UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

MICAEL ALVINO DA SILVA

Da América do Sul à América Latina: o Brasil e os Estados Unidos nas relações
interamericanas (1933-1954)

(Versão corrigida)

São Paulo
2016

MICAEL ALVINO DA SILVA

Da América do Sul à América Latina: o Brasil e os Estados Unidos nas relações
interamericanas (1933-1954)

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade
de São Paulo para obtenção do título de
Doutor em Ciências.

Área de concentração: História Social

Orientador: Prof. Dr. Robert Sean Purdy

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S586a Silva, Micael Alvino
Da América do Sul à América Latina: o Brasil e os Estados Unidos nas relações interamericanas (1933-1954) / Micael Alvino Silva ; orientador Robert Sean Purdy. - São Paulo, 2016.
180 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de História. Área de concentração: História Social.

1. História diplomática. 2. Relações Interamericanas. 3. Hemisfério Ocidental. 4. América do Sul. 5. América Latina. I. Purdy, Robert Sean, orient. II. Título.

À Cléo, por nossas Bodas de Estanho.

AGRADECIMENTOS

Minha trajetória acadêmica foi influenciada por inúmeras pessoas às quais sou imensamente grato. Nos últimos anos tive a oportunidade de contar com a generosidade do Professor Robert Sean Purdy, que orientou esta pesquisa. Sou imensamente grato ao Professor Sean que, além de possuir um carisma único, considero-o como modelo para minha atuação acadêmica por sua organização, pelo uso extremamente eficaz que faz das tecnologias da informação, por sua profundidade teórica e essencialmente no que se refere ao relacionamento com o estudante. Sean não é apenas uma pessoa acessível. Sua precisão, sua velocidade em responder as demandas e sua objetividade nas recomendações e nas sugestões permitiram que esta pesquisa avançasse muito em todas as suas etapas. Os aspectos positivos deste trabalho devem-se a segura orientação recebida, enquanto que as possíveis falhas são inteiramente de minha responsabilidade.

Em palavras não é possível expressar meus sentimentos, em geral, e meus agradecimentos, em particular, à Cléo. Resumidamente, sou muito grato pela compreensão destes últimos dez anos. É bem verdade que horas trabalhei demais, que horas estive conseqüentemente mal humorado, mas sou grato por me ajudar a harmonizar os momentos desta pesquisa a nossa vida pessoal. Foi graças a este esforço que viajamos juntos, incluindo nossa prole (Benjamim e Hanan), para o Rio de Janeiro em abril de 2015. Para Washington, em agosto do mesmo ano, contamos ainda com a sogra (Ruth), em nossa agradável estadia em College Park, Maryland. As viagens a trabalho foram realmente um prazer proporcionado por seu esforço. Cléo também foi a responsável por policiar meu tempo e ajudar a distribuí-lo entre outras atividades, pelo que também sou grato.

Agradeço a todos os professores que conheci no ambiente da UNILA de 2010 a 2013, e que me auxiliaram no ajuste do foco americanista deste trabalho. Mais recentemente, dois colegas também professores na UNILA (fomos aprovados em concurso público em 2014), foram imprescindíveis para a finalização deste trabalho. Agradeço a Mamadou Alpha Diallo, por suas precisas observações, especialmente por suas preocupações conceituais. Igualmente

grato a Marcelino Teixeira Lisboa que me fez pensar sobre questões estruturantes e filosóficas.

Não poderia deixar de agradecer nominalmente ao Professor Francisco Ferraz, da Universidade Estadual de Londrina, que em um congresso me sugeriu um contato decisivo para o estágio da pesquisa nos Estados Unidos. A pronta resposta do Professor Frank McCann Jr., Emérito da Universidade de New Hampshire, tornou-se quase um guia de pesquisa. Sou grato ao Professor McCann não somente pelas imprescindíveis informações sobre como pesquisar no National Archives, mas também pelo referencial bibliográfico sugerido.

Meus sinceros agradecimentos à Professora Mary Anne Junqueira e ao Professor Felipe Loureiro. Ambos compuseram a banca de qualificação e a banca examinadora desta tese, sendo que todos os apontamentos e sugestões foram muito bem vindos. A organização deste trabalho deve-se muito aos aportes sugeridos por ambos. Sou igualmente grato aos demais professores que compuseram a banca examinadora: a Professora Cristina Soreanu Pecequillo e o Professor Fabio Luis Barbora dos Santos.

Gostaria, ainda, de agradecer aos meus familiares que acompanham minha trajetória e acreditam na educação. Grato também ao Programa de Auxílio à Integração de Docentes e Técnicos Administrativos às Atividades de Pesquisa (PAIP), da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA. O auxílio financeiro para custear minhas despesas de transporte chegaram em boa hora.

RESUMO

SILVA, M. A. **Da América do Sul à América Latina: o Brasil e os Estados Unidos nas relações interamericanas (1933-1954)**. 2016. 180 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Os conceitos geopolíticos elaborados, ou apropriados, e ressignificados pelas grandes potências moldam as relações internacionais. A partir desta tese, esta pesquisa versa sobre as relações internacionais entre os Estados americanos, que tiveram lugar no movimento pan-americano de 1933 a 1954. Durante o período, no âmbito dos eventos continentais mais importantes (Conferências Pan-Americanas e Reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores), destacaram-se dois conceitos geopolíticos levados a termos pelos Estados Unidos e que serviram de baliza para as relações interamericanas: América do Sul e América Latina. A primeira proposição, em vigência de 1933 a 1942, compreendia o conjunto das Américas como espaço formado pelos Estados Unidos, por Estados da América Central e por Estados diferentes e desenvolvidos que formavam a América do Sul. Após este período, uma nova proposição sugeriu que as relações hemisféricas eram constituídas, por um lado, pelos Estados Unidos e, por outro, pelos demais Estados americanos que passaram a compor a América Latina, sem distinção. Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação da diplomacia dos Estados Unidos e da diplomacia do Brasil em relação aos conceitos de América do Sul e América Latina nas relações hemisféricas. Para tanto, procuramos identificar o que denominamos como demandas latino-americanas e que receberam destaque na documentação diplomática produzida e arquivada pelo Departamento de Estado e pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Buscamos, ainda, verificar o posicionamento dos Estados Unidos e do Brasil e qualificar a cooperação entre o ambos. A pesquisa levou-nos a atuar na intersecção de dois temas clássicos da história das relações interamericanas: a política da Boa Vizinhança e a Doutrina Truman de contenção ao comunismo. Concluiu-se que durante o período da Boa Vizinhança, a América do Sul emergiu tanto de uma crise de interpretação da sociedade (e da diplomacia) americana sobre o que havia ao sul do Rio Grande, quanto de uma crise do capitalismo mundial. A delimitação geopolítica e o prestígio atribuído à diplomacia brasileira foi ao encontro do interesse da política externa brasileira, cuja abrangência sul-americana há muito constava de seu horizonte de atuação regional. Neste sentido, no início da década de 1940, o Brasil vislumbrava que seria essencial para a política hemisférica dos Estados Unidos e para as relações interamericanas. No entanto, a perspectiva de um lugar reservado nas relações hemisféricas não sustentou-se no pós-guerra, especialmente nos eventos pan-americanos sob a Doutrina Truman. A proposição norte-americana de que havia igualdade entre os Estados da América Latina, composta por um grupo homogêneo de Estados, levou as diplomacias brasileira e americana a operar desde posições opostas. Paradoxalmente, o Brasil deu os primeiros passos rumo a aproximação com os demais Estados do subcontinente. As conclusões deste trabalho são relevantes e subsidiam a compreensão das relações internacionais americanas contemporâneas, sobretudo os processos de integração regional.

Palavras-chave: História diplomática, Brasil, Estados Unidos, América do Sul, América Latina, Relações interamericanas.

ABSTRACT

SILVA, M. A. **From South America to Latin America: Brazil and the United States in Inter-American Relations (1933-1954)**. 2016. 180 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Geopolitical concepts – elaborated, appropriated or reinterpreted by the great powers – play a key role in shaping international relations. This thesis deals with international relations among the American states from 1933 to 1954, specifically in the Pan-American movement. In the major continental events (Pan-American Conferences and Consultation Meetings of the Ministers of Foreign Affairs) under consideration, two geopolitical concepts brought to terms by the United States served as a beacon for inter-American relations: South America and Latin America. The first proposition, in effect from 1933 to 1942, comprised the whole of the Americas as a space formed by the United States, by the Central American states and the different and developed states that formed South America. After this period, a new proposition suggested that hemispheric relations were established, on the one hand, by the United States and, secondly, by other American states that were included in Latin America without distinctions. In this sense, the aim of this study is to analyze the performance of the diplomacy of the United States and Brazil in relation to the concepts of South America and Latin America in hemispheric relations. Therefore, I try to identify what I call “Latin American demands”, which were highlighted in the diplomatic documentation produced and filed by the State Department and the Ministry of Foreign Affairs of Brazil. I also seek to trace the positions of the United States and Brazil and qualify cooperation between both countries. The research led me to explore the intersection of two classic themes of the history of inter-American relations: the “Good Neighbor Policy” and the Truman Doctrine to contain communism. It was concluded that during the period of the Good Neighbor Policy, South America emerged both as a crisis of the American interpretation of society (and diplomacy) about what was occurring south of the Rio Grande and a crisis of world capitalism. The geopolitical boundaries and prestige attributed to Brazilian diplomacy during this period was clearly in the interest of Brazilian foreign policy, whose South American horizon had long consisted only of regional operations. In this sense, in the early 1940s, Brazilian politicians envisioned that the country would be essential for the hemispheric policy of the United States and for inter-American relations. However, the prospect of a reserved place in hemispheric relations did not hold up after the war, especially in the Pan American events during the period of the Truman Doctrine. The United States’ proposition that there was equality among the homogeneous group of states led Brazilian and American diplomacies to stake out opposite positions. Paradoxically, Brazil took the first steps towards rapprochement with the other states of the subcontinent. The findings of this study subsidize the understanding of contemporary inter-American relations, particularly processes of regional integration.

Keywords: Diplomatic History, Brazil, United States, South America, Latin America, Inter-American Relations.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Organograma dos eventos continentais	63
Quadro 2 –	Síntese das posições brasileiro-americanas na Sétima Conferência (1933) ...	78
Quadro 3 –	Síntese das posições brasileiro-americanas na Oitava Conferência (1938)	92
Quadro 4 –	Síntese das posições brasileiro-americanas na I, II e III Reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores dos Estados americanos (1939, 1940 e 1942, respectivamente)	110
Quadro 5 –	Síntese das posições brasileiro-americanas na Nona Conferência (1948)	122
Quadro 6 –	Síntese das posições brasileiro-americanas na IV Reunião de Consulta (1951)..	145
Quadro 7 –	Síntese das posições brasileiro-americanas na Décima Conferência (1954)	160

LISTA DE SIGLAS

ABC	Argentina, Brasil e Chile
AHI	Arquivo Histórico do Itamaraty
AL	Aliança Liberal
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
FEB	Força Expedicionária Brasileira
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NARA	National Archives and Records Administration
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização Internacional do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UPA	União Pan-Americana

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	RELAÇÕES INTERNACIONAIS AMERICANAS	22
2.1	Imperialismo e percepção hemisférica	30
2.2	Década de crises (1923-1933)	37
2.3	Tempos de Boa Vizinhança	43
2.4	Contenção ao comunismo nas Américas	50
3	A EVIDÊNCIA DA AMÉRICA DO SUL	59
3.1	Sétima Conferência (Montevideu, 3 a 26/12/1933)	64
3.1.1	Moratória da dívida externa	65
3.1.2	Adiamento por conflitos sul-americanos	69
3.1.3	Não intervenção em Cuba	73
3.2	Oitava Conferência (Lima, 9 a 27/12/1938)	79
3.2.1	Neutralidade “flexível” para a Defesa Hemisférica	81
3.2.2	Criação da Liga das Nações Americanas	85
3.2.3	Resolução de conflito sul-americano	89
4	DA AMÉRICA DO SUL À <i>LATIN AMERICA</i>	94
4.1	I Reunião de Consulta (Panamá, 23/09 a 3/10/1939)	97
4.1.1	Neutralidade “com permissão”	97
4.2	II Reunião de Consulta (Havana, 21 a 30/07/1940)	101
4.2.1	Autodeterminação aos territórios coloniais	101
4.3	III Reunião de Consulta (Rio de Janeiro, 15 a 28/01/1942)	105
4.3.1	Recomendação de rompimento com o Eixo	105
4.4	Nona Conferência (Bogotá, 30/03 a 20/05/1948)	111
4.4.1	Plano Marshall para América Latina	115
4.4.2	Evitar a criação de um “Superestado”	120
4.5	Considerações sobre a transição	123

5	A EMERGÊNCIA DA AMÉRICA LATINA	134
5.1	IV Reunião de Consulta aos Ministros de Relações Exteriores Americanos	135
5.1.1	Convocatória proposta pela Argentina	139
5.1.2	Assistência econômica	141
5.2	Décima Conferência (Caracas, 01 a 18/03/1954)	146
5.2.1	Aprovação de resolução anticolonial	150
5.2.2	Não aprovação de resolução anticomunista	152
5.3	A América Latina e o Departamento de Estado	156
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
	REFERÊNCIAS	167

1 INTRODUÇÃO

Pouco mais de uma centena de alemães. Dentre eles, além dos homens, haviam as crianças, os adolescentes, as mulheres e os idosos. Em janeiro de 1942, foram intimados a mudar da fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina (Foz do Iguaçu) para uma “área segura”. As famílias deixaram para trás seus pertences e saíram em direção ao local seguro, distante um pouco mais de trezentos quilômetros (hoje proximidades de Guarapuava). Para a maioria, a viagem durou mais de um mês e, na nova cidade, o desemprego e a insegurança marcou a memória de pelo menos três gerações (avós, pais e filhos).

Comecei a estudar este movimento quando da publicação das primeiras pesquisas após a abertura dos arquivos da famigerada Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS), que serviu às ditaduras brasileiras. No Arquivo Público do Paraná, os acervos sobre a Tríplice Fronteira eram em sua maioria inéditos. Nos dossiês da polícia política, dentre as centenas de páginas amareladas, encontrei um documento que originou a mudança das famílias alemãs para o local seguro. A data era 15 de janeiro de 1942 e a Chefia de Polícia do Distrito Federal, conjuntamente com o Ministério da Justiça, anunciavam às unidades da federação que o Brasil havia rompido com os países que compunham o Eixo Tóquio-Roma-Berlim. A ocasião fora o encerramento da III Reunião de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores dos países Americanos e a ordem foi clara: controlar os imigrantes e descendentes do Japão, da Itália e da Alemanha radicados no Estado.

