2. De Chapultepec a São Francisco

Aos 2 de março de 1945, o jornal *The New York Times* informa que, quando a Conferência Interamericana de Chapultepec foi planejada, nem a reunião de Ialta, nem seus resultados poderiam ser previstos. Não era possível prever, portanto, que a reunião na Cidade do México fosse seguida tão rapidamente pelo encontro em São Francisco. Nota-se que as deliberações dos delegados das repúblicas americanas poderiam ser afetadas e até certo ponto ofuscadas pelo próximo encontro, que reuniria todas as Nações Unidas. Os representantes dos Estados Unidos, potência que era membro do grupo dos Três Grandes, trabalhavam para impedir qualquer decisão que interfira na liberdade de ação da reunião de São Francisco: *“This is a recognition that the two conferences – one intent on the security of this hemisphere, the other called to lay the foundations of a world security system – are closely related”*.

Ainda segundo o jornal, a proximidade das conferências podia servir ao propósito inesperado, mas talvez útil, de salientar o problema de encaixar um sistema regional na organização mundial em vias de criação. *“This is, one of the central problems of the new world order”*, reconhece a publicação, complementando que era interessante que as questões complexas que surgissem das organizações regionais dentro de uma organização geral fossem primeiro discutidas em um congresso americano. Ainda mais interessante, segundo o jornal, era o fato de que, enquanto os delegados que elaboravam a Declaração de Chapultepec indagavam quanta autoridade poderiam manter na solução de suas próprias controvérsias e quanto concederiam ao organismo internacional projetado, eram

os Estados Unidos que protelavam decisões até que houvesse clareza quanto aos contornos da nova organização mundial. Outra característica das discussões no México, prontamente identificada pelo veículo, é de que os latino-americanos pressionavam por garantias dos Estados Unidos contra agressões de qualquer parte, enquanto este país se abstinha, por motivos constitucionais, de assumir compromissos que não fossem temporários e que terminassem assim que exauridos os poderes de guerra do presidente. Houve uma inversão dos papéis tradicionais, entre pequenas nações temerosas e o "Colosso do Norte" (*The New York Times*, 02/03/1945, Arquivo da ONU, *San Francisco Conference*, S-0981-0001-03-00001, p. 26).

Um dos primeiros problemas concernentes ao continente americano a serem enfrentados em São Francisco seria a questão da Argentina. O país aceitou as condições propostas pela Conferência de Chapultepec, assinou os documentos requeridos e declarou guerra ao Eixo três semanas antes do início da Conferência de São Francisco. Essa declaração, em março de 1945, deu-se em troca do reconhecimento do governo argentino pelos EUA e de um lugar na conferência das Nações Unidas no final de abril, isto contra a vontade da União Soviética. Apesar disso, boa parte do mundo – dos Estados Unidos, inclusive – ainda considerava ter a ditadura argentina um caráter fascista. (INMAN, 1965, 221; RAPOPORT, 1992, 115).

A dinâmica interna do Departamento de Estado norte-americano influenciou as relações hemisféricas de maneira decisiva. O grupo que favorecia uma perspectiva mais alinhada ao universalismo, com supremacia de uma organização multilateral fortalecida em detrimento da autonomia dos sistemas regionais, era o mesmo que defendia medidas mais duras contra a Argentina. O outro grupo, que tendia à acomodação do regionalismo no seio do novo sistema, com a conservação de certo nível de autonomia regional, era simpático à ideia de reintegração da Argentina ao sistema interamericano e à adoção de medidas pragmáticas que auxiliassem na consecução desse objetivo.

Os latino-americanos e ao menos parte da delegação dos Estados Unidos (que poderia ser denominada regionalista) defendiam a importância de apresentarem-se como um bloco unido na Conferência de São Francisco. O grupo latino-americano somava quase a metade dos votos do encontro – contando com a Argentina, seriam 20, em um universo de 50⁴⁹. A coesão hemisférica, portanto, insere-se nesse contexto. Dois problemas são identificados diante da situação: havia a questão da adesão efetiva da

⁴⁹ A conferência inicia-se com 46; são posteriormente convidadas Ucrânia, Belarus, Argentina (na sessão plenária de 30 de junho) e Dinamarca (em 5 de junho).

Argentina aos compromissos de Chapultepec, que a habilitariam junto ao bloco americano; e, ainda que cumprisse os requisitos acordados regionalmente, havia a questão da aceitação da participação da Argentina pelas demais potências, na Conferência de São Francisco, isso sem mencionar o problema da membresia⁵⁰ propriamente. Todo esse cenário servia de pano de fundo para a defesa do sistema interamericano em São Francisco. Um sistema regional inegavelmente reconhecido, mas institucionalmente frágil, que buscava defender-se diante da perspectiva de perda de autonomia e que lidava com dificuldades políticas internas – aparentemente inerentes a seu funcionamento, já que a dualidade entre EUA e América Latina tinha raízes históricas – exacerbadas pelos desentendimentos verificados ao longo da II Guerra Mundial.

Em Yalta, os Estados Unidos prometeram à União Soviética múltipla representação – para Belarus e Ucrânia. INMAN (1965, 221) presume que foi justamente para equilibrar o peso do bloco latino-americano. Curiosamente, a correspondência entre Roosevelt, Stalin e Churchill revela que, após o compromisso de admissão das duas repúblicas soviéticas como membros da nova organização, os EUA poderiam enfrentar alguma dificuldade em verem sua participação na nova organização aprovada pelo Senado, sendo necessário equilibrar a posição norte-americana por meio de votos adicionais na Assembleia. Ou seja, a correspondência sugere que os votos latino-americanos é que viriam contrabalançar a participação de Belarus e Ucrânia como membros.

Em 10 de fevereiro de 1945, Roosevelt encaminha a seguinte consulta a Stalin, relativa à necessidade de pleitear mais assentos para aliados norte-americanos, em vista da admissão de Belarus e Ucrânia:

My Dear Marshal Stalin: I have been thinking, as I must, of possible political difficulties which I might encounter in the United States in connection with the number of votes which the Big Powers will enjoy in the Assembly of the World Organization. We have agreed, and I shall certainly carry out that agreement, to support at the forthcoming United Nations Conference the admission of the Ukrainian and White Russian Republics as members of the Assembly of the World Organization. I am somewhat concerned lest it be pointed out that the United States

⁵⁰ Não se confundiam as questões de membresia e de participação na Conferência. Vislumbrou-se a possibilidade de que a Argentina participasse da Conferência de São Francisco sem necessariamente tornar-se membro fundador, assim como se aventou a possibilidade de Ucrânia e Belarus serem membros fundadores, sem necessariamente participarem da Conferência (STETTINIUS, 1975, 342-343; RUSSEL, 1958, 631).

will have only one vote in the Assembly. It may be necessary for me, therefore, if I am to insure whole hearted acceptance by the Congress and people of the United States of our participation in the World Organization, to ask for additional votes in the Assembly in order to give parity to the United States. I would like to know, before I face this problem, that you would perceive no objection and would support a proposal along this line if it is necessary for me to make it at the forthcoming conference. I would greatly appreciate your letting me have your views in reply to this letter. (FRUS, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, 966).

Consulta de semelhante teor foi enviada a Churchill, na mesma data, acompanhada de cópia da missiva a Stalin:

Dear Winston: As I said the other day, I am somewhat concerned over the political difficulties I am apt to encounter in the United States in connection with the ratification by the Senate of the Dumbarton Oaks agreement because of the fact that the United States alone among the three great powers will have only a single vote in the Assembly. I understand from our conversation that you would have no objection if I found it necessary to work out some way of giving the United States additional votes in order to insure parity. I am writing you this letter since I know you understand so well our political situation in the United States and I hope in reply to this letter you can give me your agreement to this suggestion if I find it necessary for our public opinion to make some proposal along those lines at the forthcoming United Nations Conference. I am enclosing a copy of the letter which I have written to Marshal Stalin on the same subject. (FRUS, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, 966-967).

As respostas recebidas foram positivas. Churchill afirma que fará tudo o que for possível para assistir Roosevelt na matéria:

My Dear Franklin, I have given consideration to your letter of February 10 about the political difficulties which might arise in the United States in connection with the ratification by the Senate of the Dumbarton Oaks Agreement because of the fact that the United States alone among the three Great Powers will have only one vote in the Assembly. Our position is that we maintained the long-established representation of the British Empire and Commonwealth; that the Soviet Government are represented by its chief member, and the two republics of the Ukraine and White Russia; and that the United States should propose the form in which their undisputed equality with every other Member State

should be expressed. I need hardly assure you that I should do everything possible to assist you in this matter. (FRUS, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, 967).

Stalin, por sua vez, concorda que o número de votos dos EUA deveria ser aumentado, diante da inclusão de Belarus e Ucrânia:

Dear Mr. Roosevelt : I have received your letter of February 10. I entirely agree with you that, since the number of votes for the Soviet Union is increased to three in connection with the inclusion of the Soviet Ukraine and Soviet White Russia among the members of the assembly, the number of votes for the USA should also be increased. I think that the number of votes for the USA might be increased to three as in the case of the Soviet Union and its two basic Republics. If it is necessary I am prepared officially to support this proposal. (FRUS, Diplomatic Papers, Conferences at Malta and Yalta, 1945, 967-968).

Tendo tomado conhecimento do acordo de admissão de Belarus e Ucrânia, os países latino-americanos insistiram em que não aprovariam a múltipla representação em favor da União Soviética, a não ser que a Argentina fosse admitida. A questão da Argentina teria de ser resolvida, então, por meio de acordo entre Estados Unidos e União Soviética (INMAN, 1965, 221; STETTINIUS, 1949, 199-203, 297-298).

Aos 14 de março de 1945, Pedro Leão Velloso convocou uma reunião das nações americanas na Blair House, em Washington, onde se alcançou um acordo quanto ao apoio hemisférico para a filiação original da Argentina junto às Nações Unidas, desde que a própria Argentina concordasse. Uma mera promessa, no entanto, não seria suficiente, era necessário que o país platino cumprisse o acordado (HULL, 1948, 1407-1408). O plano de ação a que se chegou foi o seguinte:

“Articles 1, 3, 5 and 6 (of Mexico City Resolution No. 59) by their nature and purpose constitute a single declaration.

‘It shall be acknowledged that the Argentine Nation has accepted the invitation implied in the above articles when her government shall have:

‘(a) Declared by decree the existence of a state of war with Germany and Japan;

(b) Expressed conformity with the principles and declarations of the Final Act and complied with such principles and declarations;

(c) Signed the Final Act of Mexico City at the Pan American Union.

‘The Argentine Government will then:

- (a) Be recognized by the Governments of the American Nations and*
- (b) The United States as the depository state will request that Argentina be invited to sign the Joint Declaration of the United Nations.’’ (FRUS, 1945, v. 1, doc. 124, p. 200) (Aspas no original).*

O acordo alcançado na Blair House propunha uma interpretação sobre a Resolução LIX de Chapultepec, relativa à Argentina, e previa que, se a Argentina declarasse guerra ao Eixo e assinasse e cumprisse a ata final da Conferência do México, as repúblicas americanas reconheceriam o governo argentino, e os Estados Unidos, como depositários da Declaração das Nações Unidas, recomendariam que este fosse convidado a assinar a declaração conjunta das Nações Unidas. Essa interpretação era harmônica com a posição dos EUA na Conferência do México. No dia seguinte ao encontro, Rockefeller teve uma reunião privada com o presidente Roosevelt na Casa Branca. Recém-chegado da viagem a Yalta, o presidente norte-americano ouviu com interesse a exposição de Rockefeller sobre o êxito da Conferência da Cidade do México e sobre os esforços contínuos para resolver o problema argentino. Na ocasião, Rockefeller colheu aprovação de Roosevelt, que firmou “O.K. FDR” em um memorando que resumia os acordos de Blair House (RUSSELL, 1958, 570-571; BALES, 1992, 197-198). Esse memorando foi usado posteriormente por Rockefeller, como prova de que Roosevelt estava de acordo com sua estratégia para a Argentina.

Ainda assim, surgiram muitas interpretações relativas a com o quê exatamente os acordos de Blair House comprometeram os Estados Unidos. Rockefeller e os latino-americanos acreditavam que, desde que a Argentina cumprisse sua parte, os Estados Unidos estariam comprometidos em apoiar a Argentina na adesão às Nações Unidas na próxima conferência. A divisão internacional do Departamento de Estado e três secretários de Estado Assistentes (Dean Acheson, Archibald MacLeish e James C. Dunn) entenderam que os Estados Unidos se comprometeram a apoiar a adesão argentina sob certas condições, mas que não havia nenhum cronograma para isso (BALES, 1992, 198-199).

A necessidade de declaração de guerra ainda era um ponto sensível na política argentina. Havia oposição à declaração dentro do exército daquele país. O general von der Becke, oficial argentino influente, era contra a guerra, sob argumento de que seria humilhante para a Argentina fazê-lo já ao final do conflito e sob pressão dos EUA. Na

Força Aérea, as opiniões estavam divididas, com os oficiais mais jovens – em geral, mais nacionalistas – sendo contra a guerra. Já a Marinha era amplamente a favor da beligerância. Alguns funcionários do governo eram favoráveis a uma declaração de guerra exclusivamente contra o Japão. Recorda-se que a União Soviética estava em guerra apenas contra a Alemanha, o Chile estava em guerra apenas contra o Japão, o Brasil não estava em guerra com o Japão, e cinco outros estados latino-americanos⁵¹ haviam assinado a declaração das Nações Unidas, sem ainda haver declarado guerra a nenhuma parte. Tanto comunistas quanto industriais favoreciam a guerra. Radicais, socialistas e classes latifundiárias conservadoras eram contra. Em suma, apenas uma minoria heterogênea foi simpática à decisão de Perón de declarar guerra (ESCUDE, 1982, 229).

Em 27 de março de 1945, a Argentina declarou guerra ao Japão e à Alemanha "como um aliado do Japão". No mesmo dia, Rockefeller disse em entrevista coletiva que, embora isso não garantisse o reconhecimento, era um passo importante. Acrescentou que os EUA nunca romperam realmente as relações com a Argentina, mas apenas retiraram seu embaixador. A opinião pública argentina recebeu a notícia da declaração de guerra com apatia (ESCUDE, 1982, 230). Aos 20 de março, o *The New York Times* noticiara que a imprensa argentina evitava o tema: "*Argentine press dodges war issue: only nationalist papers, which oppose step, give views – others in a quandary*". Àquela altura, dos oito principais jornais de Buenos Aires, em termos de prestígio e circulação, apenas dois manifestaram-se sobre a questão declaração de guerra. O jornal *El Mundo* evitou aprofundar-se na questão, falando apenas em política de reconciliação; o jornal nacionalista *La Frontera* propunha a realização de plebiscito. Os periódicos *La Nación*, *La Prensa*, *Crítica*, *La Razón*, *Noticias Gráficas* e *El Pueblo* não mencionaram nada. Já o jornal nacionalista radical *La Víspera* lembrava que o presidente Pedro Ramírez caíra quando rompeu relações com o Eixo, enquanto o atual governo contemplava a possibilidade mais séria da guerra. Não houve, portanto, encorajamento da imprensa à declaração de guerra (*The New York Times*, 20 de março de 1945, p. 5).

Após a declaração de guerra, os jornais *La Nación* e *La Prensa*, pró-aliados, não comemoraram, apesar de o terem feito com a libertação de Paris. Para os argentinos pró-aliados, o ato não fazia sentido e vinha tarde. Para todos os argentinos, em geral, foi humilhante. A Argentina havia declarado guerra apenas uma vez em sua história moderna, em 1865, contra o Paraguai, e agora contradizia toda sua estratégia política dos

⁵¹ Equador, Peru, Paraguai, Venezuela e Uruguai.

últimos anos (ESCUDE, 1982, 230). O jornal *The New York Times* noticia em sua primeira página, ainda no dia 27 de março: “*Argentina likely to join war today*”. No dia 28 de março, além da chamada da primeira página “*Argentina joins war on Axis*”, o jornal também publicou os seguintes editoriais: “*Argentina nearer recognition goal*” (p. 12), “*Hull policy vindicated*” (p. 12), “*Argentina’s declaration of war against Axis*” (p. 12), e “*Argentina joins up*” (p. 22). A diferença de postura entre a imprensa argentina e a norte-americana pode ser interpretada de muitas formas. Uma delas é o aparente desinteresse da imprensa platina em ressaltar o que parecia reconhecidamente um fato humilhante, ao passo em que a imprensa norte-americana – ao *The New York Times*, especificamente – interessava justificar seu apoio à política de Hull.

Na Argentina, o movimento de declaração de guerra era não só humilhante, mas também impopular. Para o Departamento de Estado norte-americano, o reconhecimento internacional de um governo chefiado por Farrell e Perón podia ser considerado uma derrota diplomática. Para o *Foreign Office*, o reatamento das relações entre Argentina e Estados Unidos voltaria a ameaçar a posição britânica no mercado argentino. Existia, ainda, a possibilidade de que, com a normalização das relações americanas, os argentinos pudessem se sentir livres para reviver seu clamor pelas Ilhas Malvinas e pelos Territórios Antárticos. Começava o que os britânicos denominaram de “breve lua-de-mel entre os Estados Unidos e a Argentina”. Simultaneamente, Spruille Braden foi nomeado embaixador dos Estados Unidos em Buenos Aires, o que seria o começo do fim das boas relações. A nomeação pode ser atribuída à inexperiência de Stettinius em assuntos latino-americanos e à necessidade apaziguar a ala simpática a Hull no Departamento de Estado, mas também pode ter sido um recado⁵² à Argentina (ESCUDE, 1982, 231-232; BALES, 1992, 204).

Houve bons argumentos contra uma reaproximação precoce com a Argentina. Stalin odiava a Argentina pró-nazista, e Roosevelt havia prometido a ele, em Yalta, que apenas as nações que haviam declarado guerra ao Eixo até 1º de março de 1945 deveriam ser convidadas a São Francisco. A Argentina não se classificou de acordo com esse critério, e uma reversão da promessa dos EUA poderia prejudicar a participação russa na conferência. Além disso, a Argentina tinha, realmente, uma reputação como país de governo pró-nazista, e não havia evidências de que qualquer mudança substantiva tivesse ocorrido (BALES, 1992, 199). Rockefeller identificou que, às vésperas da Conferência,

⁵² Braden tinha a reputação de ser agressivo e combativo com os ditadores latinos (BALES, 1992, 204).

era possível constatar uma rara coincidência de opiniões entre as diferentes facções do Departamento de Estado, contra a aceitação da Argentina como membro fundador da nova organização:

On the eve of the U.N.'s founding conference at San Francisco, there formed within the State Department, on the Argentina-U.N. issue, a rare coalition of "liberal" and "conservative" factions. The "liberals" were against U.N. membership for Argentina on principle, and the "conservatives" were resentful of Perón for his on-again, off-again support of the Axis Powers throughout the war (ROCKEFELLER, 1968, 137-138).

A Divisão de Assuntos do Sul da Europa do Departamento de Estado chegou a expressar preocupação de que a admissão da Argentina pudesse dar margem à demanda de tratamento semelhante para a Itália, que à época da conferência estaria completando teoricamente 19 meses de oposição à Alemanha. Rockefeller tinha pouco apoio em seu próprio país. A imprensa e a opinião pública deram pouca atenção à causa da Argentina, em contraste com a eficácia da propaganda dos Estados Unidos contra esse país durante a guerra – em grande parte criada pelo próprio CIAA. Além disso, com a guerra ainda em curso, a Rússia era vista com simpatia. Com a óbvia derrocada dos fascistas na Europa, a Argentina acenava com gestos de boa vontade: as contas do Eixo foram congeladas, jornais pró-Eixo foram fechados, marinheiros alemães em portos argentinos foram feitos prisioneiros de guerra e diplomatas japoneses foram presos. Diante do contingente ainda numeroso de oficiais pró-nazistas, Perón insistiu que uma declaração de guerra abriria a porta para a oportunidade de ajuda militar dos EUA (BALES, 1992, 199-201).

Em 27 de março, um pouco mais de um mês antes do dia da vitória na Europa⁵³, a Argentina declarou guerra formalmente às nações do Eixo e anunciou que tomaria medidas para implementar seu apoio às Nações Unidas. O Departamento de Estado realizou consultas informais a outros governos americanos, que demonstraram opiniões muito variadas quanto à viabilidade do reconhecimento da Argentina naquele momento. Dentro do governo norte-americano, argumentava-se que, se o reconhecimento fosse concedido, nenhuma ação anti-Eixo adicional seria tomada. A maioria dos governos americanos, no entanto, era favorável ao reconhecimento, o que levou Roosevelt a coordenar uma ação conjunta (RUSSELL, 1958, 571; BALES, 1992, 200).

⁵³ Dia 8 de maio de 1945.

Depois de alguma consideração, os EUA decidiram patrocinar uma resolução, aprovada pelo *Governing Board* da União Panamericana em 31 de março, que recebia as medidas argentinas com satisfação, em conformidade com os critérios da Resolução LIX, e declarava que a Ata Final estaria então aberta para sua assinatura. Ao mesmo tempo, os EUA continuavam suas consultas interamericanas com o objetivo de retomar relações diplomáticas com a Argentina, se a situação continuasse a evoluir de maneira satisfatória. Em 7 de abril, Roosevelt deu permissão a Stettinius para reconhecer o governo Farrell-Perón, e foi decidido que o reconhecimento aconteceria no dia 9. (*Bulletin*, v. 12, 8 de abril de 1945, 611-613; RUSSELL, 1958, 571; ESCUDÉ, 1982, 231; BALES, 1992, 200). Nenhuma república americana, entretanto, deveria reconhecer o governo argentino antes do dia 9 de abril, conforme circular telegráfica de 31 de março, firmada por Stettinius:

In any talks which you may have with appropriate officials of the Government to which you are accredited you should emphasize this Government's conviction that no American republic should recognize Argentina before April 9 and that it would be regrettable if any American republic should recognize unilaterally (FRUS, 1945, v. 9, doc. 249, p. 373).

Também simultaneamente, o Departamento de Estado informava suas missões na América Latina de que o reconhecimento do governo Farrell não obrigava os EUA a patrocinarem a adesão da Argentina à Declaração das Nações Unidas até que todos os signatários, não apenas os países latino-americanos, concordassem com essa adesão. Nenhuma declaração pública foi feita, e Stettinius recusava-se a comentar o caso quando era consultado pela imprensa. Embora não tenha feito nenhum pedido oficial para que pudesse assinar a Declaração, estava implícito que outros governos latino-americanos fariam pressão para que a Argentina fosse admitida em São Francisco. Pouco antes do início da Conferência, a questão da Argentina acabou se misturando com a da Polônia e de outras duas repúblicas soviéticas (RUSSELL, 1958, 571-572; BALES, 1992, 200).

Nos termos de circular telegráfica do dia 3 de abril:

At my staff meeting on March 31, it was further agreed that recognition of Argentina would not commit us in any way to sponsorship of Argentina's adherence to the United Nations Declaration until there was agreement that from a world, as well as a hemispheric point of view, it was warranted (FRUS, 1945, v. 9, doc. 250, p. 373).

A Argentina firmou a Ata, com suas sessenta e uma resoluções, por meio de seu encarregado de negócios na Cidade do México, aos 4 de abril. Enquanto aguardava pelo reconhecimento, Perón foi submetido a fortes ataques no Conselho de Ministros, sendo acusado de ter feito o movimento de declaração de guerra sem ter garantias de que o desfecho estaria realmente próximo. No dia 9 de abril, conforme planejado, as repúblicas americanas, incluindo os Estados Unidos, reconheceram o governo Farrell-Perón em conjunto e retomaram formalmente as relações com a Argentina. França e Reino Unido fizeram o mesmo pouco tempo depois (ESCUDE, 1982, 231; BALES, 1992, 201).

No início do mês de abril, Stettinius também convidou os embaixadores das outras potências em Washington para tecer considerações sobre a organização da Conferência. O primeiro encontro aconteceu aos 3 de abril de 1945, na véspera da adesão argentina à Ata Final de Chapultepec. No terceiro encontro, aos 13 de abril – após a reintegração argentina ao sistema interamericano, quando Stettinius compartilhou uma lista tentativa de cadeiras dos comitês, Gromyko recusou-se a considerá-la, pois não havia previsão de funções para Ucrânia ou Belarus. O embaixador soviético argumentou que a concordância com a membresia acarretava participação das duas repúblicas desde o início na Conferência, mas não se chegou a nenhuma decisão sobre o tema. A delegação dos Estados Unidos partiu para São Francisco decidida quanto ao apoio às duas repúblicas como membros fundadores da organização, mas ficou em aberto a questão de sua participação na Conferência (FRUS, 1945, v. 1, doc. 148, 286; RUSSELL, 1958, p. 631).

Em 12 de abril de 1945, Franklin D. Roosevelt faleceu. A chegada de Harry S. Truman à Presidência, no entanto, não trouxe mudanças substantivas à política externa dos EUA. Truman foi um vice-presidente distante de Roosevelt, pouco participava das decisões de governo e sequer era informado de muitos temas – sobretudo relativos à área internacional. A política dos EUA para a América Latina, especificamente, não foi afetada. Não houve mudança de pessoal, e deu-se seguimento à normalização das relações entre os Estados Unidos e a Argentina. A influência de Rockefeller junto ao Departamento de Estado, entretanto, começa a declinar⁵⁴. O início do governo Truman e a nomeação de Spruille Braden⁵⁵ como embaixador dos EUA na Argentina tiveram como consequência – talvez não intencional – uma renovação da hostilidade dos EUA em

⁵⁴ Culminando em sua demissão, em agosto de 1945.

⁵⁵ Segundo RAPOPORT (1992, 115) partir de sua chegada a Buenos Aires, em maio, Braden embarcou em uma cruzada pessoal para livrar a Argentina do fascismo e restaurar a democracia.

relação ao regime militar Farrell-Perón, que, por sua vez, reativou a oposição ao regime na Argentina (ESCUDE, 1982, 232; RAPOPORT, 1992, 115; BAIME, 2017, 11-12).

A tentativa de conseguir um convite para que a Argentina participasse da Conferência de São Francisco foi problemática, e encontrou oposição dentro e fora dos Estados Unidos. A hostilidade russa em relação à Argentina pôde ser percebida às vésperas da Conferência de São Francisco. É possível argumentar que parte da agressão exibida foi consequência do desejo de enfraquecer um bloco latino-americano presumivelmente favorável aos EUA. Embora, na Conferência de Chapultepec, os Estados Unidos e as nações latino-americanas tivessem estabelecido que a Argentina poderia ser autorizada a assinar a Declaração das Nações Unidas e que a participação em São Francisco poderia ser patrocinada pelos EUA, essas promessas contradiziam os acordos de Yalta (ESCUDE, 1982, 233).

