

DOI: 10.15175/1984-2503-20157303

A Conferência do Rio de Janeiro e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Conflitos na construção do sistema interamericano

Sydenham Lourenço Neto¹

Resumo

Este artigo enfoca os conflitos que envolveram a aprovação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) na Conferência do Rio de Janeiro, em 1947. Analisamos os projetos de tratados que foram enviados para a União Pan-americana, principalmente os projetos Brasileiro, Mexicano e dos EUA; as votações preliminares que ocorreram antes da realização da Conferência com o objetivo de obter um consenso entre as nações envolvidas; e o texto final do TIAR. Nossa hipótese é a de que o texto final do TIAR não materializou um domínio completo dos EUA sobre os outros membros da União Pan-americana, ao contrário, ele representou a solução negociada possível, num momento de transição da política de boa vizinhança para a doutrina de contenção do comunismo; este contexto permitiu aos países membros da União Pan-americana fazer valer algumas de suas propostas mesmo com a oposição dos EUA. Algo que dificilmente poderia se repetir nos anos seguintes, na medida em que a política de contenção ao comunismo e o domínio dos EUA sobre o continente americano se consolidou.

Palavras Chaves: TIAR; Conferência do Rio de Janeiro; União Pan-americana.

La Conferencia de Río de Janeiro y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: conflictos en la construcción del sistema interamericano

Resumen

Este artículo trata sobre los conflictos que involucraron la aprobación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en la Conferencia de Río de Janeiro, en 1947. Analizamos los proyectos de tratados que fueron enviados para la Unión Pan-americana, principalmente los proyectos de Brasil, México y EEUU; los votos preliminares emitidos antes de la realización de la Conferencia buscando lograr un consenso entre las naciones involucradas; y el texto final del TIAR. Nuestra hipótesis es que el texto final del TIAR no materializó un dominio completo de EEUU sobre los demás miembros de la Unión Panamericana; al contrario, representó la única solución negociada posible, en un momento de transición desde la política de buena vecindad a la doctrina de contención del comunismo. Este contexto permitió a los países miembros de la Unión Panamericana hacer valer algunas de sus propuestas incluso con la oposición de EEUU. Algo difícilmente concebible en los años siguientes, a medida que la política de contención del comunismo y el dominio de EEUU sobre el continente americano se iban consolidando.

Palabras clave: TIAR; Conferencia de Río de Janeiro; Unión Pan-americana.

¹Professor Associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e do Programa de Pós-Graduação em História Social (PPGHS/UERJ). E-mail: slneto@hotmail.com.

Recebido em 23 de março de 2015 e aprovado para publicação em 20 de julho de 2015.

The Rio de Janeiro Conference and the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance: conflicts in the formation of the Inter-American system

Abstract

This article focuses on the conflicts surrounding the approval of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (ITRA) at the conference held in Rio de Janeiro in 1947. We analyze the draft treaties sent to the Pan-American Union, which were mainly Brazilian, Mexican and from the United States; the preliminary votes taken before the Meeting in the aim of obtaining a consensus among the countries involved; as well as the final text of the ITRA. Our hypothesis is that the final version of the ITRA failed to materialize complete US control over the other members of the Pan-American Union, instead representing a solution reached by means of negotiation in a period of transition from a policy of good neighborliness to a doctrine for containing communism. This context allowed the member countries of the Pan-American Union to assert several of their proposals in spite of opposition from the United States, a situation unlikely to be repeated in the future, with the consolidation of the policy containing communism and US control over the Americas.

Keywords: ITRA; Rio de Janeiro Conference; Pan-American Union.

La Conférence de Rio de Janeiro et le Traité interaméricain d'assistance mutuelle : conflits au sein de la construction du système interaméricain

Résumé

Cet article aborde les conflits ayant entouré la ratification du Traité interaméricain d'assistance mutuelle (TIAR) lors de la Conférence de Rio de Janeiro, en 1947. Nous analyserons les projets de traité envoyés à l'Union Panaméricaine (et plus spécifiquement ceux du Brésil, du Mexique et des États-Unis), les votes préliminaires tenus avant la Conférence dans le but d'obtenir un consensus entre les nations impliquées, et finalement, le texte final du TIAR. Notre hypothèse est que le texte final du TIAR n'a pas permis de matérialiser une domination absolue des États-Unis sur les autres membres de l'Union Panaméricaine, et qu'il a au contraire représenté une solution négociée, encore possible à ce moment de transition entre des politiques de bon voisinage et la doctrine de la lutte contre le communisme. Ce contexte a permis aux pays membres de l'Union Panaméricaine de faire valoir certaines de leurs propositions, même en opposition avec les États-Unis, un état de fait difficilement concevable quelques années plus tard, à mesure que se consolidaient la politique de lutte contre le communisme et la domination nord-américaine sur l'ensemble du continent.

Mots-clés : TIAR ; Conférence de Rio de Janeiro ; Union Panaméricaine.