O breve resumo apresentado versa sobre a pesquisa que realizei em nível de mestrado na Universidade Estadual de Maringá, sob a orientação do Professor João Fábio Bertonha. Por conta das limitações daquele trabalho, não avancei sobre um tema que no fundo me incomodava. Perguntava-me como uma decisão nacional brasileira após um evento dos países americanos, por lógica inscrito num conjunto maior (já que o evento era o terceiro), teve força para repercutir sobre a trajetória de milhares de pessoas. Fiquei a pensar o quanto outras decisões daqueles eventos internacionais americanos poderiam impactar, em geral, na vida dos cidadãos que residiam nas Américas.

Os questionamentos planteados pela pesquisa em nível de mestrado levaram ao movimento pan-americano, mais especificamente ao Sistema Pan-Americano (ou interamericano) de diplomacia de conferências. A mencionada III Reunião de Consulta

ocorreu no marco daquele sistema, e estava subordinada a outra série de eventos, inaugurada em 1889: as Conferências Pan-Americanas.

Das leituras sobre o período específico da Segunda Guerra Mundial e das relações diplomáticas entre Estados Unidos e Brasil, a natureza multilateral das Conferências Pan-Americanas e Reuniões de Consulta guinou-nos a um problema recorrente na historiografia. Diversos autores indicaram a constante tensão entre os Estados Unidos e os países da América Latina, que levou-nos ao seguinte questionamento: como a diplomacia dos Estados Unidos e do Brasil se posicionaram em relação ao que demandavam os Estados da América Latina?

Identificamos que as tensões entre os Estados Unidos e os países da América Latina sugerem que os temas e interesses da América Latina eram negligenciados pela diplomacia americana no movimento pan-americano. A este respeito, algumas hipóteses já foram exploradas na historiografia. Lars Schultz (2000) ressaltou as diferenças culturais e identificou um poderoso *mind set* criado por John Adams, que consiste em ressaltar a superioridade dos norte-americanos sobre os latino-americanos, protestantes sobre católicos, anglo-saxões sobre latinos. Sob a moldura de Adams, a liderança e a proposição de temas eram inerentes ao Departamento de Estado. Em outra perspectiva, Demétrio Boersner (1996), dentre outros, contrastou o que chamou de auge do imperialismo americano com a resistência da América Latina aos principais projetos do norte.¹

A política externa brasileira não desenvolveu conceitos relevantes para as relações internacionais americanas e até mesmo sua participação no movimento pan-americano não recebeu grande destaque até 1933. A convicção de que diferia dos Estados Unidos, e ainda mais da América Latina,² contribuiu para que os *policy makers* brasileiros atuassem na aproximação da política hemisférica norte-americana, tema que retomaremos adiante. Por hora, ressaltamos que, em geral, a diplomacia brasileira não compartilhava com as demandas da América Latina,³ como por exemplo a não intervenção (CERVO; BUENO, 2012, p. 198). Além do choque que as identidades pan-americana e latino-americana promoviam no interior da diplomacia brasileira (DULCI, 2013), a postura da diplomacia brasileira, tal qual da

---

¹ A mesma hipótese de resistência latino-americana é analisada por Antônio Pedro Tota (2000), Marquillanges Borges de Souza (2004), Tânia da Costa Garcia (2005), Moniz Bandeira (2005; 2007), e Gerson Moura (2012),

² Existe na historiografia brasileira das Américas o argumento de que o Brasil esteve por muito tempo de “costas” à América Latina (CARVALHO, 1998; BAGGIO, 1999; CAPELATO, 2000; PRADO, 2001; SANTOS, 2004), que para Beired (2013), desde a perspectiva acadêmica já está superado.

³ Para os fins deste trabalho, denominamos “demandas latino-americanas” ou “demandas da América Latina” as iniciativas apresentadas por um ou mais Estados latino-americanos, durante as Conferências Pan-Americanas e as Reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores. Figura entre os objetivos desta pesquisa identificar este tipo de demanda de acordo com a exigência de posicionamento tanto da diplomacia americana quanto da diplomacia brasileira. Os casos que selecionamos foram os que receberam destaque na documentação diplomática consultada.

diplomacia americana, por vezes foi compreendida como contrária aos interesses latino-americanos.

As desconfiças a respeito do alinhamento brasileiro à política externa dos Estados Unidos nos levaram a uma hipótese de pesquisa ainda não explorada e que consiste na proposição de que houve coordenação das decisões do Departamento de Estado e do Itamaraty em relação a não aprovação das demandas latino-americanas apresentadas no movimento pan-americano. Como recorte temporal elegemos analisar os principais eventos pan-americanos que tiveram lugar entre 1933 e 1954. O início do recorte coincide com o início de uma nova fase da política externa dos Estados Unidos para o eixo hemisférico que, dentre outras características, reanimou o pan-americanismo arranhado na Sexta Conferência (Havana, 1928).⁴ Em 1948, o movimento pan-americano deu lugar a uma ampla reforma do sistema interamericano e os Estados americanos assinaram a Carta de Bogotá, que criou a Organização dos Estados Americanos. Contudo, o pan-americanismo enquanto ideologia do regionalismo americano deixou formalmente de ser invocado somente após 1954.⁵

Portanto, ao analisar os eventos pan-americanos sob uma temporalidade que não se ajusta exclusivamente a história nacional, os resultados desta pesquisa apresentam uma contribuição única para a historiografia das relações internacionais americanas. Como destacaremos no capítulo seguinte, na historiografia destacam-se análises sobre o imperialismo dos Estados Unidos, sobre a crise do capitalismo, sobre a política da Boa Vizinhança e sobre a contenção ao comunismo nas Américas. Até então ausente nas análises historiográficas, a perspectiva apresentada neste trabalho destaca a interpretação americana em relação à América do Sul e a mudança para a interpretação de América Latina como vetores das relações internacionais americanas.

A interpretação acerca da América do Sul (1933 a 1942), desenvolveu sob o contexto do que denominamos como crise da diplomacia americana. Propunha-se que no continente americano, além dos Estados Unidos e sua fronteira espanhola (América Latina), haviam Estados desenvolvidos e diferentes na América do Sul. Na intersecção de dois temas clássicos da historiografia – a política da Boa Vizinhança e a Doutrina Truman de contenção ao comunismo – nossa análise destaca a mudança de interpretação do Departamento de Estado, sob a qual emergiu o conceito de América Latina (1948-1954), entendida como um grupo

---

⁴ Sétima Conferência marcou a recuperação do pan-americanismo que havia caído em descrédito pela postura intransigente da Delegação dos Estados Unidos à Sexta Conferência, realizada em Cuba cinco anos antes e a Décima Conferência marcou o início de uma nova etapa no Sistema Interamericano (CANCINO, 1955; MARICHAL, 2002; BETHELL, 2009; DULCI, 2013).

⁵ Naquele ano, ocorreu a Décima e última Conferência Pan-Americana e a ratificação da Carta da OEA pelo parlamento uruguaio, abrindo espaço definitivo para a nova organização.

homogêneo composto pelos demais Estados americanos. Neste sentido, a análise de 1933 à 1954 possibilita compreender uma transição importante nas bases do sistema interamericano. Trata-se de lançar luz tanto sobre o pan-americanismo romântico e baseado na ideia de solidariedade comum nas Américas, quanto sobre as relações hemisféricas baseadas na nova ordem mundial erguida sob a égide dos Estados Unidos.

Poder-se-ia justificar a escolha do tema por dois principais motivos. Em primeiro lugar está a já mencionada conexão com o tempo presente, portanto, a extrema relevância e atualidade do pan-americanismo e dos conceitos de América do Sul e América Latina para a compreensão das relações internacionais americanas e dos processos de integração em curso no século XXI. Em segundo lugar, nossa pesquisa preencherá uma importante lacuna na historiografia brasileira que se dedica ao estudo da América Independente. Ao analisar aquela historiografia, Luiz Fernando Silva Prado (2012), assinalou que de 1987 à 2011 foram defendidas 169 teses de doutorado, das quais 85% tratam de temas relacionados ao período pós-independências.⁶ Neste sentido, mesmo que a dimensão histórica e temporal por nós escolhida encontre paralelo na produção acadêmica especializada, é importante ressaltar que quando o autor adicionou o filtro dos eixos temáticos, com ele concluímos que apenas 4% das pesquisas possui como objeto as relações internacionais, sendo que nenhuma destas objetivou analisar as relações internacionais entre os Estados americanos. Em outro balanço historiográfico, Kátia Gerab Baggio declarou que “seria desejável, no presente momento, um maior incremento à História Econômica – incluindo, evidentemente, os temas relacionados à integração” (2013, p. 128). Portanto, o pan-americanismo, as iniciativas de integração regional, e a história das relações internacionais americanas, são virtualmente ausentes do debate historiográfico brasileiro.

Para além deste contexto historiográfico, o tema insere-se na intersecção entre dois campos teóricos da História. A História Política e a História Diplomática representaram o epicentro da principal crise vivida pela disciplina de História no início do século XX, sob a principal acusação de atuar na promoção do Estado, dos feitos dos grandes homens e com base em fontes oficiais. À época, especialmente no interior da historiografia francesa, debateu-se amplamente as possibilidades de renovar as práticas do historiador, o que implicou em relegar a política a um segundo plano e proceder a análises sociais e econômicas da história. Nesta tradição, a dimensão política foi relevada a segundo plano e teve um impulso

---

⁶ Para estatísticas complementares ver Beired (2005) e o Dossiê Especial 20 anos da ANPHLAC (REVISTA ELETRÔNICA..., 2013), especialmente o artigo “A pesquisa de História da América no Brasil durante as últimas décadas”, (BEIRED, 2013, p. 50-72).

renovador somente a partir da década de 1970. Desde então, passou a contar com novos objetos e novas abordagens, sobretudo a partir dos processos interdisciplinares e de longa duração que evidenciaram o diálogo com as Relações Internacionais, a Ciência Política, a Sociologia, a Linguística e a Antropologia. São exemplos de resultados desta tendência as pesquisas históricas sobre as eleições, o Estado, o poder, a política externa, a diplomacia, a opinião pública, as guerras, os intelectuais, etc. (JULLIARD, 1988; FERREIRA, 1992; FALCON, 1997; REMOND, 2003; CARDOSO, 2011).

Ao contrário da História Política, a História Diplomática não conseguiu se reafirmar no meio acadêmico e passou a ser associada à disciplina de História das Relações Internacionais (SANTOS, 2005, p. 15; STEINER, 1997, p. 531-2). Sob esta roupagem, tornou-se mais abrangente, mais complexa e definitivamente contrária à apologia dos grandes homens de Estado ou dos atos dos governos e dos Estados.⁷ Mesmo considerando os limites da área – que analisaremos a seguir – tal qual a História Política, a interdisciplinaridade tem dado importante fôlego para a História Diplomática que tem dialogado principalmente com o campo da História das Ideias, da História Global, História Transnacional e História Cultural. (ZEILER, 2009, p. 1071).

A nova abordagem da História Diplomática foi analisada por Thomas Zeiler, que recuperou um debate da década de 1980 no interior da historiografia norte-americana, segundo o qual o campo da História Diplomática havia se tornado tão irrelevante quanto o Estado para os estudos históricos. O debate, em última instância, representava certas mudanças de percurso no *mainstream* dos historiadores, que passaram a interessar-se por temas essencialmente ligados à mentalidades, cultura e identidade. No entanto, no entender do autor, nos últimos anos a História Diplomática teria deixado o status de renegada em nome da cooperação com outros campos da História. Para este processo, contribuiu tanto o esforço transnacional da historiografia norte-americana,⁸ quanto a persistente e significativa presença do Estado nas relações internacionais contemporâneas (ZEILER, 2009, p. 1055).

Feitas estas ponderações, destacamos que o objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação da diplomacia dos Estados Unidos e da diplomacia do Brasil em relação às demandas latino-americanas e aos conceitos de América do Sul e América Latina nas relações

---

⁷ Segundo Santos (2005, p. 18), a transição de História Diplomática para História das Relações Internacionais institucionalizou-se a partir de Pierre Renouvin (RENOUVIN; DUROSELLE, 1967).

⁸ Os historiadores norte-americanos colocaram em marcha um processo de autocritica a debater principalmente o excesso de nacionalismo na produção acadêmica. Mais do que a historiografia romper a fronteira das relações norte-sul, a proposta seria dar atenção também a uma história dos Estados Unidos vista de fora, de modo que transnacionalizar equivaleria a desnacionalizar (THALEN, 1992; BENDER, 2003; TRILLO, 2001), o que, a propósito, segundo Trillo, levaria a cabo as proposições de Herbert Eugene Bolton (1933).

internacionais americanas. Para tanto, procuramos identificar o que denominamos demandas latino-americanas que receberam destaque na correspondência diplomática e nos demais documentos do Departamento de Estado e do Itamaraty, verificar o posicionamento dos Estados Unidos e do Brasil e, por fim, qualificar a existência de cooperação entre ambos os Estados em relação às demandas identificadas.

Tendo em vista que analisaremos a atuação da diplomacia americana e brasileira, alguns pressupostos metodológicos foram importantes para que evitássemos equívocos na análise das fontes primárias – produzidas pelo Departamento de Estado e pelo Itamaraty, respectivamente. Neste sentido, com a análise proposta por Marc Trachtenberg (2006, p. 147-159), destacamos três ressalvas. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente a previsibilidade das limitações impostas pelas fontes diplomáticas: são incompletas, distorcidas e com boa chance de conter determinadas omissões. No entanto, este argumento não invalida o fato de que dificilmente o pesquisador estará diante de meras fabricações ou falsificações e, portanto, as fontes diplomáticas seguem úteis para revelar indícios, práticas e políticas internacionais – desde que contextualizadas. Outra ressalva é com relação à acusação de que a pesquisa com estas fontes poderia contribuir para a mera reprodução do discurso oficial. A fim de evitar esta armadilha, Trachtenberg sugere que o universo da pesquisa atribua maior importância para a correspondência diplomática ao invés dos documentos e discursos previamente elaborados que, em geral, respondem a aspectos da política interna ou externa de um governo. A terceira ponderação reforça uma recomendação antiga entre historiadores diplomáticos, segundo a qual a irracionalidade do processamento dos arquivos documentais impõe como requisito a pesquisa em mais de um acervo. Para além das perspectivas diferentes, as falhas, incoerências e incompletudes de um acervo podem ser complementadas por descoberta de documentos no acervo do outro país envolvido.⁹

Assim, considerando os limites e possibilidades, da leitura das fontes primárias identificamos e analisamos as principais demandas da América Latina no movimento pan-americano. No *National Archives* e no Arquivo Histórico do Itamaraty (instituições que guardam os acervos da diplomacia americana e brasileira, respectivamente), consultamos os papéis produzidos por ambas as diplomacias em torno da Sétima Conferência (1933), da Oitava Conferência (1938), da I, II e III Reuniões de Consulta (1939, 1940 e 1942), da Nona

---

⁹ Em termos práticos, para o trabalho com as fontes diplomáticas Trachtenberg recomendou, ainda, uma metodologia que pode ser sintetizada em três estágios. No primeiro, coincidente com os estágios iniciais da pesquisa, deve-se analisar as fontes documentais publicadas. No nosso caso, analisamos as compilações do Foreign Relations of United States correspondentes aos eventos pesquisados. Em outro nível, deve-se identificar consultar as coleções nas quais encontram-se os acervos. O último estágio é o da pesquisa propriamente dita (2006, p. 163-165).