Por mais alto que fosse o preço, Nelson Rockefeller parece ter priorizado a unidade hemisférica. Após o reconhecimento oficial do governo argentino, era necessário assegurar o cumprimento da promessa dos EUA de patrocinar a aceitação da Argentina junto às Nações Unidas. Mesmo perdendo prestígio e influência, após o falecimento de Roosevelt, Rockefeller insiste na questão da Argentina e no memorando firmado pelo presidente, com as disposições dos acordos de Blair House. Em crítica velada a Rockefeller, Hull, na época afastado do cargo, mas mantido informado por seus amigos do Departamento de Estado, escreveu em suas memórias que Roosevelt só concordou em aprovar o reconhecimento da Argentina e sua adesão à ONU depois que esse governo cumprisse os princípios e as declarações da Ata Final da Conferência do México. Segundo Hull, o regime argentino não cumpriu esses requisitos, e isso era sabido. Seria inconcebível que Roosevelt tivesse mudado de opinião e autorizado apoio à admissão da Argentina antes de cumpridos os requisitos, sem motivo aparente, pois essa ação estaria em contradição com seus atos e declarações anteriores sobre a questão (HULL, 1948, 1407-1408; BALES, 1992, 201-202). Para Hull,

The O.K. by President Roosevelt, therefore, should not be distorted into any interpretation that he would have supported the admission to membership in the United Nations organization of an Argentine Government that had not complied with the requirements set forth by the other Republics (HULL, 1948, p. 1408).

Charles E. Bohlen, diplomata que esteve com Roosevelt em Yalta, acusou Rockefeller haver tirado proveito do estado físico debilitado de Roosevelt, no mês que antecedeu sua morte. Segundo Bohlen, o presidente, fragilizado, foi forçado a confiar mais do que normalmente na boa fé e no julgamento de seus conselheiros, e algumas pessoas se aproveitaram. Bohlen acusa Rockefeller de ter apresentado a Roosevelt um memorando autorizando um convite à Argentina para ser membro fundador das Nações Unidas e afirma que a atitude foi uma violação direta do acordo em Ialta, segundo o qual apenas as nações que declararam guerra à Alemanha poderiam ser membros iniciais. Bohlen reconhece, no entanto, que os soviéticos não estavam cumprindo o acordo de Ialta em relação à Polônia. De toda forma, a Argentina não estava habilitada, e Roosevelt provavelmente teria assinado o memorando sem entender claramente sua intenção (BOHLEN, 1973, 206-207; BALES, 1992, 202-203).

Rockefeller estava convencido de que o presidente a apoiava. Na verdade, parte da culpa pela confusão em torno da real estratégia pretendida pelo presidente era provavelmente do próprio Roosevelt. Assim como não preparou suficientemente o vice-presidente Truman para assumir o cargo em caso de seu falecimento, tampouco deu orientação clara aos executores de sua política externa latino-americana. Roosevelt confidenciou a Berle, em dezembro de 1944, após sua nomeação como embaixador no Brasil, que esperava assumir de perto o comando das relações exteriores. Ao falecer, deixou uma situação enigmática. Rockefeller não acreditava que estava sendo leniente com a Argentina. Apoiou fortemente a decisão de Stettinius de transferir o embaixador Spruille Braden de Havana para Buenos Aires (BALES, 1992, 203-204).

Em meados de abril, parecia evidente que seria difícil separar a questão da participação na Conferência da questão da membresia inicial da organização, não somente no caso das repúblicas soviéticas, mas também com relação à Argentina. Havia compromissos norte-americanos em apoiar a eventual admissão dos três entes políticos nas Nações Unidas, mas havia ainda opiniões divididas no Departamento de Estado e na delegação norte-americana quanto à relação entre esses compromissos e os convites para a Conferência de São Francisco. Quanto à Argentina, o primeiro problema era a verificação de cumprimento dos compromissos que garantiriam apoio norte-americano à assinatura da Declaração das Nações Unidas ou a sua admissão na Conferência de São Francisco. A delegação solicitou a perspectiva do presidente Truman, que era veementemente contra a adesão da Argentina à declaração e não via pressa em que se tomasse uma decisão (RUSSELL, 1958, 631).

Em 18 de abril, Rockefeller enviou uma missão especial à Argentina, para relatar pessoalmente como o país estava cumprindo as metas estabelecidas pela Conferência do México. O grupo era chefiado por Avra Warren, diretor do Escritório de Assuntos das Repúblicas Americanas no Departamento de Estado, e também incluía John McClintock, consultor econômico que havia trabalhado no CIAA. Perón recebeu pessoalmente a missão no aeroporto. Prometeu que a Argentina se apressaria em eliminar a influência do Eixo nas empresas locais, ofereceu matérias-primas para o que restou do esforço de guerra dos Aliados e acrescentou ter esperança de que o investimento empresarial dos EUA pudesse ajudar a impulsionar o desenvolvimento agrícola argentino e o desenvolvimento da indústria. Ele também destacou que a Argentina estava ansiosa para estar presente em São Francisco. Quando Warren mencionou que a opinião pública dos EUA estava reticente em dar crédito aos recentes esforços argentinos para reverter a situação, Perón afirmou que tinha má fama, mas esperava corrigi-la no futuro. Oficiais militares dos EUA ligados à missão iniciaram diálogos preliminares com seus homólogos argentinos, sobre a possibilidade de colaboração em áreas como o intercâmbio de informações e bases. Ambos os lados expressaram esperança de que equipamentos militares dos EUA pudessem ser disponibilizados (MORRIS, 1960, 204; BALES, 1992, 204-205).

Warren passou dois dias na Argentina e voltou para Washington. Relatou a Rockefeller como a Argentina estava se purificando da influência fascista em seu caminho para a democracia (BALES, 1992, 205). Em um memorando a Rockefeller, citou Perón, prometendo que a Argentina realmente mudara de rumo:

We can say emphatically that no government in Latin America has taken more important or far reaching measures of an internal nature related to the war than the Argentine Government. We have assumed very definite obligations and we shall comply with them faithfully. When it was "no", it was "no". Now it is "yes", and it means fully that, "yes". (Summary of Conversations with Vice-President Perón, Office of American Republic Affairs, 24 April 1945, Rockefeller Family archives, apud BALES, 1992, 205-206).

Rockefeller aceitou o relatório de Warren porque era o que queria ouvir. Warren havia sido embaixador na República Dominicana e amigo pessoal do ditador dominicano Trujillo, razão pela qual teria sido escolhido. Há quem defenda que, naquele contexto, já era esperada alguma cooperação com regimes que pudessem colaborar na luta anticomunista que se avizinhava. De acordo com essa interpretação, o esforço de

Rockefeller para obter a aceitação da ONU para a Argentina era parte de uma estratégia maior, que incluía tanto o compromisso com um hemisfério unido sob a liderança dos Estados Unidos quanto a possível colaboração com regimes latino-americanos que ficariam satisfeitos com o gesto relativo à Argentina, atraindo a simpatia de *caudillos*. Com a guerra já ao final, era chegado o momento de reorientar a luta antifascista para a luta contra o comunismo, postura que caracterizaria a política de guerra fria de Washington nos próximos anos. Essa avaliação condiz com a de Gerson Moura, que afirma que já em Chapultepec teria tido lugar um marco de início da Guerra Fria (COLLIER, HOROWITZ, 1976, 236-237; BALES, 1992, 206; MOURA, 2012, 161).

Ainda assim, é possível argumentar que a estratégia de Rockefeller foi, na verdade, um improviso, que levou em consideração os acontecimentos, à medida que se sucediam. Em abril de 1945, enquanto se comprometia com a admissão da Argentina na ONU, a Segunda Guerra Mundial ainda estava acontecendo. A vitória na Europa, que já era previsível, aconteceu aos 8 de maio, mas o Japão não se renderia oficialmente até 2 de setembro. Com o Eixo ainda em ação, e a Rússia até então sendo um aliado importante, a oposição à ameaça comunista estava em seus estágios iniciais. Rockefeller certamente se alinharia contra avanço do comunismo e reconhecia a ameaça abstrata do comunismo na América Latina, mas, em 1945, a ameaça imediata vinha dos movimentos ultranacionalistas que ameaçavam o esforço de guerra, como na Argentina, ou ameaçavam expropriar empresas estrangeiras, como em Argentina, Venezuela e México (BALES, 1992, 207).

Em 1945, havia esperança de que a democracia latino-americana floresceria no período pós-guerra. Somoza prometia respeitar a constituição da Nicarágua e realizar eleições livres após a guerra. Naquele momento, Rockefeller lutava pela unidade hemisférica, não só em razão do esforço de guerra, mas também para formar um bloco coeso que pudesse ter peso na criação de uma estrutura organizacional das Nações Unidas, dentro de parâmetros determinados pelos Aliados. Rockefeller aceitou as conclusões da missão Warren porque era o mais sensato a fazer, diante da expectativa de reaproximação entre os Estados Unidos e a Argentina. Ele provavelmente sabia que lidar com Perón era um risco político. Diferentes trechos do diário de Stettinius também sugerem que teria sido difícil prever certos desenvolvimentos e calcular estratégias muito elaboradas. A súbita ligação entre as questões da Argentina e da Polônia não parece ter sido previsível. Após as explicações de Rockefeller ao legislativo, em Washington, e telegrama de Vandenberg de 1º de maio de 1945, quanto ao tema da Argentina, o senador

Carl Hatch escreve a Stettinius afirmando compreender que a delegação “*met a practical situation in a practical way*” (*U.S. Congress, House, Appropriations*, 1945, 501-502; STETTINIUS, 1975, 344, 347; BALES, 1992, 208-209).

Em 20 de abril, Stettinius encontrou Rockefeller pessoalmente para dizer que

"In view of the unhappy feelings between you and members of the International Division, I believe it would be best if you did not go to San Francisco. You had full freedom in Mexico City and now they want the same freedom at San Francisco". (ROCKEFELLER, 1968, p. 138) (Aspas no original).

Poucas horas depois, Stettinius mudou de ideia, ao receber a informação de que os latino-americanos, temerosos de que os Estados Unidos não honrassem os compromissos assumidos em relação à Argentina e ao Ato de Chapultepec, ameaçavam votar contra a vontade dos EUA na conferência. Pessoalmente, Stettinius tinha sentimentos contraditórios sobre a questão argentina e ainda não havia decidido qual deveria ser o próximo movimento dos Estados Unidos, mas desejava que a conferência transcorresse da maneira mais tranquila possível (FRUS, 1945, v. 1, doc. 159, 329; ROCKEFELLER, 1968, 138; BALES, 1992, 209-210).

Apesar das objeções de Leo Pasvolsky e Alger Hiss, da Divisão Internacional, Stettinius pediu a Rockefeller que fosse a São Francisco por "*a few days – just to get things started*" (ROCKEFELLER, 1968, 138). SCHLESINGER (2003, 129) afirma que Stettinius se surpreendeu com a presença de Rockefeller em São Francisco, o que parece improvável diante de todas as circunstâncias – sobretudo diante das evidências de que o próprio Stettinius ainda não tinha clareza de qual estratégia seguir em relação à Argentina.

Rockefeller fretou um avião e voou com embaixadores latino-americanos para São Francisco. Ao chegar, optou por ficar no St. Francis Hotel, onde as delegações latino-americanas estavam hospedadas, em detrimento do Fairmont Hotel, sede da delegação dos Estados Unidos. Em outro exemplo da diplomacia pessoal que praticou continuamente, Rockefeller extraiu um favor do contra-almirante Harold Train, conselheiro naval da delegação dos EUA. Train, que compartilhava das opiniões de Rockefeller sobre a necessidade de uma aliança militar hemisférica, providenciou para que a roupa suja dos latino-americanos fosse lavada na estação naval de Treasure Island, na baía de São Francisco, gratuitamente, durante a conferência. Nelson também ofereceu jantares luxuosos e um grande evento para os delegados latinos no St. Francis Yacht Club,

com uma apresentação de Chiquita Banana, performance de Carmen Miranda (MORRIS, 1960, 222; ROCKEFELLER, 1968, 138; BALES, 1992, 210-211).

Quando a delegação norte-americana reconsiderou seus problemas, pouco antes da abertura da Conferência, no dia 25 de abril, a situação era a seguinte: esperava-se que o governo soviético se opusesse à admissão da Argentina. Os governos latino-americanos não pareciam dispostos a aceitar a membresia das duas repúblicas soviéticas, a não ser que a União Soviética também aceitasse admitir a Argentina. Se as outras repúblicas americanas não votassem, poderia haver uma decisão desfavorável a Belarus e Ucrânia. As delegações latino-americanas, no entanto, pareciam preparadas para aceitar o argumento dos EUA de que não deveria haver conexão direta entre votação na Conferência e as duas admissões. Também estavam dispostas a deixar de lado a pressão pela assinatura argentina da Declaração das Nações Unidas ou por sua imediata participação na Conferência. (RUSSELL, 1958, p. 631)

Nesse sentido, telegrama da delegação brasileira do dia 1º de maio, já resolvido o convite à Argentina, revela que, também para o Brasil, a questão da Argentina estava intrinsecamente ligada à defesa da coesão latino-americana, no esforço comum de manutenção da autonomia do sistema interamericano. Recordar-se que o Brasil tinha interesse em um assento permanente junto ao Conselho de Segurança e, portanto, seria fundamental apresentar-se como candidato legítimo de um bloco latino-americano bem coordenado. Segundo GARCIA (2012, 159), o Brasil assumiu, naquele momento, a postura de mediador nas relações entre os EUA e a América Latina – o que foi necessário no caso da Argentina.

[...] A oposição da Delegação soviética baseada nos antecedentes da Argentina na guerra foi tenaz e a defesa pelos delegados americanos que intervieram nas discussões foi difícil como todos reconhecemos. Era realmente uma causa ingrata e só mesmo o interesse de afirmar o papel das Américas unidas no futuro mundo internacional justificava o esforço feito a favor da Argentina com o risco de comprometer a Conferência (AHI. BSB. Maço 42.940).

Havia divergências sobre se a delegação soviética tenderia a abandonar a Conferência em caso de derrota no tema da membresia ou dos assentos. Enquanto os latino-americanos pressionavam a favor de um convite à Argentina, com seu poder numérico em votos, os soviéticos avisaram que boicotariam a conferência se a Argentina fosse convidada. Embora os norte-americanos não quisessem criar atritos com os soviéticos sobre o assunto, eles também relutavam em permitir que a URSS ditasse a

política dos EUA. O problema não poderia ser postergado, porque Molotov se recusou a esperar por uma decisão até que a Conferência chegasse ao tema da membresia na organização. Ele insistia em inserir o tema da admissão das repúblicas soviéticas na agenda do primeiro encontro do *Steering Committee*, composto pelos chefes de todas as delegações, órgão diretor da Conferência. A delegação norte-americana agora considerava que, com a União Soviética fazendo tanta questão do tema, os EUA não deveriam criar oportunidade que justificasse o não cumprimento de algum compromisso de Yalta, o que poderia ter repercussões mais importantes na questão da Polônia (RUSSELL, 1958, 631; ESCUDÉ, 1982, 235).

Stettinius não estava disposto a colocar em risco a criação da organização, e contou com a capacidade de manobra de Rockefeller. Havia sido estabelecido em Yalta que os Estados Unidos apoiariam a adesão de Ucrânia e Belarus como estados independentes. Esta foi a solução negociada para a exigência da União Soviética de que todas as dezesseis repúblicas soviéticas fossem aceitas como membros, para contrabalançar os blocos latino-americano e da *Commonwealth* britânica. Os latino-americanos, porém, não apoiariam a entrada de Belarus e Ucrânia, se a Argentina não fosse admitida. Rockefeller usou isso como argumento, revertendo, de certa forma, o raciocínio inicial de que Belarus e Ucrânia estariam entrando para contrabalançar o peso das repúblicas americanas. Justamente o poder numérico do bloco latino-americano poderia vetar a entrada das duas repúblicas soviéticas, caso em que os russos culpariam os Estados Unidos pela ação. Se isso acontecesse, a União Soviética poderia usar o incidente como subterfúgio para não cumprir suas promessas em relação à Europa Oriental (ESCUDÉ, 1982, 235-236).

Os membros do Congresso norte-americano que compunham a delegação, inicialmente contra o patrocínio dos Estados Unidos à Argentina, passaram a apoiar o pleito como forma de evitar um boicote latino-americano que provocaria a retaliação soviética por meio da consolidação de seu domínio sobre a Polônia e os Bálcãs. Um deles, o senador Arthur H. Vandenberg, ex-isolacionista, acabou-se tornando um dos principais defensores do panamericanismo na Conferência. Foi proposta uma solução de compromisso: convidar a Argentina para a Conferência sem permitir que ela se tornasse membro da organização. Truman aquiesceu com relutância, pois ainda acreditava que a Argentina sequer deveria ser convidada (INMAN, 1965, 221; STETTINIUS, 1975, 342; ESCUDÉ, 1982, 236).

INMAN (1965, 221) argumenta que, para os latino-americanos, a questão central era preservar a unidade das nações americanas. A ausência de um membro poderia colocar em risco todo o sistema interamericano. Ademais, sem a solidariedade latino-americana, os Estados Unidos poderiam lidar com cada república separadamente e ditar seus próprios termos. Embora os EUA não se opusessem ao regionalismo, temiam que fosse um obstáculo à organização universal, mas, para os latino-americanos, soava estranho que os delegados norte-americanos estivessem dispostos a ignorar a Doutrina Monroe, em favor de um sistema universal.

Diante da situação já complicada, já na Conferência de São Francisco, a União Soviética decidiu aumentar a aposta, exigindo que a Polônia – ocupada pelo Exército Vermelho – fosse convidada, pois teria precedência em relação a um estado fascista como a Argentina, e ameaçou retirar-se se não fosse atendida. Os países latino-americanos então ameaçaram retirar o apoio a Belarus e Ucrânia. Os britânicos declararam que nunca consentiriam com a admissão de uma Polônia dominada pelos soviéticos (ESCUDE, 1982, 236).

Após considerável discussão, foi decidido o apoio à admissão das duas repúblicas soviéticas e da Argentina como membros da organização, mas com todas presentes à conferência em momento posterior, com atraso. O presidente Truman foi consultado e aprovou a decisão, desde que o arranjo não envolvesse a assinatura da Declaração das Nações Unidas pela Argentina, à qual ele ainda se opunha (RUSSELL, 1958, 631).

Na reunião do *Steering Committee* de 27 de abril, já iniciada formalmente a Conferência, Rockefeller conseguiu convencer os latino-americanos a votarem a favor das duas repúblicas soviéticas antes de conseguir um compromisso russo em relação à Argentina. Com base nessa demonstração de boa vontade dos vizinhos americanos, Stettinius, Rockefeller e Eden decidiram apoiar o convite da Argentina. Na Quinta Sessão Plenária, em 1º de maio de 1945, após intenso debate, a Polônia foi eliminada. Stettinius esperava que nem a Argentina, nem as duas repúblicas soviéticas fossem admitidas como membros, embora participassem da Conferência. Ao consultar-se com Truman, por telefone, aos 27 de abril, perguntou: “*as a matter of principle we don't want to accept Argentina into the United Nations family, but if the conference votes that they can come and take a place at this conference without being one of the United Nations, you wont object?*”. A introdução da variável polonesa, entretanto, alterou o rumo dos acontecimentos. No dia 7 de maio, a delegação argentina, chefiada pelos embaixadores Carcano e Ibarra Garcia, partiu de Buenos Aires com destino a São Francisco. Assumiu

seu assento aos 11 de maio e assinou a Carta das Nações Unidas como membro fundador. (UNCIO, 1945, 344-372; STETTINIUS, 1975, 342; ESCUDÉ, 1982, 237).

A Argentina viria a discursar apenas aos 21 de maio de 1945, diante do *Steering Committee (Comité de Iniciativas)*. O embaixador Miguel Angel Carcano, representante argentino, afirma que não foi permitido a seu país apresentar por escrito suas observações referentes às propostas de Dumbarton Oaks e lembra que este se incorporou às comissões e aos comitês quando os trabalhos já estavam adiantados – ainda assim, a Argentina estava convencida de que poderia colaborar. O país platino assinou a Ata de Chapultepec porque acreditava que os princípios nela contidos eram consistentes com sua tradicional política internacional e porque o documento aperfeiçoava o regime jurídico e o organismo que vinculava as nações da América. A contribuição da Argentina não estaria baseada apenas em sua ação específica e na intervenção de seus delegados, mas também em sua efetiva incorporação ao trabalho construtivo e à organização internacional. Os princípios de ordem internacional sustentados em São Francisco seriam, segundo Carcano, semelhantes aos que foram defendidos pela Argentina nas reuniões e conferências internacionais de que participara durante décadas, constituindo patrimônio de tradição política. Havia também preocupação do país quanto à cooperação na ordem econômica internacional. Um trecho do discurso, em especial, parece guardar uma mensagem subliminar de autocomplacência:

Es posible que cuando se apaguen los fragores de la lucha y se juzgue con ecuanimidad la posición de Argentina en estos últimos años, se encuentre que nuestra colaboración por la causa común ha sido mucho más sustancial y permanente que lo que hoy se piensa. Nuestros problemas interiores, que tanto han influido en la opinión exterior, a veces se aprecian sin tener en cuenta todos los factores, complejos y profundos que están en juego. En la buena solución de nuestros problemas, nosotros somos los primeros y mayores interesados; y solamente nosotros mismos podemos resolverlos satisfactoriamente. Marean las etapas transitorias que aparecen a menudo en la evolución natural de las naciones y concurren a aumentar la experiencia de nuestra educación democrática. Pero nadie, ni nada, podrá torcer el curso lento e inevitable de la historia, y nuestra historia demuestra no solamente que se arraiga en nuestro suelo el principio republicano e democrático como sistema institucional y social, sino también que ese principio, aparece desde hace más de un siglo en nuestro país, incorporado a la conciencia nacional; y ha sido comprendido, expuesto y ordenado en doctrina política, que invariablemente han sostenido todos

nuestros hombres de estado y tratadistas de derecho público desde los primeros años de la independencia (UNCIO, 1945, v. 1, pp. 96-99).

O excerto em destaque parece buscar conciliar a posição argentina no pós-guerra com as condições singulares em que se encontrava o país, no continente e entre as Nações Unidas. Não chega a ser uma retratação, mas demonstra preocupação do governo argentino em justificar-se, ainda que deixe para o futuro a constatação de o quanto a Argentina teria estado empenhada no esforço aliado de guerra. Deixa, também, clara a postura argentina (e latino-americana, em geral) de afirmar-se a soberania nacional, fiada no princípio da não intervenção. Por fim, faz uma defesa da democracia, mas ainda assim em seus próprios termos, conforme suas definições nacionais e em alinhamento com sua experiência histórica. Estava a Argentina, “*sin reservas*”, plenamente reincorporada aos regimes internacionais.

A Conferência de Chapultepec foi um marco nas relações interamericanas, ao estabelecer quais seriam as demandas latino-americanas diante dos Estados Unidos, em meio à conformação da nova organização mundial. A tentativa norte-americana de estabelecer uma agenda econômica para o encontro não prevaleceu. Tampouco vingou sua resistência diante do tema da Argentina. Os países latino-americanos, por sua vez, conseguiram extrair concessões importantes, como o compromisso com a reintegração do vizinho platino aos sistemas regional e mundial. Os acordos a que chegaram os países americanos, em Chapultepec, embasaram a dinâmica e a substância de discussões que seriam levadas a São Francisco – como foi o caso da defesa da autonomia dos sistemas regionais de segurança, no texto da Carta nascente.

Capítulo 4: A Conferência de São Francisco

A estratégia latino-americana para defender a autonomia do sistema regional deu-se em duas frentes ou duas fases, em São Francisco. Como se verá nas próximas páginas, era necessário, primeiramente, garantir a unidade regional. Para isso, fazia-se premente reintegrar a Argentina ao sistema interamericano e assegurar, idealmente, tanto sua participação na Conferência de São Francisco quanto sua membresia na nova organização mundial. Em segundo lugar, os latino-americanos atuaram junto aos Estados Unidos e aos demais participantes do encontro para alcançar uma linguagem que preservasse a autonomia de seu sistema regional de defesa, de maneira condizente, claro, com os princípios da então nascente Carta da Organização das Nações Unidas.

4.1. Em defesa da unidade regional

Estiveram reunidos em São Francisco, entre 25 de maio e 26 de junho de 1945, alguns dos maiores diplomatas e personalidades políticas da época. Entre eles, os delegados latino-americanos eram reconhecidos como habilidosos, com treinamento em relações internacionais e anos de experiência no sistema interamericano. O *Steering Committee* (Comitê de Coordenação) elegeu um latino-americano, o cubano Guillhermo Belt Ramírez, como relator. Participaram, ainda, distribuídos nas 4 comissões, um presidente – o venezuelano Caracciolo Parra-Pérez, à frente da IV Comissão – e dois relatores latino-americanos – Octavio Méndez Pereira, panamenho, relator da II Comissão, e Celso R. Velázquez, paraguaio, relator da III Comissão. Nos doze comitês, somaram-se 6 presidentes e 5 relatores latino-americanos, nas seguintes posições: Álvaro Bonilla Lara, da Costa Rica, presidiu o Comitê 2/I Comissão; Gérard E. Lescot, do Haiti, foi relator do mesmo comitê; Victor Andrade, boliviano, presidiu o Comitê 2/II; Tulio Franco y Franco, da República Dominicana, foi relator do mesmo comitê; Manuel Noriega Morales, da Guatemala, foi relator do Comitê 3/II; Hector David Castro, de El Salvador, foi relator do Comitê 1/III; José Serrato, do Uruguai, presidiu o Comitê 2/III; Camilo Ponce Enríquez, do Equador, presidiu o Comitê 3/III; Alberto Lleras Camargo, da Colômbia, presidiu o Comitê 4/III; Manuel C. Gallagher, peruano, presidiu o Comitê 1/IV; Mariano Arguelo Vargas, da Nicarágua, foi relator do Comitê 2/IV (UNCIO, 1945, v. 1, 5-12; INMAN, 1965, 220).

A estrutura da Conferência de São Francisco foi complexa. Foram criados, de um lado, Comitês Gerais e, de outro, Comissões e Comitês Técnicos (UNCIO, 1945, v. 1, 401-405; v. 15, 3; v. 17, 13). Os Comitês Gerais foram os seguintes:

- *Steering Committee*: composto por representantes de todas as delegações; considerava grandes questões de política ou procedimento, submetidas a ele durante a conferência pelos copresidentes ou pelo representante de qualquer delegação.
- *Executive Committee*: composto pelos representantes das potências patrocinadoras, mais dez governos: Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Tchecoslováquia, França, Irã, México, Holanda, Iugoslávia; fazia recomendações para consideração do *Steering Committee* e o assistia, conforme fosse autorizado; considerava questões que afetassem os trabalhos das comissões, normalmente convidando o respectivo presidente.
- *Coordination Committee*: composto por 14 membros, um representando cada membro do *Executive Committee*; assistia o *Executive Committee* em suas funções.
- *Advisory Committee of Jurists*: composto por seis membros, representantes de México (em nome dos países centro e sul-americanos), Estados Unidos, China, França, União Soviética e Reino Unido, aberta a possibilidade de convidar outros juristas, para assistir em pontos específicos, em caso de necessidade; responsável por revisar os textos preparados pelo *Coordination Committee* e eventualmente todo o texto da Carta.
- *Credentials Committee*: composto por seis membros indicados pelos representantes das seguintes delegações: Equador, Luxemburgo, Nicarágua, Arábia Saudita, Síria e Iugoslávia, sob a presidência do representante de Luxemburgo; verificava as credenciais dos delegados e reportava-se à conferência nas sessões plenárias.