里约热内卢会议和美洲互助条约：在美洲体系建设中的冲突

摘要：

本文研究了1947年里约热内卢会议订立的美洲互助条约（TIAR）在批准过程中的冲突。分析了泛美联盟各成员国，特别是巴西，墨西哥和美国提出的协约条款，在1947年里约会议之前，为了取得共识进行的初步投票的结果，以及美洲互助条约的最后文本。

我们认为，最后文本并没有使得美国全面控制泛美联盟的各个成员国；相反，在美国的睦邻友好政策向遏制共产主义政策转变时期，该条约使得谈判解决争端成为可能。在此背景下，尽管美国反对，但泛美联盟成员国的一些提议仍然得以通过。这种情况在以后几年都不曾出现过，因为美国的遏制共产主义政策及其对美洲大陆的控制得到了全面加强。

关键词：美洲互助条约(TIAR)；里约热内卢会议；泛美联盟。

Introdução

Em 1944, ao final da Segunda Guerra Mundial, enquanto combates ainda aconteciam na Europa e no Pacífico, EUA, Inglaterra e URSS já se empenhavam em construir as bases diplomáticas para o mundo do pós-guerra. Nas Conferências de Dumbarton e Oaks, os três grandes, posteriormente adicionando a representação oficial da China, buscaram lançar os alicerces da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste mesmo momento, os países da América Latina pressionavam os Estados Unidos para participar do desenho da ordem mundial do Pós-guerra.

Os EUA estavam mais preocupados com a construção da Organização das Nações Unidas (ONU) e com a configuração da nova ordem econômica mundial, através do Tratado de Bretton Woods², porém, não podia desprezar completamente as demandas dos países latino-americanos, que, em sua maioria, foram fiéis aliados durante a Segunda Guerra. Existia entre as nações menos desenvolvidas do Continente a preocupação com um possível abandono por parte da "Grande Nação do Norte" uma vez que a vitória dos aliados se consolidasse.

No início de 1945, o governo do México convocou os países membros da União Pan-americana para a Conferência Interamericana para os problemas da Guerra e da Paz. Os EUA, inicialmente, manifestaram restrições sobre a conveniência da realização da Conferência³, por duas razões, primeiro por estarem mais preocupados com a criação da ONU, como já mencionamos, segundo porque a Conferência fatalmente teria que tratar do delicado caso da Argentina, que só havia rompido relações com os países do Eixo em 1944 e até o início de 1945 ainda não havia declarado guerra ao bloco nazifascista⁴.

Particularmente a Argentina e o México pressionaram pela realização de uma Conferência Interamericana e puderam contar com apoios dentro do próprio EUA, como o de Nelson Rockefeller, que no cargo de subsecretário para assuntos latino-americanos,

² Lanús, Juan A. (1984). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina 1945-1980*, Buenos Aires: Emecé. p. 137.

³ Morgenfeld, Leandro A. (2010). "Argentina y la vuelta al sistema interamericano: el largo camino a Chapultepec". In: *Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Instituto de Relaciones Internacionales, n. 39. p.199.

⁴ Langley, Lester (1989). *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere*, Georgia: University of Georgia Press. p. 157.

era um grande defensor da integração da Argentina no Sistema Interamericano⁵. Finalmente, os EUA decidiram aceitar a convocação do México, mas sempre manifestando que a preocupação principal deveria ser a coordenação do sistema interamericano com as organizações mundiais.

A Conferência Interamericana para os problemas da Guerra e da Paz foi realizada no Castelo de Chapultepec, na cidade do México, e por esse motivo passou a ser conhecida como Conferência de Chapultepec. A Ata resultante da Conferência pode ser considerado o documento mais importante na construção do sistema interamericano no pós-guerra. As duas conferências seguintes, Rio de Janeiro e Bogotá, basicamente seguiram o roteiro que foi traçado em Chapultepec. Os principais objetivos da Conferência foram: 1. Coordenar o sistema interamericano com os organismos internacionais, particularmente a ONU; 2. Propor a criação de um sistema de defesa interamericano, independente do que viesse a surgir com a criação da ONU; 3. Criar um programa de ajuda econômica para o desenvolvimento da América Latina no pós-guerra; 4. Trazer a Argentina para uma posição de cooperação com os Aliados e os outros países do continente.

Neste artigo vamos tratar principalmente da criação de um sistema de defesa interamericano, pois esta foi a principal questão tratada na Conferência do Rio de Janeiro, onde foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Contudo, vale mencionar brevemente os outros aspectos tratados pela Ata de Chapultepec.

A questão da coordenação com a ONU foi resolvida na Conferência de São Francisco, que ratificou a criação do organismo. A Carta das Nações Unidas, em seu artigo 52 abriu a possibilidade de que organismos regionais pudessem funcionar, inclusive no sentido de garantir a paz e segurança regional⁶, o que acabou sendo importante também para a criação da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte).

Os objetivos econômicos foram bastante frustrados, já que os EUA mantiveram uma posição de defesa do livre comércio, mas, teve que fazer algumas concessões e o tema ficou de ser novamente debatido na Conferência de Bogotá, prevista na Ata de

⁵ Morgenfeld, Leandro A. (2010), Op.Cit.

⁶ Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2008). "A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos". In: *Revista da Escola Superior de Guerra*, v.24, n. 50, p. 33.