Conferência (1948), da IV Reunião de Consulta (1951) e da Décima Conferência (1954). Os resultados apresentamos a seguir nos três capítulos que compõem esta tese.

O capítulo 2 – *Relações hemisféricas* – tem como objetivo apresentar um panorama das relações internacionais entre os Estados americanos, sempre que possível destacando as relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Inicialmente faremos uma breve revisão acerca do imperialismo dos Estados Unidos em relação à América Latina entre as décadas de 1880 de 1920. Na sequência, analisaremos uma década (1923-1933) caracterizada por diversas crises nas relações internacionais americanas, dentre as quais uma dúvida que pairava sobre a sociedade americana, em geral, e sobre o Departamento de Estado, em particular, a respeito da homogeneidade da América Latina. As intervenções militares e a apropriação da ideia da existência de uma América do Sul (distinta da América Latina), serão elementos indispensáveis para a compreensão da Política da Boa Vizinhança e das relações hemisféricas de 1933 à 1945. Neste capítulo, analisaremos ainda as diretrizes da nova política hemisférica no contexto da Doutrina de contenção ao comunismo do final da década de 1940 e início da década de 1950.

As fontes primárias serão analisadas nos três capítulos seguintes que objetivam analisar a atuação do Departamento de Estado e do Itamaraty, bem como qualificar a cooperação entre ambas as diplomacias em relação às demandas latino-americanas. No capítulo 3 – *A evidência da América do Sul* – analisaremos como a América do Sul tornou-se evidente na documentação consultada e produzida em torno da Sétima e da Oitava Conferência Pan-Americana, realizadas em Montevideu (1933) e em Lima (1938), respectivamente. Sob o contexto da Segunda Guerra Mundial e da ameaça nazifascista, a subdivisão do Hemisfério Ocidental com a América do Sul em destaque atingiu seu auge com a I, II e III Reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores americanos, ocorridas respectivamente no Panamá (1939), em Havana (1940) e no Rio de Janeiro (1942). Esta proposição será analisada em perspectiva comparada com a primeira conferência pan-americana do pós-Guerra (Nona Conferência, Bogotá, 1948). Neste sentido, o capítulo 4 – *Da América do Sul à Latin America* – objetivará analisar como operou a transição da utilização do conceito de América do Sul para o conceito de América Latina nas relações internacionais americanas.

O capítulo 5 – *A emergência da América Latina* – para além de destacar as demandas latino-americanas e qualificar a cooperação entre Estados Unidos e Brasil, terá o objetivo de destacar como ocorreu a emergência do novo conceito geopolítico nas relações hemisféricas. Desde uma visão de que todos os demais Estados americanos são parte de um único grupo

chamado América Latina, analisaremos a atuação da diplomacia brasileira e americana nos últimos anos do movimento pan-americano.

2 RELAÇÕES INTERNACIONAIS AMERICANAS

O Brasil, com uma população acima dos 40 milhões, é o segundo poder nas Américas.

Herbert Eugene Bolton, historiador, abril de 1933¹⁰

Deve-se ter em mente que há uma grande diferença entre a concepção deste governo [Estados Unidos] e de outras potências de primeira classe, incluindo Grã-Bretanha, França, Itália e Japão, e a de países da América Latina e certas potências europeias pequenas.

Cordell Hull, Secretário de Estado, novembro de 1933¹¹

Desde perspectivas diferentes – Bolton um acadêmico e Hull um político –, as sentenças sugerem diversas problemáticas contemporâneas àquele ano de 1933. Particularmente, importa-nos destacar a suposta hierarquia nas relações internacionais americanas: os Estados Unidos seriam o primeiro e o Brasil o segundo poder nas Américas? Sem a pretensão de buscar uma resposta exata ou binária (sim/não), a problemática norteará nossa análise neste capítulo.

Para um panorama das relações internacionais americanas, destacamos inicialmente uma referência ao conjunto das Américas, contida na epígrafe de Herbert Eugene Bolton, mas que remete ao contexto das primeiras diretrizes da política externa dos Estados Unidos em relação ao Novo Mundo independente. O termo hemisfério ocidental, ou simplesmente hemisfério, é frequentemente utilizado e certamente representa a forma mais comum de se referir ao conjunto das Américas desde os Estados Unidos.

Em uma carta datada de outubro de 1808, o então Presidente dos Estados Unidos, a respeito dos movimentos de independência no México e em Cuba, escreveu: “Consideramos os interesses deles [México e Cuba] e os nossos como os mesmos, e o objeto de ambos deve

¹⁰ Texto original: “Brazil, with a population of over forty millions, is the second power in America.” (BOLTON, 1933, p. 470).

¹¹ Instruções to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay. Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “It should be borne in mind that there is a vast difference between the conception of this Government and that of other first-class Powers, including Great Britain, France Germany, Italy and Japan, and that of Latin American countries and certain small European Powers.”

ser excluir toda influência europeia deste hemisfério”.¹² A afirmação de Jefferson sintetiza o conceito que ganharia cada vez mais força no âmbito do Departamento de Estado e das relações entre os Estados Unidos e as futuras repúblicas americanas. Em suma, trata-se da proposição de que os povos deste hemisfério mantêm entre si um relacionamento especial mútuo e que os mantêm à parte do resto do mundo, especialmente do mundo europeu (WHITAKER, 1954, p. 1).

Os conceitos geopolíticos elaborados, apropriados, e ressignificados pelas grandes potências moldam as relações internacionais. Neste sentido, a proposição de Jefferson seria apenas uma noção geográfica genérica não fosse sua conversão em uma diretriz da política externa dos Estados Unidos em relação aos futuros Estados americanos. Esta pesquisa dedica-se à análise das relações internacionais americanas do período compreendido entre 1933 e 1954, durante o qual destacaram-se duas interpretações geopolíticas elaboradas pelos Estados Unidos e determinantes para as relações hemisféricas. A primeira interpretação, em vigência de 1933 a 1942, propunha que o conjunto das Américas era formado pelos Estados Unidos, por Estados da América Central e por Estados da América do Sul. Após este período, uma nova interpretação sugeriu que as relações hemisféricas eram constituídas, por um lado, pelos Estados Unidos e, por outro, pela América Latina – denominação atribuída ao coletivo dos demais Estados americanos.¹³ Ambas as interpretações dominaram a dinâmica das relações interamericanas e nosso estudo versa sobre o posicionamento dos Estados Unidos e do Brasil em relação aos conceitos de América do Sul e América Latina.

Para os fins deste trabalho, consideramos que o conceito de hemisfério ocidental não pode ser caracterizado somente quanto a sua abrangência geográfica. Trata-se, fundamentalmente, de uma construção ideológica e está diretamente associada à política externa dos Estados Unidos em relação ao Novo Mundo independente. Naquele contexto, quando sob a presidência de James Monroe, a Inglaterra propôs uma declaração conjunta contra a ingerência das potências europeias nas ex-colônias. O Secretário de Estado John Quincy Adams articulou a formulação de uma declaração unilateral, proferida pelo Presidente em sua mensagem ao Congresso referente ao ano de 1823. Para além das implicações que o gesto pudesse causar, sob o slogan de *América para os Americanos*, reafirmou-se o caráter de segurança continental patrocinada pelos Estados Unidos (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 14).

¹² Texto original: “We consider their [Mexican and Cuban] interests and ours as the same, and that the object of both must be to exclude all European influence from this hemisphere” (apud WHITAKER, 1954, p. 28).

¹³ A ideia de América Latina é posterior, sendo comumente atribuída a uma formulação inicial francesa – Michel de Chevalier, 1836 (PRADO; PELEGRINO, 2014). Inicialmente era sinônimo de América Espanhola (BETHELL, 2009). Para um balanço sobre o conceito ver também *Sobre el origen y difusión del nombre “América Latina”* (QUIJADA, 1998).

A este respeito, na academia norte-americana repetidas análises reforçam a abrangência continental da Doutrina Monroe.¹⁴ Para Jay Sexton (2010, p. 10), tanto os autores quanto os apoiadores da Doutrina tiveram como premissa o fato de que apenas o controle de todo o hemisfério ocidental possibilitaria aos Estados Unidos substituir os Impérios do Velho Mundo. O escopo da Doutrina ao continente americano como um todo também é compartilhada por Sidney Lens e Howard Zinn (LENS; ZINN, 2003, p. 98), que consideraram que mesmo não se tratando de uma lei doméstica nem de um tratado internacional, a declaração tornava claro o princípio de que os Estados Unidos não tolerariam certas ações dos Estados europeus no hemisfério. Portanto, o objetivo de afastar os europeus dos assuntos continentais levou às primeiras iniciativas de relações internacionais americanas.

Após os processos de independências, e enquanto as identidades nacionais latino-americanas eram forjadas, destacou-se a preocupação de Simón Bolívar com a necessidade de se construir uma Confederação de Estados que agrupasse o maior número possível de ex-colônias espanholas. No início do século XIX, as relações internacionais americanas foram marcadas pela convocatória do Congresso Anfictiônico do Panamá (1826) que, dentre outras premissas, visava o fortalecimento da América Espanhola especialmente frente à Santa Aliança, aos Estados Unidos e ao Império do Brasil. Outros Congressos Americanos foram promovidos nesta linha sucessória: em Lima (1847), em Santiago (1856), novamente em Lima (1864) e em Caracas por ocasião da comemoração do centenário do nascimento de Bolívar (1883). Todos estes congressos interamericanos tiveram em comum a ausência tanto dos Estados Unidos quanto do Brasil (MORGENFELD, 2011; BETHELL, 2013, p. 1).

Ao final do século XIX, uma mais ampla iniciativa de relações internacionais entre os Estados foi americana proposta pelos Estados Unidos, inicialmente defendida pelo então Secretário de Estado James Blaine.¹⁵ Esta iniciativa norte-americana é denominada pan-americanismo e a propósito de seu surgimento é possível encontrar certo consenso na historiografia:

---

¹⁴ Em trabalho recente, Carlos Gustavo Poggio Teixeira (2014), questiona esta abrangência em artigo intitulado *Uma política para o continente - reinterpretando a Doutrina Monroe*.

¹⁵ James Blaine foi Secretário de Estado por duas vezes: de março à dezembro de 1881, quando sua primeira iniciativa de convocar uma conferência pan-americana não avançou; e de abril de 1889 à junho de 1892 (HEALY, 2001).

O termo pan-americanismo – aparentado com pan-eslavismo, pan-germanismo e pan-helenismo – foi usado pela primeira vez, ao que parece, em 1890 pelo *New York Evening Post*, quando o jornal cobria a primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos. Era uma extensão da ideia de Hemisfério Ocidental de Thomas Jefferson, Henry Clay e outros no começo do século. As Américas e a Europa, o Novo e o Velho Mundo eram distintos. E havia um relacionamento especial entre os povos e os governos do Hemisfério Ocidental (BETHEL, 2013, p. 1).

O significado político do pan-americanismo, contudo, é menos consensual. Para além das relações internacionais americanas, o pan-americanismo mostrou-se um fenômeno de múltiplas aplicações e ampla capacidade de informar e influenciar acontecimentos em âmbito continental. Na historiografia, excetuadas as análises que simplificam o pan-americanismo e o compreendem como mero sinônimo ou complemento da política externa dos Estados em relação à América Latina,¹⁶ é possível encontrar diversas análises do fenômeno como identidade cultural, como ideologia política e como prática política.

Foi-nos particularmente útil a compreensão de Carlos Marichal (2002, p. 18), para o qual o pan-americanismo foi um dos fenômenos mais significativos de integração regional e constituinte de um dos grandes eixos da história das relações internacionais americanas. Em outro contexto historiográfico, Gerson Moura definiu o pan-americanismo como uma ideologia política com força suficiente para sobrepor à ideologia nazifascista (1980, p. 142). Neste sentido, ainda de acordo com Moura, duas ofensivas da política externa dos Estados Unidos em relação à América Latina foram postas em marcha: uma ideológica (pan-americanismo) e outra econômica (acordos de cooperação). Deste modo, a ideologia política do pan-americanismo na época da Segunda Guerra Mundial se apresentava como “política natural” no entender dos círculos governantes e as classes dominantes da América Latina (MOURA, 1980, p. 170).

Ao propor a análise do pan-americanismo como algo que saiu do mero exercício do imperialismo americano na América Latina,¹⁷ para um espaço de negociação, de convivência e de convencimento, Norberto Ferreras (2013, p. 161) forneceu uma definição que, a nosso ver, se enquadra melhor no escopo de nossa pesquisa. Trata-se de uma visão do pan-americanismo não como uma ideia, uma teoria, uma identidade ou uma ideologia política, mas sim como uma prática política “posta em prática de forma imperfeita, negociada e com

¹⁶ Para exemplo desta tendência, ver *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios* (SALAZAR; LORENZO, 2008, P. 67).

¹⁷ Conforme analisaremos no capítulo As relações hemisféricas, o imperialismo dos Estados Unidos consistiu na imposição da vontade dos norte-americanos na América Central e Caribe, por meio da utilização de intervenções militares ou pressões e interferências econômicas. Sobre o tema na historiografia, ver *Discussions of US Imperialism in Latin America and Pacific Historical Writing* (ELMING, 2011).

grande dificuldade devido à desconfiança” da América Latina em relação aos Estados Unidos, e vice-versa (FERRERAS, 2012, p. 7).