Já as Comissões e os Comitês Técnicos foram organizados da seguinte maneira:

- I. *Commission I: General Provisions*;
 1. *Committee 1: Preamble, Purposes and Principles*;
 2. *Committee 2: Membership, Amendment and Secretariat*;
- II. *Commission II: General Assembly*;

1. *Committee 1: Structure and Procedures;*
2. *Committee 2: Political and Security Functions;*
3. *Committee 3: Economic and Social Cooperation;*
4. *Committee 4: Trusteeship System;*

III. *Commission III: Security Council;*

1. *Committee 1: Structure and Procedures;*
2. *Committee 2: Peaceful Settlement;*
3. *Committee 3: Enforcement Arrangements;*
4. *Committee 4: Regional Arrangements;*

IV. *Commission IV: Judicial organization;*

1. *Committee 1: International Court of Justice;*
2. *Committee 2: Legal Problems.*

O Comitê 4 (arranjos regionais) da Comissão III (Conselho de Segurança) – Comitê 4/III –, naturalmente, era o foro mais adequado para a discussão dos temas concernentes ao sistema interamericano, sem prejuízo de que questões colaterais fossem levadas a outros comitês ou elevadas às comissões. Antes disso, entretanto, ainda era necessário enfrentar a questão da coesão do sistema interamericano – com a participação argentina, no escopo do cumprimento da Ata de Chapultepec, e a conseqüente animosidade que se criou entre latino-americanos e a União Soviética. O clima de discórdia e desconfiança dificultou a negociação do texto definitivo sobre os sistemas regionais no âmbito da Carta.

A Conferência de São Francisco começou com o que pode ser considerado um insulto do ministro das Relações Exteriores soviético, Vyacheslav Molotov, ao ministro das Relações Exteriores do México, Ezequiel Padilla. Ao discutir o tema da presidência da Conferência, em reunião do *Steering Committee*, na manhã do dia 26 de abril, Padilla defendeu a eleição de Stettinius como único presidente. Era procedimento padrão que o ministro das Relações Exteriores do país anfitrião assumisse o cargo, mas os russos defendiam uma rotação da presidência entre as quatro potências patrocinadoras: Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética e China⁵⁶. Molotov respondeu à moção de Padilla de uma maneira que insultou as tradições latino-americanas, dando a entender que este

⁵⁶ Acabou prevalecendo a rotação da presidência nas sessões plenárias; Stettinius presidiria os encontros dos quatro presidentes entre si, quando fosse necessário, e assumiria a presidência do *Executive* e dos *Steering Committees*, com plenos poderes (UNCIO, 1945, v. 1, 401).

seria um fantoche⁵⁷ dos Estados Unidos, ao afirmar que “*the question of equality was a fundamental point of principle with his Government, the Soviet Union*”, acrescentando que não aceitaria a presidência, se o Comitê a oferecesse a ele. O discurso soou como provocação. O insulto a Padilla, respeitado como estadista em toda a América Latina, agravou a desconfiança dos latinos em relação aos russos. Havia reciprocidade na antipatia de lado a lado (UNCIO, 1945, v. 5, 56-57; STETTINIUS, 1975, 337-338; BALES, 1992, 211-212).

Nos discursos que realizaram ao longo da Conferência, os países latino-americanos deixaram claras suas intenções em reafirmar o que havia sido acordado em Chapultepec. A delegação brasileira foi a São Francisco com instruções para atuar no mesmo sentido, embora não tenha se manifestado especificamente sobre o assunto em seu discurso inicial – dedicado sobretudo a homenagear a memória de Roosevelt e a salientar os esforços brasileiros no conflito (AHI, BSB, Maço 42.877; UNCIO, 1945, v. 1, 189-191). O delegado do Chile, primeiro a discursar, na primeira sessão plenária⁵⁸, na tarde de 26 de abril, após a abertura dos Estados Unidos, falando em homenagem a Roosevelt, lembra de seu papel na criação da Política da Boa Vizinhança:

Roosevelt, the humanitarian, asks us to give humanity peace. It is we, the countries of this continent, who are his spiritual sons directly, must carry this heritage, maintaining firmly his creed of good neighborliness in this continent, as well as through the concert of nations. It is therefore fitting that the American republics present at this occasion to the Conference the following declaration:

“The Latin American republics invite all the other United Nations represented at this Conference, in homage to the memory of Franklin Delano Roosevelt, to express the aim of bringing to a fitting and perfect consummation his work as a leader of democracy, as the initiator of the Good Neighbor policy, and as the inspirer of a world organization for the maintenance of peace through the rule of justice.” (UNCIO, 1945, v. 3, 122).

⁵⁷ A União Soviética parecia acreditar que os latino-americanos estavam a serviço dos Estados Unidos, embora houvesse um sentimento residual de antipatia aos EUA na região, cf. WROBLEWSKI, Frank Matthew. *The Soviet interpretation of United States Hegemony in Latin America*. George Washington University, 1990. Segundo WROBKEWSKI (1990, 149-150), “*The Pan-American system was based on the false assertion that the United States and Latin America shared a community of interests. In fact, it served as the mechanism by which the United States imposed the hegemony proclaimed by the Monroe Doctrine*”.

⁵⁸ A sessão de abertura da Conferência foi aos 25 de abril de 1945, com discurso do presidente Truman. A primeira sessão plenária aconteceu aos 26 de abril.

Na quarta sessão plenária, na tarde de 28 de abril, o Uruguai fez um dos mais contundentes pronunciamentos em favor da unidade americana e dos compromissos assumidos em Chapultepec. O discurso proferido pelo delegado uruguaio, José Serrato, deixa clara a posição do país, afirmando que os povos do hemisfério ocidental não hesitaram diante do conflito, contribuindo com políticas de defesa, procedimentos de não beligerância, lealdade democrática, matérias-primas, rompimento de relações e declarações de guerra. Ao lembrar que os países americanos foram colaboradores leais, ajudando da forma que foi possível, de acordo com seus recursos, afirma que esses mesmos países querem cooperar na tarefa de organização do mundo e de consolidação da paz e do bem-estar da humanidade. Reconhece que os latino-americanos não teriam como competir com as grandes potências em população ou poderio econômico e militar, mas atesta que tinham a força moral da adesão ao direito, amor pela liberdade e respeito pelos ideais democráticos. Serrato menciona, então, explicitamente, a Conferência de Chapultepec como referência para justificar a posição uruguaia quanto à possibilidade de convivência entre organizações regionais e a nova organização mundial:

[...] together with its brothers of America – in accordance with what was agreed upon at the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, recently held in Mexico City – it wishes the future world organization to gain the maximum efficiency and not to suffer from omissions or cleavages, but to perfect its structure to the greatest possible extent. [...] Within the international community there is reason for regional organizations, which may even be indispensable, such as the inter-American system, under the condition that their action should fall within the scope of the international community, and that in no case would the regional organizations be able to set one continent or region against another continent or region, and that they do not represent an isolation of the nations composing them in opposition of the other nations of the world. Uruguay believes that the co-existence of regional systems with the world community could be implemented on the following bases:

(a) The juridical systems of the world organization an[d] the regional organizations must not exclude or replace each other, but must be implemented and coordinated so as to strengthen the rule of law; and

(b) The states composing a regional organization should have the right to address themselves to all the jurisdictions of the world Organization and shall participate in the juridical guarantees, the security plans, and the systems of cooperation existing therein (UNCIO, 1945, v. 1, 296-306).

A quinta sessão plenária, na tarde do dia 30 de abril, foi bastante agitada. O delegado de Cuba, relator do encontro, anuncia a aceitação de Ucrânia e Belarus como membros fundadores da nova organização e informa da recomendação de que seus representantes sejam convidados a assumir seus assentos na Conferência imediatamente. Logo em seguida, recomenda-se a permissão para que representantes da Argentina tomem assentos na Conferência, também imediatamente. Molotov reage fortemente, afirmando que a questão do convite à Argentina havia sido apresentada no mesmo dia e não havia sido discutida previamente entre os representantes dos patrocinadores do encontro, e então pede que a discussão seja adiada por alguns dias, para que não só a delegação soviética, mas também outras delegações, tivessem tempo de refletir. Acrescenta que todos sabiam que a Argentina havia assumido uma posição peculiar durante o conflito e que, durante a guerra, as políticas adotadas pela Argentina não contaram com aprovação das Nações Unidas – em verdade, Molotov quer salientar que os próprios Estados Unidos condenavam as atitudes argentinas. Cita declarações de Hull e Roosevelt, feitas entre setembro e outubro de 1944, em que ambos condenam a Argentina como antro fascista nas Américas, mas reconhece que era possível que as atitudes argentinas tivessem mudado nos meses subsequentes, já que representantes de outros países americanos pareciam acreditar que a situação havia melhorado no país platino. Afirma, no entanto, que seria necessário averiguar a situação da Argentina antes de deliberar sobre o caso, e essa averiguação demandaria ao menos alguns dias. Neste ponto, o representante russo levanta a questão da Polônia, causando comoção. Insinua que haveria constrangimento em convidar a Argentina, que auxiliava os fascistas, deixando de fora a Polônia, que havia sido uma aliada fiel:

[...] Imagine what would happen if we acted rashly and invite Argentina to this Conference although in the present war she has been assisting the Fascists who are our enemies, and failed to invite Poland which is an Ally. Poland is known to hold in this war an honorable place among Allied nations which have devoted all their efforts to the struggle against our common foe. The heroic Polish people have been fighting in our ranks and making innumerable sacrifices. We cannot afford to forget about all this. To invite Argentina, which has been helping our common enemy throughout this war, and not to invite the Provisional Polish Government, which is now functioning in liberated Poland and enjoys enormous prestige among the Polish people, would be taking a course that might affect adversely the prestige of this Conference (UNCIO, 1945, v. 1, 344-349).

Os latino-americanos logo intervieram, em favor da Argentina. Primeiro, o delegado colombiano, Lleras Camargo, que esclarece que a Conferência não está lidando com um país neutro, ao tratar da Argentina, mas de um país que, àquela altura, havia declarado guerra ao Eixo, em uma guerra que ainda não estava terminada. Embora fosse verdade que a Argentina havia declarado guerra tardiamente, era uma nação que havia aderido à declaração de guerra e às responsabilidades que isso acarretava. Embora não estivesse em condições de participar do conflito armado, estava habilitada a contribuir com a reabilitação dos povos afetados pelo nazifascismo. Acrescenta que, ainda que fosse verdade que a Argentina tivesse sido criticada por sua postura prévia, o governo dos Estados Unidos, sob a presidência de Roosevelt, não fez objeção aos resultados da Conferência do México, que incluíam um convite à Argentina, dado que certas condições fossem atendidas. Além disso, os governos latino-americanos não cogitavam em intervir na questão da Polônia, mantendo-se firmes no princípio da não intervenção em assuntos domésticos de outros governos. O caso da Argentina era diferente, pois se estava falando em uma nação que havia declarado guerra. Não havia a pretensão de determinar ou analisar a qualidade ou o caráter do governo argentino, mas apenas e tão somente em afirmar que, enquanto houvesse na Argentina um governo que a mantivesse no curso que decidiu tomar, o país deveria ser considerado uma nação beligerante, ao lado dos Aliados (UNCIO, 1945, v. 1, 349-350).

O mexicano Ezequiel Padilla complementou, dizendo que a Conferência receberia de bom grado a voz da Polônia em seu encontro, mas sua admissão estava pendente por relacionar-se aos acordos de Ialta, desenhados pelas grandes potências. Reiterou que o caso da Argentina era diferente. Havia também um acordo, mas de outro teor. Os países latino-americanos haviam decidido convidar a Argentina para unir-se às demais nações americanas e às Nações Unidas, para integrar a unidade continental. Foi nesse contexto que a Argentina foi convidada a firmar a Ata de Chapultepec. O vizinho platino recebeu o convite e manifestou prontamente seu interesse em firmar a Ata. Esse movimento não foi considerado suficiente, e a Argentina foi instada a declarar guerra ao Eixo. Quando os países americanos foram informados da Conferência de Ialta, expressaram sua disponibilidade em cooperar com o que havia sido planejado pelas grandes potências. Padilla questiona, então, por que, nesse espírito de coerência, unidade e fraternidade, essas mesmas potências não reconheciam o acordo a que chegaram os 20 países americanos que formularam convite à Argentina. Embora fosse verdade que o governo argentino tivesse se separado dos sentimentos do povo, não seria justo punir esse mesmo

povo pelas atitudes de seu governo. Padilla acrescenta, ainda, que, durante o período em que a Argentina optou por uma posição de isolamento, os outros governos latino-americanos a pressionaram constantemente, para que definisse sua situação. Diante da continuidade da política argentina, os latino-americanos tomaram uma atitude e romperam relações com o país. Na Conferência do México, foram definidos parâmetros para receber de volta a Argentina no seio das nações americanas, e esses parâmetros, de acordo com Padilla, estariam sendo cumpridos. Era verdade que a Argentina havia tido um governo fascista e que o presidente Roosevelt havia condenado veementemente esse governo, mas, quando a Argentina rompeu relações com o Eixo e foi adiante, declarando guerra ao inimigo, o mesmo presidente Roosevelt reconheceu o governo argentino. Padilla informa, ainda, que, na Ata de Chapultepec, havia uma cláusula, reiterando a adesão da América Latina aos princípios democráticos. A Argentina havia aceitado essa condição. E os latino-americanos tinham fé em que a Argentina seguiria cumprindo com as exigências que lhe haviam sido impostas (UNCIO, 1945, v. 1, 351-353).

O delegado belga interveio, então, sugerindo que se acatasse o pedido da União Soviética de que fosse concedido tempo para apreciação da questão da Argentina, pois parecia legítimo e razoável. Na sequência, o delegado peruano argumenta que adiar a questão seria inútil e faz uma defesa apaixonada da participação imediata da Argentina. Questiona o adiamento e pergunta, retoricamente, se haveria intenção de analisar a constituição e o caráter do governo argentino. Sugere, na mesma linha argumentativa de Ezequiel Padilla, que estavam sendo questionadas as ações acordadas na Conferência do México e indaga se as nações americanas não constituiriam uma unidade jurídica e moral. Reconhece que o governo argentino pode ter-se afastado de suas tradições democráticas, mas agora estava incorporado jurídica e moralmente às nações americanas. Argumenta ainda que um adiamento só poderia ser apreciado no caso de necessidade de investigação, em uma situação em que houvesse dúvidas, mas não havia mais dúvidas quanto à situação da Argentina e não deveria haver dúvidas quanto às ações tomadas pela Conferência de Chapultepec. Por fim, relembra contribuições argentinas para o panamericanismo, como a condenação da conquista territorial, a Doutrina Drago, e o sistema de consultas de ministros de relações exteriores, e coloca em xeque a boa-vontade dos soviéticos, ao salientar que a América Latina votou a favor da aceitação de Ucrânia e Belarus, esperando que haveria reciprocidade na questão da Argentina:

[...] *We voted wholeheartedly for the acceptance of the Ukraine Republic and Byelo-Russian Republic as initial members of the international organization. We had expected that the Soviet Delegation would support the Argentine question* (UNCIO, 1945, v. 1, 355-357).

Stettinius pede a palavra e esclarece que recebera em sua suíte privada, na noite de sábado (28 de abril), os ministros de Relações Exteriores dos quatro patrocinadores e uma comitiva representando as repúblicas americanas, formada pelos ministros de México, Brasil e Chile – ocasião em que o tema foi exaustivamente discutido. Informa ainda que o tema foi levado ao *Executive Committee*, por sugestão da União Soviética, e lá havia sido tratado durante a manhã, chegando-se à conclusão favorável de que a Argentina deveria ser autorizada a participar da Conferência. O tema foi então levado ao *Steering Committee*, do qual participam representantes de todas as delegações, e novamente se concluiu a favor da permissão para que a Argentina participasse da Conferência. O plenário foi convidado a votar, então, primeiro, quanto à possibilidade de tomar uma decisão – e votou a favor; depois, quanto à moção soviética de se esperarem alguns dias para a admissão da Argentina ou quanto a admiti-la imediatamente. Foram 7 votos a favor da moção soviética e 28 votos a favor da admissão imediata. Por fim, votou-se pela admissão da Argentina: 31 votos a favor e 4 contra (UNCIO, 1945, v. 1, 357-358).

Logo em seguida, foram retomados os discursos das delegações, começando pelo colombiano Lleras Camargo, que reafirma, uma vez mais, as lições do sistema interamericano, com o qual a Colômbia estava alinhada, e esclarece o temor quanto à intervenção de uma potência estrangeira, no exercício de seu poder de veto, em eventual conflito regional. Segundo o colombiano, o mecanismo proposto em Dumbarton Oaks asseguraria uma paz longa, porém provisória (“*a long peace but a provisional one*”), pois o novo sistema seria uma solução de compromisso entre a realidade de 1945 e as aspirações futuras da humanidade. O sistema interamericano era mais perfeito que o sistema mundial ali vislumbrado, porque proibia toda forma de violência, toda aquisição de território pela força, toda intervenção ou interferência de um país nos assuntos domésticos de outro, toda e qualquer agressão e, mais além, definia inequivocamente o agressor – este, uma vez identificado, seria condenado e sofreria sanções. Ao aceitar, portanto, um organismo internacional menos perfeito, os cidadãos do continente americano não poderiam renunciar a seu próprio sistema. Ao contrário, esperava-se que, um dia, o mundo fosse guiado pelos mesmos princípios e procedimentos que garantiam

paz, segurança, justiça e respeito a todas as nações americanas. Para a Colômbia, nenhum sistema regional como o interamericano ou outro que surgisse em bases semelhantes deveria sofrer constrictões, desde que fosse consistente com os objetivos da organização mundial e demonstrasse eficácia na manutenção da paz e da segurança de uma parte do mundo. Enquanto, no sistema interamericano, nenhum país poderia vetar uma ação que prevenisse ou repelisse uma agressão, na nova organização mundial, uma nação estranha ao conflito poderia fazê-lo, a qualquer momento, com apenas um voto negativo. A presunção de que o grupo regional estaria errado e de que o país com poder de veto estaria correto seria forçada demais para ser uma garantia de paz, podendo, ao contrário, contribuir para a desordem (UNCIO, 1945, v. 1, 363-365).

A quinta sessão plenária finalmente termina com o discurso do representante do Equador, ministro das Relações Exteriores Duran Ballén, que novamente menciona o sistema interamericano e declara esperar que a organização mundial se inspire em seu exemplo. Em razão do grau de maturidade alcançado pelo sistema regional interamericano, o Equador esperava que a Conferência reconhecesse a personalidade e a existência do sistema como estrutura geográfica, histórica, e política, regida pelo direito e dotada de órgãos próprios para a consecução de seus objetivos de paz, segurança e justiça internacional, coincidentes com os almejados pela nova organização mundial. O representante do Equador expressou ainda o desejo de que a nova organização se inspirasse nos valores e nas instituições positivas do sistema regional interamericano (UNCIO, 1945, v. 1, 371-372).

Os discursos latino-americanos seguiram ocorrendo nas plenárias, reiteradamente evocando o legado, a relevância e a importância do sistema interamericano e fazendo referências aos compromissos de Chapultepec e à intenção de se defender a autonomia dos sistemas regionais, em paralelo aos trabalhos que se iniciavam nos comitês técnicos, onde se discutiam os textos e as questões levantadas pelos delegados. Representante da Guatemala discursou na sexta sessão plenária, que teve lugar no dia 1º de junho, lembrando que, na Conferência do México, seu país fez sugestões pertinentes em relação às propostas de Dumbarton Oaks, entre as quais se destacava o desejo das repúblicas latino-americanas de obter uma representação adequada no Conselho de Segurança. Afirmou que os efeitos do panamericanismo, que foram tangíveis em muitas ocasiões, especialmente desde o ataque a Pearl Harbor, reificaram-se na Ata de Chapultepec. A Guatemala considerava necessária a celebração de pactos regionais entre países ligados por laços geográficos, sociais e econômicos e deixou registrado que estava em sintonia

com os chanceleres americanos que defenderam o direito da Argentina de estar representada na Conferência, expressando satisfação pela por ter-se alcançado a unidade total das Américas e pela incorporação da Argentina na Assembleia das Nações Unidas (UNCIO, 1945, v. 1, 440-441).

A delegação cubana pronunciou-se na sétima sessão plenária, realizada ainda no dia 1º de maio, no período da noite – de certa forma, pressionando Truman a continuar com a Política da Boa Vizinhança de Roosevelt. O delegado cubano reafirmou a convicção de que o sistema regional deveria funcionar de forma autônoma no seio da organização mundial, para que não houvesse possibilidade de que o voto único de qualquer membro do Conselho de Segurança anulasse suas decisões. Também saudou a demonstração de união e solidariedade que as repúblicas americanas deram no dia anterior, lembrando do legado de Roosevelt. Neste ponto, afirmou que seu espírito guiaria o continente, expressando confiança em que suas políticas seriam executadas pelo presidente Truman: *“we are confident that his human and generous policies will be carried on by President Truman, genuine representative of all that is best in this great American nation”*⁵⁹ (UNCIO, 1945, v. 1, 500-501).

Na mesma sétima sessão plenária, a Venezuela foi mais um país latino-americano a reiterar os compromissos continentais de maneira enfática, e deixando claro que as repúblicas americanas eram soberanas em suas participações na Conferência – o que pode ser entendido como um recado à União Soviética, que pareceu insinuar que o bloco seria automaticamente alinhado aos Estados Unidos: *“not as a blind and previously indoctrinated league but as a free association of sovereign states, each of whom has jealously retained its freedom of opinion and of decision”*. O representante venezuelano sublinhou o desejo de ver incorporados à nova Carta das Nações certos princípios essenciais que a Venezuela sempre havia defendido e que eram comuns às nações americanas. Lembrou da natureza indivisível da paz, que novamente levava o mundo a considerar a necessidade da criação de uma organização cujo caráter fosse universal, e dentro da qual todas as nações amantes da paz estivessem representadas de maneira adequada e gozassem dos meios para defender tanto a paz geral como os seus próprios interesses individuais, estando estes sempre estreitamente ligados aos primeiros. A natureza dessa organização, no entanto, não seria incompatível com a existência de arranjos regionais, desde que estes se baseassem nos mesmos princípios de cooperação

⁵⁹ Recordar-se que Cuba, em 1945, ainda é altamente dependente dos Estados Unidos.

internacional e visassem a prevenção ou resolução de conflitos que pudessem surgir entre seus membros. De todos os arranjos regionais estabelecidos até aquele momento, o interamericano foi o que funcionou melhor. Ainda segundo o venezuelano, os acordos interamericanos haviam sido fortalecidos pela Conferência de Chapultepec, onde as repúblicas americanas mantiveram em vista o significado universal da tarefa que realizavam. Em nome da Venezuela, celebrou a integração da Argentina aos trabalhos das Nações Unidas, rendendo homenagem ao povo daquele país e saudando sua chegada não só por ser uma nação americana, mas também por sua importância política, econômica e cultural (UNCIO, 1945, v. 1, 517-518).

A oitava sessão plenária, realizada na tarde do dia 2 de maio, foi a última oportunidade para os discursos dos delegados. Ezequiel Padilla⁶⁰, que já havia discursado com veemência em favor da Argentina na quinta sessão plenária, tomou a palavra pelo México e fez uma defesa de uma pauta ampla para o futuro da organização – não chegou a reafirmar o sistema interamericano, mas recorreu a temas que já eram tratados em âmbito regional: “*Social [in]justice, oppression, poverty, wherever they exist, threaten the security of the world. The inter-dependence of all nations is now an inexorable law*”. (UNCIO, 1945, v. 1, 551). Representante da Nicarágua também tomou a palavra e, ao homenagear Roosevelt, lembrou de seu papel na consolidação da fraternidade continental:

Praise to the great statesman, the great leader of democracy and Pan-Americanism who gave America a new concept, the doctrine of continental fraternity. This doctrine has consolidated the principle of juridical equality of the nations, great and small, and has begun to guarantee the respect of the inalienable rights of nations that are weak (UNCIO, 1945, v. 1, 555-556).

O delegado do Panamá também fez breve menção a Roosevelt e à Política da Boa Vizinhança (UNCIO, 1945, v. 1, 559). O delegado peruano tomou a palavra em seguida, reafirmando a preocupação com o futuro dos sistemas regionais. O Peru já havia apresentado sugestões à Conferência do México, que também apresentaria em São Francisco, e que se referiam a princípios adotados pelo sistema interamericano na Declaração de Lima. Para o país, não havia razão alguma para se opor aos pactos regionais contemplados pelo plano de Dumbarton Oaks. Os pactos regionais seriam uma efetiva

⁶⁰ Padilla, aliás, perdeu o cargo, justamente em razão da defesa apaixonada da causa argentina, conforme telegrama da embaixada brasileira em Washington, de 13 de julho de 1945 (AHI, BSB, Maço 42.891).

colaboração para a paz, mas deveriam ser concebidos de tal forma a não configurar um empecilho para a organização mundial. Deveriam constituir um passo no procedimento geral a ser empregado quando uma divergência entre estados pudesse ser resolvida dentro da região, sem a necessidade de recorrer ao organismo internacional. A regra geral deveria ser a de que os sistemas regionais fossem utilizados para buscar uma conciliação ou uma solução jurídica, de modo que medidas coercitivas só fossem aplicadas em casos excepcionais; uma vez que tal conciliação e tais soluções jurídicas tivessem falhado, então a ação coercitiva também seria aplicada dentro do sistema regional, a menos que o conflito representasse uma ameaça à paz mundial (UNCIO, 1945, v. 1, 564-565).

A nona sessão plenária⁶¹ reuniu-se apenas na manhã dos 25 de junho de 1945, para apresentação dos relatórios das comissões técnicas, dos *Credentials* e *Steering Committees*, de recomendação para levantar o sigilo da documentação da conferência, e para votação do texto final da Carta das Nações Unidas, incluindo o estatuto da Corte Internacional de Justiça, e de acordo para estabelecimento de uma Comissão Preparatória, que existiria até a eleição do primeiro secretário-geral, com funções administrativas e de pesquisa, para viabilizar o funcionamento da nova organização. A Carta e os demais documentos foram todos aprovados por unanimidade (UNCIO, 1945, v. 1, 610-632). As discussões substantivas aconteceram em nível técnico – fora, portanto, das plenárias.