Chapultepec para ser realizada em 1946, mas que só ocorreu em 1948⁷. O problema argentino, por sua vez, recebeu uma solução temporária, após intensas negociações ficou resolvido que a Argentina declararia guerra ao Eixo após a Conferência de Chapultepec, recebendo assim o direito de participar da Conferência de São Francisco, que criou a ONU, apesar da intensa oposição da URSS⁸. Conseguiu assim os EUA o objetivo de que todos os países do continente participassem da Conferência da ONU, uma vez que a URSS defendia a participação apenas dos países beligerantes contra o Eixo⁹. A solução do problema argentino, contudo, foi temporária, no início de 1946, a possibilidade de que o Coronel Juan Domingo Perón vencesse as eleições presidenciais levou o EUA a reiniciar uma campanha contra a Argentina com o objetivo de excluí-la da Conferência do Rio de Janeiro. Os EUA consideravam Perón um dos principais responsáveis pela proximidade da Argentina com os países do Eixo e deixaram isto claro divulgando denúncias copiladas naquilo que passou a ser conhecido como o “o livro azul” sobre a Argentina¹⁰.

Apesar das pressões dos EUA Perón foi eleito com uma votação contundente, obtendo 56% dos votos. O governo dos EUA se viu obrigado a recuar, inclusive porque o Brasil, sede da Conferência de 1947, se posicionou pela necessidade de participação da Argentina¹¹, o que acabou ocorrendo. A nação platina chegou a pleitear junto às outras Repúblicas do continente a vice-presidência da Reunião¹². Reivindicação que foi recusada.

⁷ Gonçalves, Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho (2011). *As relações Brasil-CEPAL*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. p. 19-21.

⁸ Rapoport, Mario. “Argentina”. In: Bethell, Leslie; Roxborough, Ian (1996). *A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*, Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 176.

⁹ Morgenfeld, Leandro A. (2010). Op.Cit.

¹⁰ O Livro Azul foi elaborado pelo Departamento de Estado dos EUA entre outubro de 1945 e fevereiro de 1946, e em seu texto, distribuído para todas as embaixadas do Continente na forma de um memorando de cinquenta e oito páginas, encontramos acusações de cooperação do governo argentino com os países do Eixo, desde a presidência de Ramón Castillo, mas que acusa principalmente os militares liderados por Perón que assumiram o poder em 1943. Blue book on Argentina: consultation among the American republics with respect to the Argentine situation: memorandum of the United States government, Washington, D.C., February 1946.

¹¹ Carta de João Neves a Getúlio Vargas sobre política internacional, relações entre Argentina-Estados Unidos, posição do Brasil frente ao conflito entre estas duas nações etc., Arquivo Getúlio Vargas, CPDOC, GV c 1946.04.06 , rolo 9 fot. 0118 a 0120.

¹² Embaixada do Brasil na Argentina, embaixador, Oswaldo Furst, 02,02,1974. Ofício 7286. Lata 1845. Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI)

A Conferência do Rio de Janeiro e o TIAR

A literatura sobre a Conferência do Rio de Janeiro costuma destacar ter sido a mesma um momento de afirmação do domínio dos EUA sobre o continente, uma nova versão da doutrina Monroe¹³. O imperialismo norte americano se afirmou no continente contando com a cooperação do Brasil, que naquele momento praticava uma política externa de total alinhamento, um “*alinhamento sem recompensas*”¹⁴. De fato, o poder dos EUA sobre o continente só cresceu após a consolidação do sistema interamericano e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). Contudo, como explica Duroselle, a tomada de decisões em política externa pode ser bastante complexa, especialmente em se tratando de acordos multilaterais: “*Assistimos então a um processo pesado e lento, em que cada delegação deseja apresentar o seu discurso, e as nuances psicológicas coletivas importam mais que a força racional da argumentação*”¹⁵.

Uma posição um pouco mais nuançada aparece no clássico estudo de Juan Lanús, onde podemos perceber um exame mais detalhado das decisões que envolveram a assinatura do TIAR. Mas, o texto citado dedica-se basicamente a apontar as divergências da Argentina para com a posição dos EUA, e como os representantes da Argentina trabalharam para resistir às pressões estadunidenses¹⁶. No livro de Lanús a posição de países como Brasil e México praticamente não é mencionada. Nós, ao contrário, consideramos que a Argentina estava em posição relativamente enfraquecida diante das desconfianças que foram cultivadas durante o período da Segunda Guerra e que encontraram oposição em vários países do continente, com destaque para o Brasil e o Uruguai. Portanto, se não tivesse encontrado apoio em outras nações do continente dificilmente a posição da Argentina poderia ter prevalecido. Como evidência, podemos mencionar que quando a Argentina esteve isoladamente defendendo que as decisões sobre sanções previstas no TIAR precisariam ter o apoio unânime dos países signatários para ganhar efetividade esta proposta foi facilmente derrotada.

¹³ Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2008). Op. Cit., e Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2010). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (1870-2007)*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 243. Ver também, Vinentini, Paulo G. Fagundes (1997). “O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo”. In: *Rev. bras. polít. int.*, v.40, n.1, p. 5-17.

¹⁴ Moura, Gerson (1991). *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro: FGV. p. 59. Ver também Amado, Luiz Cervo; Bueno, Clodoaldo (2011). *História da Política Exterior do Brasil*, 4.ed., Brasília: UNB. p. 291.