Para os fins deste trabalho, quando nos referimos ao movimento pan-americano, ou ao pan-americanismo, compreendemos o conceito enquanto um movimento político-diplomático de integração política continental liderado pelos Estados Unidos, que tomou forma sob o sistema interamericano. O sistema baseava-se no modelo de diplomacia de conferências, sobre a qual ocorreram, dentre outros eventos, as dez edições das Conferências Internacionais Americanas – frequentemente nomeadas como Conferências Pan-Americanas – e as quatro edições das Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos. Criado em 1889, por ocasião da celebração da I Conferência em Washington, o sistema encerrou sua fase de associação ao pan-americanismo em 1954, quando todas as repúblicas americanas ratificaram a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA).¹⁸

Para além do vínculo do pan-americanismo aos norte-americanos, existe na historiografia uma controvérsia que nos remete às origens do regionalismo nas Américas. Em razão da antecedência à proposta norte-americana, existe uma tendência de atribuir a origem do regionalismo e do próprio pan-americanismo à proposta bolivariana de convocatória para o Congresso Anfictiônico do Panamá. Para os defensores desta assertiva, o convite norte-americano para a I Conferência Internacional Americana (Washington, 1889) é considerado uma apropriação e reutilização das ideias de Bolívar em relação à unidade dos Estados americanos.¹⁹ Outra vertente compreende que o espaço político e geográfico ao qual Bolívar se referia estava circunscrito à países de cultura hispânica, excetuando-se dele tanto os Estados Unidos quanto o Brasil.²⁰ Sobre esta controvérsia, inserimo-nos na vertente que entende o pan-americanismo como desenvolvimento e prática política da ideia de hemisfério ocidental, de modo que não o reconhecemos como invenção bolivariana nem o Sistema Interamericano como o desenvolvimento dos ideais bolivarianos apropriados pelos Estados Unidos.

¹⁸ Em 1954, Uruguai foi o último país a ratificar a Carta aprovada na Nona Conferência (1948).

¹⁹ Nesta tendência se inscrevem os trabalhos de Joseph Byrne Lockey (1920); Arthur Whitaker (1954); Francisco Cuevas Cancino (1955); e José Caicedo Castilla (1961).

²⁰ Esta leitura é encontrada em *Bolivarianismo e Monroísmo: temas iberoamericanos* (VASCONCELOS, 1937); *De Bolívar a Dulles: el panamericanismo, doctrina y práctica imperialista* (MARTÍNEZ, 1959); *Estados Unidos y América Latina* (CASTRO, 1968); e *The Inter-American System* (CONNELL-SMITH, 1966). Pontualmente ajudou-nos em nosso posicionamento a argumentação de Gordon Connell-Smith, para o qual enquanto Bolívar desejava um agrupamento de países hispano-americanos, o Sistema Interamericano e o pan-americanismo propõem o agrupamento de todos os Estados americanos (1966, p. 37).

Considerados estes pressupostos, pondera-se que no início do século XX as relações internacionais americanas possuíam uma instituição erguida sob o modelo de diplomacias de conferências e liderada pelos Estados Unidos. A respeito da gerência das propostas, encaminhamentos e implementações das decisões de âmbito regional, é importante destacar que os delegados dos países americanos presentes na I Conferência Pan-Americana aprovaram a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas. Para administrar a instituição, criou-se um secretariado permanente chamado Bureau Comercial das Repúblicas Americanas, previsto para funcionar por dez anos sob a direção geral de um cidadão norte-americano, com funcionários e instalações junto ao Departamento de Estado. Em reforma administrativa de 1896, o Bureau passou a ser gerido por uma Comissão Executiva Permanente, tendo o Secretário de Estado como seu presidente permanente, e cinco representantes das demais repúblicas americanas como membros. Esta condição foi revista em 1899, quando todos os representantes diplomáticos das repúblicas americanas creditados em Washington passaram a ser membros e a Comissão passou a ser chamada de Junta Governativa. Na Segunda Conferência Internacional Americana (México, 1902), o Bureau foi rebatizado como Bureau Internacional das Repúblicas Americanas, sendo que a Junta Governativa seguiu o mesmo padrão de presidência permanente dos Estados Unidos, tendo os demais países como membros. Em 1910, ocorreu a Quarta Conferência (Argentina), ocasião na qual a União foi rebatizada e passou a chamar-se União das Repúblicas Americanas, sendo que o Bureau, seu secretariado, passou a chamar-se União Pan-Americana (BOERSNER, 1996; SCHOULTZ, 2000; BETHELL, 2013). A próxima mudança administrativa viria somente em 1948, quando a União das Repúblicas Americanas passou a ser a OEA, e a União Pan-Americana (UPA) transformou-se em sua Secretaria Geral. É importante ressaltar que desde 1889, apesar da política expansionista norte-americana nos antigos territórios coloniais espanhóis, com algumas exceções, registrou-se a presença de todos os Estados americanos nas dez edições das Conferências Internacionais Americanas.

É possível classificar a historiografia que analisa as Conferências Pan-Americanas em dois grupos. O primeiro é composto pela produção especializada e inaugurada a partir da criação e em torno da União Pan-Americana (1910). Esta produção, considerada “ampla e antiquada” (MARICHAL, 2002, p. 20), foi elaborada principalmente a partir de documentos oficiais (predominantemente atas de reuniões, comissões e plenárias) e visava informar o

entorno do próprio sistema interamericano.²¹ Estão inscritos nesta perspectiva: *Pan-Americanism: its beginnings* (LOCKEY, 1920); *El panamericanismo y la opinión europea* (FERRARA, 1930); *Evolución del Panamericanismo* (GIL, 1933); *Panamericanismo* (GALLARDO NIETO, 1941); *Pan American Progress* (GREEN, 1942); *El interamericanismo en marcha. De Bolívar y Monroe al rooseveltianismo* (SANSÓN-TERÁN, 1949); *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas (1826-1954)* (CANCINO, 1955); e *El Panamericanismo* (CASTILLA, 1961).

O outro grupo de trabalhos em torno das conferências é composto por uma bibliografia mais recente e que privilegia o pan-americanismo à luz dos projetos contemporâneos de integração regional nas Américas, cujo maior exemplo foi a tentativa de construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Insere-se nesta perspectiva o trabalho já mencionado de Carlos Marichal (2002), com o qual compartilhamos a compreensão de que o estágio de integração americana no início do século XXI está diretamente associado ao conjunto das Conferências realizadas desde 1889.²² Também se inscrevem nesta perspectiva: *Opening America's market: U.S. foreign trade policy since 1776* (EKLES, 1995); *Voces de alerta contra la Conferencia Panamericana de 1889* (BULCOURF, 1999); *De Chapultepec a la OEA: apogeo y crisis del panamericanismo* (GARCÍA, 2001); *La Guerra de los congresos: el Pan-Hispanismo contra el Panamericanismo* (HEREDIA, 2007); *Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)* (MORGENFELD, 2011); *Contending hemispheric narratives in the Organization of American States, 1941-1982* (KREPP, 2013); e *International law and pan-Americanism in the Americas, 1890-1942* (SCARFI, 2014).²³

Junto a esta perspectiva contemporânea encontra-se a única contribuição da historiografia brasileira: *As Conferências Pan-Americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem* (DULCI, 2013). Seguindo a trilha indicada por Maria Lígia Prado quando sugeriu a necessidade de aprofundar os estudos sobre as identidades contrastantes do

²¹ Figurava entre os objetivos da organização: estimular pesquisas relacionadas ao continente americano, dar suporte a estudos sobre as Conferências, organiza-las e contribuir para a manutenção de uma biblioteca continental (DULCI, 2013).

²² Ver também: *Da Pax Britânica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas* (BUENO, 1997); e *Pan-americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas* (BUENO, 2004).

²³ Na Universidade de São Paulo, três dissertações de mestrado foram defendidas nos últimos anos sobre o pan-americanismo. Tratam-se das pesquisas de Tereza Spyer Dulci, já mencionada e originalmente defendida em 2008 (DULCI, 2013); Edgardo Alfredo Loguerio (2008), sob o título *Pan-americanismo versus Latino-americanismo. Orígens de um debate, na virada dos séculos XIX – XX*; e Flávia Maria Ré (2011), sob o título *A distância entre as Américas: uma leitura do Pan-americanismo nas primeiras décadas republicanas no Brasil (1889-1912)*. Sobre a associação do pan-americanismo com a globalização ver também *Neoliberalism and Neopanamericanism* (PREVOST; CAMPOS, 2002).

latino-americanismo e do pan-americanismo (PRADO, 2000), a pesquisa objetivou compreender as construções identitárias e suas influências da Primeira à Sexta Conferência Pan-Americana. Particularmente, podemos distinguir nossa pesquisa deste trabalho em três aspectos principais: não pretendemos assinalar prioritariamente a posição do Brasil na América Latina;²⁴ não temos como pressuposto a análise das identidades; e ampliamos o universo da análise diplomática para fontes primárias que não se limitam apenas ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o Itamaraty.

Para as Conferências Internacionais Americanas, em última instância, convergia o mais alto nível do relacionamento político internacional entre os Estados americanos. No âmbito desta organização multilateral, os interesses nacionais das então vinte repúblicas americanas, de certa maneira deveriam ser representados e, na medida do possível, harmonizados quando se tratasse de um tema de interesse coletivo. Evidentemente tratava-se de um desafio que esbarrava em um problema estruturante: como definir e harmonizar os temas de interesse comum de Estados diversos, como a Guatemala a Argentina e os Estados Unidos. Ademais, o peso de cada Estado nas relações hemisféricas pode ser ilustrado pela força dos Estados Unidos e na incoerência entre seu discurso de união pan-americana e a prática de intervenções militares na América Central.²⁵

Para subsidiar nossa análise da diplomacia do Brasil e dos Estados Unidos em relação às demandas latino-americanas no movimento pan-americano, revisaremos a seguir quatro tópicos realçados na historiografia das relações interamericanas. Os dois primeiros equivalem ao período no qual as relações hemisféricas foram embaladas pelo ideal do pan-americanismo que contrastava com a política intervencionista dos Estados Unidos. Tratam-se, respectivamente, de um período caracterizado pelo imperialismo americano na América Latina, localizado entre o final do século XIX e início do XX; e, a partir da década de 1920 a 1933, caracterizado pelo que denominamos de crise de interpretação diplomática americana sobre a diferença entre certos Estados no subcontinente, combinada ao final da década com a

---

²⁴ Na historiografia brasileira das Américas, nota-se também o centralismo das análises em torno da nação brasileira, sobretudo com um esforço de destacar o Brasil dos demais países da América Latina. Neste sentido, a preocupação com a melhor compreensão do lugar do Brasil na América Latina levou as principais historiadoras da América no Brasil a escrever sobre o tema: Janice Theodoro (1997), *América Latina: a visão espetacular*, Maria Helena Capelato (2000), *O gigante brasileiro na América Latina* e Maria Lígia Prado (2001), *O Brasil e a distante América do Sul*. O ponto de convergência destes textos indica que o historiador brasileiro parece ser chamado a explicar uma versão do dilema brasileiro de Hamlet. Para o Brasil, ser ou não ser latino-americano: eis a questão.

²⁵ Em diversos documentos consultados surge a informação de que os Estados Unidos são o principal financiador do Sistema Interamericano, sendo a questão explicitamente tratada na Décima Conferência quando os Estados Unidos declaram arcar com 66% do orçamento do Sistema, motivo pelo qual não caberia a reivindicação de alguns países para que a anuidade fosse quitada em moeda local e não em dólares americanos. Telegram s/n, 5/2/1954, Record group 43, entry 749, NARA.

crise econômica mundial. O terceiro tópico diz respeito a política da Boa Vizinhança (1933-1945), durante o qual o pan-americanismo teve seu primeiro problema ideológico a tratar no escopo hemisférico: o nazi-fascismo. No quarto tópico, analisaremos o ingresso comunismo na agenda pan-americana e o desenho da política hemisférica de contenção ao comunismo (1945-1954).

2.1 Imperialismo e percepção hemisférica

Ressaltamos na introdução que a ideia de Hemisfério Ocidental, mais do que uma representação geográfica, está diretamente associada a política externa dos Estados Unidos em relação ao sul do Rio Grande a partir do início do século XIX. Autores como Smith (1991), preferem iniciar o debate acerca das relações interamericanas no final do século XVIII. No entanto, para nossa análise, importa especialmente um período posterior, que se situa entre 1880 e 1920. O imperialismo americano em relação à América Latina, encontra paralelo nas análises sobre o fenômeno em geral. Eric Hobsbawm (2011), por exemplo, denominou os anos compreendidos entre 1875 e 1914 como a Era dos Impérios. Nas palavras do autor, países “avançados” tenderiam a dominar “atrasados” num mundo dominado por impérios e caracterizado economicamente pela hegemonia do capital financeiro. Naquele contexto, novos centros – Alemanha, Itália e Japão – emergiam como potenciais concorrentes dos Estados Unidos na busca por mercados e matérias primas na América Latina (BOERSNER, 1996, p. 137).

Ainda no século XIX, após a vitória na guerra contra a Espanha (1898), os Estados Unidos passaram a perseguir seus objetivos nacionais no exterior por meio do padrão imperialista de intervenções armadas, especialmente na América Central e no Caribe.²⁶ Com as devidas características gerais que trataremos a seguir, no início do século XX, as administrações de Theodore Roosevelt (1901-1909), William Howard Taft (1909-1913) e Woodrow Wilson (1913-1921), seguiram o padrão imperialista na política hemisférica, demonstrado sobretudo pelas frequentes intervenções militares.

Em geral, de 1898 à 1918 houve uma alteração importante na política externa dos Estados Unidos em relação ao período anterior inaugurado com o advento da independência. Apesar de manter certas formulações como as de liberdade de ação e de não estabelecer

---

²⁶ Desde a independência até 1933, os Estados Unidos acumulava 161 intervenções em todo o mundo, dentre as quais quase a metade (48%) ocorreu na América Latina e Caribe (GRIMMETT, 2012).

relacionamento fixo com outras nações, os Estados Unidos compreenderam-se como grande nação a perseguir objetivos nacionais sem preocupações no campo do desenvolvimento do sistema internacional (PECEQUILO, 2011, p. 92). A administração Roosevelt foi particularmente útil nesta construção, de modo que o então presidente é lembrado na historiografia como o primeiro, seguido por seus sucessores mencionados, a compreender o lugar ocupado pelos Estados Unidos como maior poder do mundo (ZAKARIA, 1998, p. 180; KISSINGER, 1994, p. 38; LIPPMAN, 1943, p. 22).