4.2. Regionalismos: autonomia x submissão

O texto de Dumbarton Oaks, relativo aos sistemas de segurança regionais, havia sido lido como problemático, desde o início, pelos latino-americanos, sobretudo em relação aos parágrafos 2 e 3, que previam que toda ação tomada por órgãos regionais deveria ter autorização do Conselho de Segurança e que todas as atividades relacionadas a segurança e manutenção da paz deveriam ser informadas ao órgão multilateral. Seu teor era originalmente o seguinte:

Chapter VIII. Arrangements for the Maintenance of International Peace and Security Including Prevention and Suppression of Aggression

SECTION C. REGIONAL ARRANGEMENTS.

1. Nothing in the Charter should preclude the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters

⁶¹ A sessão plenária de fechamento aconteceu no dia seguinte, 26 de junho de 1945.

relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided such arrangements or agencies and their activities are consistent with the purposes and principles of the Organization. The Security Council should encourage settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies, either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.

*2. The Security Council should, where appropriate, utilize such arrangements or agencies for enforcement action under its authority, **but no enforcement action should be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council.***

3. The Security Council should at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security. (UNCIO, 1945, v. 3, 12, 18-19) (Grifos nossos).

RUSSELL (1958, 688) identifica que as propostas de Dumbarton Oaks sofreriam ataques em duas direções, durante a Conferência de São Francisco. Em primeiro lugar, as delegações latino-americanas queriam aumentar o grau de autonomia geral das organizações regionais. A intenção principal era eliminar o requisito de autorização prévia do Conselho de Segurança antes que os órgãos regionais pudessem tomar ações coercitivas (*enforcement*). Os latino-americanos estavam convencidos de que a Ata de Chapultepec teria fornecido um instrumento jurídico que previa a aplicação de medidas de *enforcement*, que ainda não existia quando as propostas de Dumbarton Oaks foram criadas, dando ao Conselho de Segurança autoridade discricionária para usar os acordos regionais. Austrália, Nova Zelândia e estados árabes também tinham interesse em novas organizações regionais, o que se refletia em emendas propostas por Austrália e Egito para aumentar a autonomia regional. GARCIA (2012, 161) argumenta, ainda, que os latino-americanos também estavam interessados em constranger o poder norte-americano e conseguir garantias contra eventuais intervencionismos renovados dos Estados Unidos.

O segundo ataque estava relacionado a uma exceção mais específica à regra de autorização prévia pelo Conselho. Tratava-se do evento de ressurgência de agressão por um dos estados inimigos na II Guerra Mundial. Em Dumbarton Oaks, a discussão sobre arranjos regionais envolveu o tema de controle de estados inimigos no pós-guerra, como consequência da preocupação soviética em garantir que os vitoriosos teriam total liberdade de ação contra quaisquer agressões renovadas, sobretudo da Alemanha. O problema foi resolvido, naquele momento, com a previsão do Capítulo XII, de que nada

na Carta constituiria óbice a uma ação contra os estados inimigos (GARCIA, 2012, 164; RUSSELL, 1958, 688).

A relação entre o Capítulo XII e as questões regionais, no entanto, não estava clara para os outros estados, e muitos governos europeus temiam que não houvesse salvaguarda para o direito de ação imediata, sem aprovação prévia do Conselho, contra uma agressão alemã. Eles queriam uma exceção específica inserida no Capítulo VIII, algo parecido com o que havia sido originalmente considerado em Dumbarton Oaks (RUSSELL, 1958, 688-689).

Esforços para emendar as propostas, nessas duas direções – a questão da autonomia regional e a questão da reação imediata contra agressões renovadas –, levaram a um conflito de interesses que, do ponto de vista dos EUA, envolvia todos os níveis da Conferência. Havia diferenças dentro da própria delegação dos EUA, entre esta delegação e outras grandes potências, e entre esta delegação e alguns dos estados menores. A solução desses pontos de conflito, descrita pelo senador Vandenberg como “*an answer which satisfies practically everybody*”, só veio após prolongado debate. O episódio foi, para RUSSELL, talvez o melhor exemplo da aplicação bem-sucedida da arte da negociação diplomática, durante a Conferência de São Francisco (VANDENBERG, 1952, 198; RUSSELL, 1958, 689).

A maior emenda latino-americana foi apresentada conjuntamente por Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador e Peru, buscava elaborar a Seção VIII-C das propostas de maneira bastante longa (RUSSELL, 1958, 689). Reconhecia especificamente o sistema interamericano como compatível com a organização mundial e previa que:

IV. Disputes or conflicts arising between states which belong to a given regional system shall be settled according to the agreements or statutes of that system [...] and this will not prevent the Security Council from fulfilling the functions assigned to it, when it has not been or is not possible to settle the dispute or conflict satisfactorily by applying the measures contemplated in the corresponding regional agreement or statutes, and it will be the duty of the said regional body to determine in agreement with the procedure set forth in its statutes when such a case arises.

V. It is declared expressly that the Pan-American system is compatible with the aims, purposes, and objectives of the Organization of the United Nations, and that, in consequence, it

shall continue functioning autonomously as has been in the preceding paragraph (UNCIO, 1945, v. 12, 208-209).

Propostas semelhantes de emendas foram apresentadas por Brasil, Cuba, Guatemala, México, Paraguai e Venezuela. A Bolívia foi o único país latino-americano a sugerir que o texto deveria proibir sanções regionais sem autorização expressa do Conselho de Segurança: *“In no case should such regional systems, arrangements or agencies be able to adopt measures of sanction, whether economic or military, without the expressed authority of the Security Council”* (UNCIO, 1945, v. 12, 208-210, 767; RUSSELL, 1958, 689).

Delegações europeias propuseram emendas voltadas ao problema da necessidade de autorização prévia do Conselho de Segurança em casos de urgência. Turquia, Bélgica e Tchecoslováquia, por exemplo, defendiam que autorização para ação regional deveria ser dada antes como regra geral, para casos de perigo imediato, em que a suspensão de uma ação coercitiva até a intervenção do Conselho de Segurança pudesse causar atrasos irremediáveis. A França propôs uma exceção mais pontual, no caso da aplicação de medidas de natureza urgente, para as quais houvesse previsão em tratados de assistência recíproca concluídos entre membros da Organização e dos quais o Conselho de Segurança tivesse sido avisado. A União Soviética propôs exceção semelhante, que se referisse especificamente a tratados voltados ao então inimigo, dada a preocupação relativa aos pactos assumidos com a França, a Tchecoslováquia e outros países (BRASIL, 1945, Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a organização internacional, 9; RUSSELL, 1958, 690).

Duas outras propostas relacionadas também tinham importância para a questão regional: (1) a França queria emendar o Capítulo VI (sobre o Conselho de Segurança), seguindo o precedente da Liga das Nações, para reservar o direito dos membros de agirem no interesse da paz, do direito e da justiça, se o Conselho não chegasse a uma decisão devido ao exercício do poder de veto por algum membro; (2) a Austrália propôs acrescentar, ao final das previsões sobre mecanismos regionais, um parágrafo de teor semelhante, prevendo que, se o Conselho de Segurança não tomasse as medidas necessárias e também não autorizasse que essas medidas fossem tomadas por um arranjo ou agência regional, nada na Carta impediria que os membros desses arranjos adotassem as medidas que julgassem justas e necessárias para manter ou restaurar a paz, de acordo com suas regras regionais (RUSSELL, 1958, 690).

Nas consultas preliminares entre as quatro grandes potências, em São Francisco, a União Soviética argumentava que, como a nova organização não estaria voltada de maneira específica ao problema da Alemanha, os pactos de defesa recíproca firmados pela União Soviética contra agressões alemãs continuariam em vigor. Qualquer ação coercitiva sob o guarda-chuva desses tratados, portanto, não deveria depender de prévia autorização do Conselho. Molotov propôs, então, que os tratados já concluídos, voltados contra a renovação de uma política de agressão de estados reconhecidamente agressores durante a guerra, deveriam configurar uma exceção à regra da autorização prévia. A ênfase estaria em que apenas os tratados vigentes antes da ratificação da Carta seriam incluídos na exceção (RUSSELL, 1958, 690-691).

O Reino Unido contra-argumentou, afirmando que não era razoável discriminar contra possíveis tratados posteriores de mesma natureza. Propôs uma emenda substitutiva, segundo a qual uma ação contra um estado que tivesse sido inimigo durante a guerra poderia ser tomada sem autorização do Conselho, apenas até que a organização pudesse assumir a responsabilidade pela manutenção da segurança em relação àqueles estados e ao resto do mundo (RUSSELL, 1958, 691).

Para os EUA, ambas as propostas eram muito elaboradas, e a previsão de Dumbarton Oaks poderia ser meramente alterada, para incluir “*other special arrangements*” e “*regional arrangements and agencies*” ao parágrafo VIII-C-2. Essas alterações trariam clareza quanto às intenções dos quatro grandes, que seriam de incluir pactos multilaterais, bilaterais e regionais, uma vez terminado o período de transição para o fim da responsabilidade dos grandes poderes. Stettinius nota que, embora o controle sobre estados inimigos fosse independente da Carta sob o Capítulo XII, isso só duraria até que o Conselho de Segurança assumisse suas funções. Então, qualquer arranjo especial para lidar com uma ameaça alemã renovada teria o mesmo status de outros tratados de segurança e estaria abrangido pelas previsões do Capítulo VIII (RUSSELL, 1958, 691).

A União Soviética ainda queria uma referência direta a seus pactos de defesa naquele capítulo. Molotov argumentava que o título do Capítulo XII, “*Transitional Arrangements*”, já indicava que eram temporários, ao passo que o tratado Anglo-Soviético, por exemplo, tinha previsão de duração de 20 anos e possibilidade de renovação. Sugeriu, então, uma adaptação da emenda francesa, para criar uma exceção à autoridade do Conselho para “*measures provided for in regional arrangements directed*

against renewal of aggressive policy on the part of the agressor states in this war”. Seria desnecessário, então, relacionar a previsão ao Capítulo XII (RUSSELL, 1958, 691-692).

Os EUA discutiram exaustivamente o tema e a possibilidade de outra versão para o parágrafo, com base na perspectiva britânica. Os EUA não queriam deixar de esclarecer a relação entre a exceção proposta no Capítulo VIII e a natureza de transição de autoridade dos poderes vitoriosos no Capítulo XII. União Soviética e França, entretanto, mantinham suas posições de que tratados de defesa contra o inimigo estavam fora do alcance da jurisdição do Conselho de Segurança e de que apenas seus signatários deveriam decidir por quanto tempo permaneceriam em vigor (FRUS, 1945, v. 1, doc. 206, 588-597; doc. 209, 607-609; RUSSELL, 1958, 692).

Rockefeller voou para Washington em 1º de maio para se reportar ao presidente e testemunhar no Capitólio, nas reuniões do comitê de apropriações (*Committee on Appropriations*). No dia 2 de maio, falou em termos gerais sobre como a aliança hemisférica ainda era essencial por duas razões principais: segurança militar e manutenção da força econômica dos Estados Unidos. Afirmou que a unidade das Américas era de vital importância para sua segurança e para o bem-estar norte-americano, tanto do ponto de vista da defesa quanto da manutenção do desenvolvimento econômico e da oferta de oportunidades de trabalho. Na discussão rotulada como *off the record*, Rockefeller foi muito criticado pelo Congresso, que ecoava a posição de Hull de que, em princípio, a Argentina não merecia ser membro da ONU. Explicando a ação dos EUA com base na necessidade de cimentar um bloco eleitoral hemisférico unificado e garantir a admissão das duas repúblicas russas, sem as quais a conferência teria entrado em colapso, Rockefeller conseguiu apaziguar um pouco a indignação dos parlamentares. O senador Vandenberg também ajudou nesse sentido, enviando telegramas explicativos a seus colegas (*U.S. Congress, House, Appropriations*, 1945, 501-502; STETTINIUS, 1975, 347; BALES, 1992, 222-223).

Em São Francisco, os EUA apontaram que não tinham a intenção de encerrar os pactos de defesa contra a Alemanha, como pareciam temer os delegados franceses e soviéticos. Argumentavam que a questão envolvia a consistência dos tratados. Como a intenção era entregar o controle às mãos do Conselho de Segurança, o Capítulo XII funcionaria apenas por um período limitado, porém indefinido, de tempo. Quando o controle se tornasse uma função da organização, os tratados dirigidos contra a Alemanha ou o Japão automaticamente se tornariam sujeitos às previsões do Capítulo VIII. Na perspectiva norte-americana, não era necessária nenhuma emenda para que isso

acontecesse, mas, se parecia necessário tornar isso explícito, então a perspectiva apresentada pela Grã-Bretanha esclarecia a relação entre os dois capítulos. Além disso, como os governos da França e da União Soviética seriam membros permanentes do Conselho de Segurança, este só poderia assumir suas responsabilidades quando aqueles estivessem satisfeitos (RUSSELL, 1958, 692). Dessa forma, e após alguma discussão adicional sobre linguagem, foi apresentada a seguinte revisão como emenda conjunta:

*[...] no enforcement action should be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, **with the exception of measures against enemy states in this war** provided for pursuant to Chapter XII, paragraph 2, or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of such states, until such time as the Organization may, by consent of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by a State now at war with the United Nations.* (UNCIO, 1945, v. 3, 688) (Grifos nossos).

Esse texto não foi formalmente apresentado à Conferência como uma emenda dos patrocinadores, porque não se conseguiu aprovação soviética antes do prazo de 4 de maio (uma sexta-feira). O fim de semana foi de intensas discussões. No dia 7 de maio, entretanto, a União Soviética anunciou sua concordância, tornando a proposta uma emenda conjunta. Essa emenda causou grande discussão com a América Latina, pois parecia excluir o sistema interamericano. Quando Rockefeller volta a São Francisco, chega em meio à controvérsia (RUSSELL, 1958, 692; BALES, 1992, 224).

Da perspectiva latino-americana – compartilhada por Rockefeller –, os Estados Unidos concordaram com uma mudança que tornaria ilegais os acordos regionais de defesa, exceto para alianças feitas contra estados inimigos. O resultado dessa proposta daria à União Soviética (ou a qualquer outro membro permanente do Conselho de Segurança) o direito de vetar ações coletivas como as previstas na Ata de Chapultepec. Por sua vez, os Estados Unidos ficariam impotentes para vetar ações militares regionais no exterior. A delegação dos Estados Unidos aprovou a mudança, convencida de que o direito de legítima defesa lhe daria toda a latitude necessária para intervenções em crises regionais. Controlada ideologicamente pelos internacionalistas, a delegação acreditava que as Nações Unidas seriam capazes de lidar com qualquer disputa em qualquer lugar e que permitir a proliferação ilimitada de alianças enfraqueceria a organização. Os latino-americanos marcaram um encontro com Pasvolsky, que ouviu suas preocupações, mas

recusou-se a concordar com qualquer ajuste da posição dos EUA. A reunião terminou mal, com os latinos sentindo-se abandonados pelos Estados Unidos. De volta à cidade e já pessoalmente se opondo à diminuição do Ato de Chapultepec, Rockefeller disse aos delegados latinos que defenderia seu caso com seus superiores. Stettinius recusou-se a vê-lo – um de seus assessores explicou que o secretário estava exausto e ficaria em reclusão o fim de semana inteiro. Rockefeller sabia que seria inútil tratar com Hiss ou Pasvolsky, então fez arranjos para encontrar-se com o senador Vandenberg. Durante um jantar com o senador, Rockefeller percebeu sua chateação com as implicações da emenda proposta e como ela poderia servir para limitar a Doutrina Monroe. (MORRIS, 1960, 216-217; DESMOND, 1964, 126-127; BALES, 1992, 224-226).

Para a ala internacionalista da delegação norte-americana, era suficiente que as previsões sobre mecanismos regionais mantivessem a supremacia da organização mundial, ao mesmo tempo em que resguardavam alguma flexibilidade para que o Conselho autorizasse organismos regionais a tomarem ações coercitivas (*enforcement*). Isso poderia ser feito caso a caso, quando surgissem circunstâncias específicas, ou em termos gerais, com previsão de certos tipos de contingências às quais se aplicassem a exceção. Quando a União Soviética pressionou por um tipo específico de exceção à autoridade do Conselho de Segurança, devido a seu interesse especial ao caso alemão, os EUA entenderam que a emenda ao Capítulo VIII apenas tornaria explícita uma situação que já estava implícita, prevista pelo Capítulo XII, que previa, em seu parágrafo 2, a seguinte disposição: “*No provision of the Charter should preclude action taken or authorized in relation to enemy states as a result of the present war by the Governments having responsibility for such action*” (UNCIO, 1945, v. 3, 23; RUSSELL, 1958, 693).

Para RUSSELL (1958, 693), o foco dos quatro grandes na questão europeia os fez ignorar as implicações da emenda para o sistema interamericano. É uma presunção curiosa, já que os EUA haviam estado recentemente na Conferência de Chapultepec e tomado conhecimento das preocupações latino-americanas. Os latinos, por sua vez, consideravam que seus planos para medidas de segurança regional no hemisfério eram semelhantes aos planos franco-soviéticos que previam proteção contra renovadas agressões alemãs – não havia motivos para que ficassem de fora da previsão de exceção. Os latino-americanos foram a São Francisco determinados a manter o sistema interamericano como base da segurança hemisférica, e havia forte resistência a qualquer proposta soviética que parecesse diminuir a posição da organização interamericana (RUSSELL, 1958, 693).

A delegação norte-americana ficou dividida diante das objeções trazidas pela América Latina. O senador Vandenberg preocupava-se com a situação e afirmava que, diferentemente da Europa, que teria liberdade de ação para seus arranjos regionais, o continente americano sofreria limitações e dependeria exclusivamente do Conselho de Segurança, órgão em que qualquer membro permanente poderia exercer o veto, nos seguintes termos:

[...] Europe would have freedom of action for her defensive regional arrangements (pending the time when the Peace League shall prove its dependability as a substitute policeman) but the Western Hemisphere would not have similar freedom of action under its Pan-American agreements which have a background of a century behind them and which were specifically implemented again by our 21 Republics a few weeks ago at Chapultepec. Therefore, in the event of trouble in the Americas, we could not act ourselves; we would have to depend exclusively on the Security Council; and any one permanent member of the Council could veto the latter action (putting us at the mercy of Britain, Russia or China). Thus little is left of the Monroe Doctrine. Since I am the American member of the Conference Committee dealing with "regional arrangements" I feel a particular responsibility in this matter (VANDENBERG, 1952, 187).

Vandenberg consultou-se com Nelson Rockefeller, que reportou que os representantes latino-americanos estavam “*up in arms*” exatamente nesse ponto. Por insistência de Rockefeller, Vandenberg decidiu escrever uma carta a Stettinius declarando suas dúvidas e propondo que uma exceção específica fosse feita para o Ato de Chapultepec. Vandenberg escreveu a Stettinius que, sem essa mudança, ele teria que patrocinar uma reserva à Carta no Senado. Para Stettinius – já sob pressão por seu papel na controvérsia argentina e ciente dos rumores de que o presidente Truman planejava substituí-lo por Jimmy Byrnes – a carta de Vandenberg era mais uma dor de cabeça. Ele ficou furioso e acusou Rockefeller de ser o autor da carta e de manipular Vandenberg. Rockefeller declarou com sinceridade que não havia escrito a carta e achou melhor não mencionar seu encontro com Vandenberg. Pasvolsky e Hiss acreditavam que poderiam reverter a vitória regionalista na Cidade do México. John Foster Dulles, principal conselheiro republicano de política externa vinculado à delegação, acusou Rockefeller de tentar destruir a conferência e se recusou a falar com ele por vários dias (MORRIS, 1960, 218; BALES, 1992, 226-227). A ideia de Vandenberg foi sugerir redação adicional ao final da emenda:

“and with the exception of measures which may be taken under [...] the Act of Chapultepec of the Inter-American Conference on Problems of Peace and War, signed at Mexico City on March 8, 1945, until such time as the Organization may, by consent of the Governing Board of the Pan American Union, be charged with this function.” (VANDENBERG, 1952, 188) (Aspas no original).

Com isso, o senador esperava resolver a questão sem dar margem à formação de outras esferas regionais de influência. Essa perspectiva se aproximava daquela dos delegados latino-americanos. A proposta foi apresentada aos embaixadores de Cuba e da Colômbia, em conversa informal, na noite do dia 5 de maio, e foi enviada por carta a Stettinius na manhã do dia 6. Quando foi apresentada à delegação norte-americana, deu início a um longo debate. Essencialmente, era a mesma questão que havia dividido a delegação na Cidade do México e que não havia sido resolvida (VANDENBERG, 1952, 186-188; RUSSELL, 1958, 694-695).

Favoráveis à proposta de Vandenberg estavam aqueles que não aceitariam uma situação em que o sistema interamericano se tornasse inoperante, ou por não haver permissão para agir sob as condições da Ata de Chapultepec, ou por haver um veto no Conselho de Segurança. Esse poder de veto poderia ser usado contra os interesses do continente americano. O senador e seus apoiadores dentro da delegação, alinhados com as demandas latino-americanas, defendiam que uma exceção específica relativa a medidas sob a Ata de Chapultepec seria uma exceção regional legítima. Ao mesmo tempo, evitaria exceções regionais potencialmente não legítimas (RUSSELL, 1958, 695).

SMITH (1994, 50-52) identifica três posições, e não duas, sob discussão. Todas elas, no entanto, revelam desconfiança em relação à União Soviética. Puristas que se alinharam a Pasvolsky opunham-se à reafirmação da Doutrina Monroe, por temer que os soviéticos explorassem o precedente em suas áreas de influência. Um grupo menor e mais heterogêneo, ao centro, considerava a esfera de influência soviética no Leste Europeu como algo inevitável, algo com que os EUA teriam de aprender a lidar, ao mesmo tempo em que acreditava que era necessário proteger a posição especial dos Estados Unidos no hemisfério ocidental. A terceira posição, que prevaleceu em São Francisco, e onde se enquadra, possivelmente, a proposta de Vandenberg, era ainda mais temerosa que Pasvolsky em relação à União Soviética, mas voltava-se para a Doutrina Monroe e para o sistema interamericano como proteção necessária a ameaças de fora do hemisfério.

É possível afirmar que, dadas as diferentes perspectivas dentro da própria delegação dos Estados Unidos e as difíceis circunstâncias negociadoras, com temas complexos sobre a mesa, a América Latina ganhava espaço e preponderância no debate. Em telegrama do dia 6 de maio para o secretário de Estado em exercício, Stettinius informa sobre a situação regional:

Latin American attitudes. At a meeting today with one of the chief advisers of the United States delegation the chiefs of the Brazilian, Colombian, and Cuban delegations stated their views in regard to regional pacts. The conversation made it yet further evident that the other American Republics are insistent on greater freedom for the Inter-American system to act in matters of hemispheric concern. They do not for example wish to take [make?] action under the Act of Chapultepec dependent upon the veto of any one of the powers sitting on the Security Council. Strong sentiment exists for sharply restricting the scope of action of the general organization in this hemisphere and for permitting action under the Act of Chapultepec without authorization from the Council (FRUS, 1945, v. 1, doc. 211, p. 613).

A situação da delegação dos EUA era complicada. Minutas das reuniões da delegação demonstram que havia alternância de momentos em que esses personagens concordavam e discordavam entre si. Só no dia 7 de maio de 1945, foram realizados dois encontros da delegação dos EUA que trataram da questão regional, às 9h e às 18h18. No segundo, Pasvolsky recorda os compromissos firmados por meio da Ata de Chapultepec e sugere consulta imediata com os representantes latino-americanos. Não parece ter havido estratégia clara, diante de tantas variáveis políticas em jogo, mas a preservação da Doutrina Monroe esteve entre as preocupações dos Estados Unidos. Consta da minuta das 9h:

*Senator Vandenberg indicated that he must have had a brain fog at the end of the meeting on Friday for he now felt that our proposal for Chapter VIII, Section C, paragraph 2, made it impossible for us to face either our European friends on the one hand or our Latin American friends on the other. He therefore had written the letter which the Secretary had distributed to the members of the Delegation (Letter by A. H. Vandenberg, May 5, 1945). He remarked that **from his point of view the question of fortifying our position with our American friends was so utterly fundamental that he would hate to impair this position by any action that might be taken** (FRUS, 1945, v. 1, doc. 212, p. 617) (Grifo nosso).*

Na ocasião, Vandenberg, acompanhado pelo senador Connally e Rockefeller, argumentou em defesa de seu ponto de vista. Pasvolsky, ignorando o fato de que os russos tinham o direito de formar suas próprias alianças regionais, declarou que *"If we open the way anywhere to regional action, the world organization is finished... There will be four or five armed camps consisting of groups of nations... and another world war"*. John J. McCloy, secretário adjunto da Guerra (*Assistant Secretary of War*), consultou o secretário de Guerra Stimson, em Washington, que admitiu que o Departamento de Guerra não desejava encorajar a proliferação de alianças regionais fora do controle do Conselho de Segurança, mas reconhecia a importância estratégica da aliança do hemisfério ocidental para a segurança dos Estados Unidos. Stimson declarou que também favorecia uma exceção específica para a Ata de Chapultepec. Na manhã de terça-feira, 8 de maio, Stettinius se reuniu com os chanceleres latino-americanos. Eles disseram ao secretário que não votariam a favor da emenda regional soviética a menos que uma exceção semelhante fosse feita a seu favor, caso em que a União Soviética não alcançaria a maioria de dois terços necessária para sua emenda. Stettinius deixou a reunião garantindo aos latinos que algum tipo de fórmula poderia ser elaborada para satisfazer a todos, incluindo os russos. Naquela tarde, Stettinius perguntou a Rockefeller por que os latino-americanos haviam perdido a fé na organização internacional. Rockefeller respondeu que (i) eles ficaram chateados com o comportamento dos soviéticos em relação a Padilla e Bidault nas reuniões do *Steering Committee*, (ii) em geral eles temiam os russos e (iii) eles se sentiam perplexos com a morte do presidente Roosevelt e temiam que sua Política da Boa Vizinhaça pudesse não ser seguida (FRUS, 1945, v. 1, doc. 212, 617-626; STETTINIUS, 1975, 352-355; BALES, 1992, 227-229).

Esse foi um dos pontos mais baixos da conferência para Stettinius:

There were low points during the conference when it was difficult to see how without a spirit of high courage and confidence any worthwhile charter could be written. This was one of those times. It was a curious coincidence that just then after the cathedral clock had struck six, the chimes in the tower played the hymn "Eternal Father, Born to Save." Indeed there seemed a need for prayer at this moment of controversy and danger for the success of the world undertaking (STETTINIUS, 1975, 356).

O secretário de Estado norte-americano compreendeu que seria necessário alterar a emenda para torná-la aceitável para os latinos, sob pena de transbordamento do problema em um movimento generalizado de países latino-americanos que poderia

bloquear a Conferência de São Francisco e a União Panamericana. Stettinius também ficou surpreso ao perceber que os latino-americanos não faziam pressão por uma aceitação universal de alianças regionais, embora tivessem tido oportunidade para isso: os árabes os abordaram oferecendo seus cinco votos em troca do apoio latino a uma Liga Árabe, e os latino-americanos os rejeitaram. Isso demonstra que realmente acreditavam que a aliança americana, formalizada pela Ata de Chapultepec, era especial (STETTINIUS, 1975, 355-356; BALES, 1992, 229-230).