¹⁵ Duroselle, Jean-Baptiste (2000). *Todo Império Perecerá*, Brasília: UNB. p. 281.

¹⁶ Lanús, Juan A. (1984). Op.Cit. p 140

Um exame dos projetos de tratados de assistência militar que foram apresentados para a União Pan-americana antes da Conferência do Rio de Janeiro e o confronto dos mesmos com o tratado que de fato foi assinado na conferência demonstra que o processo decisório foi bastante complexo¹⁷. Os países que participaram da conferência, incluindo o Brasil, não se limitaram a ratificar a proposta estadunidense e os objetivos de Washington. Tampouco podemos dizer que a Argentina foi a única responsável pelo enfrentamento das posições defendidas pelos EUA.

O primeiro projeto de tratado enviado para a União Pan-americana foi o brasileiro, provavelmente por ser tratar do país sede da Conferência. A embaixada do México, ao registrar o recebimento do projeto para análise anota a data de 22 de setembro de 1945¹⁸. Em 20 de dezembro foi a vez dos EUA enviarem seu projeto para a União Pan-americana¹⁹. Ainda apresentaram projetos o Equador, a Bolívia, o Panamá e o México. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil recebeu todos os projetos e encomendou ao diplomata Fernando Saboia um parecer sobre eles²⁰. Com exceção do projeto estadunidense, todos os outros tomaram como base o projeto do Brasil. Na avaliação de Fernando Saboia, contudo, o projeto mexicano se distanciou demasiadamente do projeto brasileiro, constituindo assim um projeto original. Posteriormente ao parecer do diplomata Fernando Saboia, o Uruguai também enviou um projeto.

Num esforço de síntese podemos dizer que a União Pan-americana recebeu antes da Conferência três projetos de tratado, o brasileiro, o estadunidense e o mexicano, e propostas de adendos feitas por Equador, Bolívia, Panamá e Uruguai. Nossa análise se concentrou principalmente nos três projetos originais, o brasileiro, o estadunidense e o mexicano, e na confrontação dos mesmos com o projeto que foi ratificado na conferência.

O projeto brasileiro é o mais sucinto e objetivo de todos, foi apresentado já como um texto pronto com apenas nove artigos, nos quais a preocupação principal é a questão da segurança continental. O projeto americano foi dividido em sete tópicos, totalizando

¹⁷ O texto final atualizado do TIAR pode ser consultado no site da OEA: <http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsegcolect.aspx> e também no livro de SEITENFUS, Ricardo (2009). *Legislação Internacional*, São Paulo: Manole, p.353.

¹⁸ Memorando do Governo do México para a União Pan-americana. AHI, Conferência do Rio de Janeiro. Lata 1797, maço 35822.

¹⁹ Embaixada dos EUA, 20 de dezembro de 1945. AHI. Conferência do Rio de Janeiro. Lata 1797, maço 35822.

²⁰ Parecer de Fernando Saboia, enviado para a Embaixada do Brasil em Washington, em 12 de Março de 1946, AHI. Conferência do Rio de Janeiro. Lata 1797, maço 35822.

doze artigos, mas além de apresentar uma proposição de texto o projeto faz recomendações sobre o que deve ou não ser incluído no tratado. Chama atenção no projeto americano a quantidade de vezes em que é citada a ONU e os artigos da Carta de São Francisco, especialmente o 51 e o 52, praticamente igual à quantidade de artigos. O projeto mexicano propõe onze artigos. O texto final do Tratado assinado na Conferência do Rio de Janeiro ficou com vinte seis artigos. Apenas esse dado quantitativo já indica que a negociação para a assinatura do tratado foi complexa e exigiu contemplar várias propostas, nenhum dos projetos foi integralmente aceito.

Confrontando os três principais projetos com o tratado que foi efetivamente aprovado durante a Conferência do Rio de Janeiro pretendemos esclarecer quais foram os principais pontos de discordância. Também analisaremos uma consulta prévia realizada pela União Pan-americana com o objetivo de produzir um relativo consenso preliminar entre seus membros, motivada por uma demanda dos EUA, mas que só foi parcialmente alcançado.

Nos três principais projetos, conforme já estava estabelecido pela Ata de Chapultepec, é reafirmado o princípio de solução pacífica dos conflitos. Contudo, o conceito de agressão não é exatamente o mesmo. O projeto brasileiro faz uma distinção entre agressão continental e agressão extracontinental, algo que não aparece no projeto estadunidense, que menciona de modo vago “agressões”, sem distinguir a origem. O projeto mexicano por sua vez deixa explícito no seu artigo terceiro que agressões continentais ou extracontinentais são equivalentes.

Aqui temos um ponto importante porque, naquele contexto histórico, de início da Guerra Fria, com quase todo o continente alinhado aos EUA, a agressão extracontinental mais provável teria como origem o bloco soviético, enquanto a agressão continental mais provável, pelo menos do ponto de vista do Brasil, viria da Argentina. O país platino, inclusive, chegou a pleitear já durante a Conferência do Rio de Janeiro que o TIAR determinasse medidas de retaliação apenas em caso de agressão extracontinental²¹. O já citado livro de Juan Lanús afirma que a proposta de distinguir ataques continentais de

²¹ Telegrama da Embaixada Brasileira em Washington, assinado por Carlos M. P. e Souza, reproduzindo artigo do New York Times, “Argentina at Petropolis”, n. 949.91 (20), AHI, LATA 1845 MACO 36046 (90).

extracontinentais partiu da Argentina²², contudo, a distinção já estava proposta no texto apresentado pelo Brasil à União Pan-americana.