Em termos de ordem mundial é importante destacar que as relações internacionais durante a Era dos Impérios, em geral, organizavam-se em torno dos respectivos impérios e suas esferas de influência. Nas palavras de Smith (1991, p. 6-7), o imperialismo americano insere-se neste contexto e é definido pela lógica da balança de poder e competição multinacional. Neste sentido, desde o seu lugar geopolítico, a prática do poder hegemônico norte-americano foi simbolizada no Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe.²⁷ Metaforizado pela expressão *Big Stick Policy* (Política do Grande Porrete), a política hemisférica de Roosevelt foi assim sintetizada na mensagem anual do Presidente ao Congresso:

Não é verdade que os Estados Unidos sentem qualquer fome de terra. (...) Tudo o que este país deseja é ver os países vizinhos estáveis, ordeiros e prósperos. Qualquer país cujo povo se conduza bem pode contar com nossa amizade sincera. (...) [Mas] Irregularidades crônicas, ou uma incapacidade que resulte num afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada, podem em última instância exigir, na América como em outro lugar, intervenção por alguma nação civilizada, e no Hemisfério Ocidental a adesão dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçar os Estados Unidos, ainda que com relutância, em casos flagrantes de tais irregularidades ou incapacidade, ao exercício de um poder de polícia internacional (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 97).²⁸

No contexto do imperialismo americano, a declaração expressou a síntese da crise da dívida da Venezuela com Inglaterra, Alemanha e Itália que, por falta de pagamento, em 1902

²⁷ A Doutrina Monroe sofreu diversas reinterpretações ao longo do século XIX, com destaque para os Corolários Clay (1825), Polk (1845), Grant (1871) e Olney (1895). Para acesso aos documentos que originaram as reinterpretações ver: *Latin America and the United States: a Documentary History* (HOLDEN; ZOLOV, 2011).

²⁸ Texto original: "Is not true that the United States feels any land hunger. (...) All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. (...) Chronic wrong-doing, or impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power."

bloquearam e bombardearam os portos venezuelanos.²⁹ A reivindicação da Doutrina Monroe combinada com a interpretação de que um país não poderia agredir outro por conta de dívida,³⁰ foi descartada e restou claro para o Governo dos Estados Unidos que países devedores poderiam abrir precedente para uma invasão europeia e, eventualmente, até mesmo para criação de protetorados nas Américas. Para evitar, seria necessário uma postura preventiva dos Estados Unidos que foi traduzida em intervenção armada “preventiva” para instauração de governos “confiáveis”.

O conceito de medida preventiva de Roosevelt, formalmente inaugurado com a ocupação militar da República Dominicana em 1905, contribuiu não somente para resguardar e garantir os pagamentos aos credores europeus, como essencialmente para que empresas americanas (especialmente bancos) tornassem, em médio prazo, os principais investidores na América Latina. Neste sentido, é ilustrativo o quadro apresentado por Norman Bailey (1967, p. 50) com o qual conclui-se que de 1897 à 1930 o investimento privado americano cresceu pouco mais de 17 vezes, enquanto que o inglês cresceu apenas 2 vezes. Ademais, no início da década de 1930, os Estados Unidos já eram o principal investidor financeiro na América Latina (SMITH, 2001).

Contudo, o auge dos investimentos financeiros foram atingidos com a autodenominada *Diplomacia do Dólar*, em execução sob a presidência de Taft (1909-1913). De acordo com Lars Schoultz, a promíscua e sem precedentes relação entre Wall Street e o Departamento de Estado levou o governo a confundir as relações público-privado e até mesmo a torna-la irrelevante. A este respeito:

Cada caso [de investimento americano privado na América Latina] começava com intervenção do governo dos EUA, após a qual os funcionários do governo intermediavam um arranjo financeiro entre o governo latino-americano que havia sofrido a intervenção e o setor privado dos EUA. Que os banqueiros investiam na “isca” latino-americana não pode ser negado, mas a questão crucial não é quem devorava os bens das pequenas nações caribenhas, mas quem estava segurando a “vara de pescar”. A resposta é o Departamento de Estado (SCHOULTZ, 2000, p. 239).

Neste sentido, o então Secretário de Estado, Philander C. Knox, evidenciou que a estratégia de combinar intervenção militar estatal e investimento empresarial privado no Hemisfério

²⁹ A controvérsia foi para o Tribunal de Haia. Esperançosos pela aplicação da Doutrina Monroe a seu favor, os venezuelanos presenciaram o contrário: o país foi submetido a uma resolução favorável às potências europeias e construída com o apoio dos Estados Unidos (BOERSNER, 1996; LORENZO; SALAZAR, 2008, p. 63; PECEQUILO, 2011, p. 90).

³⁰ O uso da força para pagamento de dívidas foi contestado pelo Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Luis Maria Drago, em carta de 1902 ao Governo Theodore Roosevelt (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 84).

Ocidental era a melhor forma do exercício da hegemonia dos Estados Unidos, sob a Doutrina Monroe, que se traduzia em “supervisão benevolente sobre os países da América Latina” (apud SCHOULTZ, 2000, p. 236).

Enquanto Roosevelt está associado ao *Big Stick* e Taft a *Diplomacia do Dólar*, Woodrow Wilson destacou-se por propor em sua campanha à Casa Branca que sua política hemisférica seria oposta, sobretudo à de Taft. Durante aquele ano de 1912, Wilson classificou a Diplomacia do Dólar como “mera exploração comercial e os interesses egoístas de um estreito círculo de financistas estendendo seus empreendimentos aos confins da terra” (apud SCHOULTZ, 2000, p. 251). Contudo, seu governo seria caracterizado pela continuidade na política hemisférica. Mais que isso, administrou o período mais intenso de ocupação militar na América Latina e Caribe.³¹ Para além das permanências, duas variáveis ainda se mostram importantes para nossa análise. A primeira é com relação a retórica de princípios de democracia adicionados à Diplomacia do Dólar. Em convenção comercial na cidade de Mobile, Alabama, o discurso de Wilson, mesmo antes das intervenções de seu governo, indicava que certa tendência moralizante e de “missão democratizadora” dos Estados Unidos não era incompatível com intervenções econômicas ou militares (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 104-106). Em um contexto de maior investimento norte-americano, era preciso também garantir governos “melhores” e que a meta da política externa dos Estados Unidos era “ensinar” as repúblicas americanas a eleger estadistas “razoavelmente decentes”.³²

Outra variável foi destacada por Cristina Pecequillo (2011, p. 92-105), ao comparar as mudanças na política externa dos Estados Unidos, de 1918 a 1921, em relação ao período anterior (1898-1918). Segundo a autora, os primeiros quatro anos pós Primeira Guerra Mundial foram caracterizados pela retomada dos Estados Unidos de sua postura isolacionista e unilateral que havia temporariamente dado sinais de esgotamento por conta do conflito. Contudo, a própria autora reconhece que a “volta à normalidade” corresponde ao entendimento dos Estados Unidos nas relações internacionais gerais, o que não ocorre com as relações hemisféricas.

Portanto, as linhas gerais da política hemisférica de Roosevelt, Taft e Wilson são incompreensíveis fora da lógica dos imperialismos. Nesta lógica, a América Latina foi

³¹ Durante a administração Wilson, intervenções ocorreram na Nicarágua, República Dominicana, Haiti, Cuba, Honduras, Panamá e México (GRIMMET, 2012; LOVEMAN, 2010, p. 200-205). Sobre o assunto ver também o argumento do historiador Samuel Flagg Bemis, para o qual os americanos enquadravam-se em um escopo de “missionários da democracia” que os levava à prática de um “imperialismo protetor” (apud LOVEMAN, 2010, p. 194).

³² As expressões em destaque foram tiradas de memorando de conversação entre Sir William Tyrrell, representante britânico encarregado de reunir-se com Wilson em meados de novembro de 1913 (apud SCHOULTZ, 2000, p. 273).

considerada área de influência dos Estados Unidos e, de acordo com Brian Loveman (2010), tornou-se laboratório para práticas de política externa. Em sua análise, as principais ações externas contemporâneas dos Estados Unidos (dentre as quais a invasão unilateral ao Iraque em 2003), de alguma maneira já haviam sido experimentadas no subcontinente.

Explorada a percepção norte-americana do espaço internacional americano, passemos a análise de como os demais Estados americanos percebiam o hemisfério ocidental. Compreender o tema implica partir de uma divisão geopolítica que pode ser classificada quanto a dois grupos de Estados americanos. Por um lado, o imperialismo norte-americano na América Latina diz respeito à Estados da América Central.³³ Estes Estados não desenvolveram um projeto específico e não tiveram forças suficientes para propor alternativas de poder nas Américas. Engajaram, portanto, nas relações internacionais americanas essencialmente via pan-americanismo. Paradoxalmente, as Conferências Pan-Americanas, inicialmente lugar privilegiado para os temas de interesse pan(norte)-americano, por vezes, e como já observado na introdução, tornaram-se lugar de tensões. A tensão entre os interesses norte-americanos e os interesses dos Estados da América Central, contribuiu em certa medida para o exercício do que Smith (1991, p. 105) chamou de “cultura da resistência antiamericana”.³⁴ Nesta linha, as diversas interferências econômicas, políticas e militares dos Estados Unidos foram amplamente denunciadas no interior do movimento pan-americano. Um exemplo de conflito amplamente debatido no pan-americanismo foi a intervenção na Nicarágua (1927-1934). O debate foi amplo não somente na Sexta Conferência Pan-Americana (Havana, 1928), como também contou com ampla cobertura da imprensa latino-americana (SEBRIAN, 2006).

O segundo grupo de Estados americanos classificados quanto à sua geopolítica é formado por aqueles que estão fisicamente distantes: Brasil, Argentina e Chile – os principais – aos quais se juntam Uruguai, Paraguai e Bolívia. A distinção da América do Sul no contexto hemisférico, fundamental para compreender o contexto do pan-americanismo pós-1933, será retomada no próximo tópico deste capítulo. Por hora, ressaltamos que o conceito de América do Sul presente na documentação diplomática e utilizado neste trabalho possui um escopo limitado aos países mencionados. Diferentemente dos Estados da América Central, as

---

³³ Na documentação diplomática analisada os conceitos geopolíticos foram, por vezes, elásticos. O que denominamos América Central inclui o “sul do Rio grande” que abrange a fronteira espanhola dos Estados Unidos, o Caribe e o sul da América do Sul. Esta interpretação é frequentemente referenciada nas fontes primárias, sendo a Venezuela, o Peru, o Equador e a Colômbia considerados parte da América Central. Para uma análise da problemática ver Maurício Tenório Trillo (2001).

³⁴ Para Demétrio Boersner (1996), de 1898 a 1933 foi o período do auge tanto do imperialismo dos Estados Unidos quanto da resistência da América Latina.

administrações de Roosevelt e Taft, admitiam certa “semente do desenvolvimento e da melhoria no sul da América do Sul” (SCHOULTZ, 2000, p. 235). Em tempos de expansão do capital financeiro, as limitações americanas não tiveram força para barrar o capital europeu na América do Sul, de modo que a região manteve-se no radar dos investidores ingleses, alemães e italianos, o que demandava outra abordagem da parte do Departamento de Estado (SALAZAR; LORENZO, 2008, p. 67-68).

A América do Sul ainda difere-se da América Central quanto à percepção das relações internacionais americanas. Os dois maiores Estados, Brasil e Argentina, adotaram posturas diferentes com relação aos Estados Unidos e ao Hemisfério Ocidental. Importa-nos aproximar da postura brasileira e sua concepção em relação à política hemisférica norte-americana. Durante os quarenta anos que separam a Proclamação da República (1889) da Revolução de 1930, a política externa do Brasil em relação aos Estados Unidos variou do rompimento com o isolamento do período imperial às relações mais distantes no final da Primeira República. Naquele contexto, faz-se imperativo destacar o fator Barão do Rio Branco. Ministro das Relações Exteriores de quatro Presidentes do Brasil,³⁵ Rio Branco é destacado na historiografia por sua política de base realista, pela atuação na consolidação das fronteiras do Brasil, pela proposição de um acordo multilateral na América do Sul – entre Argentina, Brasil e Chile – e pelo alinhamento da política externa do Brasil aos Estados Unidos (BURNS, 1996; SMITH, 1991; CERVO; BUENO, 2012).³⁶

Em síntese, Rio Branco inaugurou na política externa brasileira a tradição de alinhamento pragmático aos Estados Unidos. A aparentemente promissora aproximação com a “república irmã”, com a qual compartilhava o não-hispanismo, foi sintetizada por Bradford Burns (1966) na expressão “aliança não escrita”. Apesar da permanência do alinhamento brasileiro, o pragmatismo não teve continuidade com os próximos ministros que ocuparam o Itamaraty de 1912 até 1930. Joseph Smith (1991), ao classificar as relações diplomáticas entre ambos os países durante a República Velha como uma relação entre “gigantes desiguais”, concluiu que foram permeadas por conflito (1912-1920) e por “desentendimentos e sentimentos machucados” (1921-1928).

---

³⁵ Chamava-se José Maria da Silva Paranhos Junior e esteve à frente do Itamaraty de 3 de dezembro de 1902 a 10 de fevereiro de 1912 (data de seu falecimento), nos governos de Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca, respectivamente. A propósito do tema ver Rio Branco a América do Sul e a Modernização do Brasil (CARDIM, 2002).

³⁶ Além destes trabalhos, existe uma ampla bibliografia produzida pela diplomacia brasileira tanto sobre o Barão do Rio Branco quanto sobre sua preferência pelo escopo sul-americano. Sobre o tema ver: *A identidade nacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, de Celso Lafer (2001), *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*, de Luís Claudio Villafañe Santos (2014), e *Eu sou da América do Sul*, de Antônio José Ferreira Simões (2012).

Publicado durante sua gestão, o Corolário Roosevelt não causou grandes impactos para o Chanceler Rio Branco, de modo que na historiografia há destaque inclusive para sua omissão à novidade anunciada pelo Presidente dos Estados Unidos. Mais que isso, a presença frequente do Embaixador brasileiro no Departamento de Estado e a primeira visita de um Secretário de Estado na América do Sul (Elihu Root, que por ocasião da III Conferência Pan-Americana visitou o Rio de Janeiro em 1906), contribuíam para alimentar na imprensa regional os rumores de que os Estados Unidos delegariam ao Brasil a garantia da aplicação do imperialismo americano na América do Sul (CERVO; BUENO, 2012, p. 198).