Ainda no dia 7 de maio, em meio a tantas discussões sobre o tema, Vandenberg escreveu:

It speedily developed that not only are the South Americans hot about protecting Chapultepec, but the Australians are equally anxious not to be left unprotected in their far corner of the earth. They want liberty of regional action if some one of the Big Powers vetoes Organization action on the Council. Other potential regional groups are forming and they could be highly dangerous – particularly the Arabian bloc in its impact on Palestine. Our great problem is to find a rule which protects legitimate existing regional powers (like Pan-Am) without opening up the opportunity for regional balance-of-power groups. (VANDENBERG, 1952, 189-190).

Oponentes da proposta de Vandenberg defendiam que a emenda original francesa, embora tivesse a intenção de proteger o pacto franco-soviético, teria o efeito prático de criar uma exceção, junto ao Conselho de Segurança, para quaisquer arranjos regionais que envolvessem o uso da força. A delegação dos EUA se opunha a essa emenda, sob o argumento de que a paz internacional é indivisível. Seria incoerente, portanto, singularizar o continente americano. A guerra, em qualquer região, era motivo para preocupação em todas as outras regiões. Duas guerras regionais europeias, em uma só geração, haviam-se escalado a ponto de requerer intervenção das forças armadas norte-americanas (RUSSELL, 1958, 695).

Sob o Capítulo XII das propostas de Dumbarton Oaks, no entanto, uma exceção para ação tomada sob um tratado regional direcionada contra estados inimigos não seria inconsistente com a Carta. Sob esse argumento, a delegação dos EUA persuadiu a União Soviética a limitar a exceção de ações coercitivas (*enforcement*) contra esses estados, especificamente. Agora, se o sistema interamericano também constituísse uma exceção em relação à jurisdição do Conselho de Segurança, o caso seria diferente, e os EUA não poderiam manter sua posição de que um arranjo regional europeu ou do Pacífico devesse

estar sujeito ao veto. Nesse caso, em lugar de um sistema mundial capaz de conter uma agressão em qualquer lugar do mundo, a segurança ficaria restrita a grupos regionais, basicamente formados por grandes estados, cercados por estados menores em esferas de influência, o que eventualmente poderia converter o mundo em diversos campos armados (RUSSELL, 1958, 695-696).

Vandenberg afirma que, após a circulação de sua carta, com a proposta que fazia menção expressa ao sistema interamericano, “abriram-se as portas do inferno” (“‘Hell’ broke loose”, 1952, 189). O senador resume as discussões ocorridas em um encontro da delegação, aos 7 de maio:

Pasvolsky said that if there was a Pan-Am dispute requiring the use of force and any permanent member of the Council votes against it (and thus vetoed it) we would go ahead and use force to suit ourselves (and the Peace League would be all through). I argued that any such latitude as this, reserved to each State, would be a far greater threat to the League than would a frank exemption of Pan-America (under Chapultepec) to use regional force itself in the first instance. Dulles argued that there is nothing in Dumbarton Oaks which prohibits “self-defense” and that under the Chapultepec agreement “self-defense” in the Western Hemisphere is a partnership affair and that the Monroe Doctrine is still part of it. I served notice on the Delegation, as a matter of good faith, that if this question is not specifically cleared up in the Charter, I shall expect to see a Reservation on the subject in the Senate and that I shall support it. (VANDENBERG, 1952, 189).

Pelo teor que descreve, o senador provavelmente se refere ao encontro da delegação às 18h18. BALES (1992, 230-231) atribui a ideia de concentrar-se no conceito de legítima defesa ao ex-governador republicano de Minnesota Harold Stassen. Como a delegação dos EUA havia feito pouco progresso para resolver o problema, Rockefeller ter-se-ia encontrado com Stassen, para discutir a questão. Stassen então sugeriu que a ênfase fosse mudada do conceito de blocos regionais para o conceito de legítima defesa. Depois do intenso debate, a delegação dos EUA concordou em patrocinar uma nova emenda ao capítulo de Dumbarton Oaks sobre ameaças à paz e deixar de lado, por ora, a emenda controversa sobre alianças regionais. A ideia básica era de que todos os países do mundo gozavam do direito inerente à legítima defesa e de que os países de uma região deveriam poder recorrer a ele, se as Nações Unidas deixassem de responder adequadamente a um ato de agressão. Por insistência de Rockefeller, Stettinius até incluiu

uma menção específica do Ato de Chapultepec no texto (FRUS, 1945, v. 1, doc. 214, 631-640; BALES, 1992, 230-231).

Ao final da reunião, a situação era tão complicada, que Stettinius decidiu que o tema deveria ser levado ao presidente Truman. Até a minuta de apresentação do problema ao presidente foi difícil de redigir – só na terceira versão, chegou-se a acordo quanto à análise do problema (RUSSELL, 1958, 697).

Os principais elementos foram apresentados da seguinte forma:

- (1) a possibilidade de uma potência não americana vetar uma ação interamericana ou anular uma defesa efetiva do continente deveria ser sopesada. Havia o perigo de que exceções regionais ou de assistência mútua impedissem o exercício de influência adequada dos EUA na Europa e no Pacífico Ocidental ou impedissem os EUA de manterem sua posição quanto à previsão de uso da força em arranjos nessas regiões. Ou seja, se uma potência não americana não podia vetar ações interamericanas, então havia o risco de que os EUA também não pudessem vetar ações em outras regiões.
- (2) Seria impossível prover exceções específicas com referência a tratados de assistência recíproca e arranjos regionais, sem enfraquecer a organização. Também estava evidente que os latino-americanos não ficariam satisfeitos com o argumento de que a exceção que cobria inimigos em guerra seria puramente um expediente do período de transição.
- (3) O direito de ação imediata contra uma agressão direta não podia ser negado à vítima ou aos estados mais imediatamente afetados, em qualquer região, então o direito à legítima defesa parecia resguardar adequadamente a Doutrina Monroe.
- (4) A ampla autoridade da organização poderia ser resguardada por meio do requerimento de que ações defensivas fossem reportadas imediatamente ao Conselho de Segurança, habilitando-o a exercer sua autoridade superior, se assim decidisse (RUSSELL, 1958, 697).

Stettinius telefonou então para o presidente Truman, que prontamente aprovou a nova proposta. Nesse contexto, seria possível trabalhar em uma minuta de emenda sobre legítima defesa, que seria recomendada como novo parágrafo a ser adicionado à Seção

VIII-B, sobre ação contra agressões, em vez da Seção VIII-C, sobre arranjos regionais. A Ata de Chapultepec seria um exemplo de legítima defesa contra um ataque armado, em vez de uma exceção à regra geral de subordinação regional à autoridade do Conselho. A solução preservaria a solidariedade hemisférica, evitando singularizar o sistema interamericano ou encorajar uma série de novos órgãos regionais de defesa que retirassem a autoridade efetiva do Conselho de Segurança (RUSSELL, 1958, 697-698; BALES, 1992, 231).

A nova fórmula foi aceita pela delegação, que finalmente estava de acordo com um curso de ação que acalmaria os latino-americanos. No entanto, logo foi questionada pela delegação britânica. Anthony Eden demonstrou estranheza quanto à ideia de legítima defesa operando fora dos limites territoriais nacionais. Ele preferia a proposta francesa, segundo a qual, caso o Conselho falhasse em agir, os membros teriam o direito de tomar ação individual, no interesse da paz e da justiça. Eden alegava que o texto encorajaria a disseminação desenfreada de organizações regionais como a Liga Árabe. Sob intenso lobby de Stettinius e Vandenberg, Eden recuou e disse que apoiaria a emenda, desde que a linguagem fosse esclarecida e não houvesse menção específica à Ata de Chapultepec. Stettinius concordou, e a seção crucial da emenda foi alterada (RUSSELL, 1958, 698; BALES, 1992, 231-232).

Para adequar-se aos pontos levantados, a delegação norte-americana revisou mais uma vez sua proposta, para deixar claro que os arranjos regionais deveriam operar independentemente apenas em caso de legítima defesa e caso houvesse falha do Conselho de Segurança em agir (RUSSELL, 1958, p. 698). A seguinte redação foi finalmente adotada de forma unânime pela delegação e aprovada por Truman:

Should the Security Council not succeed in preventing aggression, and should aggression occur by any state against any member state, such member state possesses the inherent right to take necessary measures for self-defense. The right to take such measures for self-defense against armed attack shall also apply to understandings or arrangements like those embodied in the Act of Chapultepec, under which all members of a group of states agree to consider an attack against any one of them as an attack against all of them. The taking of such measures shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under this Charter to take at any time such action as it may deem necessary in order to maintain or restore international peace and security (FRUS, 1945, v. 1, doc. 224, pp. 691-692).

Essa proposta foi apresentada em encontro das cinco potências, aos 12 de maio, como um desenvolvimento de emenda francesa ao Capítulo VI, mas com a sugestão de que fosse incluída ao final da Seção VIII-B, por lidar com o tema de ação em resposta a uma agressão. A nova redação, entretanto, ainda não foi considerada satisfatória para os britânicos e para os soviéticos, que argumentaram que levaria a uma série de organizações regionais agindo independentemente da organização mundial. Eden chega a afirmar que não assinaria a Carta, se essa redação fosse aprovada (“*I would rather not sign the charter*”). Os EUA explicaram que não seria dada liberdade de ação às agências regionais, mas sim que era uma disposição menos ampla do que uma exceção para ação contra agressões de estados que haviam sido inimigos durante a guerra, pois permitia apenas legítima defesa contra um ataque, e não ações coercitivas (*enforcement*) não autorizadas. Novamente, foi impossível chegar a um acordo, e a sessão foi adiada, para que os ministros de Relações Exteriores britânico e norte-americano tivessem oportunidade de conversar sobre o tema e para que Gromyko tivesse tempo para estudar a proposta. Stettinius convocou outra reunião com os representantes latino-americanos, a ser realizada no dia 14 (FRUS, 1945, v. 1, doc. 224, pp. 691-698; STETTINIUS, 1975, 362-364; RUSSELL, 1958, 699).

Quando se encontrou com Eden, Stettinius enfatizou que os EUA não tinham a intenção de dificultar a atuação da organização por meio dessa emenda, mas que havia um problema prático em conseguir aprovação do texto pelo Senado. Por esse motivo, era necessário interligar o sistema interamericano à organização mundial. Também havia a questão da necessidade de aprovação pelas outras vinte repúblicas americanas (FRUS, 1945, v. 1, doc. 224, 698-699; RUSSELL, 1958, 699). Tentaram-se, então, sucessivas novas redações, até que um membro da delegação britânica sugeriu uma versão que combinava as emendas francesa e norte-americana:

Nothing in this Charter should invalidate the right of self-defense against armed attack, either individual or collective, in the event of the Security Council failing to take the necessary steps to maintain or restore international peace and security. Measures taken in the exercise of this right shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the responsibility of the Security Council under this Charter to take at any time such action as it may deem necessary in order to maintain or restore international peace and security (FRUS, 1945, v. 1, doc. 224, 704).

Embora não houvesse qualquer referência específica à Ata de Chapultepec, o texto era aceitável para os EUA como base para negociação. Foi apresentado, então, às outras potências, para consideração, antes de seu próximo encontro. A delegação dos EUA decidiu não pressionar por uma menção à Ata de Chapultepec, já que as demandas latino-americanas pareciam atendidas. (FRUS, 1945, v. 1, doc. 224, 704; RUSSELL, 1958, 699-700).

Havia um nível de tensão muito elevado às vésperas do encontro com os latino-americanos. Vandenberg escreve em seu diário, aos 13 de maio:

The great problem this last weekend has been to find an answer to the regional problem. It is now the crux of the Conference. If it is answered to the satisfaction of the South Americans, they will go along with us to clean up all the other problems. If not, we are surrounded by trouble (VANDENBERG, 1952, 191).

No dia 14, conforme previsto, delegados dos EUA se encontraram com representantes de vários países latino-americanos (Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, México, Peru, Venezuela), no apartamento de Stettinius, no Fairmont Hotel. Foi o primeiro de três encontros consultivos informais. Stettinius abriu a reunião distribuindo um papel para estudo dos representantes latinos, que deveria permanecer confidencial e não ser disponibilizado para a imprensa. A discrição era necessária, para que um vazamento prematuro não causasse problemas nas relações com outros estados participantes da Conferência – sobretudo com as outras potências. O senador Vandenberg explicou que uma menção a Chapultepec implicaria necessidade de identificação de outros grupos, e o novo parágrafo ofereceria uma melhor solução. O direito de ação interamericana estaria assegurado, em caso de ataque armado contra qualquer nação americana. Ao mesmo tempo, não haveria prejuízo à ideia de segurança global. Assegurou ainda que a delegação notificaria o Senado norte-americano da interpretação de que a ação coletiva prevista se referia primeiramente à ação sob a Ata de Chapultepec ou outro acordo de implementação; além disso, o Comitê de Relações Internacionais, ao reportar a Carta ao Senado, estaria disposto a fazer afirmação semelhante. (FRUS, 1945, v. 1, doc. 227, 712-719; RUSSELL, 1958, 700; STETTINIUS, 1975, 364).

Os delegados latino-americanos continuavam a temer, no entanto, que o Conselho de Segurança posteriormente declarasse o sistema interamericano inconsistente com a

Carta. Para eles, uma menção definitiva à Ata de Chapultepec continuava sendo a única forma incontestável de vincular efetivamente o sistema interamericano à organização mundial. Vários delegados latinos declararam que suas nações definitivamente não votariam a favor da emenda, a menos que a Ata de Chapultepec fosse especificamente mencionada. Stettinius enfatizou que seria extremamente difícil que a Ata de Chapultepec fosse nominalmente listada, uma vez que outros estados estavam ciosos da ênfase no regionalismo. Ademais, como os EUA teriam poder de veto, o sistema interamericano dificilmente seria declarado inconsistente pelo Conselho (FRUS, 1945, v. 1, doc. 227, 716-717; RUSSELL, 1958, 700; STETTINIUS, 1975, 365; BALES, 1992, 232).

Emergiu da reunião a ideia de que os Estados Unidos poderiam convocar uma conferência interamericana para formalizar os compromissos de Chapultepec em um tratado para implementação no pós-guerra. Em reunião no dia seguinte (15 de maio, 9h da manhã), Stettinius inicialmente se opôs à ideia, alegando que iria prejudicar a conferência atual, pois a iniciativa poderia ser interpretada como falta de fé na organização mundial, e poderia antagonizar os russos. Quando Rockefeller argumentou a favor da convocação imediata da conferência, Stettinius perdeu a paciência e acusou Rockefeller de estar advogando em favor de um ponto de vista latino-americano limitado. Rockefeller negou veementemente que estivesse fazendo tal coisa. Explicou, ademais, que os latino-americanos tinham dúvidas quanto à sinceridade dos norte-americanos, temiam que suas promessas não fossem cumpridas: *“the Latin Americans felt that our promises might be carried out or they might not be carried out. [...] They had some doubt as to our sincerity”*. Vandenberg, também de mau humor, acrescentou que estava cansado dos latino-americanos *“pushing us around”*. Quando todos se acalmaram, ficou claro que estavam próximos de uma solução. Stettinius decidiu que convocar uma conferência interamericana para o verão ou outono valeria a pena, se assim pudesse ser obtido o apoio unânime dos latino-americanos (FRUS, 1945, v. 1, doc. 228, 721; STETTINIUS, 1975, 367-368; BALES, 1992, 232-234).

O impasse só foi resolvido com a aceitação, pelos EUA, de algumas condições latino-americanas – não sem alguma resistência inicial de Stettinius: (i) que a referência da Carta a *“encouraging”* a solução pacífica de controvérsias por meio de arranjos regionais, na Seção VIII-C, fosse reforçada e que (ii) os EUA garantissem a continuidade da vigência da Ata de Chapultepec. O documento em si continha apenas um compromisso de que se considerasse um tratado de implementação após a guerra. A delegação norte-americana esperava que um compromisso com a realização de uma conferência dentro do

prazo de um ano, para redigir esse tratado, traria segurança aos governos latino-americanos. Stettinius, inicialmente refratário à ideia de uma nova conferência, passou a entender o apelo de um encontro meses após São Francisco, embora ainda achasse que seria uma decisão que só poderia ser tomada pelo presidente Truman (RUSSELL, 1958, 700-701; STETTINIUS, 1975, 367).

Em conversa telefônica com Truman, Stettinius obteve autorização para comprometer-se com uma conferência interamericana, posterior a São Francisco:

Mr. Stettinius: I'll send you a two-page digest of what we have been talking about so you can understand all the lines. Meanwhile, it is perfectly all right for me to assure the Latin American ambassadors we will go along on the Good Neighbor policy; we will be friendly toward the treaty; and arrange a meeting in the autumn?

Mr. Truman: That's right. (STETTINIUS, 1975, 369-370).

Só então, Stettinius reencontrou-se com o grupo de representantes latino-americanos. Truman o havia autorizado a dizer que não haveria mudança na política da boa vizinhança e que nada seria feito no sentido de enfraquecer o sistema interamericano. Os EUA queriam ver o sistema hemisférico integrado à organização geral em parte por um tratado implementando a Ata de Chapultepec, e disseram estar preparados para essa iniciativa ainda em 1945⁶². Stettinius esperava que isso resolvesse o problema que preocupava as delegações latino-americanas e os EUA – fortalecer o sistema interamericano, sem enfraquecer a organização mundial. Ele também sugeriu, em adição à nova previsão de legítima defesa, acrescentar referências pertinentes, no Capítulo VIII, de recurso a agências ou arranjos regionais entre os métodos que os estados deveriam utilizar na solução de disputas. Isso reforçaria a previsão existente de que o Conselho encorajaria o uso das organizações regionais. (RUSSELL, 1958, 701).

As delegações latino-americanas, por sua vez, aceitaram a fórmula e informaram aos EUA. Os delegados latinos demandavam um anúncio público imediato sobre a proposta de conferência, como indicação adicional de boa fé e, em troca, concordaram em apoiar incondicionalmente todas as emendas regionais. Stettinius notificou as outras potências quanto aos desenvolvimentos e emitiu uma nota à imprensa, explicando as novas propostas. A nota declarava que a nova previsão reconhecia o direito inerente à legítima defesa, mas preservava a autoridade do Conselho de Segurança como órgão

⁶² O compromisso foi cumprido em 1947, com a Conferência do Rio de Janeiro.

máximo de ações mundiais de *enforcement*. Adicionalmente, outras emendas reforçariam a importância das agências regionais na solução pacífica de controvérsias. Além disso, informava sobre a intenção de realizar nova conferência com os vizinhos americanos, nos termos acordados (*U.S. Department of State Bulletin*, vol. 12, May 20, 1945, 930; RUSSELL, 1958, 701-702; STETTINIUS, 1975, 371). O texto foi remetido à imprensa, em São Francisco, ainda no dia 15 de maio:

As a result of discussions with a number of interested delegations, proposals will be made to clarify in the Charter the relationship of regional agencies and collective arrangements to the world Organization. These proposals will:

1. Recognize the paramount authority of the world Organization in all enforcement action.

2. Recognize that the inherent right of self-defense, either individual or collective, remains unimpaired in case the Security Council does not maintain international peace and security and an armed attack against a member state occurs. Any measures of self-defense shall immediately be reported to the Security Council and shall in no way affect the authority and responsibility of the Council under the Charter to take at any time such action as it may deem necessary to maintain or restore international peace and security.

3. Make more clear that regional agencies will be looked to as an important way of settling local disputes by peaceful means.

*[...] At Mexico City last March preliminary discussions took place regarding this problem, and the Act of Chapultepec envisaged the conclusion of an inter-American treaty which would be integrated into and be consistent with the world Organization. After the conclusion of the Conference at San Francisco, it is the intention of the United States Government to invite the other American republics to undertake in the near future negotiation of a treaty which, as provided for in the Act of Chapultepec itself, would be consistent with the Charter of the world Organization and would support and strengthen that Organization, while at the same time advancing the development of the historic system of inter-American cooperation. This would be another important step in carrying forward the good-neighbor policy (*U.S. Department of State Bulletin*, vol. 12, May 20, 1945, p. 930) (Grifo nosso).*

As novas emendas foram apresentadas em uma reunião das cinco potências, no final da tarde do dia 15 de maio. A reação inicial dos delegados britânicos, franceses e chineses foi favorável. A delegação soviética precisou submeter as mudanças a Moscou, o que levaria alguns dias, gerando impaciência no senador Vandenberg. Uma reunião das

cinco potências prevista para o dia 17 precisou ser remarcada, pois o embaixador Gromyko ainda não havia recebido resposta de Moscou, levando o senador Vandenberg a ameaçar retirar-se do comitê de arranjos regionais (FRUS, 1945, v. 1, doc. 230, 737-740; RUSSELL, 1958, 702; STETTINIUS, 1975, 372).

Enquanto se esperava pela resposta soviética, os “*little five*”⁶³ trabalharam em melhorias à linguagem das emendas, e mais algumas mudanças foram feitas quando finalmente veio a aprovação soviética, em 19 de maio. Os textos foram formalmente aprovados pelas cinco potências no dia seguinte. Em razão de ligeiras mudanças ao texto, Stettinius o submeteu novamente aos representantes latino-americanos, que aceitaram as novas versões (RUSSELL, 1958, 702). Elas foram apresentadas ao comitê de estrutura e procedimentos da III Comissão aos 21 de maio, com a nova redação do parágrafo VIII-B-12⁶⁴ nos termos seguintes:

Nothing in this Chapter impairs the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a member state, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under this charter to take at any time such action as it may deem necessary in order to maintain or restore international peace and security (UNCIO, 1945, v. 12, p. 680).

As novas propostas foram levadas primeiro a um subcomitê do Comitê 4/III, aos 23 de maio. Os EUA explicaram que eram um apanhado das emendas oferecidas originalmente por Austrália, Tchecoslováquia, França, Turquia e estados latino-americanos. Reconheceram formalmente que os arranjos regionais estavam entre os recursos oficiais dos estados em busca de solução pacífica de controvérsias, no parágrafo VIII-A-3; estabeleceram o completo direito de legítima defesa até que o Conselho de Segurança tivesse lidado efetivamente com a situação, no parágrafo VIII-B-12; e esclareceram o direito e o dever dos membros de usar seus próprios mecanismos regionais para a solução de disputas locais, no parágrafo VIII-C-I. As propostas atingiam o desejo de fortalecer o papel de agências regionais, enquanto deixavam intocado o direito dos

⁶³ Eram os representantes das cinco potências, em nível técnico.

⁶⁴ Tornou-se o artigo 33 da Carta da ONU.

membros de trazerem qualquer disputa, se assim quisessem, à atenção do Conselho de Segurança (RUSSELL, 1958, 703).

As emendas foram aprovadas sem alterações pelo subcomitê. Durante a reunião, a Nova Zelândia propôs que as agências regionais não deveriam apenas ser consistentes com os propósitos da organização mundial, mas também aprovadas por ela. Isso foi rejeitado, sob o argumento de que poderia atrasar o funcionamento dos arranjos. O Egito também propôs a distinção, na Seção VIII-C, entre arranjos regionais permanentes e alianças militares de segurança. O subcomitê rejeitou essa proposta, porque considerou que era nova, e não uma fusão de emenda previamente apresentada, orientando que deveria ser enviada primeiramente ao Comitê Executivo para consideração. (RUSSELL, 1958, 703-704).

O Comitê aprovou, por unanimidade, os textos do subcomitê. Foram realizados extensos discursos, com o objetivo de se ter registros quanto à interpretação dos textos. O ministro de Relações Exteriores colombiano, Lleras Camargo, presidente do comitê, afirmou, em relação ao novo parágrafo, que se tornaria o Artigo 51 da Carta:

The Latin American Countries understood, as Senator Vandenberg had said, that the origin of the term “collective self-defense” is identified with the necessity of preserving regional systems like the Inter-American one. The charter, in general terms, is a constitution, and it legitimatizes the right of collective self-defense to be carried out in accord with the regional pacts so long as they are not opposed to the purposes and principles of the Organization. ... If a group of countries with regional ties declare their solidarity for their mutual defense, as in the case of the American states, they will undertake such defense jointly if and when one of them is attacked. And the right of defense is not limited to the country which is the direct victim of aggression but extends to those countries which have established solidarity, through regional arrangements, with the country directly attacked. This is the typical case of the American system. ... From this, it may be deduced that the approval of this article implies that the Act of Chapultepec is not in contravention of the Charter. (UNCIO, 1945, v. 12, pp. 680-81).

As outras delegações latino-americanas se alinharam com essa declaração. O Egito clamou por aplicação paralela à Liga Árabe, e a França afirmou que a fórmula se estendia a casos de assistência mútua contra agressão. Apenas a Nova Zelândia enfatizou a supremacia da organização mundial, demonstrando preocupação com a tendência de que arranjos regionais levassem a conflitos entre diferentes regiões. Os russos não

ofereceram nenhuma oposição significativa ao Artigo 51, decidindo que não era o momento nem o lugar para provocar um confronto com os Estados Unidos por uma questão na qual certamente seriam vencidos. Além disso, seus tratados regionais permaneceriam intactos e, naquela época, eles ainda esperavam por uma continuação da ajuda financeira e do *lend-lease* dos EUA após a guerra. Em 9 de junho, a proposta dos EUA sobre legítima defesa foi adotada, e a existência de organizações regionais de defesa foi legalmente incorporada à ONU e, portanto, ao mundo do pós-guerra (RUSSELL, 1958, 704; BALES, 1992, 234).

A adoção do parágrafo VIII-C-1, que se tornou o Artigo 52, ocasionou considerável discussão sobre a questão da solução pacífica de controvérsias. A preocupação novamente foi latino-americana e refletia o temor de que o Conselho de Segurança intervisse em uma situação ou disputa no hemisfério ocidental, antes que a organização regional tivesse tido oportunidade de funcionar efetivamente (RUSSELL, 1958, 704-705). A interpretação mais relevante (segundo RUSSELL) veio novamente da Colômbia, que declarou que o procedimento aprovado funcionaria da seguinte forma:

If a dispute arises between two states which are members of a regional organization, such controversy should be settled by peaceful means established within the said organization. The obligation exists for all states which are members of a regional organization to make every effort to settle the controversy through this agency, and at the same time, the obligation exists for the Security Council to promote these regional peaceful settlements. ... There is and, therefore, can be no double jurisdiction or competence as between that of the Security Council ... and that of the regional organization. The Council should limit its action to investigating ... any situation which may threaten peace, and to promoting the regional settlement of the problem; while the states which are members of the regional system have the duty to make every effort to reach a peaceful settlement through their own organization before referring the problem to the Council. ... If it is evident that if the regional systems for peaceful settlement fail, the Council can intervene ... for the purpose of proposing formulas for settlement. But if at any time an armed attack should ensue, that is, an aggression against a state which is a member of the regional group, self-defense, whether individual or collective, exercised as an inherent right, shall operate automatically within the provisions of the Charter, until such time as the Security Council may take the appropriate punitive measures against the aggressor state. (UNCIO, p. 686-87).