O texto final do TIAR contemplou de certa maneira a distinção entre os tipos de agressão. Portanto neste caso, prevaleceu uma solução de conciliação entre as posições do Brasil, da Argentina, dos EUA e do México. No parágrafo terceiro do artigo 3º existe a previsão de que em caso de agressão extracontinental os países signatários poderiam tomar medidas de legítima defesa, inclusive em auxílio do país atacado (em auxílio de terceiro, portanto), antes mesmo que o Conselho da União Pan-americana e o Conselho de Segurança da ONU tomassem uma posição oficial. Também no artigo sétimo o TIAR menciona explicitamente ataques de um país americano contra outro, afirmando que nesse caso “*sem prejuízo do direito de legítima defesa, de conformidade com o Artigo 51 da Carta das Nações Unidas*”, os países signatários “*instarão com os Estados em litígio para que suspendam as hostilidades e restaurem o statu quo ante bellum*”. Isto é, enquanto agressões extracontinentais justificariam medidas imediatas de reação, agressões continentais deveriam ser levadas em primeiro lugar a uma espécie de junta de conciliação.

O projeto brasileiro fala em atividades terroristas e subversivas patrocinadas por outros estados como forma de agressão, algo que não aparece em nenhum outro projeto, nem no texto final do tratado. Tudo indica que o Brasil estava particularmente preocupado com atividades comunistas que pudessem ser caracterizadas como patrocinadas pela União Soviética, mas, em 1947, as outras nações do continente, incluindo os EUA, não desejavam aprovar um texto que pudesse ser interpretado como tendo a União Soviética como alvo explícito. O texto do TIAR incorporou de alguma forma as preocupações brasileiras, mas de modo muito mais genérico ao mencionar que se um país patrocinasse a ação de “mercenários” ou “grupos de bandidos” em território alheio isto seria considerado uma forma de agressão.

Dos três projetos é o do Brasil que definia mais claramente o que podia ser considerado agressão e as medidas que deviam ser tomadas, mas fazia isso repetindo quase literalmente a Ata de Chapultepec. Destaca-se o fato de que, nesse sentido, o projeto brasileiro foi mais fiel à Ata de Chapultepec que o projeto mexicano.

²² Lanús, Juan A. (1984). Op. Cit. p. 141.

Parece que o consenso existia basicamente com relação ao fato de que um país do continente que sofresse ataques poderia contar com a solidariedade dos outros países signatários. Isto fica claro na consulta prévia realizada pela União Pan-americana e que pode ser examinada na sua versão arquivada pelo Itamaraty com o título “*coordenação das respostas dos governos à consulta formulada pelo conselho diretor da União Pan-americana sobre os pontos principais do tratado que se firmará no Rio de Janeiro*”²³. Esta consulta foi realizada pela União Pan-americana de posse de todos os projetos com o objetivo de harmonizar as divergências existentes.

No referido documento percebemos que a primeira pergunta foi a única que recebeu resposta favorável de todos os membros: “*Perante um ataque armado contra um Estado Americano estão as altas partes contratantes obrigadas pelas normas da solidariedade americana a prestar ajuda ao Estado diretamente agredido, no exercício do direito de legítima defesa reconhecido pelo artigo 51 da carta das nações unidas?*”²⁴

Todos votaram favoravelmente, e o fato de que a redação da pergunta apoiava a solidariedade dos países americanos ao direito de legítima defesa reconhecido pelas Nações Unidas deve ter favorecido esse resultado. Na análise das respostas recebidas pela União Pan-americana destacaremos principalmente os países que enviaram projetos prévios para a organização e a Argentina, devido as especiais dificuldades que envolveram sua participação na Conferência do Rio de Janeiro e para testar a hipótese aventada por Juan Lanús.

O consenso manifesto na primeira questão se desfez nas votações seguintes. Quando a União Pan-americana pergunta se “*fica entendido que cada uma das partes contratantes determinará a natureza, o alcance e a oportunidade das medidas imediatas que deve tomar?*” as respostas variam. Onze países responderam favoravelmente, incluindo o Equador, o Panamá e a Argentina. Os EUA votam no sentido de que o Tratado simplesmente não deveria tratar do “*caráter, o alcance e a oportunidade das medidas imediatas que deverá tomar cada uma das partes contratantes*”. O Brasil defende que as

²³ Coordenação das respostas dos governos à consulta formulada pelo conselho diretor da União Pan-americana sobre os pontos principais do tratado que se firmará no Rio de Janeiro. AHI, LATA 1845 MAÇO 36046.