Com relação às questões regionais, vale destacar que derivou da compreensão do Barão do Rio Branco em relação as relações internacionais a concepção diplomática baseada no equilíbrio de poderes estendido a América do Sul. Tal equilíbrio estaria representado pela competição do Brasil e da Argentina pela hegemonia sul-americana, sem que isso representasse oposição a concepção norte-americana de Hemisfério Ocidental. Para Moniz Bandeira (2003), esta tendência foi reforçada pela competição por atenção dos Estados Unidos da parte de ambos os países.

A este respeito, outra derivação da concepção de Rio Branco pode ser buscada na emergência de um ensaio de integração sub-regional entre Argentina, Brasil e Chile, proposto no Pacto do ABC. Apesar de sugestiva, a contextualização da proposta indica a inexistência de um projeto hegemônico ou de oposição ao poder norte-americano no hemisfério. Ao contrário de contrabalancear a influência dos Estados Unidos, sobretudo por conta de tratar-se de uma aproximação que não visava economia, comércio ou equivalência militar, o ABC é compreendido pela historiografia como a extensão da política externa brasileira. Tratava-se, portanto, de um projeto de complementariedade à política praticada pela diplomacia americana (RICUPERO, 1995, p. 93; SALAZAR; LORENZO, 2008, p. 67; BUENO, 2012, p. 46).³⁷

Efetivamente, o impacto do ABC para as relações hemisféricas pôde ser observado em dois episódios, paradoxalmente anteriores a assinatura formal do Tratado em 1915. Fraga (1994, p. 44) indicou que o reconhecimento dos três países ao Estado do Panamá, em 1904, foi a primeira ação conjunta dos sul-americanos. Em outra ocasião, o ABC foi ator importante nas conferências de Niágara Falls realizadas em 1914 com o objetivo de pôr termo a crise entre o México e os Estados Unidos (BURNS, 1966; SMITH, 1991, p. 94). Em ambas as

---

³⁷ Ver também: *O Subsistema Americano, Rio Branco e o ABC* (CONDURU, 1998).

iniciativas, “a ideia de condomínio oligárquico de nações, tendo como polos os Estados Unidos no norte e os países do ABC no sul, ganhou concretude” (BUENO, 2012, p. 48). Ratificado apenas pelo Congresso do Brasil, o tratado de 1915 malogrou e, com ele, a primeira tentativa de integração política sul-americana.

Portanto, em nossa análise sobre o Hemisfério Ocidental durante o imperialismo americano do final do século XIX e início do século XX, ponderamos que a política externa dos Estados Unidos foi atuante na América Central. Na América do Sul, houve espaço para penetração de capital financeiro europeu e para desenvolvimento de um ensaio de integração política sub-regional, tendo o Brasil como liderança. Importante naquele contexto foram as concepções da política externa brasileira que intentou expandir seu alinhamento aos Estados Unidos por meio do pacto do ABC.³⁸ Para os fins de nossa pesquisa, destacamos que a ausência de domínio dos Estados Unidos na América do Sul plantou a semente da dúvida no interior do Departamento de Estado, cultivada desde a administração de Theodore Roosevelt. A diferença entre os sul-americanos e os latino-americanos foi uma problemática central para a política hemisférica na década compreendida entre 1923 e 1933, e será objeto de análise no tópico a seguir.

2.2 Década de crises (1923-1933)

A realização da Quinta Conferência Pan-Americana, em Santiago do Chile (1923), interrompeu o mais longo período – treze anos – de pausa nos eventos do sistema interamericano. As justificativas para a não realização do evento, inicialmente previsto para 1915, vão desde a coincidência com a Primeira Guerra, passando pelo desinteresse dos países latino-americanos, chegando até mesmo ao desinteresse do próprio Estados Unidos pelo pan-americanismo. Neste sentido, a retomada do movimento com a Conferência de Santiago evidenciou um problema atribuído, em geral, à *resistência* da América Latina, especialmente da América Central.³⁹ Denominamos o problema como a crise de interpretação da diplomacia

---

³⁸ A expressão “ABC” foi mencionada uma única vez na documentação diplomática brasileira no período analisado. A propósito dos trabalhos na Sétima Conferência (1933), a Embaixada do Brasil em Santiago informou ao Itamaraty que, de acordo com informações confidenciais do Embaixador americano em Havana, a Delegação de Cuba à Sétima Conferência “pretende realmente armar um escândalo em Montevideu interpelando diretamente os Estados Unidos da América e o ABC sobre o reconhecimento do governo de Cuba”. Telegrama 107, 1933, lata 1414, maço 32796, AHI.

³⁹ Na V Conferência Pan-Americana, a Costa Rica propôs e obteve apoio de 14 das 17 delegações presentes, que o Conselho Administrativo da União Pan-Americana fosse composto por um representante de cada Estado americano. “A proposta da Costa Rica deu início ao primeiro debate real da história das conferências

americana com relação aos latino-americanos. Mais ampla e mais explorada na historiografia, outra crise no final da década de 1920 – que teria seus efeitos mais agudos até 1933 – abalaria as relações hemisféricas: a crise do capitalismo mundial e a Grande Depressão, respectivamente.

A certeza de que o hemisfério era composto por Estados Unidos e América Latina, e que esta era formada por um conjunto homogêneo de Estados entrou em crise no interior do Departamento de Estado. A possibilidade de uma América do Sul *desenvolvida*, evidenciada com o avanço das relações internacionais, em geral, e interamericanas, em particular, interferiu temporariamente no pensamento de alguns analistas. Se o *mind set* anglo-norte-americanos (superiores) versus latino-americanos (inferiores) (SCHOULTZ, 2000), era questionado, como compreender as relações hemisféricas? Parece-nos que a alternativa do Departamento de Estado foi subdividir a América Latina em dois grupos: um composto por países mais próximos aos Estados Unidos (América Central, Caribe e norte da América do Sul); e outro composto por nações sul-americanas *desenvolvidas*.

A subdivisão no interior do hemisfério passou a ser quase que de interesse nacional nos anos 1930, quando incentivados por empresários e pelo governo, estudiosos de matizes diversos produziram conhecimentos sobre a América do Sul. Os países ao sul do Panamá representaram nos anos 1920-1930 uma incógnita a ser desvendada, ao mesmo tempo em que uma invasão militar, uma anexação territorial ou um governo colonial direto não eram alternativas viáveis.⁴⁰

O interesse pela nova interpretação americana e a possibilidade de esclarecimento incentivou os acadêmicos dos *Latin American Studies*, que já militavam isoladamente desde o final do século XIX.⁴¹ Era o caso do historiador Herbert Eugene Bolton, que desde a década de 1890 defendia um conceito plural de América que consistia na reafirmação do pan-americanismo baseado na ideia de unidade hemisférica.⁴² Ao ressaltar as diferenças no

---

interamericanas, e outras nações latino-americanas aproveitaram a oportunidade para expressar sua desaprovação do domínio dos Estados Unidos” (SCHOULTZ, 2000, p. 139).

⁴⁰ É neste contexto que os imperativos da razão e da conquista foram trocados pelos argumentos do conhecimento, da persuasão e dos mercados. Estão inscritos nesta perspectiva os trabalhos de Mary Louise Pratt (1992), *Olhos do Império: Relato de Viagem e Transculturação*; de Amy Kaplan e Donald Pease (1998), *Cultures of United States Imperialism*; de Gilbert M. Joseph et al. (1998), *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S. – Latin American Relations*; e de Ricardo Salvatore (2006), *Imágenes de un Império. Estados Unidos y las Formas de Representación de América Latina*.

⁴¹ É, portanto, neste contexto que Helen Delpar (2008), associa a o período das incertezas sobre a América Latina a ampliação do campo dos *Latin American Studies*.

⁴² Em seu artigo *The Epic of Greater America* (1933), defendeu amplamente a utilização da história comparada como metodologia de análise do que denominou “História da América do Polo Norte ao Polo Sul, desde Colombo até a hoje”, afirmando que desde o período das independências, “havia uma enfática solidariedade hemisférica”. Sugeriu quatro unidades básicas para a interpretação histórica desta solidariedade: o passado

interior do grupo latino-americano, a proposta de Bolton para a compreensão das Américas chamava a atenção para as nações sul-americanas *desenvolvidas* (na realidade com potencial de desenvolvimento) e contrastantes com aqueles que para se desenvolver precisavam da ajuda econômica dos Estados Unidos (América Central e Caribe).⁴³ Portanto, a formulação estava não somente de acordo com as incertezas do Departamento de Estado como também encontrou terreno fértil nas mentes daqueles que na próxima década seriam os *policy makers* da administração de Franklin Delano Roosevelt (MAGNAGHI, 1998).

Na academia americana, Bolton é apenas um dos representantes de uma ampla tradição historiográfica de estudos latino-americanos. Ao analisar a tradição, Mark Berger identificou um padrão: tendem a justificar a expansão norte-americana, assumindo o discurso liberal que procura a neutralidade e o contraditório, mas que em última instância defendem e legitimam as ações do Estado.⁴⁴ Como consequência, houve a construção de um discurso acadêmico hegemônico e afinado com as concepções do Departamento de Estado (BERGER, 1996). Neste sentido, do conhecimento adquirido e amplamente divulgado a partir da década de 1920, surgiu de uma América Latina genérica, a noção de uma América do Sul *diferente*, cujas principais capitais (Rio de Janeiro e Buenos Aires) apresentam exemplos ambíguos tanto de modernidade quanto de antiguidade (BOLTON, 1933; SALVATORE, 1998; MAGNAGHI, 1998). A diferença foi considerada tamanha que Lars Schoultz (2000, p. 219) propôs que, ao contrário dos latino-americanos, os sul-americanos *diferentes* sequer deveriam preocupar-se com o imperialismo dos Estados Unidos. Neste sentido, na Conferência Pan-Americana de Santiago, um alto funcionário do Departamento de Estado (Francis White), em carta reservada ao Secretário de Estado resumiu a política hemisférica americana da seguinte forma:

Assim que a América do Sul perceber que nossa política na América Central não é uma política sul-americana, ela deixará de importar-se com o que fazemos naquela região. É verdade, a América Central vai fazer objeções, mas creio que eles simplesmente terão de tolerar isto (WHITE apud SCHOULTZ, 2000, p. 122).

---

colonial comum, as independências das metrópoles europeias, a imigração europeia e a forma republicana de governo (BOLTON, 1933, p. 473). Para Magnaghi (1998, p. 87), tal qual Henri Pirenne e Marc Bloch, Bolton foi pioneiro no uso da comparação “as field of historical interpretation”.

⁴³ Para críticas o ver as análises de Arthur Whitaker (1954) e Lewis Hanke (1965).

⁴⁴ Para Trillo (1989), até mesmo latino-americanistas com Richard Morse que interpretaram a América Latina fora do padrão identificado por Berger, tendem a reforçar esta tradição liberal.

Se confrontarmos o argumento de ausência de necessidade de preocupação da América do Sul com o imperialismo dos Estados Unidos com a já mencionada omissão do Barão do Rio Branco com o Corolário Roosevelt, certamente podemos endossa-lo.⁴⁵ No entanto, se analisarmos as formulações argentinas no movimento pan-americano, o argumento não possui sustentação empírica, já que a diplomacia argentina demonstrou ao longo de todo o movimento pan-americano uma preocupação com o avanço imperialista norte-americano. Em última análise, os argentinos visavam preservar os investimentos europeus no país, manter autonomia em relação aos Estados Unidos e contrabalancear os interesses do Brasil na América do Sul (MORGENFELD, 2011; DULCI, 2013).

Ainda no que se refere a nova interpretação americana, para o Brasil foi particularmente importante o entendimento de que representava algo como o “segundo poder nas Américas”, sobretudo pelo destaque que este entendimento lhe conferia no conjunto dos Estados *diferentes do sul*. Tratava-se, pois, de uma premissa que vinha diretamente ao encontro da preferência da diplomacia brasileira pelo espaço da América do Sul em detrimento da América Latina. No entendimento de Moniz Bandeira (2010, p. 137), trata-se inclusive de uma assertiva histórica presente na política externa brasileira desde o século XIX, quando “o conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil”.

Contudo, o que contribuiu para o predomínio da interpretação sobre a pluralidade das Américas, para a distinção da América do Sul no contexto do hemisfério e fundamentalmente para um novo tipo de relações internacionais americanas foi um fenômeno mais complexo: a crise econômica do capitalismo mundial. Simbolizada pela quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, Eric Hobsbawm (1995, p. 91) lembrou que “o mundo da segunda metade do século XX é incompreensível se não entendermos o impacto do colapso econômico”. Neste sentido, importa-nos compreender como a Grande Depressão (auge da crise e situada entre 1929 e 1933) impactou nas relações internacionais americanas, especialmente nos Estados Unidos e no Brasil.

---

⁴⁵ O posicionamento de Rio Branco era dominante mas não único no interior do Itamaraty. O alinhamento incondicional do Brasil com aos Estados Unidos era criticado, dentre outros, por Manuel de Oliveira Lima. Para uma revisão e análise recente sobre o tema ver *Ser ou não ser antiamericano? Os Estados Unidos na obra de Oliveira Lima* (HENRICH, 2016).

Uma ampla historiografia analisa os temas em torno da Grande Depressão e nos permite partir do pressuposto de que a crise, dentre outros aspectos, estagnou ou regrediu a economia internacional. Provocou a queda de 90% dos empréstimos internacionais, desestabilizou as economias domésticas e desorganizou o sistema produtivo. A conclusão, que fugia a previsão dos melhores economistas da época, foram os altíssimos índices de desemprego, inflação e pobreza (HOBBSAWM, 1995, p. 93; PECEQUILO, 2011, p. 106; LIMONIC, 2009, p. 124). Nos Estados Unidos, que já era a maior economia mundial, a produção industrial caiu um terço e a queda tanto nas importações quanto exportações caiu algo em torno de 70%. A produção interna de automóveis, para utilizar um exemplo, caiu pela metade e dos 128 mil empregados pela *Ford Company* na primavera de 1929, somente 37 mil estavam empregados em agosto de 1931 (ZINN, 2003, p. 387). Eric Hobsbawm ainda nos lembra que o comércio mundial caiu 60% no auge da Depressão (1932-1933), e algo em torno de 27% da força de trabalho americana e 44% da força de trabalho alemã não tinha emprego (1995, p. 97). Entre os Estados americanos, o comércio caiu 75% entre 1929 e 1933 (RABE, 1988, p. 7).