O comitê técnico, entretanto, ainda não havia terminado de examinar esse parágrafo, uma vez que a delegação egípcia havia enviado sua proposta de definição de arranjos regionais permanentes, para distingui-los de arranjos militares transitórios dirigidos à prevenção de agressão renovada dos estados inimigos (RUSSELL, 1958, 705). Para o Egito, o segundo tipo pertencia apenas às disposições transitórias da Carta, razão pela qual propôs o seguinte ajuste à Seção VIII-C:

There shall be considered as regional arrangements organizations of a permanent nature grouping in a given geographical area several countries which, by reason of their proximity, community of interests or cultural, linguistic, historical or spiritual affinities, make themselves jointly responsible for the peaceful settlement of any disputes which may arise ... as well as for the safeguarding of their interests and the development of their economic and cultural relations. (UNCIO, 1945, v. 12, 857).

Em 1º de junho, o subcomitê considerou o novo parágrafo. Pode-se presumir que as resistências à emenda egípcia vinham do temor de se reabrirem as difíceis negociações que haviam sido necessárias para se obter um acordo relativo à questão regional. Formalmente, no entanto, os EUA defendiam que a tentativa de definição precisa dos termos de uma organização regional estaria fadada ao fracasso, pois seria impossível cobrir todas as situações. Além disso, o foco deveria ser a adequação dos arranjos aos princípios da Carta. A emenda egípcia terminou rejeitada, considerada desnecessária, e não foi levada ao Comitê. (RUSSELL, 1958, 706).

O parágrafo VIII-C-3 previa que o Conselho de Segurança deveria ser mantido informado de atividades regionais iniciadas ou contempladas, para manter a paz e a segurança. Quanto a isso, não haveria exceções. O texto foi aceito sem mudanças pelo Comitê e tornou-se o Artigo 54 da Carta. (RUSSELL, 1958, 706-707).

O parágrafo VIII-C-2, no entanto, causou tanta discussão, que teve de ser objeto de mais uma rodada de debate entre as grandes potências, antes de ser apreciado pelo comitê técnico. A controvérsia prolongada, anterior à aceitação das emendas, levou a delegação francesa a reconsiderar sua posição quanto à emenda dos proponentes, destinada a isentar ações tomadas contra agressão renovada de um inimigo. Essa exceção, recorda-se, seria aplicada apenas até que a organização assumisse responsabilidade sobre a segurança em relação aos países inimigos, com o consentimento dos governos envolvidos. As explicações norte-americanas sobre a intenção do novo artigo sobre

legítima defesa, de que cobriria apenas atos de agressão armada, levaram a França a temer que a linguagem do parágrafo VIII-C-2 não demonstraria claramente que ações preventivas contra a Alemanha ainda poderiam ser tomadas sob os tratados de assistência, mesmo após o Conselho de Segurança assumir responsabilidade sobre os estados inimigos. A França propôs, então, que constasse da linguagem que os governos comprometidos com tratados de assistência recíproca passariam ao Conselho de Segurança, de maneira consentida, a responsabilidade de prevenção de futuras agressões, só então eles teriam de buscar permissão do Conselho antes de agir sob esses tratados. (RUSSELL, 1958, 707).

A proposta francesa de parágrafo VIII-C-2 foi apresentada aos delegados das outras potências aos 23 de maio. De início, os EUA pareciam inclinados a aceitar o texto, mas levantou-se a possibilidade de reabertura de toda a questão regional, supostamente resolvida com a adoção do novo artigo sobre legítima defesa. A partir daí, surgiram questões quanto à possibilidade de, com a proposta francesa, os EUA serem excluídos das decisões europeias, por não serem parte de tratados de assistência recíproca, embora a referência ao Capítulo XII parecesse garantir participação norte-americana, como país signatário da Declaração de Moscou, nas decisões que afetassem a Alemanha. (RUSSELL, 1958, 707).

Seguiu-se uma série de discussões sobre a proposta francesa entre as delegações das cinco potências, com sugestões de novas redações. Para os EUA, a linguagem proposta pelos franceses provavelmente seria mais aceitável para a opinião pública francesa, deixando claro que os tratados de defesa subsistiriam como parte do sistema de segurança mundial, mesmo após o Conselho de Segurança assumir suas funções, e que este não assumiria nenhuma responsabilidade sem aprovação francesa. Os EUA sugerem, então, que uma alteração na emenda inicialmente apresentada pelos proponentes poderia indicar que a exceção contida no Capítulo XII se aplicaria até o momento em que a organização se encarregasse dessas responsabilidades “a pedido” (*by request of*), em vez de “com o consentimento” (*by consent of*) dos governos afetados. Essa alteração deixaria a iniciativa com os governos – uma diferença mais de forma que de conteúdo, uma vez que o Conselho, de toda forma, apenas agiria com o consentimento dos membros permanentes (RUSSELL, 1958, 707-708).

Os EUA também estavam preocupados com a interpretação dada aos termos “*the governments concerned*”, na proposta de emenda original, pois entendia que esses termos eram referentes tanto aos governos responsáveis por ações contra estados inimigos, nos

termos do Capítulo XII, quanto aos governos envolvidos nos arranjos de defesa contra uma renovação da agressão alemã. A proposta francesa enfatizava apenas o último grupo (RUSSELL, 1958, 708).

Após algum debate, o delegado soviético enviou a proposta a Moscou. Aos 6 de junho, informou as demais potências de que poderia aceitá-la (RUSSELL, 1958, 708). O parágrafo foi apresentado ao subcomitê técnico aos 8 de junho, sob a seguinte forma:

The Security Council should, where appropriate, utilize such arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action should be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council with the exception of measures against enemy states in this war provided for pursuant to Chapter XII, paragraph 2, or, in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of such states, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by a state now at war with the United Nations. (UNCIO, 1945, v. 12, p. 702).

Os EUA explicaram que esse parágrafo previa uma exceção à regra geral de que ações coercitivas (*enforcement*) poderiam ser tomadas apenas com autorização pelo Conselho de Segurança, para garantir que não houvesse lapso nos arranjos para controle permanente, desarmamento permanente e desmilitarização permanente dos estados inimigos. A França declarou que isso não impedia o direito à legítima defesa contra um ataque armado e garantia que uma ação pudesse ser tomada sob arranjos regionais destinados a lidar com estados inimigos até que o Conselho de Segurança assumisse suas responsabilidades. (RUSSELL, 1958, 709).

Em apoio ao parágrafo, o senador Vandenberg repetiu os termos de seu discurso no subcomitê, interpretando a previsão:

This exception was based upon the conviction that existing instruments for the permanent and effective demilitarization and control of the enemy states should be utilized to the fullest extent, until such time as it should prove mutually agreeable, both to the Organization and to the governments concerned, that the Organization should take over the responsibility. The failure to establish any permanent control over the ex-enemy states was one of the tragedies following the first World War. It was essential not to repeat this error. [...] He added that he desired to make it plain that nothing in the paragraph under consideration impaired in any way the force of the provisions regarding regional

organization previously approved. It detracted in no way from the force of the reservation previously adopted with regard to the right of self-defense (UNCIO, 1945, v. 12, 702).

Colômbia, França e Venezuela queriam inserir as palavras de Vandenberg no relatório do *rapporteur*; a Bolívia perguntou se seriam aceitas como interpretação oficial do comitê; e México, Bélgica e Tchecoslováquia elogiaram o discurso (RUSSELL, 1958, 710). Mas Vandenberg declarou que não era desejável que o comitê se comprometesse com uma expressão de opinião individual:

[...] that the Committee could not be asked to bind itself as a whole to what was after all an expression of his personal opinion. It was not reasonable to ask that when a few words had been the subject of close negotiation, a general explanation made by one only of those who had been engaged in negotiations should be adopted officially as a clarification of the text. [...] He desired that the Delegate of Bolivia should rest content with the insertion of these remarks in the record and should not ask the Committee to adopt as its own interpretation the statement which he had made. (UNCIO, 1945, v. 12, 704).

O delegado soviético não se opôs à interpretação, mas lembrou que o senador apenas mencionou a exceção relacionada ao Capítulo XII, quando havia ainda uma segunda exceção, relativa aos arranjos regionais contra agressão inimiga. Ambos os casos estariam sob a exceção prevista (UNCIO, 1945, v. 12, 704; RUSSELL, 1958, 710).

O Egito tentou restringir a redação sobre exceção ao Capítulo XII ou aos pactos de assistência recíproca específicos contra a renovação agressões por estados inimigos. Embora parecesse lógico, após os longos debates das cinco potências sobre o exato significado dessa provisão e sobre as preocupações de França e União Soviética quanto à garantia de liberdade de ação sob os pactos contra a Alemanha, como mais do que meros arranjos de transição, não houve disposição para reconsiderar novamente a redação. O Egito argumentou que era apenas uma questão de linguagem, mas a União Soviética declarou entender como mudança substantiva, com o objetivo de separar arranjos regionais de pactos de assistência recíproca. O subcomitê coincidia com a opinião soviética, e uma emenda substantiva não poderia ser considerada a essa altura. A questão deveria ser levada ao Comitê, se fosse o caso (RUSSELL, 1958, 709).

O Egito insistiu na proposta de definição de arranjos regionais em termos não-securitários. Os EUA mais uma vez fizeram a objeção de que a reabertura da questão para

entrar em definições apenas prolongaria uma discussão indefinidamente. O Comitê concordou com a objeção norte-americana e rejeitou a emenda egípcia. (UNCIO, 1945, v. 12, 701; RUSSELL, 1958, 709).

O delegado egípcio reviu sua proposta para substituir a expressão “*pacts of mutual assistance*” por “*regional arrangements*” (na segunda exceção) e transferi-la para o Capítulo XII, como uma medida do período de transição, onde haveria maior pertinência. Argumentou que essa parte da Carta era originalmente destinada a cobrir não as alianças militares, mas apenas os arranjos regionais, como a União Panamericana e a Liga dos Estados Árabes, entre outros grupos semelhantes. O representante francês arguiu que os pactos franco-soviético e anglo-soviético não eram puramente militares, pois traziam previsões econômicas; ademais, eles duravam períodos renováveis de vinte anos, então teriam natureza potencialmente permanente. Seria impossível delimitar claramente o que seriam arranjos regionais e o que seriam pactos de assistência recíproca. O delegado soviético insistiu em que seria uma nova emenda, afetando a substância da discussão. Quando o presidente colocou a questão sob votação, o Comitê decidiu não levar adiante a emenda egípcia e aprovou, com abstenção do Egito, o texto recomendado pelo subcomitê, que terminou sendo o Artigo 53 da Carta (UNCIO, 1945, v. 12, 705; RUSSELL, 1958, 710-711).

A discussão entre as grandes potências sobre a interpretação do parágrafo levantou dúvidas na União Soviética quanto às declarações interpretativas das previsões regionais já adotadas, levando o delegado soviético a fazer uma declaração formal, agora, sobre elas. Aquelas declarações também haviam sido de natureza unilateral e não poderiam vincular a Conferência:

[...] as the Conference has neither considered nor studied questions bearing on the Act of Chapultepec and the Pan-Arab Union, unilateral statements similar to those made by the Latin American representatives as well as by the representative of Egypt cannot commit the Conference in any way (UNCIO, 1945, v. 12, 706).

O delegado egípcio então notou que as declarações de França e Tchecoslováquia sobre seus pactos com a União Soviética estariam na mesma categoria. Diante dos comentários do delegado soviético, o senador Vandenberg acrescentou que

[...] he did not wish to allow this occasion to conclude without stating the opinion of the Delegation of the United States that the

Pan American Union for fifty years had represented the finest flower of international cooperation for security by peaceful means, and that his Delegation entertained no doubt whatever that the Act of Chapultepec as implemented by the treaty soon to be drawn up, would pass every test required by the new international Organization as a tremendous keystone contribution to the great undertaking to which we are now dedicating our hearts and souls. (UNCIO, 1945, v. 12, 706).

As discussões entre os delegados traziam muita carga emocional, para além da substância dos textos apreciados. Questões procedimentais e comentários quaisquer muitas vezes transbordaram em aparentes sentimentos de ofensa ou percepção de desprestígio.

Consta do relatório da sexta reunião do Comitê 4/III o amplo reconhecimento do trabalho do senador Vandenberg para o bom andamento das questões levadas a debate. O senador norte-americano faz registrar o seguinte comentário:

Two or three weeks ago it was supposed that the Committee in dealing with the problem entrusted to it was confronted by an insuperable crisis threatening the life of the Conference. However, by faithful and generous cooperation, the members of the Committee reached a complete meeting of minds, and it was his devout hope that the unanimity which had been reached would prove an omen to the life and success of the United Nations in the years to come (UNCIO, 1945, v. 12, 733).

Quando se comparam os resultados da Conferência de São Francisco com os termos da Resolução XXX de Chapultepec, fica evidente que nem todas as propostas latino-americanas foram acatadas. Foi claramente resguardada, no entanto, a “conveniência de dirimir as controvérsias e questões de caráter interamericano de acordo com os métodos e processos interamericanos, e sempre em harmonia com os da Organização Internacional Geral”, nos termos da alínea f daquele documento. Dadas as circunstâncias, a correlação de forças e o fato de essa ter sido uma demanda mais latino-americana que propriamente americana, definitivamente não é um resultado irrelevante (MRE, 1947, 115; PINO, 1999, 120).

Falando pelo Brasil – em português⁶⁵ –, na sessão plenária de fechamento, aos 26 de junho, Pedro Leão Velloso expressa satisfação com o resultado da condução da questão regional:

As a Citizen of a nation of the American continent, I cannot end this brief address without mentioning the role all these nations have played in San Francisco. The Americas do not constitute a bloc. The Americas are much more than that: they constitute a way of life, a system with traditions and ideals peculiar to them, traditions going back more than sixty years, ideals of noble and rare degree. We are all firmly convinced that our inter-American system will be a stimulus to the wishes for peace of the rest of the world. From the days of our independence we have Always fought for the establishment of a solid international morality based on justice and peace, and the truth is that this principle has today such deep roots that none can uproot it in this hemisphere. With such traditions and ideals, the contribution of the American nations could not fail to be of outstanding value (UNCIO, 1945, v. 1, 672).

4.3. Legado regional

Imediatamente após o acordo da controvérsia do bloco regional – antes, no entanto, da consolidação dos textos –, a questão do veto aos membros permanentes do Conselho de Segurança opôs as grandes potências entre si e em relação aos outros estados. Em Ialta, havia sido determinado que o veto se aplicaria a execuções de decisões por meio de sanções militares ou econômicas, mas não se aplicaria à investigação e à consideração de soluções pacíficas de controvérsias. Em São Francisco, os russos exigiram que o veto fosse amplamente aplicado, incluindo até mesmo a mera discussão de disputas; os Estados Unidos e o Reino Unido recusaram essa interpretação, e a conferência ameaçou dissolver-se. Harry Hopkins⁶⁶, em missão a Moscou, teve de explicar a Stalin a seriedade da posição dos EUA. Stalin, concordou em aceitar a posição dos EUA e o impasse entre as potências patrocinadoras foi rompido. Na ocasião, Stettinius tentou cobrar a conta dos latino-americanos, pelo apoio dos EUA à solução da questão regional (VANDENBERG, 1952, 203-204, 206; BALES, 1992, 235).

⁶⁵ A versão que consta do documento oficial da Conferência está em inglês, conforme transcrição de intérprete.

⁶⁶ Harry Hopkins, um dos principais entusiastas do *New Deal*, foi secretário de Comércio (1938), executor do *lend-lease* (1941) e assessor de Roosevelt durante a II Guerra Mundial.

Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Colômbia e Cuba, entre outros latino-americanos começaram a se organizar para lutar contra o veto. Rockefeller concordou que o veto era uma má ideia, sobretudo nos termos propostos pelos russos. Em 22 de maio, enviou um memorando a Stettinius para registrar sua posição. Estava claro, entretanto, que as grandes potências não participariam das Nações Unidas sem direito ao veto, e Vandenberg afirmou que não havia como o tratado da ONU ser aprovado no Senado sem ele. Com a ameaça de que as potências pudessem ser derrotadas pelos estados menores na questão do veto, discussões dentro da delegação norte-americana dirigiam críticas severas aos latino-americanos por não terem retribuído a lealdade que os Estados Unidos haviam demonstrado anteriormente. A partir de suas consultas com os latino-americanos, Rockefeller sabia que, mesmo com oposição, havia votos suficientes para permitir que a fórmula do veto fosse aprovada. Ainda assim, foi informado de que deveria pedir aos latinos que todos votassem a favor. Rockefeller recusou, sentindo que o estímulo pesado para uma resposta unânime prejudicaria as relações e sequer faria diferença no resultado da Conferência (VANDENBERG, 1952, 196; MORRIS, 1960, 224; STETTINIUS, 1975, 376-377; BALES, 1992, 235-237).

Algumas nações latinas votaram a favor da fórmula do veto; outras, contra; e ainda outras se abstiveram, mas a medida foi aprovada. Stettinius procurou Ezequiel Padilla para reclamar da falta de apoio unânime. Ouviu do mexicano que, como todos se opunham à fórmula do veto, aquelas nações que votaram por sua aprovação ou abstenção demonstraram habilmente sua lealdade aos Estados Unidos e as Nações Unidas. Além disso, a cooperação voluntária deveria ser a única maneira pela qual os latino-americanos apoiariam os Estados Unidos. Stettinius concordou com Padilla e pareceu compreender melhor a estratégia de não confrontação de Rockefeller (BALES, 1992, 237-239).

Diante de todo esse quadro e da derrota da reivindicação específica da América Latina por um assento permanente no Conselho de Segurança (ou uma ampliação dos poderes da Assembleia Geral), MOURA (2012, 162) afirma que as únicas vitórias latino-americanas na Conferência foram a admissão da Argentina às Nações Unidas e o compromisso dos Estados Unidos com a convocação de uma conferência interamericana para formalizar a Ata de Chapultepec na forma de um tratado. Ainda assim, afirma que essas vitórias foram mais aparentes que reais. O autor afirma que

as estratégias adotadas pelos países latino-americanos para se defender das Grandes Potências e seu monopólio na Organização das Nações Unidas se concentraram em fortalecer sua

organização regional. Este organismo, no entanto, não passava do arcabouço jurídico e político para a hegemonia irreversível dos Estados Unidos sobre o continente (MOURA, 2012, 162).

O próprio autor reconhece, no entanto, que, no seio da delegação dos Estados Unidos, na disputa entre globalistas e regionalistas, a aliança com representantes latino-americanos deu uma vitória ao segundo grupo. Foi esse resultado que permitiu estabelecer as bases para organizações regionais de segurança, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Pacto de Varsóvia (MOURA, 2012, 162; GARCIA, 2012, 169).

LONG (2020, 218) ressalta semelhanças entre a OTAN e o sistema interamericano: ambos criaram garantias regionais de defesa coletiva baseadas no princípio de que um ataque a um é um ataque a todos, com mecanismos obrigatórios de consulta multilateral; extraíram legitimidade jurídica do artigo 51 da Carta das Nações Unidas sobre defesa coletiva regional; possuem mecanismos de encaminhamento ao Conselho de Segurança da ONU; e especificam a criação de uma organização para a execução dessas funções.

Fazendo uma análise contemporânea dos desenvolvimentos em São Francisco, SHARP (1945, 456-457) argumenta que, no caso de uma disputa séria entre dois estados latino-americanos, sem a intermediação de uma organização regional, o Conselho de Segurança poderia convocar diretamente outros países latino-americanos para colaborar com as forças aéreas ou navais norte-americanas para prevenir ou controlar hostilidades. No entanto, se os Estados Unidos fossem acusados de ser o agressor, essa dinâmica não funcionaria. Considerando a esmagadora superioridade do poder militar que se concentraria nos EUA, na União Soviética e no Reino Unido (incluída possivelmente a *Commonwealth*), a questão procedimental teria menos importância prática. Nem a Rússia, nem os Estados Unidos poderiam ser restringidos por uma decisão formal do Conselho, se algum dia resolvessem se expandir às custas de vizinhos militarmente fracos, ou seja, sem um conflito mundial. O próprio panamericanismo só teria sido historicamente possível, segundo o autor, por causa da política de autocontenção praticada pelos Estados Unidos. Quando essa autocontenção é questionada, a cooperação interamericana diminui. Por essa razão, a América Latina não pode ser considerada apenas uma esfera de influência, no sentido tradicional do termo (SHARP, 1945, 456-457).

Argumentava-se, em São Francisco, que o processo para a manutenção da segurança internacional era indivisível – não poderia ser separado em seções ou atribuído

a diferentes agências. A promoção da paz demandaria um esforço contínuo em muitas frentes. As condições econômicas e sociais que levam a atritos não poderiam ser remediadas exceto por meio de colaboração mundial; e a imposição de sanções econômicas, financeiras, ou militares contra qualquer nação agressora com recursos substanciais requer ação mundial. Com base nessas premissas, SHARP (1945, 457-458) defende que os arranjos de segurança regional desempenhariam apenas um papel muito restrito, e o encorajamento indevido de tais arranjos teria o efeito colateral de diminuir a autoridade e o prestígio do sistema mundial. Prevê, ainda, que, quando a Carta da ONU fosse implementada, haveria resistência a concessões adicionais ao regionalismo e temia que o texto pudesse ser interpretado como falta de compromisso dos EUA em ajudar a prevenir atos de agressão originados fora e não dentro da zona estratégica do hemisfério ocidental. Em retrospecto, portanto, essa análise provou-se equivocada, tendo em vista o papel preponderante dos Estados Unidos na OTAN.

No período em que Rockefeller serviu como secretário de Estado adjunto, agiu de acordo com as convicções que adotou durante sua gestão como chefe do Escritório do Coordenador de Assuntos Interamericanos (CIAA). Ele foi consistente e manteve seu curso na Cidade do México e em São Francisco, apesar da pressão interna. Em 31 de março de 1945, em uma transmissão de rádio patrocinada pelo Departamento de Estado e transmitida pela *National Broadcasting Company*, Rockefeller foi questionado sobre por que o presidente Roosevelt havia propagado uma política de não intervenção. Rockefeller respondeu que cabia ao povo de cada país resolver seus próprios problemas internos, desde que não interferissem na paz e na segurança de seus vizinhos – essa seria a base para a segurança e a igualdade soberana das pequenas nações do hemisfério. (*Department of state Bulletin, 1st April 1945, 547-54; BALES, 1992, 251-252*).

Rockefeller serviu por menos de nove meses junto ao Departamento de Estado, mas isso ocorreu em um momento importante da história. Demitido em agosto de 1945, em seus últimos dias, sentia que a América Latina estava retrocedendo na lista de prioridades dos Estados Unidos. Defensores da Política da Boa Vizinhança já não faziam parte da formulação da política externa norte-americana: Sumner Welles estava no setor privado; Franklin Roosevelt havia falecido; e Nelson Rockefeller deixa o Departamento de Estado sendo visto como um apaziguador de fascistas e defensor do ponto de vista latino-americano, em detrimento de interesses norte-americanos (*BALES, 1992, 256-257*).

MORRIS (1960, 227) relata um encontro entre John Foster Dulles e Nelson Rockefeller, anos após a Conferência, em que o primeiro se desculpa por ter reclamado das ações do segundo junto aos latino-americanos: *"I owe you an apology. If you fellows hadn't done it, we might never have NATO"*. Embora talvez tenha demorado para ver o valor das disposições relativas a arranjos regionais, já em 1945 Dulles reconhecia que a Carta das Nações Unidas havia sido o exercício do possível:

The present Charter represents a conscientious and successful effort to create the best world organization which the realities permit. Of course, anyone who is free to disregard realities and to act only in the realm of theory can write a "better" Charter. A reasonably intelligent schoolboy could do that. The task of statesmanship, however, is to relate theory to reality. Political institutions ought to come as close to theoretical perfection as is consonant with their vigorous survival in the existing environment. Orchids may be the perfect flower. But it is a waste of time to plant orchids in Iceland. That is what many peace planners would do (DULLES, 1945, 5).

Os delegados latino-americanos, especialmente o colombiano Alberto Lleras Camargo, presidente do Comitê que tratou dos arranjos regionais na nova organização, e Ezequiel Padilla, presidente da Conferência do México, colaboraram para o resultado alcançado em São Francisco. Os artigos 51, 52, 53 e 54 – e também a adição ao artigo 33 – da Carta da ONU foram resultado da insistência latino-americana, aceitando a existência de organizações regionais compatíveis com os princípios e propósitos das Nações Unidas e garantindo o direito inerente, individual ou coletivo, de defesa contra um ataque armado dirigido a um membro das Nações Unidas (INMAN, 1965, 222).

Com vinte votos dos cinquenta na Conferência, a América Latina contribuiu para a redação da Carta da ONU, aperfeiçoando as propostas de Dumbarton Oaks. Para INMAN (1965, 222), depois de Chapultepec e São Francisco, o mundo ainda poderia escolher a guerra, mas, se preferisse o progresso, teria agora os melhores mecanismos que a inteligência moderna poderia propiciar, para buscar justiça social, segurança e felicidade, por meios pacíficos.

A delegação brasileira já havia dado como encerrada a questão regional aos 17 de maio de 1945, quando os Estados Unidos se comprometeram com a celebração de um tratado que viria suceder e reafirmar, em bases definitivas, os acordos da Ata de Chapultepec:

A solução da crise provocada pela reafirmação do sistema interamericano, para cujo resultado o Embaixador Velloso contribuiu com sua ação modeladora, causou a maior impressão. O Embaixador Velloso, entrevistado a respeito por vários jornalistas, declarou vencida a maior crise que, talvez, atravessou a Conferência. Acrescentou que a garantia dada por Stettinius para a celebração, até novembro, dos Tratados dos Estados Unidos com as Nações americanas, no acordo da parte final do capítulo segundo do ato de Chapultepec, significará a verdadeira carta de segurança coletiva da América. Elogiou a atitude do Presidente Truman, que revelou sinceridade e que, continuará a política de boa vizinhança, fundada pelo Presidente Roosevelt. (AHI. BSB. Maço 42.883, telegrama de 17/05/1945).