²⁴ Coordenação das respostas dos governos à consulta formulada pelo conselho diretor da União Pan-americana sobre os pontos principais do tratado que se firmará no Rio de Janeiro. AHI, LATA 1845 MAÇO 36046. p. 1.

medidas devem ser tomadas por meio de consultas e preferencialmente estabelecidas por meio de um “*organismo militar comum, a ser estabelecido*”. México apresenta um longo voto, destacando que as medidas individuais e coletivas devem ser separadas, as individuais devem ser tomadas por cada país de acordo com o direito de legítima defesa e a solidariedade americana, as coletivas dependem de consulta entre os países, mas no voto mexicano não se estabelece como essas consultas deveriam ser feitas. Finalmente o voto do Uruguai, refere-se ao próprio projeto, mas também se assemelha ao voto mexicano, na medida em que fala em ajuda imediata por iniciativa “individual” dos países contratantes, mas sem prejuízos da cooperação coletiva que deveria depender de consultas entre os signatários²⁵.

O texto final do TIAR, no seu artigo terceiro trata de maneira bastante detalhada os procedimentos que deveriam ser tomados pelos países do continente em caso de ataques. Nesse sentido, a posição dos EUA foi derrotada. Contudo, o texto parece contemplar em certa medida todos os outros projetos. É feita a separação entre ação individual dos países e ação coletiva como desejavam México e Uruguai, o tratado estabelece a criação de um conselho permanente de consulta formado pelos ministros das relações exteriores de todos os países signatários, que deveria ser consultado imediatamente em caso de ataques. Portanto, é criado um órgão para deliberar sobre agressões, mas não exatamente uma junta militar como desejava o Brasil, seu caráter era de uma junta de conciliação. Finalmente, o último parágrafo do artigo terceiro estabelece o Conselho de Segurança da ONU como fórum máximo para determinar as medidas que deveriam ser aplicadas em legítima defesa, ainda que os países do continente não ficassem obrigados a esperar as decisões do Conselho para agir. A subordinação do Conselho de Segurança lembra o projeto estadunidense, mas não completamente, já que ficou formalmente estabelecido um órgão de consulta anterior ao Conselho de Segurança, algo que não estava previsto no projeto dos EUA.

O artigo nono do TIAR é bastante detalhado ao enunciar o que constituiria um ato de agressão. Novamente isto foge bastante ao espírito do projeto estadunidense e nesse caso se aproxima do projeto brasileiro, mas é ainda mais específico. Por exemplo,

²⁵ Coordenação das respostas dos governos à consulta formulada pelo conselho diretor da União Pan-americana sobre os pontos principais do tratado que se firmará no Rio de Janeiro. AHI, LATA 1845 MAÇO 36046. p. 2.

o TIAR prevê que se um país permitir que uma terceira nação use seu território para a preparação de um ataque contra um país signatário isto poderá ser considerado uma forma de agressão. É fato que esta possibilidade aberta pelo TIAR facilitou o acionamento do tratado por parte dos EUA no caso da crise dos mísseis de Cuba²⁶, contudo, ela não partiu de uma proposta do projeto estadunidense, ao contrário, esse nível de detalhamento não estava de forma nenhuma prevista no projeto dos EUA. O tratado ainda abre a possibilidade de que o órgão de consulta permanente poderá em casos específicos ampliar o conceito de agressão. O TIAR, portanto, confere um grande poder ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores algo que não estava previsto em nenhum dos projetos e nem na Ata de Chapultepec.

Talvez as maiores discordâncias entre os países participantes da Conferência do Rio de Janeiro tenham surgido na hora de deliberar sobre os procedimentos que o Conselho de Chanceleres e a União Pan-americana deveria tomar para executar o Tratado em caso de agressão. Em primeiro lugar, houve alguma discordância sobre as regras de aprovação, perguntando como deveriam ser decididas as medidas a tomar em caso de agressão. A União Pan-americana colheu três tipos de resposta: a Argentina respondeu que a decisão deveria ser por unanimidade, o Uruguai defendeu a maioria simples, todos os outros países votaram na maioria qualificada, isto é, dois terços dos votos favoráveis²⁷. Como era de se esperar o texto final do TIAR adotou o sistema de maioria qualificada para os casos de agressão e medidas de retaliação contra o agressor.

Novas e sérias divergências aparecem na hora de decidir sobre até que ponto as medidas decididas pelo Conselho de Chanceleres deveriam ser obrigatórias. Isto é, “as medidas coletivas acordadas na consulta são obrigatórias para”, votaram pela obrigatoriedade para todos os países signatários treze países, incluindo a Bolívia, o Equador, o Peru, o Uruguai e o México, com a ressalva de que a obrigatoriedade não deveria contemplar a ajudar militar. O projeto mexicano transferia para a União Pan-americana e o Conselho de Segurança da ONU a decisão sobre que medidas deveriam

²⁶ Avila, Carlos Federico Domínguez (2012). “A crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962): um estudo das iniciativas brasileiras”. In: *Varia hist.*, v.28, n.47, p. 361-389.

²⁷ Coordenação das respostas dos governos à consulta formulada pelo conselho diretor da União Pan-americana sobre os pontos principais do tratado que se firmará no Rio de Janeiro. AHI, LATA 1845 MAÇO 36046. p. 3.

ser tomadas em caso de agressão²⁸. Votaram pela obrigatoriedade somente para os países que votaram a favor das medidas acordadas cinco países, incluindo Brasil e EUA. O voto dos EUA foi coerente com o seu projeto. O projeto brasileiro é surpreendentemente omissivo a esse respeito, afirmando apenas que em caso de agressão todas as partes contratantes deveriam tomar medidas imediatas para se opor à “*agressão ou ameaça de agressão em condições compatíveis com sua posição geográfica e com sua situação militar ou naval*”²⁹.