No mundo todo, os efeitos da instabilidade econômica se fizeram sentir também na política e os Estados foram forçados a priorizar o social e promover a retirada do liberalismo durante aquele período da Era da Catástrofe. Seguindo os princípios recomendados pelo economista inglês John Keynes de Estado bem feito como solução para a crise, diversos novos governos traçaram planos de intervenção estatal visando evitar o risco da radicalização dos setores populares à esquerda. Como lembrou Hobsbawm (1995, p. 99-115), muitos não previram inicialmente a hipótese de uma virada à direita.⁴⁶

Nos Estados Unidos, o impacto direto da crise na política doméstica se fez presente na campanha presidencial de 1932. O republicano Herbert Hoover perderia a eleição para Franklin Delano Roosevelt que, dentre outras defesas, apregoava a necessidade de uma nova pactuação social a fim de enfrentar a crise do subconsumo e o problema da distribuição da renda. O plano dos vitoriosos democratas, conhecido como *New Deal*, promoveu a superação da crise em nível interno com a implantação de subsídios aos produtores agrícolas, com a geração de empregos por conta da construção de obras públicas, com o controle de preços e com a implementação de um sistema de previdência social (PECEQUILO, 2011; LIMONCIC, 2009; ZINN, 2003).

---

⁴⁶ Em outra passagem Hobsbawm afirmou que a crise econômica deixou a Europa pronta para o fascismo e que este fenômeno só tornou significativo por conta da Grande Depressão (1995, p. 132).

No Brasil, há uma tendência de relativizar o impacto da Grande Depressão situando-o em um contexto no qual a maioria da população vivia no campo. Alguns autores lembram, ainda, que o país tinha uma economia mais diversificada que a dos países da América Central (CERVO, 2001, p. 8). Ainda assim, vale ressaltar que mesmo sendo uma economia mais complexa, o café representava 70% das exportações brasileiras. Contudo, o excesso de produção, a baixa dos preços e a queda do comércio mundial representou apenas uma face da moeda. A outra foi representada na demanda da sociedade por produtos industrializados inexistentes ou indisponíveis para importação,⁴⁷ acompanhada do crescimento da burguesia nacional e das pressões políticas crescente das forças armadas (CERVO, 2008, p. 8).

De fato, o cenário internacional não se mostrava favorável naqueles meses iniciais da década de 1930. Aos problemas internacionais já mencionados, Cristina Pecequillo (2011, p. 106) ressaltou que as consequências mais graves da crise para as relações internacionais residiram no protecionismo adotado pelos países ricos, na política de distanciamento dos negócios externos – especialmente por parte dos Estados Unidos – e na falta de capital financeiro norte-americano, do qual países europeus, como a Alemanha, e latino-americanos da América Central eram extremamente dependentes. Paradoxalmente, no entender de Amado Luiz Cervo (2001; 2008), na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, surge um novo paradigma nas relações internacionais que ficou em vigência até 1979. A intervenção do Estado na economia produziu também uma reorientação na diplomacia brasileira que passou a incluir a busca pelo desenvolvimento econômico nas diretrizes de sua atuação internacional.

Portanto, no que se refere à crise de interpretação da diplomacia americana, no âmbito do hemisfério ocidental houve a possibilidade de uma subdivisão norteadora da ação do Departamento de Estado. Quanto à crise econômica, seu remédio doméstico dosado pelo Estado e a diminuição da participação dos Estados Unidos nas relações internacionais em geral, indicou que um novo tempo viria para as relações hemisféricas. Para completar o cenário, as alternativas ao capitalismo e ao liberalismo demonstradas respectivamente pelo comunismo soviético e pelo nazismo alemão requeriam maior atenção dos *policy makers* americanos principalmente em relação a um grupo específico: os sul-americanos *diferentes*. Aquele era o único espaço não totalmente dominado pelos norte-americanos, especialmente representantes do capital financeiro, no hemisfério.

Do período no qual nos referimos como a década de crises nas relações hemisféricas (1923-1933), importou-nos destacar que a crise de interpretação do Departamento de Estado

---

⁴⁷ Sobre este aspecto ver Brasil: *A Era da Reforma, 1870-1889* de Emília Viotti da Costa (2008) e Brasil: *Estrutura social e política da Primeira República, 1889-1930* de Bóris Fausto (2008).

favoreceu particularmente o Brasil, e corroborou com um antigo sentimento de diferença em relação à América Latina. O status de sul-americano *diferente* poderia, eventualmente vir acompanhado de uma potencial liderança. Em combinação com a crise econômica, novos tempos eram esperados para as relações internacionais americanas. Tempos norteados pela política da Boa Vizinhança.

2.3 Tempos de Boa Vizinhança

“Você deve se esforçar para ser guiado pela política da boa vizinhança”.⁴⁸ Esta foi a mensagem transmitida pelo Departamento de Estado à Delegação americana à Sétima Conferência Pan-Americana (Montevideu, 1933). O Presidente Franklin Delano Roosevelt já havia declarado que em seu eixo hemisférico, a política externa dos Estados Unidos seria oposta à intervenção armada (PECEQUILO, 2011, p. 116; SHOULTZ, 2000, p. 325). O aceno às melhores relações entre Estados Unidos e América Latina não era necessariamente uma novidade, já que fora anunciada pelas administrações de Calvin Coolidge e Herbert Hoover. Efetivamente, o que caracterizou a administração Roosevelt (1933-1945) foi o compromisso de não intervenção militar, formalmente assinado na Conferência Extraordinária para a Manutenção da Paz realizada em Buenos Aires em 1936 (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 138). A autoproclamada política hemisférica da Boa Vizinhança é particularmente importante para nosso trabalho porque abrange a temporalidade correspondente às Sétima e Oitava Conferências, além das três primeiras Reuniões de Consulta.

Na análise das relações interamericanas e em contraste com o período anterior, certo otimismo é recorrente na ampla historiografia que analisa a política da Boa Vizinhança. Para ficar em dois exemplos, Demétrio Boersner (1996, p. 168) afirmou que houve maior “respeito às soberanias e intenção de desvincular a diplomacia dos investidores”, enquanto que Cristina Pecequilo (2011, p. 117), mencionou uma “mudança abrupta” em relação ao período do imperialismo americano do final do século XIX e início do século XX. Para a América Central e Caribe, mesmo que alguns autores como José Del Pozo e Ricardo Rosenbusch

---

⁴⁸ Instruções to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay. Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “Never before have the need and benefit of neighborly cooperation in every form of human activity been so evident as they are today [...]. You will endeavor to be guided by the policy enunciated by President Roosevelt in his inaugural address: “The policy of the good neighbor [...]”.

(2009) as considere como áreas “dominadas” pelos Estados Unidos, o anúncio de uma política mais respeitosa da parte de Washington só poderia ser bem vinda.

Para nossa análise das ações da diplomacia brasileira naquele período, considerando que a não intervenção fora sua principal característica e que o intervencionismo não era um tema de interesse primordial ao Brasil, urge questionarmos acerca do impacto da política hemisférica dos Estados Unidos. Antes, porém, algumas palavras sobre a situação política brasileira na década de 1930, iniciada com uma revolução que interrompeu a vigência do modelo político implementado com a Proclamação da República em 1889.⁴⁹

Getúlio Vargas tornou-se o presidente dos revolucionários vitoriosos. Concorreu para isso sua capacidade de articular forças políticas contraditórias, dos remanescentes de um Movimento Tenentista,⁵⁰ aos políticos profissionais e descontentes com a República Velha sob a Aliança Liberal. Administrou um Governo Provisório até 1934, período que ficou caracterizado pelos conflitos entre os defensores dos diversos regionalismos – gaúcho, mineiro, paulista, por exemplo – e os defensores da centralização política nacional. Certo de que os acordos em torno da Aliança Liberal impossibilitariam as mudanças profundas que julgava necessárias, Vargas alimentou a convicção da necessidade de um governo central forte. Quando a política Boa Vizinhança foi anunciada, Vargas já passara do estágio inicial de seu governo e avançava em direção a uma centralização nacional. Importante para a consolidação de seu projeto nacional, os militares (sobretudo o Exército) foram aproximados e gradativamente aumentaram seu apoio ao governo. Aprovada uma nova Constituição, Vargas foi confirmado presidente para um mandato entre 1934 a 1938 (FAUSTO, 2012, p. 189-198).

No entanto, a convicção de necessidade de um Estado forte e a efervescência política que tomou conta do Brasil em função da corrida para sua sucessão levou Vargas a construir uma estratégia de permanência no poder. O combustível foi fornecido essencialmente com a fracassada tentativa de tomada do poder por comunistas no episódio do Levante de 1935. Explorando constantemente a “ameaça de agentes externos combinados com internos”, Vargas soube tirar proveito da complexa situação política que envolvia o governo central *versus* Estados da federação. A “descoberta” de um novo plano para sabotar o Estado brasileiro em 1937, foi a peça que faltava para inaugurar a autoproclamada “nova fase política” com a ditadura do Estado Novo (FAUSTO, 2012, p. 200).⁵¹ Esta “nova fase”

---

⁴⁹ Sobre a Revolução de 1930 ver *A revolução de 1930: história e historiografia* (FAUSTO, 1997).

⁵⁰ Sobre o Tenentismo ver José Murilo de Carvalho (2005) e Edgar Carone (1975).

⁵¹ Ver também *Estado Novo. Novas Histórias*, de Maria Helena Capelato (1998).

expressou-se em uma constituição e um regime autoritário que duraria até 1945 e teria como incumbência as decisões nacionais frente ao conflito mais grave do século XX. Sobre este aspecto, Frank McCann Junior (1995, p. 47-48) observou que o Estado Novo foi fundamentalmente baseado em Vargas e não nas ideologias comuns à época, além de representar o consenso de um grupo de brasileiros. Sob o contexto de incertezas nas relações internacionais, “os Estados Unidos e a Alemanha buscaram influenciar Vargas em benefício de cada qual, enquanto ele trabalhava para manter a estabilidade e desenvolver o país” (MCCANN JUNIOR, 1995, p. 47-48).⁵²

Com o Estado Novo, e particularmente por conta das negociações oportunizadas pela instabilidade internacional, lançou-se as bases do futuro crescimento industrial do país. Portanto, não é ao acaso que a política da Boa Vizinhança constitui-se um tema bastante apreciado na historiografia brasileira. Nesta tradição, descartadas as análises que simplificam ou superestimam o imperialismo americano, é possível encontrar um conjunto razoável de produções desde uma perspectiva cultural. Inauguradas com a publicação de Gerson Moura intitulada *Tio Sam chega ao Brasil* (1983), fazem parte deste conjunto: *O imperialismo sedutor* (TOTA, 2000), *Ao sul do Rio Grande* (JUNQUEIRA, 2000), *Rádio e propaganda política* (SOUZA, 2004), *O it verde e amarelo de Carmen Miranda* (GARCIA, 2005) e *Identities em guerra* (ZAGNI, 2015). É importante destacar que a seguir utilizaremos como referencial autores cujos objetos distanciam-se desta perspectiva ao priorizar a análise dos Estados Unidos desde sua atuação estatal e não de sua penetração cultural na América Latina.

No interior da historiografia norte-americana, há um importante e polarizado debate sobre a motivação da política externa de Roosevelt para o hemisfério. De um lado estão aqueles que defendem que tal política foi motivada por objetivos econômicos e de outro os que defendem que a motivação foi por objetivos de segurança. Sem a pretensão de entrar a fundo nesta discussão, parece-nos adequado e sugestivo que ambas as motivações fazem parte da essência da Boa Vizinhança (PIKE, 1995, p. 174). No que se refere à economia, para além de recuperarmos o contexto de crise já analisado, vale destacar o argumento de que no início dos anos 1930 a tese de Herbert Eugene Bolton (1933) parecia tomar forma. A história e o destino comum dos norte e dos latino-americanos foram reforçados especialmente por uma noção de solidariedade e cultura comum. Pela primeira vez o hemisfério todo compartilhava a “cultura da adversidade econômica” sem a qual, para Frederick Pike, não teria havido Boa

---

⁵² Amplamente tratado pela historiografia, o jogo duplo de Vargas em relação aos Estados Unidos e à Alemanha não somente fortaleceu a diplomacia de barganha para o desenvolvimento econômico do país, com também culminou na iniciativa prática de construção da Siderúrgica de Volta Redonda (GAMBINI, 1977; MOURA, 1980).

Vizinhança. O autor evidencia tanto esta tendência que a situa temporalmente atribuindo seu início a 1933, quando Washington forjou a solidariedade hemisférica como ferramenta para pressionar diplomática e economicamente a América Latina, e seu término em 1943, quando a recuperação da economia americana e o fim do “status de pobreza” que compartilhava com a América Latina deixou de existir. A partir de então, a solidariedade pan-americana baseada na romantização do outro latino-americano indicava o tempo de focar no princípio da realidade nas relações hemisféricas (PIKE, 1995, p. 14).

A administração Roosevelt esperava que o lado “soft” da política externa tivesse como retorno uma política de portas abertas para o capitalismo americano na América Latina, reforçando elementos econômicos tradicionais como a abertura de novos mercados, o aumento do comércio e dos investimentos. Paradoxalmente, estas e outras tradições revelaram a face “hard” da Boa Vizinhança, exemplificados nos diversos acordos da década de 1930 costurados pelo Secretário de Estado Cordell Hull que, em última instância, promoviam o livre comércio e desencorajavam a industrialização dos demais Estados (PIKE, 1995, p. 205-208).⁵³

Para além de compartilhar problemas econômicos, durante a década de 1930 havia uma ameaça econômica estratégica constatada pelos *policy makers* americanos. A celebração de acordos comerciais entre Brasil e Alemanha na segunda metade da década foi considerada mais uma demonstração de que, na América do Sul *diferente*, a hegemonia americana não era efetiva.⁵⁴ Cristina Pecequilo (2011, p. 110), sintetizou que nos Estados Unidos havia uma “percepção de ordem adversa a seu interesse” e, neste sentido, a penetração da política externa alemã na América do Sul representava uma ameaça ao eixo hemisférico da política externa norte-americana. Concluindo, no que se refere aos objetivos econômicos gerais, pode-se dizer que os Estados Unidos teve sucesso em sua empreitada, já que o comércio com a América Latina triplicou entre 1934 e 1941 (SCHOULTZ, 2000, p. 338).