Para MOURA (2012, 166), a participação brasileira em Chapultepec e em São Francisco evidencia a perda de poder do governo brasileiro. O Brasil falhou em alterar as bases para a colaboração política entre os Estados Unidos e a América Latina. Em questões econômicas, como as dos mercados de açúcar e café, os Estados Unidos concordavam apenas retomar ou manter a situação anterior à guerra. Ainda assim, ao retornar do México, algumas autoridades brasileiras tentaram exagerar a importância do papel que haviam desempenhado. Quando se analisam os discursos proferidos em plenário, em comparação com outros atores latino-americanos, em São Francisco, a situação não parece ter sido muito diferente. Segundo MOURA:

A delegação brasileira levou para a Conferência de São Francisco as mesmas ilusões sobre um assento permanente no Conselho de Segurança. Embora os Estados Unidos não se mostrassem dispostos a ceder nesse ponto, Leão Velloso ainda insistia que seria um “ato de injustiça”. Ainda vivendo no passado, o governo brasileiro temia que a Europa tentasse exercer algum tipo de influência nos assuntos interamericanos. Por esta razão, afirmou vigorosamente seu alinhamento à política externa dos Estados Unidos em cada item da agenda extracontinental. A conduta dos soviéticos em São Francisco só serviu para tal convicção. As esperanças maiores do Brasil estavam depositadas nas suas relações bilaterais com os Estados Unidos. Em 5 de junho de 1945, os Estados Unidos sugeriram que o Brasil declarasse guerra ao Japão, recordando que isto prolongaria o estado de guerra, dando-lhe condições de prosseguir os acordos *Lend-Lease*. O acordo de compra das areias monazíticas pelos Estados Unidos nos três anos seguintes foi assinado em 10 de julho. Ao mesmo tempo, **o Brasil solicitou que a Conferência interamericana destinada a aperfeiçoar a Ata de Chapultepec fosse realizada no Brasil**. Foi uma típica luta por prestígio e os Estados Unidos

exploravam exaustivamente essa tendência brasileira (MOURA, 2012, 166) (Grifo nosso).

Para BALES (1992, 234), a escolha do Rio de Janeiro para o próximo encontro interamericano foi justamente uma pequena concessão dos Estados Unidos ao Brasil, que havia sido insultado pelo fato de o português⁶⁷ não se ter tornado uma das línguas oficiais da Conferência e de ter sido rejeitado em suas tentativas de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança. Recorda-se que a formalização do sistema de segurança interamericano deveria ter acontecido em outubro de 1945, na Conferência do Rio de Janeiro. Não aconteceu em razão da deterioração das relações bilaterais entre Argentina e Estados Unidos. Em Washington, prevalecia o entendimento de que a influência nazista ainda era forte na república platina – país onde os direitos humanos também não eram respeitados. O governo dos Estados Unidos possivelmente queria evitar algum protagonismo argentino no Rio, diante do cenário conflituoso (AHI, BSB, Maço 42.903, MOURA, 2012, 169).

Spruille Braden chegou a Buenos Aires para assumir o posto de embaixador dos EUA no fim de maio de 1945. Anunciou que, até que a Argentina cumprisse seus compromissos da Conferência do México, não haveria mais ajuda norte-americana. Deixou claro que os EUA reconheceram a Argentina apenas para promover a unidade hemisférica durante a guerra. Peron e Braden desenvolveram um ódio imediato um pelo outro. Sem consulta às demais repúblicas americanas, Braden suspendeu a conferência que Stettinius e Rockefeller haviam prometido aos latino-americanos, para formalizar a Ata de Chapultepec, como condição para seu apoio em São Francisco. A desconfiança e a raiva latinas, deixadas de lado depois das conferências na Cidade do México e em São Francisco, ressurgiram. Unilateral e intrusivo na política interna da Argentina, Braden agiu contra o espírito da Política da Boa Vizinhança (BALES, 1992, 241-242, 246, 248).

No caso do México, outro grande ator latino-americano – atuando em São Francisco sob acusações de ser mero fantoche dos Estados Unidos –, nota-se que, embora tenha sido protagonista em muitas das discussões, não havia muita ressonância doméstica. CASTAÑEDA (1958, 6-7) identifica uma falta de interesse da opinião pública mexicana por questões internacionais e avalia que isso se devia ao nacionalismo intenso, resultado da Revolução Mexicana, iniciada em 1910. Esta contribuiu para a formação de uma consciência nacional caracterizada por uma espécie de introspecção. O processo de

⁶⁷ “*Sr. Velloso (Brazil) stated that he would accept French and English as the working languages, but that, if there were to be several official languages, Portuguese should be included*” (UNCIO, 1945, v. 5, p. 51).

industrialização também contribuiu para o fortalecimento do nacionalismo econômico. O nacionalismo, no México e em outros países, resultou em desinteresse de parte da opinião pública e de esferas governamentais pelas questões internacionais, consideradas como assuntos não urgentes, sem impacto direto nos problemas domésticos. A política externa do México foi tradicionalmente considerada como uma barreira ou uma defesa, para a proteção do desenvolvimento doméstico contra influências externas. Seu princípio fundador seria o da não intervenção – um princípio negativo, o mesmo adotado pelo sistema interamericano, em reação aos próprios Estados Unidos.

CASTAÑEDA (1958, 3) identifica que, na década de 1950, diferentemente das grandes potências, o México não tinha interesses específicos de natureza política, territorial ou estratégica, nem mantinha grandes investimentos em outros países. O país não exercia nenhum tipo de hegemonia política ou econômica e nunca havia estado na agenda de segurança das Nações Unidas, antes ou depois de constituída a Organização. O interesse mexicano na ONU teria caráter geral, genérico. As expectativas seriam aquelas comuns a vários outros países, relacionadas ao cumprimento dos objetivos políticos, econômicos e sociais que foram plasmados na Carta. Sua contribuição para o trabalho da Organização, portanto, estaria ligada a seu fortalecimento, e não diretamente a interesses nacionais.

As atividades não políticas do sistema interamericano – pelas quais o México demonstrou declarado interesse em São Francisco – evoluíram em linhas semelhantes àquelas previstas para a estrutura das Nações Unidas. Dezenas de comissões, escritórios e institutos especializados semiautônomos surgiram durante as últimas décadas, por iniciativa de conferências gerais, especiais e técnicas de estados americanos. Para algumas dessas agências, a União Panamericana, enquanto existiu, atuou como secretaria permanente ou agente fiscal; mas muitas delas tinham total independência, com sedes em várias capitais americanas. Suas atividades cobriam uma multiplicidade de assuntos, de comunicações postais e rádio a transporte marítimo; de desenvolvimento econômico e pesquisa agrícola a padronização de estatísticas; temas sociais como saúde pública, promoção do bem-estar infantil, entre outros. Havia preocupação, em 1945, com qual seria o futuro dessas estruturas, à medida que o sistema das Nações Unidas entrasse em funcionamento – quais partes dessa máquina panamericana difusa deveriam ser continuadas e em que condições. Algumas agências tratavam de problemas tipicamente regionais, mas havia áreas em que a atividade estaria substancialmente interligada à economia mundial, podendo haver duplicação de esforços ou mesmo conflitos, com

esforços em sentidos contrários. Era necessário que a agência interamericana estivesse bem articulada com a agência mundial correspondente. Não seria desejável repetir o caso da relação entre os secretariados da União Panamericana e da Liga das Nações, que mal reconheceram a existência um do outro até meados da década de 1930, quando a Assembleia da Liga adotou uma resolução autorizando a transmissão regular dos documentos da Liga à União. Do lado americano, somente na Conferência de Lima de 1938 que a ação foi tomada, recomendando que a União Panamericana e organismos interamericanos colocassem suas informações à disposição de outros organismos internacionais, trocassem opiniões e, na medida do possível, coordenassem os trabalhos nas áreas econômica, social, cultural e jurídica (SHARP, 1945, 458-459).

Já a relação dos arranjos regionais com o Conselho de Segurança foi amplamente discutida em São Francisco. Em suma, ficou acordado que (i) o sistema interamericano deveria ser formalizado por tratado; (ii) o Conselho de Segurança deveria utilizar arranjos regionais como o sistema interamericano ou a então recém-formada Liga Árabe para ações coercitivas quando julgar apropriado; (iii) deveria ser encorajada a solução pacífica de controvérsias locais por meio de acordos regionais; (iv) seria necessária a autorização do Conselho antes de poderem ser tomadas medidas coercivas ao abrigo das disposições da Carta – as únicas exceções a esta regra sendo (a) ações tomadas ou autorizadas contra qualquer estado que, durante a guerra, tivesse sido inimigo de qualquer signatário da Carta, ou (b) ações tomadas por agências regionais contra a renovação de uma política agressiva por qualquer desses estados (KANE, 1945, 17-18).

Os artigos 51 a 54 da Carta da ONU preveem a integração de uma variedade de acordos regionais. Cada um dos quatro artigos contém disposições destinadas a assegurar a autoridade superior do Conselho de Segurança e a supremacia da ONU em relação à ação regional; mas foi resguardada ampla liberdade de ação para grupos ou agências regionais, o que demonstra mudança significativa entre o documento de Dumbarton Oaks e o de São Francisco. As emendas que foram discutidas em São Francisco podem ser sistematizadas em três tipos: (i) emendas elaboradas para reconciliar os termos da Carta com a Ata de Chapultepec; (ii) emendas com o objetivo de proteger a legalidade dos pactos de assistência mútua; (iii) e emendas concernentes à possível inação do Conselho de Segurança. As preocupações manifestadas foram atendidas pelos artigos 51 a 53 da Carta (FOX, 1945, 977-979).

Possivelmente por ser fruto de um desdobramento do sistema regional americano, o artigo 51 levanta o problema do significado do conceito de legítima defesa individual e

coletiva, de sua conexão com outras partes da Carta e do alcance de sua aplicação. Antes da Liga das Nações, o problema dos arranjos militares coletivos era principalmente político, já que um estado podia ir à guerra a qualquer momento e podia concluir alianças ofensivas. A ideia de auxiliar outro estado apenas em caso de defesa tinha significado também jurídico, frequentemente restrito a um ataque injusto. As alianças e pactos de assistência mútua do período entreguerras, concluídos no âmbito da Liga das Nações, adotam essa atitude. No âmbito americano, a ideia da legítima defesa coletiva tinha origem nas previsões de Havana e Chapultepec, prevendo, pela primeira vez, o uso da força para que fosse repelida uma agressão. A noção de legítima defesa coletiva, necessária como um passo diplomático para resolver a chamada crise latino-americana em São Francisco, foi a solução encontrada para garantir a relativa autonomia do sistema interamericano e a continuidade da validade da Ata de Chapultepec. Os latino-americanos temiam inicialmente que o Conselho de Segurança pudesse anular a Ata de Chapultepec, mas logo passaram a temer que a atuação sob os termos da Ata pudesse ser bloqueada pela inatividade do Conselho de Segurança, paralisado pelo exercício do veto. (KUNZ, 1947, 872, 874-875).

Embora a conexão histórica do artigo 51 com o sistema interamericano seja clara, essa compreensão não é necessariamente decisiva para a interpretação jurídica do artigo 51 na forma em que se encontra. O Tribunal Permanente de Justiça Internacional, dissolvido em 1946, considerou que, quando um texto é claro e inequívoco, não se deve recorrer aos trabalhos preparatórios para a sua interpretação. A importância do legado jurídico latino-americano reside justamente aí – estabeleceu-se uma base legal inequívoca para o surgimento de outros arranjos regionais de segurança (KUNZ, 1947, 873).

Ao afirmar explicitamente o direito inerente à legítima defesa individual ou coletiva, o artigo 51 deixava o caminho aberto para membros das Nações Unidas, atuando fora da Organização, agirem legalmente contra qualquer agressor. O Conselho de Segurança não pode opor-se legalmente a uma ação – exceto no caso improvável de que sete de seus membros, incluindo todas as grandes potências, apoiassem o agressor. A outra exceção relativa a ações regionais encontra-se no artigo 53, que exclui da supervisão do Conselho qualquer ação regional tomada de acordo com o art. 107⁶⁸, e também exclui

⁶⁸ O artigo 107 (segundo artigo do capítulo XVII, que trata dos arranjos transitórios de segurança), impede o Conselho de Segurança de interferir na ação tomada ou autorizada como resultado da II Guerra Mundial, para controlar os estados vencidos ou impedir uma renovação da agressão por eles. Esforços para definir com maior precisão a ação autorizada pelo art. 107 e o período durante o qual esse acordo transitório deveria operar foram resistidos pelas cinco potências (FOX, 1945, 979).

outros arranjos regionais dirigidos contra a renovação da política agressiva pelos ex-inimigos da II Guerra Mundial. Os pactos de assistência mútua poderiam entrar em vigor sem autorização prévia do Conselho, ao abrigo do artigo 51, mas apenas em caso de ataque armado contra um dos signatários. Pelo artigo 53, a ação ao abrigo de tais pactos, se os pactos forem dirigidos contra um ex-inimigo, pode ser tomada, sem que seja reportada ao Conselho de Segurança, sempre que for necessária uma ação coercitiva, a critério dos estados signatários, independentemente de um dos signatários ter sido vítima de ataque armado (FOX, 1945, 979).

Cabe notar que o artigo 51 ficou incluído no Capítulo VII da Carta da ONU, que trata de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, e não no Capítulo VIII, sobre acordos regionais. Recorda-se que o representante do Egito afirmou que o artigo 51 também se estendia à Liga dos Estados Árabes, mas declarou-se contra a inclusão de alianças e pactos de assistência mútua. O representante da França, por sua vez, defendeu que o artigo 51 se estendia, sim, aos casos de assistência mútua contra agressão. Essa necessidade de reafirmação, expressada pela França, possivelmente reflete a falta de confiança na capacidade das Nações Unidas de manter a paz e a segurança internacionais, tendo em conta que o artigo 43, que pede a colocação das forças armadas à disposição do Conselho de Segurança, entre outras medidas, poderia demorar a ser implementado – e, novamente, havia a possibilidade de paralisação do Conselho pelo exercício do veto (KUNZ, 1947, 873-874).

Em um quadro mais amplo, o artigo 51 representou também uma evolução no reconhecimento do que seria um direito de legítima defesa. É lugar-comum que estados determinados a irem à guerra pleiteiem um suposto direito à legítima defesa – trata-se de um termo histórica e diplomaticamente usado de forma extensa. A legítima defesa foi reconhecida como uma exceção no Protocolo de Genebra de 1924, no art. 2 do Tratado de Locarno de 1925, e ao abrigo do Pacto Briand-Kellogg. Constitui, então, um progresso importante a limitação do direito de legítima defesa individual e coletiva ao caso de ataque armado contra membro da ONU, ainda que a interpretação do termo "ataque armado" não tenha sido delimitada. A palavra "ataque" tem origem militar, estratégica, não é um termo jurídico. Parece óbvio que "ataque armado" só possa significar um ataque armado ilegal, uma agressão. Neste ponto, aliás, cabe notar que os textos da Carta em inglês e espanhol usam o termo "*armed attack*" e "*ataque armado*", respectivamente, enquanto o texto em francês usa a expressão "*agression militaire*". Optou-se, entretanto, por não resolver o problema da definição de agressão. A própria conveniência da

definição de agressão foi rejeitada no sistema interamericano, conforme a Resolução XXIV da Conferência de Lima de 1938⁶⁹, e em São Francisco. Nos termos do artigo 39 da Carta, cabe ao Conselho de Segurança determinar a existência de um ato de agressão, a seu critério (MRE, 1938, 185; UNCIO, 1945, v. 12, 341-349; KUNZ, 1947, 877-878).

Também não há clareza quanto à determinação do agressor, que não tem direito à legítima defesa. A determinação do agressor deve, nos casos de legítima defesa, ser deixada ao próprio interessado – mas a legítima defesa torna-se uma instituição verdadeiramente jurídica apenas por meio do controle por tribunais independentes com jurisdição obrigatória. Nenhum controle judicial, entretanto, é previsto no artigo 51. Ainda assim, pode-se considerar que alguns avanços foram alcançados, por meio da atuação do Conselho de Segurança. O estado ou estados agindo em exercício de legítima defesa, são obrigados a relatar imediatamente ao Conselho de Segurança as medidas tomadas no exercício desse direito, e eles podem tomar tais medidas somente até o Conselho de Segurança assumir as providências necessárias para manter a paz e a segurança internacionais. Não se trata, portanto, de um instituto dotado de precisão jurídica, mas ainda assim pode-se considerar que o artigo 51 representa um grande avanço do entendimento do direito de legítima defesa em âmbito internacional (KUNZ, 1947, 879).

Certamente não era possível prever, ainda em 1945, a relevância da evolução do conceito de regionalismo para o desenvolvimento dos eventos históricos que se seguiram. Ainda assim, é inegável o impacto jurídico e, por que não, civilizacional em âmbito internacional que tiveram as previsões legais relativas aos arranjos regionais. É difícil avaliar qual teria sido o rumo dos blocos regionais de segurança, não estivessem amparados pela previsão dos artigos 51 a 54 da Carta, mas é certo que o advento desses instrumentos jurídicos contribuiu para a previsibilidade dos sistemas que foram instituídos nos anos seguintes, com consequências para a Guerra Fria que logo se inaugurava.

⁶⁹ “Considerando: que, não obstante a obra doutrinária e os esforços de coordenação jurídica realizados até hoje, não foi possível uniformizar os conceitos e as fórmulas relativas à definição da agressão e à determinação do agressor; que, no estado atual do Direito Internacional e das relações internacionais na América, **não são de urgência uma definição particular da agressão**, nem a organização de sanções como atos de prevenção próprios de situações distintas da convivência pacífica e jurídica americana; que no caso, inesperado e imprevisível, de que fosse necessário aos Estados Americanos contemplar em comum uma situação em que se tornasse aplicável o conceito de agressor ou a organização de sanções internacionais, para a eventualidade de situações extracontinentais, o regime da consulta, estabelecido por Convenções ou Declarações, gerais, pode satisfazer aquela necessidade circunstancial [...]” (MRE, 1938, 185) (Grifo nosso).

4.4. Quadro comparativo entre as propostas de Dumbarton Oaks e o texto final da Carta da Organização das Nações Unidas⁷⁰

Proposta original de Dumbarton Oaks	Evolução (simplificada e resumida)	Texto final da Carta da ONU
<p><i>Chapter VIII. Arrangements for the Maintenance of International Peace and Security Including Prevention and Suppression of Aggression</i></p> <p>SECTION A. PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES.</p> <p><i>3. The parties to any dispute the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security should obligate themselves, first of all, to seek a solution by negotiation, mediation, conciliation, arbitration or judicial settlement, or other peaceful means of their own choice. The Security Council should call upon the parties to settle their dispute by such means.</i></p>	<p>Foi objeto de emendas, comentários e propostas de Bélgica, Bolívia, Chile, Equador, Etiópia, Honduras, México, Holanda, Venezuela, França, Costa Rica, Venezuela e potências patrocinadoras.</p> <p>28/04: discussão em plenário; 09/05: discussão no Comitê 3/III; 10/05: agrupamento de emendas⁷¹; 15-16/05: discussão no Comitê 2/III; 21/05: questionário quanto ao exercício do veto em subcomitê do Comitê 1/III; 23/05: discussão no Comitê 4/III; 25/05: discussão no Comitê 2/III; 14/06: adoção pela III Comissão; 17/06: discussão no <i>Coordination Committee</i>; 18/06: discussão na Comissão III; 18-22/06: discussões no <i>Advisory Committee of Jurists</i> e no <i>Coordination Committee</i>; 25/06: adoção em sessão plenária.</p>	<p><i>Chapter VI: Pacific Settlement of Disputes</i></p> <p><i>Article 33</i></p> <p><i>1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.</i></p> <p><i>2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.</i></p>

⁷⁰ Com informações dos documentos da Conferência de São Francisco, UNCIO, 1945, volumes 3, 12 e 21.

⁷¹ As emendas referentes a cada parágrafo eram discutidas individualmente, e decidia-se por seu agrupamento conforme o caso.

<p>Não houve.</p>	<p>Foi objeto de emendas, comentários e propostas de França, Turquia e potências patrocinadoras.</p> <p>28/04: discussão em plenário; 23/05: discussão no Comitê 4/III; 28/05 e 04/06: discussões no <i>Coordination Committee</i>; 08/06: discussão no Comitê 4/III; 14/06: adoção pela III Comissão; 20/06: discussão no <i>Coordination Committee</i>; 22/06: aprovação pelo <i>Coordination Committee</i>; 25/06: adoção em sessão plenária.</p>	<p><i>Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression</i></p> <p><i>Article 51</i> <i>Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.</i></p>
<p><i>Chapter VIII. Arrangements for the Maintenance of International Peace and Security Including Prevention and Suppression of Aggression</i></p> <p>SECTION C. REGIONAL ARRANGEMENTS.</p> <p><i>1. Nothing in the Charter should preclude the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the</i></p>	<p>Foi objeto de emendas, comentários e propostas de Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Cuba, Tchecoslováquia, Egito, Guatemala, México, Holanda, Nova Zelândia, Uruguai, Venezuela, Brasil.</p> <p>28/04-01/05: discussão em plenário; 14/05: agrupamento de emendas; 23/05: discussão no Comitê 4/III;</p>	<p><i>Chapter VIII: Regional Arrangements</i></p> <p><i>Article 52</i> <i>1. Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies</i></p>

<p><i>maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action, provided such arrangements or agencies and their activities are consistent with the purposes and principles of the Organization. The Security Council should encourage settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies, either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.</i></p>	<p>28/05: discussão no Coordination Committee; 29 e 31/05: discussão no Advisory Committee of Jurists; 01/06: discussão em subcomitê do Comitê 4/III; 06/06: discussão no Comitê II/2; 08/06: discussão no Comitê 4/III; 14/06: adoção pela III Comissão; 17/06: aprovação pelo Advisory Committee of Jurists; 17/06: discussão e aprovação no Coordination Committee; 25/06: aprovação em plenário.</p>	<p><i>and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations.</i></p> <p><i>2. The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council.</i></p> <p><i>3. The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.</i></p> <p><i>4. This Article in no way impairs the application of Articles 34 and 35.</i></p>
<p><i>Chapter VIII. Arrangements for the Maintenance of International Peace and Security Including Prevention and Suppression of Aggression</i></p> <p>SECTION C. REGIONAL ARRANGEMENTS.</p> <p><i>2. The Security Council should, where appropriate, utilize such arrangements or agencies for enforcement action under its authority, but no enforcement action should be taken under regional arrangements or by regional agencies without</i></p>	<p>Foi objeto de emendas, comentários e propostas de Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Tchecoslováquia, França, México, Noruega, União Soviética, Reino Unido, EUA, Venezuela e potências patrocinadoras.</p> <p>28/04-01/05: discussão em plenário; 09/05, 23/05, 08/06: discussão no Comitê 4/III; 14/06: adoção pela III Comissão; 17/06: discussão no Coordination Committee; 20/06: envio do texto ao Advisory Committee of Jurists;</p>	<p><i>Chapter VIII: Regional Arrangements</i></p> <p>Article 53</p> <p><i>1. The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or</i></p>

<p><i>the authorization of the Security Council.</i></p>	<p>20/06: discussão no Coordination Committee; 22/06: aprovação pelo Coordination Committee; 25/06: adoção em plenário.</p>	<p><i>in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state.</i> 2. <i>The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter.</i></p>
<p><i>Chapter VIII. Arrangements for the Maintenance of International Peace and Security Including Prevention and Suppression of Aggression</i></p> <p><i>SECTION C. REGIONAL ARRANGEMENTS.</i></p> <p><i>3. The Security Council should at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security.</i></p>	<p>Foi objeto de emendas, comentários e propostas de Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, França e México.</p> <p>30/04: discussão em plenário; 14/05: agrupamento de emendas; 23/04: adoção pelo Comitê 4/III; 31/05: aprovação pelo Advisory Committee of Jurists; 14/06: adoção pela III Comissão; 17/06: aprovação pelo Advisory Committee of Jurists; 25/06: adoção em plenário.</p>	<p><i>Chapter VIII: Regional Arrangements</i></p> <p><i>Article 54</i> <i>The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security.</i></p>

CONCLUSÃO

A palavra “Chapultepec” deriva do termo “*chapul*”, que significa “gafanhoto” no idioma náhuatl; e de “*tepe*”, que significa morro ou montanha; a letra “c”, ao final, é um sufixo que denota topônimo: “morro do gafanhoto”. Daí, veio a inspiração para o título do presente trabalho. No Castelo de Chapultepec, todas as repúblicas americanas, sem exceção, alcançaram um feito imenso, em termos históricos e diplomáticos, com consequências que iriam ecoar na construção da nova ordem mundial, durante a Conferência de São Francisco. Foi no castelo do gafanhoto, ou melhor, no castelo do morro do gafanhoto, que se construiu o entendimento que seria levado a cabo para a normatização do regionalismo, conforme previsto na Carta de São Francisco, e para a efetiva institucionalização do sistema interamericano como esfera de defesa.

A construção das instituições regionais, em seus aspectos políticos e jurídicos, de 1889 a 1945, foi paulatina. Houve harmonia entre os países da América Latina e mesmo, em muitos temas, comunhão de interesses, mas não houve unidade. Muitas das disputas internas ao próprio subcontinente permaneciam graves. O sistema regional ecoou diversos problemas regionais, sub-regionais e bilaterais, mas parece ter servido mais ao apaziguamento que à escalada de eventuais tensões.

Os desenvolvimentos da década de 1930 demonstram que as relações entre os países do continente tornaram-se crescentemente complexas. A progressiva dependência econômica em relação aos Estados Unidos fazia aumentar também a desconfiança em relação ao vizinho do norte. As relações entre os países latino-americanos também eram permeadas por disputas e rivalidades, e, domesticamente, as tensões sociais e trabalhistas, fruto do movimento de industrialização, traziam novos desafios aos governos. A democracia, apesar de não estar bem estabelecida em muitos países, parecia figurar como um horizonte possível.

O sistema regional carecia de densidade institucional e não havia uniformidade nas adesões aos instrumentos aprovados. Os Estados Unidos aceitaram o princípio da não intervenção em 1933, na Conferência de Montevideú, inaugurando um novo momento nas relações regionais, sob a égide da Política da Boa Vizinhança, mas mesmo essa adesão não se deu sem reservas: estava limitada às normas do direito internacional geral. Em 1936, ao tempo da Conferência de Buenos Aires, apenas Chile, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, México, Nicarágua e República Dominicana haviam ratificado todos os

instrumentos de paz aplicáveis ao continente americano. Entre 1890 e 1943, de 90 (noventa) convenções panamericanas concluídas, a Argentina ratificara apenas 6 (seis). Havia, ainda assim, regularidade e vontade política para a manutenção dos encontros.

A escalada de dificuldades nas relações entre Argentina e Estados Unidos desafiou a coesão do sistema regional. A política externa implementada pela Argentina, que historicamente percebia os EUA como rival, alimentou pretensões de liderança sul-americana durante a década de 1930. Pode-se interpretar que a neutralidade adotada pelo país platino foi uma forma de resistência à liderança dos EUA. Quando se instala a ditadura militar, que nutria simpatia pelos países do Eixo, em 1943, as relações entre Argentina e Estados Unidos tornam-se ainda mais tensas. Na América Latina, apesar das desconfianças, observa-se um esforço de reinserção de Buenos Aires no sistema interamericano.

A radicalização dos EUA, por sua vez, com a política implementada por Cordell Hull em relação à Argentina, ajudou a alimentar, retroativamente, a própria radicalização argentina. As dissidências internas do Departamento de Estado norte-americano também foram fator complicador das relações. A situação singular do país platino, diante das fortes relações comerciais que manteve com o Reino Unido, favoreceu a postura intransigente que assumiu em relação aos Estados Unidos. O tema, que era sobretudo bilateral, acabou sendo multilateralizado, por meio da dinâmica regional. A análise quantitativa dos expedientes do Departamento de Estado dá uma noção da gravidade atribuída pelos Estados Unidos ao problema da Argentina.