O texto final do TIAR, no seu artigo 23 contemplou a obrigatoriedade para todos os países signatários, numa óbvia derrota para o EUA e o Brasil, o principal aliado dos EUA na América naquele momento. Contudo, o texto faz uma ressalva: “*nenhum país será obrigado a empregar a força armada sem seu consentimento*”. A ressalva no final do artigo 23 contemplava o voto do México, mas em certa medida também apaziguava os EUA e o Brasil, pois, pelo menos no que diz respeito à ajuda militar ficou decidido que nenhum país seria obrigado a fornecê-la sem concordar com a decisão tomada pelo órgão de consulta.

A consulta previa da União Pan-americana, confrontada com os três projetos principais e com o texto final do TIAR revelam que a posição dos EUA não prevaleceu completamente sobre os membros países do continente. Apesar do esforço da União Pan-americana em harmonizar as divergências os seus membros chegaram à Conferência do Rio de Janeiro ainda com questões não resolvidas e acordadas. Como, por exemplo, se o TIAR deveria diferenciar agressões continentais de extracontinentais. Também podemos destacar uma curiosa noção de agressão econômica, que seria o fato de um país usar o seu poderio econômico para prejudicar outro país do continente, com imposição de barreiras comerciais e prática de *dumping*, por exemplo. Esta noção não apareceu em nenhum dos projetos apresentados antes da Conferência do Rio de Janeiro, mas, durante a Conferência, Cuba foi a principal defensora da inclusão no tratado do

²⁸ Memorando do Governo do México para a União Pan-americana. AHI, Conferência do Rio de Janeiro. Lata 1797, MAÇO 35822.

²⁹ Coordenação das respostas dos governos à consulta formulada pelo conselho diretor da União Pan-americana sobre os pontos principais do tratado que se firmará no Rio de Janeiro. AHI, Lata 1845, MAÇO 36046. p. 5.

conceito de agressão econômica, e no caso de Cuba, o alvo era especificamente as práticas comerciais dos EUA com relação à importação de açúcar³⁰.

Conclusão

Como afirmamos anteriormente a literatura sobre a Conferência do Rio de Janeiro e a assinatura do TIAR é praticamente unânime em afirmar que esses eventos marcaram um importante momento na consolidação do poder dos EUA sobre o continente, uma mudança na política de boa vizinhança e até mesmo uma nova Doutrina Monroe. Praticamente apenas a Argentina teria tentando minimizar a concretização dos objetivos dos EUA³¹. Não discordamos completamente dessas avaliações, mas consideramos que são necessárias algumas ponderações.

Os EUA deram uma grande importância à Conferência do Rio de Janeiro, o que pode ser atestado pelo fato de que enviaram a maior delegação, com 60 membros, a Argentina enviou 46, e o Brasil, mesmo sendo a sede, compareceu com 12 membros³². A importância dada pelos EUA também pode ser avaliada considerando a representatividade da delegação que contou com a presença do Secretário de Estado George Marshal e dos Senador Arthur H. Vandenberg. Finalmente, o próprio Presidente Truman compareceu para o encerramento da Conferência³³.

Todo o esforço dos EUA, contudo, não parece ter garantido um completo domínio sobre o texto final do TIAR. É fato que os EUA acionaram ou tentaram acionar o TIAR em pelo menos duas ocasiões para fazer valer seus interesses, na crise da Guatemala, em 1954, e na crise dos mísseis de Cuba em 1962³⁴. Também é fato que a Argentina tentou acionar o TIAR durante a Guerra das Malvinas e encontrou a resistência dos EUA³⁵. Mas, assim como não podemos fazer uma leitura retrospectiva e afirmar que a Argentina ao

³⁰ Telegrama da Embaixada do Brasil em Washington, com cópia do Editorial do Washington Post, intitulado "Limits of aggression", de 20 de Agosto de 1947. AHI, 949.91 (20). Conferência do Rio de Janeiro. Lata 1845, MAÇO 36046.

³¹ Lanús, Juan A. (1984). Op. Cit. p. 140.

³² Resumo dos dados estatísticos gerais da Conferência do Rio de Janeiro, Itamaraty, 4 de setembro de 1947. AHI, Conferência do Rio de Janeiro, Lata 1845, MAÇO 36046.

³³ Lanús, Juan A. (1984). Op. Cit. p. 140.

³⁴ Avila, Carlos Federico Domínguez. (2012). Op. Cit., p. 361-389.

³⁵ Vidigal, Carlos Eduardo (2007). *Relações Brasil-Argentina: A Construção do Entendimento (1962-1986)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1162/1/Tese_2007_CarlosEduardo.pdf

assinar o TIAR pretendia fazer do mesmo um instrumento para recuperar as Ilhas Malvinas – ainda que o assunto das ilhas tenha sido realmente mencionado na Conferência³⁶ – também não podemos retrospectivamente afirmar que o uso que os EUA fez do Tratado confirma que o mesmo nasceu completamente de acordo com seus interesses em 1947.

Para consolidar os seus objetivos os EUA, mesmo contando com um decidido apoio do Brasil, tiveram que fazer algumas concessões, e mesmo o Brasil não comungou integralmente das posições dos EUA com relação aos desdobramentos da Conferência. Se minimizarmos as divergências que aparecem em 1946, durante a preparação da Conferência, e em 1947, durante a realização da mesma, perdemos a oportunidade de entender porque já na Conferência de Bogotá, em 1948, que criou a OEA, o governo Estadunidense pareceu menos disposto a fazer concessões. Também não entenderemos porque a Conferência de Caracas, em 1954, aceitou definir o comunismo internacional como uma ameaça à paz e à segurança hemisférica³⁷, num nível de detalhamento que o próprio EUA evitou sugerir em 1947.

Enfim, propomos que para entender o domínio americano sobre os países do continente durante o período da Guerra Fria e as resistências que esse domínio sofreu é fundamental encarar o mesmo como um processo. No qual nem todas as circunstâncias estavam postas desde o início. A conjuntura do imediato após Segunda Guerra, ainda permitia um nível de liberdade e influência para os países do continente americano com relação às diretrizes de Washington que gradativamente foi se deteriorando, na medida em que a polarização do poder mundial se consolidou e a doutrina de contenção do comunismo passou a dominar as relações internacionais dos EUA³⁸.

O TIAR foi assinado num momento em que, algumas nações do continente, como o Brasil, ainda alimentavam a esperança de que a política de boa vizinhança poderia

³⁶ La Nacion, “Formuló Diversa Declaraciones el Doctor Bramuglia. 10 de setembro de 1947. Cópia enviada pela Embaixada do Brasil na Argentina para o Ministério das Relações Exteriores. Embaixador Oswaldo Furet. Memorando n. 404/949.91 (20). AHI. Lata 1845, Maço 36046.

³⁷ Franchini Neto, Hélio (2005). “A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962”. In: *Rev. bras. polít. int.*, v.48, n.2. p. 129-151.

³⁸ Segundo Leslie Bethel e Ian Roxborough entre 1945 e 1947 a América Latina teve uma espécie de “janela de oportunidade” para a consolidação da democracia, mas que na maioria dos países foi perdida tanto em função dos determinantes internos quanto em função da rápida mudança de atitude dos EUA que deixou de priorizar a luta contra o fascismo para priorizar a luta contra o comunismo, ainda que isso significasse apoiar o aparecimento de ditaduras no continente. Bethell, Leslie; Roxborough, Ian (1996). *Op. Cit.* p. 42.

perdurar para além da Segunda Guerra. Também era um momento em que a Argentina ainda tentava exercer uma política externa mais independente, e a questão de como se colocar diante da Argentina era tão importante para países como o Brasil e o México como a questão de como se portar diante do crescimento do bloco socialista. A conjuntura marcou o texto do Tratado, ainda que os desdobramentos da Guerra Fria possam ter minimizado essas características, mas talvez a divergência entre o momento e o que se seguiu possa ajudar a entender porque, de modo geral, o TIAR teve poucos efeitos práticos e atualmente vários países já o denunciaram³⁹, abandonando-o e com isto também se afastando do sistema interamericano criado no pós Segunda Guerra.

Referências

Amado, Luiz Cervo; Bueno, Clodoaldo (2011). *História da Política Exterior do Brasil*, 4. ed., Brasília: UNB.

Avila, Carlos Federico Domínguez (2012). A crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962): um estudo das iniciativas brasileiras. In: *Varia hist.*, v.28, n.47, p. 361-389.

Bandeira, Luiz Alberto Moniz (2010). *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (1870-2007)*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (2008). "A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos Estados Unidos". In: *Revista da Escola Superior de Guerra*, v.24, n. 50.

Bethell, Leslie; Roxborough, Ian (1996). *América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Duroselle, Jean-Baptiste (2000). *Todo Império Perecerá*, Brasília: UNB.

Franchini Neto, Hélio (2005). "A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962". In: *Rev. bras. polít. int.*, v.48, n.2. p. 129-151.

Gonçalves, Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho (2011). *As relações Brasil-CEPAL*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Langley, Lester (1989). *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere*, Georgia: University of Georgia Press.

Lanús, Juan A. (1984). *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina 1945-1980*, Buenos Aires: Emecé.

³⁹ Bolívia, Equador, México, Nicaragua e Venezuela, já denunciaram o tratado como podemos verificar no próprio sitio da OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-29.html>

Morgenfeld, Leandro A. (2010). "Argentina y la vuelta al sistema interamericano: el largo camino a Chapultepec". In: *Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: Instituto de Relaciones Internacionales, n. 39.

Moura, Gerson (1991). *Sucessos e Ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro: FGV.

Rapoport, Mario. "Argentina". In: Bethell, Leslie; Roxborough, Ian (1996). *A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Seitenfus, Ricardo (2009). *Legislação Internacional*, São Paulo: Manole.

Vidigal, Carlos Eduardo (2007). *Relações Brasil-Argentina: A Construção do Entendimento (1962-1986)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1162/1/Tese_2007_CarlosEduardo.pdf

Vizentini, Paulo G. Fagundes (1997). "O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo". In: *Rev. Bras. Polít. Int.*, v.40, n.1, p. 5-17.