Enquanto a Argentina se via excluída do sistema interamericano ou, sob outra perspectiva, dele escolhia excluir-se, os demais latino-americanos, todos, viam-se excluídos das conversas que levariam à formulação dos projetos de Dumbarton Oaks. Sem serem consultados, foram surpreendidos pela formulação que previa a submissão de seu sistema regional estabelecido ao Conselho de Segurança da nova organização, onde não se previa que estivessem representados permanentemente. Apesar da falta de uniformidade na forma como os países aderiam aos instrumentos regionais, havia densidade jurídico-normativa suficiente para justificar falar-se em um verdadeiro legado do sistema interamericano. Esse cenário ajuda a explicar a postura dos países latino-americanos diante do protagonismo dos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial, com a exigência de que o país se engajasse em efetiva defesa do sistema regional, diante da ameaça de perda de autonomia, no âmbito da Conferência de São Francisco, em 1945.

A Conferência de Chapultepec foi, assim, a solução encontrada para lidar com as inquietações latino-americanas e alinhar as expectativas da região às atitudes que vinham sendo tomadas pelos Estados Unidos, como potência mundial em ascensão. Em Chapultepec, alinharam-se o passado, o presente e o futuro do sistema interamericano. A primeira questão a ser enfrentada era o reconhecimento de que a situação da Argentina seria determinante para os desenvolvimentos interamericanos em 1945. O desafio argentino levou à implementação de políticas intervencionistas, ora de maneira dura (sob o comando de Hull), ora de maneira pragmática (como quis Nelson Rockefeller), que não afetaram apenas o país platino. É inegável que a dificuldade em lidar com os desafios argentinos influenciou a política continental dos Estados Unidos. O próprio fato de a Conferência de Chapultepec ter acontecido de forma a evitar a participação direta da Argentina atesta que o encontro só teve a forma que teve, e só chegou aos resultados a que chegou, em razão do problema argentino. Não foi uma conferência panamericana e não foi uma reunião de consultas – foi um encontro interamericano relativo ao esforço de guerra. E a Argentina, naquele momento, era ainda um potencial inimigo, aos olhos dos Estados Unidos. Por fim, a questão da Argentina deixava em aberto a situação da América Latina na Conferência de São Francisco. Apresentar-se como um sistema coeso e forte diante do mundo, enquanto um de seus principais integrantes é isolado e visto com desconfiança, seria um desafio.

A Conferência de Chapultepec não resolveu completamente nenhum desses problemas, mas apontou possíveis soluções. Representou, ainda, o reconhecimento de que o sistema interamericano era institucionalmente frágil, apesar de todo o legado político-jurídico regional constituído até ali – reconhecidamente único no mundo. Em São Francisco, a força do sistema seria colocada à prova, e caberia à América Latina, sobretudo, a tarefa de defendê-lo.

Gerson Moura (2012, 161) chega a argumentar que a Conferência do México foi, em certo sentido, o primeiro ato da Guerra Fria, por ter lançado os fundamentos para a futura luta contra a União Soviética e o comunismo internacional. Enquanto Roosevelt tentara convencer os russos a não criarem um sistema regional, por temer a formação de blocos regionais hostis, Truman os desafiava a fazer justamente o contrário, reafirmando ainda assim o apoio a uma organização internacional, com implementação integral da Ata de Chapultepec, para evitar que nações estranhas ao continente pudessem solicitar direito à instalação de bases na América Latina.

A União Soviética – e também a França – vai a São Francisco com a clara instrução de resguardar a legitimidade de seus pactos de assistência mútua voltados à eventual renovação de hostilidades alemãs. A América Latina, preocupada em resguardar o legado de décadas de regionalismo e sua autonomia, longe da possibilidade de ingerência externa de potências estranhas a seu funcionamento. Logrou-se conciliar essas posições, mesmo diante de forte resistência soviética à solução de Chapultepec, que incluía a reinserção da Argentina no sistema interamericano e sua aceitação junto às Nações Unidas.

Certamente não era possível prever, ainda em 1945, a relevância da evolução do conceito de regionalismo para o desenvolvimento dos eventos históricos que se seguiram. Ainda assim, é inegável o impacto jurídico e civilizacional, em âmbito internacional, que tiveram as previsões legais relativas aos arranjos regionais. É difícil avaliar qual teria sido o rumo dos blocos regionais de segurança, não estivessem amparados pela previsão dos artigos 51 a 54 da Carta. Certo é que o advento desses instrumentos jurídicos contribuiu para a previsibilidade dos sistemas que foram instituídos nos anos seguintes, com consequências para a Guerra Fria que logo se inaugurava. Alguns desses resultados perduram, como se testemunha na vitalidade da OTAN e nas possibilidades de arranjos abertas pelo arcabouço normativo então estabelecido e ainda vigente.



Castelo de Chapultepec, 2010, <<https://www.flickr.com/photos/lion05/4998444375/sizes/o/in/faves-83466550@N06/>>, [CC BY 2.0](#).

FONTES

1- PRIMÁRIAS

a) Manuscritas e oficiais

Arquivo do Itamaraty (Brasília). Série Conferência de São Francisco.

Arquivo Histórico do Itamaraty (RJ). Arquivo pessoal. Fundo Hildebrando Aciolly.

BRASIL. Decreto nº 1570, de 13 de abril de 1937 (Convenção de Montevidéu sobre direitos e deveres dos estados, 1933).

_____. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945 (Carta das Nações Unidas).

BRUM, Baltasar. *Solidaridad americana: Conferencia dada por el Doctor BALTASAR BRUM, Presidente de la República, en la Universidad de Montevideo, el 21 de Abril de 1920*. Montevidéu: Maximino Garcia editor, 1920.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz. México, 1945.

_____. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional. São Francisco. 1945.

_____. Relatórios Anuais do MRE ao Presidente da República: de 1936 a 1944.

UNITED NATIONS. *Documents of the United Nations Conference on International Organization: San Francisco, 1945*. Volumes 1-21. London, New York: United Nations Information Organizations, 1945.

_____. *Inter-American Mexico Conference. Archives and Records Management Section. Subject files. S-0981-03-00001. 01/02/1945-31/03/1945*.

_____. *United States delegation to UNCIO. Archives and Records Management Section. Subject files. S-0981-05-00001. 01/02/1945-30/04/1945*.

UNITED STATES. Congress. Senate. *Journal: 1st-13th Congress. Repr. 14th Congress, 1st Session-50th Congress, 1st Session, Volume 1*. Washington: Gales & Seaton, 1823.

_____. *Report of the Secretary of State. Second Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the American Republics. Habana, July 21-30, 1940. Washington: Government Printing Office, 1941.*

_____. *Report of the delegation of the United States of America to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico City, Mexico, February 21-March 8, 1945. Department of State Publication: Conference series, issues 85-91. Washington: United States Printing Office, 1946.*

_____. *Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, General: The United Nations. Washington: Government Printing Office, 2010.*

_____. *The Department of State Bulletin, 1943-09-11: Vol 9. Iss 220.*

_____. *The Department of State Bulletin, 1945-03-04: Vol 12. Iss 297.*

_____. *The Department of State Bulletin, 1945-03-18: Vol 12. Iss 299.*

_____. *The Department of State Bulletin, 1945-04-01: Vol 12. Iss 301.*

_____. *The Department of State Bulletin, 1945-05-20: Vol 12. Iss 308.*

b) Digitais e online

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas. Documentos de Arquivos Pessoais. Arquivo Getúlio Vargas. Disponível em: <https://docvirt.com/docreader.net/docmulti.aspx?bib=fgv_gv>, acesso em 13 de setembro de 2020.

DUMBARTON OAKS. *Dumbarton Oaks Conversations*. Arquivo digital. Disponível em : <<https://www.doaks.org/resources/dumbarton-oaks-conversations#no-overlay>>, acesso em 06 de setembro de 2020.

FLICKR. Fotografia do Castelo de Chapultepec, México, DF. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/lion05/4998444375/sizes/o/in/faves-83466550@N06/>>, acessado em 31 de janeiro de 2022. Licença Creative Commons 2.0.

PAN AMERICAN UNION. *Bulletin of the Pan American Union*. Volume 79. Jan-Dec. 1945. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=8GYqAQAAMAAJ&hl=pt-BR&pg=PP5#v=onepage&q&f=false>>, acesso em 09 de setembro de 2020.

ROOSEVELT, F. D. *The good neighbor policy. Presidential Papers of Franklin D. Roosevelt, Item 100 Address at Chautauqua, N.Y. August 14, 1936.* Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=21212984&lang=pt-br&site=ehost-live>>, acesso em 31 de dezembro de 2019.

THE NEW YORK TIMES. Time Machine. Disponível em: <<https://timesmachine.nytimes.com/browser>>, acesso em 31 de janeiro de 2022.

UNITED STATES. *Office of the historian. Foreign Relations of the United States (FRUS).* Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments>>, acesso em 08 de setembro de 2020.

c) Memórias, entrevistas e artigos

ARANHA, Oswaldo. *Regional Systems and the Future of U. N. In Foreign Affairs, 1948,* v. 26, n. 3, pp. 415–420.

BOHLEN, Charles E. *Witness to history, 1929-1969.* New York: Norton, 1973.

DULLES, John Foster. *The United Nations: A Prospectus. The General Assembly. In Foreign Affairs, Oct. 1945,* v. 24, n. 1, pp. 1-11.

HULL, Cordell. *The Results and Significance of the Buenos Aires Conference: An address before the Council on Foreign Relations, New York, February 25, 1937, Hon. Norman H. Davis, presiding. In Foreign Affairs, Special Supplement, Vol. 15 Issue 3,* pp. 1-10.

_____. *The memoirs of Cordell Hull.* Vols 1 e 2. New York: Macmillan, 1948.

INMAN, Samuel Guy. *Inter-American Conferences, 1826-1954: History and problems.* Washington: University Press, 1965.

PADILLA, E. *The Meaning of Pan-Americanism. In Foreign Affairs, 1954,* v. 32, n. 2, pp. 270–281.

_____. *The American System and the World Organization*. In *Foreign Affairs*. Oct. 1945, Vol. 24 Issue 1, pp. 99-107.

ROCKEFELLER, Nelson A. *New Americas*. In *The Modern Language Journal*, Feb. 1942, vol. 26, n° 2, p. 143.

_____. *Unity, freedom & peace: a blueprint for tomorrow*. New York: Random House, 1968.

STETTINIUS, Edward Reilly, Jr. *San Francisco Conference Prospective: a charter convention, not peace conference*. In *Vital Speeches of the Day*. Delivered before the Council on Foreign Relations, New York City, April 6, 1945. EBSCO Publishing, 2003.

_____. *Roosevelt and the Russians: the Yalta Conference*. New York: Doubleday, 1949.

_____. *The diaries of Edward R. Stettinius, Jr., 1943-1946*. New York: New Viewpoints, 1975.

STIMSON, Henry L. *The United States and the Other American Republics*. In *Foreign Affairs*, Special Supplement, Apr. 1931, v. 9, n. 3.

VANDENBERG, Arthur H. *The private papers of Senator Vandenberg*. Boston: Houghton Mifflin, 1952.

WELLES, Sumner. *The New Era in Pan-American Relations*. In *Foreign Affairs*. Apr. 1937, Vol. 15 Issue 3, pp. 443-454.

2- BIBLIOGRAFIA

a) Artigos e capítulos

BERLIN, Isiah. *Political Ideas in the Twentieth Century*. In *Foreign Affairs*, Apr. 1950, v. 28, n. 3, pp. 351-385.

BETHELL, Leslie. *Brazil and Latin America. In Essays on History and Politics. University of London Press: Institute of Latin American Studies*, p. 19-53, 2018.

_____. Conferências Panamericanas. In ABREU, Alzira Alves de (coord.). **Dicionário histórico-biográfico da Primeira República**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015, p. 1526-1533.

BIDWELL, Percy W. *Good Neighbors in the War, and After. In Foreign Affairs, Apr. 1943, v. 21, n. 3*, pp. 524-534.

BRAGA, Pablo R. S. A Primeira Conferência Panamericana e a Proclamação da República no Brasil. In **Cadernos do CHDD**. Ano 20, número 38, 1º semestre, 2021.

COATES, Benjamin A. *The Pan-American Lobbyist: William Eleroy Curtis. In Diplomatic History. Jan. 2014, Vol. 38 Issue 1*, pp. 22-48.

COOLIDGE, A. C. *The Grouping of Nations. Foreign Affairs. In Foreign Affairs. Jan. 1927, vol. 5, n° 2*, pp. 175-188.

CRAMER, Gisela; PRUTSCH, Ursula. *Nelson Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-1946) and Record Group 229. In Hispanic American Historical Review. Nov. 2006, Vol. 86 Issue 4*, pp. 785-806.

DAVIS, John W. *The Permanent Bases of American Foreign Policy. In Foreign Affairs. Oct. 1931, vol. 10, n° 1*, pp. 1-12.

DONGHI, Tulio Halperín. *Madurez del orden neocolonial. In Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial, 1998, p. 280-300.

DORATIOTO, Francisco F.M. Paraguai, Uruguai, a II Guerra Mundial e o reequilíbrio de forças no Rio da Prata. In **R. IHGB**, Rio de Janeiro, a. 181(483): 269-302, mai/ago. 2020.

_____. A geopolítica platina da Argentina na II Guerra Mundial. In **História (São Paulo)**, v. 41, 2022 (no prelo).

_____. A política platina do Barão. In **Rev. Bras. Polít. Int.** 43 (2): 130-149, 2000.

DUGGAN, Stephen. *The Western Hemisphere as a Haven of Peace?* In **Foreign Affairs**, 1940, v. 18, n. 4, pp. 614-631.

_____. *Latin America, the League, and the United States.* In **Foreign Affairs**, Jan. 1934, v. 12, n. 2, pp. 281-293.

DULLES, Allen; LAMB, Beatrice Pitney. *The United Nations, with a statement by Edward R. Stettinius, Jr.* In **Headline Series**, nº 59, September-October 1946.

ESLAVA, Luis; OBREGÓN, Liliana; URUEÑA, René. *Imperialismo(s) y derecho(s) internacional(es): ayer y hoy.* In: ANGHIE, Antony; ORFORD, Anne; KOSKENNIEMI, Martti. **Imperialismo y derecho internacional: historia y legado.** Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2016.

FINKELSTEIN, Lawrence S. *International Cooperation in a Changing World: A Challenge to United States Foreign Policy.* In **International Organization**, vol. 23, Issue 3, Summer 1969, pp. 559-588.

FONSECA, Gelson, Jr. Carta do editor. In **Cadernos do CHDD.** Ano 20, número 38, 1º semestre, 2021.

FOX, William T. R. *Collective Enforcement of Peace and Security.* In **The American Political Science Review.** Oct. 1945, vol. 39, nº 5, p. 970-981.

FRIEDMAN, Max Paul. *Pan-American Rivals.* In **Diplomatic History**, vol. 37, nº 4, 2013, pp. 906-908.

_____; LONG, Tom. *Soft Balancing in the Americas: Latin American opposition to US intervention, 1898-1936.* In **International Security**, Vol. 40, n. 1 (Summer 2015), pp. 120-156.

GARCIA, Eugênio Vargas. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, 54(1), 2011, pp. 159-177.

_____. O Brasil em São Francisco. In FONTOURA, Paulo Roberto C. T.; ESCOREL, Maria Luisa; UZIEL, Eduardo. **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015.

HOGG, Quintin. *British Policy: A Conservative Forecast*. In **Foreign Affairs**, Oct. 1943, v. 22, n. 1, pp. 28-44.

HOOVER, Herbert. *The San Francisco Conference and Peace: additions to Dumbarton Oaks Proposals*. In **Vital Speeches of the Day**. Delivered before the Foreign Policy Association, Philadelphia, Pa., Broadcast over the National Broadcasting System, April 17, 1945. EBSCO Publishing, 2003.

HUDSON, Manley O. *The Central American Court of Justice*. In **The American Journal of International Law**. Oct, 1932, vol. 26, n° 4, p. 759-786.

HUMPFREYS, Robin. *The Pan American System and the United States*. In **International Affairs (Royal Institute of International Affairs)**. Jan. 1946, vol. 22, n° 1, pp. 75-84.

JESSUP, Philip C. *UNRRA, Sample of World Organization*. In **Foreign Affairs**, Apr. 1944, v. 33, n. 3, pp. 362-373.

KANE, R. Keith. *The United Nations: A prospectus. The Security Council*. In **Foreign Affairs**, Oct. 1945, v. 24, n. 1, pp. 12-25.

KOIFMAN, Fábio. Da Revolução de 1930 ao fim de 1945. In **Seminário “A historiografia da política externa brasileira”**, Brasília, 22 de novembro de 2018. Manuscrito.

KUNZ, Josef L. *Individual and Collective Self-Defense in Article 51 of the Charter of the United Nations*. In **The American Journal of International Law**, Oct. 1947, vol. 41, n° 4, Cambridge University Press, p. 872-879.

LAUDERBAUGH, George M. *Bolivarian Nations: Securing the Northern Frontier*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 109-125.

LEFEBVRE, Andrew. *Puerto Rico: Quiet Participant*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 92-106.

LEMELIN, Bernard. *An Isolationist Politician in an Internationalist Era: Senator Henrik Shipstead of Minnesota and the United Nations, 1945-1946*. In *Canadian Review of American Studies* 37, n° I, 2007, pp. 49-82.

LEONARD, Thomas M. *Central America: On the Periphery*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 36-53.

LONG, Tom. *Historical Antecedents and Post-World War II Regionalism in the Americas*. In *World Politics* 72, n° 2, April 2020, p. 214-53.

MARIANO, M. *Isolationism, internationalism and the Monroe Doctrine*. In *Journal of Transatlantic Studies* (Springer Nature), [s. l.], v. 9, n. 1, p. 35-45, 2011.

MILLER, Edward G., Jr. *A fresh look at the inter-American community*. In *Foreign Affairs*. July 1955, vol. 33, Issue 4, pp. 634-647.

MORGENFELD, Leandro. *Estados Unidos y sus vecinos del sur en las Cumbres de las Américas: de la subordinación al desafío*. In GANDÁSEGUI, Marco A., hijo (coord.). *Estados Unidos y la nueva correlación de fuerzas internacional*. Buenos Aires: CLACSO, 2016.

_____. *La neutralidad argentina y el sistema interamericano: Panamá, La Habana y Río de Janeiro (1939-1942)*. In *Ciclos*. Año XIX, Vol. XVIII, n° 35-86, 2009.

MORLEY, Felix. *The San Francisco Conference: are the objectives progressive or reactionary? In Vital Speeches of the Day. Delivered before the Chamber of Commerce, Youngstown, Ohio, April 26, 1945.* EBSCO Publishing, 2003.

MOUNT, Graeme S. *Chile: An Effort at Neutrality.* In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 162-182.

NORMANO, J. F. *Changes in Latin American Attitudes.* In *Foreign Affairs.* Oct. 1932, vol. 11, Issue 1, pp. 161-172.

PERKINS, Dexter. *Bringing the Monroe Doctrine Up to Date.* In *Foreign Affairs,* Jan. 1942, v. 20, n. 2, pp. 253-265.

PÉREZ, Orlando J. *Panama: Nationalism and the Challenge to Canal Security.* In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 54-74.

PINHEIRO, Letícia. O Brasil no mundo. In **História do Brasil Nação: 1808-2010.** Olhando para dentro, 1930-1964. Volume 4. São Paulo: Objetiva, 2013.

PITA, Alexandra. *Latinoamericanismo versus Panamericanismo: el debate de una red intelectual unionista en torno a la celebración del Congreso de Panamá (1926).* In WEINBERG, Liliana (coord.). *Historia comparada de las Américas: perspectivas de la integración cultural.* Primera edición. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2016.

PUTNAM, Robert D. Tradução de GUIMARÃES, Dalton L.G.; GUIMARÃES, Feliciano de Sá; de LACERDA, Gustavo Biscaia. Diplomacia e a política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RANKIN, Monica. *Mexico: Industrialization through Unity*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 17-35.

ROBERTSON, William Spence. *The United States and Spain in 1822*. In *The American Historical Review*. Jul., 1915, vol. 20, n° 4, p. 781-800.

_____. *The Recognition of the Hispanic American Nations by the United States*. In *The Hispanic American Historical Review*. Aug. 1918, vol. 1, n° 3, p. 239-269.

ROORDA, Eric Paul. *The Dominican Republic: The Axis, the Allies, and the Trujillo Dictatorship*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 75-91.

ROSS, César. *La Carta Económica de Las Américas, 1945: El disenso de Chapultepec*. In *Estudios Latinoamericanos*, n° 8, Año 4, Segundo Semestre 2012, pp. 57-82.

SCARFI, Juan Pablo. *Globalizing the Latin American legal field: continental and regional approaches to the international legal order in Latin America*. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, 61(2): e005, 2018.

_____. *In the Name of the Americas: The Pan-American Redefinition of the Monroe Doctrine and the Emerging Language of American International Law in the Western Hemisphere, 1898-1933*. In *Diplomatic History*, Vol. 40, n. 2 (2016), pp. 189-218.

SCHWAB, Stephen I. *The role of the Mexican Expeditionary Air Force in World War II: Late, limited, but symbolically significant*. In *The Journal of Military History*. Lexington. Vol. 66, Ed. 4 (Oct. 2002).

SHARP, Walter R. *The Inter-American System and the United Nations*. In *Foreign Affairs*, Apr. 1945, v. 23, n. 3, pp. 450-464.

SHEININ, David. *Argentina: The Closet Ally*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 183-204.

SMITH, Joseph. *Brazil: Benefits of Cooperation*. In LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007, p. 144-161.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. América Latina: o regionalismo continental revisitado. In **Revista Brasileira de Política Internacional**, 39 (2), 1996, pp. 107-124.

TANNENBAUM, Frank. *An American Commonwealth of Nations*. In *Foreign Affairs*, Jul. 1944, v. 22, n. 4, pp. 577-654.

_____. *Argentina, the Recalcitrant American State*. In *Foreign Affairs*. Jan. 1945, v. 23, n. 2, pp. 271-283.

UZIEL, Eduardo. Introdução à documentação histórica sobre a participação do Brasil na Conferência de São Francisco. In: FONTOURA, Paulo Roberto C. T.; ESCOREL, Maria Luisa; UZIEL, Eduardo. **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, 2015. _____ . Fontes diplomáticas, diplomática e historiografia da política externa brasileira. In **Seminário “A historiografia da política externa brasileira”**, Brasília, 22 de novembro de 2018. Manuscrito.

b) Livros e teses

ATKINS, G. Pope. *Handbook of Research on the International Relations of Latin America and the Caribbean*. Boulder: Westview Press, 2001.

BAIME, Albert J. *The accidental president: Harry S. Truman and the four months that changed the world*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

BALES, Peter. *Nelson Rockefeller and his quest for inter-American unity*. State University of New York, 1992. Dissertação.

BETHELL, Leslie (org.). *The Cambridge History of Latin America, c. 1870 to 1930*. Volume V. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

_____ (org.). *The Cambridge History of Latin America, Bibliographical Essays*. Volume XI. New York: Cambridge University Press, 1995.

_____ (org.). *The Cambridge History of Latin America, Latin America Politics and Society Since 1930*. New York: Cambridge University Press, 1998.

_____; ROXBOROUGH, Ian (orgs.). *Latin America Between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*. New York: Cambridge University Press, 1992.

BOYLE, Francis Anthony. *Foundations of World Order: The legalist approach to international relations (1898-1922)*. Durham; London: Duke University Press, 1999.

CASTAÑEDA, Jorge. *Mexico and the United Nations*. New York: Manhattan Publishing Company, 1958.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Parte II. Tomos VIII e IX. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

CRAVEN, Matthew. *Theorizing the Turn to History in International Law*. **The Oxford Handbook of the Theory of International Law**. Print Publication Date: Jun 2016; Online Publication Date: Nov 2016. Printed from Oxford Handbooks Online: <www.oxfordhandbooks.com>, acesso em 01 de outubro de 2019.

DAVIS, Harold Eugene; FINAN, John J; PECK, Frederic Taylor. **Latin American Diplomatic History: An Introduction**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1977.

DESMOND, James. *Nelson Rockefeller: a political biography*. New York: Macmillan, 1964.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As Conferências Pan-Americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem**. São Paulo: Alameda, 2013.

ESCUDE, Carlos Andres. *The Argentine eclipse: the international factor in Argentina's post World War II decline*. Yale University, 1982. Dissertação.

FINGER, Seymour Maxwell. *Your man at the UN: people, politics, and bureaucracy in making foreign policy*. New York: New York University Press, 1980.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. **O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GRANDIN, Greg. *Empire's workshop*. New York: Metropolitan Books, 2006.

HILTON, Stanley. *Brazil and the great powers, 1930-1939: the politics of trade rivalry*. Austin: University of Texas Press, 1975.

_____. **O ditador e o embaixador: Getúlio Vargas, Adolf Berle Jr. e a queda do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

LEONARD, Thomas M.; BRATZEL, John F. (editors). *Latin America during World War II*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.

MORGENFELD, Leandro. *Vecinos en conflicto: Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo/Ediciones Continente, 2011.

MORRIS, Joe Alex. *Nelson Rockefeller: a biography*. New York: Harper, 1960.

MOURA, Gerson. **Relações Exteriores do Brasil, 1939-1950**. Brasília: FUNAG, 2012.

O'BRIEN, Thomas F. *Making the Americas: The United States and Latin America from the Age of Revolutions to the Era of Globalization*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2007.

REICH, Cary. *The life of Nelson A. Rockefeller: worlds to conquer, 1908-1958*. New York: Doubleday, 1996.

RUSSELL, Ruth B. *A history of the United States Charter: the role of the United States, 1940-1945*. Washington: Brookings Institution, 1958.

SÁNCHEZ, Juan Carlos Mendoza. *Cien años de política exterior mexicana: de Francisco I Madero a Enrique Peña Nieto, momentos trascendentes*. México: Grupo Editorial Cenzontle, 2014.

SCARFI, Juan Pablo. *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and legal networks*. New York: Oxford University Press, 2017.

SCHLESINGER, Stephen C. *Act of creation: the founding of the United Nations: a story of superpowers, secret agents, wartime allies and enemies, and their quest for a peaceful world*. Boulder: Westview, 2003.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SMITH, Gaddis. *The last years of the Monroe doctrine, 1945-1993*. New York: Hill and Wang, 1994.

SMITH, Joseph. *The United States and Latin America: A history of American diplomacy, 1776-2000*. New York: Routledge, 2005.

TAFFET, Jeffrey F.; WALCHER, Dustin. *The United States and Latin America: a history with documents*. New York: Routledge, 2017.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press, 1959.

WROBLEWSKI, Frank Matthew. *The Soviet Interpretation of United States hegemony in Latin America*. The George Washington University, 1990. Dissertação.