Com relação à segurança nas Américas, o contexto do nazi-fascismo e a previsão de outra grande guerra preocupava tanto os norte-americanos quanto os brasileiros. Repetidas

---

⁵³ Ressalta-se que mesmo durante a Boa Vizinhança, houveram ocupações militares dos Estados Unidos no continente. A ocupação militar americana seguiu no Haiti até 1934; em 1933, ao invés de uma intervenção militar direta em Cuba (tema que analisaremos no próximo capítulo), os Estados Unidos atuaram por meio da diplomacia em um golpe de Estado que levou Fulgêncio Batista ao governo da ilha; em 1940, tropas americanas foram enviadas para proteger bases aéreas e navios obtidos da Inglaterra e sob territórios na América Central e Caribe; em 1941, após acordo com o governo da Holanda, tropas americanas ocuparam a Guiana Holandesa, atual Suriname (GRIMMET, 2012).

⁵⁴ Vale destacar que o Japão fazia outra frente ao ameaçar a hegemonia americana no Pacífico (PECEQUILO, 2011, p. 110). Investidas na América do Sul pelo Japão e pela União Soviética também foram registradas na historiografia, mas outros problemas de ordem social e cultural concorreram para o não andamento de acordos com estes países na década de 1930 (CERVO, 2001, p. 16).

análises nos informam, contudo, que ambos os países tinham concepções divergentes. Enquanto o governo Vargas preocupava-se com a suposta ameaça do sul – onde alemães poderiam juntar-se aos interesses de argentinos e formar uma “quinta coluna”⁵⁵ – o governo Roosevelt temia possíveis ações no nordeste brasileiro que pudessem ser utilizadas como trampolim para ataque à América. Para além desta controvérsia de percepções, algo que mostrou-se divisor de águas e norteador da política externa americana foi a associação da defesa dos Estados Unidos à defesa continental. Mais especificamente, a segurança nacional dos Estados Unidos dependia da segurança do nordeste brasileiro.⁵⁶ Esta convicção foi tema de discussão em uma reunião reservada entre o presidente Roosevelt, o alto comando militar e os senadores da Comissão de Assuntos Militares do Senado. Na ocasião se expôs a percepção das relações internacionais do governo e, no que se refere ao hemisfério, a delicada situação do nordeste brasileiro. Para melhor fundamentação, o general George Marshall encomendou ao *Army War College* um estudo secreto sobre os planos necessários para salvaguardar o Brasil. Alguns meses depois não restou dúvidas que o Brasil era chave para a defesa hemisférica e norte-americana (MCCANN JUNIOR, 1995, p. 106-113).

Portanto, um Estado brasileiro forte e capaz de impor uma vontade maior sobre a população mostrou-se de certa maneira vantajoso para a política externa de Roosevelt. É importante destacar que na historiografia há afirmações sobre as reticências dos Estados Unidos sobre o golpe de 1937. Frank McCann Junior (1995, p. 46), por exemplo, demonstrou o ceticismo do Embaixador Americano, Jefferson Caffery, quando naquele 10 de novembro fora informado de que o golpe na verdade era para preservar as instituições democráticas.⁵⁷

---

⁵⁵ O termo “quinta coluna” tem origem na Guerra Civil Espanhola quando o General Franco, na luta contra o governo eleito pela Frente Popular (reunião de setores da esquerda e auxílio da União Soviética), em julho de 1936, organizou o ataque para tomada de poder, concretizando, em 1939, pela Falange, com ajuda militar da Itália e Alemanha. Na ocasião, avançando contra Madrid com quatro colunas de tropas, Franco referiu-se à ação de uma quinta coluna composta de simpatizantes (espíões) da causa revolucionária dentro da cidade de Madrid. O termo foi amplamente utilizado na documentação brasileira em referência ao potencial perigo que os alemães e descendentes no Brasil pudessem representar (GERTZ, 1991; PERAZZO, 1999; FÁVERI, 2004; DIETRICH, 2007).

⁵⁶ A este respeito, Franklin Delano Roosevelt convocou uma coletiva de imprensa, às vésperas da Oitava Conferência Pan-Americana, na qual vinculou fundamentalmente a segurança dos Estados Unidos à segurança continental. Este e outros documentos analisaremos no capítulo seguinte. Radio Bulletin 267, White House Press Conference, 15/11/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

⁵⁷ Mesmo que houvessem aspirações fascistas de militares próximos ao governo, a recusa de Vargas em assinar o Pacto Anticomintern foi compreendida como uma demonstração de que seu Estado Novo não era sinônimo de alinhamento automático ao Eixo (BUENO; CERVO, 2012, p. 264; BANDEIRA, 2010). Ao analisar os fascismos, Hobsbawm descartou o regime de Vargas como possível de ser incluído nesta categoria (1995, p. 138). A preocupação com o apoio dos integralistas a Vargas também foi registrada pela diplomacia americana, mas por pouco tempo (SEINTENFUS, 2003, p. 85).

A dúvida dos americanos foi relacionada com a dúvida do Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Osvaldo Aranha.⁵⁸ Considerado democrata, a historiografia o trata como contrapeso às tendências mais autoritárias do governo e a instituição do Estado Novo o teria motivado a pedir demissão (CERVO; BUENO, 2012, p. 265). No entanto, ao analisar com mais profundidade o tema, é possível identificar no epistolário de Aranha a mesma conclusão de muitos do governo pré-novembro de 1937: o golpe era a única saída (MCCANN, 1995, p. 37). Político habilidoso e amigo pessoal de Vargas, o pedido de demissão de Aranha pode ter sido parte de uma estratégia de escalada ao poder que inicialmente deu certo. O aceite ao convite de Vargas para que assumisse o Ministério das Relações Exteriores, lhe garantiu tanto prestígio interno quanto externo. Para os Estados Unidos, um aliado no Itamaraty significava uma frente de diálogo aberto com o governo brasileiro. Para Aranha, mais um degrau rumo à presidência da república.

As forças do Estado Novo e o contexto internacional propunham um desafio importante ao novo Ministro das Relações Exteriores: a articulação do apoio às posições dos Estados Unidos em relação ao conflito mundial anunciado. Mesmo que a política externa brasileira, em linhas gerais, favorecia as relações com os Estados Unidos, sob o contexto de guerra, no interior do governo Vargas havia um grupo que pressionava em favor da manutenção e incremento das relações com a Alemanha. O grupo era composto essencialmente por militares-políticos de alta patente, dentre os quais alguns lideravam uma negociação de aquisição de armamentos da indústria bélica alemã. Compunham este grupo: o Ministro da Justiça, Francisco Campos; o chefe do Estado Maior do Exército, General Góis Monteiro; o Ministro da Guerra, General Eurico Gaspar Dutra; e o chefe de polícia do Distrito Federal, Filinto Muller (HILTON, 1983, p. 260). A saída seria substituir a nacionalidade do fornecedor de armas. No entanto, demora e até mesmo a impossibilidade produtiva dos Estados Unidos para atender as demandas militares brasileiras só não foi pior por conta da estratégia norte-americana de confrontação ao nazismo implementada ao longo de 1938. Naquele ano, o Departamento de Estado foi reajustado para atender essencialmente duas frentes: o suprimento de armas, especialmente para o Brasil, e o fortalecimento da unidade continental (MCCANN, 1995, p. 91).

---

⁵⁸ Aranha foi central para a política de Vargas durante a guerra. Pessoalmente, era bem relacionado com autoridades da Boa Vizinhança, especialmente Hull e Welles. Voltaremos a este tema no início do próximo capítulo.

É importante destacar que pelo menos desde o início da Segunda Guerra (1939), as colônias da França e da Inglaterra preocupavam enormemente o Departamento de Estado. Os acontecimentos de meados de 1940, quando a França sucumbiu e o avanço nazi-fascista na África (*Afrika Korps*) elevou o alerta sobre a possibilidade de guerra nas Américas (SEITENFUS, 2003, p. 187). Desde a França ocupada, o Embaixador americano William Bullitt, que permaneceu por alguns dias e antes de se retirar do país definitivamente, tornou-se o diplomata americano a chegar mais próximo da organização política nazista. Das conversas nos altos círculos oficiais alemães, Bullitt informou ao Departamento de Estado que “uma vitória alemã na Europa significaria a possibilidade de controle de muitas nações sul-americanas. Das bases aéreas desses países partiria, futuramente, um ataque aos Estados Unidos” (apud SILVA, 1964, p. 254).⁵⁹

A opinião do Embaixador Bullitt reforçou um argumento já existente nos meios políticos e militares norte-americanos: os nazistas tinham no horizonte o controle da América do Sul. Tal argumento foi fortemente retomado após as sucessivas vitórias do *Afrika Korps* no norte da África. Simbolicamente, o aniversário de um ano da aventura ítalo-alemã na África foi comemorada com o ataque da Marinha Imperial Japonesa a Pearl Harbor em dezembro de 1941. O evento, para além de cancelar a entrada dos Estados Unidos na guerra, potencializou o medo e, conseqüentemente, a convicção de que a segurança nacional estava ameaçada.

A percepção de que esta segurança continental dependia de si, oportunizou ao Brasil obter ganhos substanciais. Os acordos militares de cooperação – que mais tarde possibilitaria a criação da Força Expedicionária Brasileira⁶⁰ – e de suprimento de armamento foram priorizados pelo governo americano. O governo brasileiro também logrou um acordo de cooperação financeira para a construção da siderúrgica nacional (Volta Redonda), um importante investimento para estabelecimento de indústria de base no país.⁶¹

A título de conclusão deste tópico, ponderamos que a política da Boa Vizinhança impactou diretamente no Brasil em diversos aspectos e inviabilizou um cenário de intervenção militar no nordeste. Em vez disso, acordos diplomáticos e militares foram costurados e permitiram o avanço das relações entre os Estados Unidos e o Brasil para uma “aliança escrita” e estratégica para ambos. É importante destacar, contudo, que o Itamaraty

⁵⁹ Ainda sobre a opinião desde o Departamento de Estado, Adolf Berle, Secretário de Estado Assistente, escreveu para Roosevelt: “em alguns pontos de vastas áreas ao longo de águas profundas não há habitantes, nem agências telegráficas, nem postos do governo brasileiro e nem medidas de vigilância contra atividades não neutras” (HILTON, 1983, p. 267).

⁶⁰ Sobre a Força Expedicionária Brasileira, ver: *A guerra que não acabou: a reintegração social dos veteranos da Força Expedicionária Brasileira (1945-2000)* (FERRAZ, 2012).

⁶¹ De acordo com Gerson Moura (1980), esta situação gerou o que denominou “autonomia na dependência”.

fez uma leitura superestimada da política americana e confundiu quando o Departamento de Estado classificou o Brasil como essencial “para a segurança e defesa” com essencial “para a política hemisférica”. Ser essencial para segurança implica uma questão pontual: traçada a estratégia de defesa e passada a ameaça, cessaria a necessidade. Para os brasileiros, ser essencial para a política hemisférica implicaria na continuidade de supostas relações cordiais e prioritárias no pós-guerra.

Conforme destacou o historiador Frederick Pike (1995, p. 14), tanto no aspecto militar quanto no aspecto econômico, em 1943 já não havia clima para reciprocidade entre Estados Unidos e América Latina. Para o Brasil, significava o fim da ameaça de guerra nas Américas e, conseqüentemente, o fim do período de sua importância estratégica para a defesa dos Estados Unidos. Ainda assim, entre 1943 e 1948, as relações hemisféricas foram agitadas por conta da construção da nova ordem mundial, a qual incluiria uma reforma do sistema interamericano, e por conta do fim da política da Boa Vizinhança sob Roosevelt. Os novos tempos seriam marcados pelo anticomunismo nas Américas.

2.4 Contenção ao comunismo nas Américas

A Nona Conferência Pan-Americana, a IV Reunião de Consulta e a Décima Conferência Pan-Americana (1948, 1951 e 1954, respectivamente), coincidiram com os anos iniciais da Guerra Fria. Repetidas análises indicam a ausência de uma política hemisférica específica para o período, como a boa vizinhança o fora entre 1933-1945 (BETHELL, L.; ROXBOROUGH, 1996; VIZENTINI, 2006). Durante o período que vai de 1945 à 1954, a Doutrina Truman de contenção ao comunismo tornou-se o elemento articulador da política interna, internacional e hemisférica dos Estados Unidos (LORENZO; SALAZAR, p. 89).⁶² Para os fins de nosso trabalho, importa compreender como a contenção ao comunismo se processou nas Américas e, para tanto, analisaremos a construção da nova ordem mundial pós-guerra e as diretrizes da política hemisférica durante o Governo Truman e o primeiro ano do Governo Eisenhower.

A historiografia que divide as fases da Guerra Fria indica o primeiro decênio pós-Segunda Guerra como a “década de ouro da unipolaridade” (PECEQUILO, 2011, p. 170). De 1945 à 1955, os Estados Unidos emergiram como única superpotência e detentora da

---

⁶² Também conhecida como Doutrina Truman. O termo contenção (containment) foi agregado alguns meses mais tarde por George Kennan, publicado sob o pseudônimo de Mister X (X, 1947).

oportunidade também única de reconstruir a ordem mundial de acordo com o seu interesse, o que de fato foi feito sob os argumentos de promoção da democracia e do liberalismo econômico.⁶³ Neste contexto, e, embalada pela atuação hemisférica durante a guerra, a diplomacia brasileira atuou firmemente na construção das instituições que regulariam a vida internacional. O Itamaraty, que julgava estar em nova fase da “aliança especial” com os Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2012, p. 290), atuou firmemente nas Conferências de Breton Woods (1944 – que criou o Fundo Monetário Internacional e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento); na Conferência de Havana (1947 – que criou uma primeira Organização Internacional do Comércio); na Conferência do Rio (1947 – que aprovou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca); e na Nona Conferência Pan-Americana (1948 – que aprovou a Carta da OEA) (ALMEIDA, 2015, p. 21).

Com relação à construção da nova ordem mundial e das relações hemisféricas, para Moniz Bandeira (2010, p. 50), os Estados Unidos foram diligentes em reafirmar a Doutrina Monroe preservando a América Latina de ter seus assuntos de segurança tratados no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta perspectiva de preservação do regionalismo americano introduziu na preferência da política externa norte-americana as questões político-estratégias relacionadas ao hemisfério ocidental. Inclui-se nesta tendência os quatro itens contemplados no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca e na Carta da OEA: não intervenção; igualdade jurídica dos Estados; resolução pacífica de controvérsias; e defesa coletiva (BOERSNER, 1996, p. 187).

Dos itens destacados, certamente a mais antiga das demandas latino-americanas é a não intervenção. Aceita formalmente pelos Estados Unidos na década de 1930, ao ser contemplada na Carta da OEA, recebeu uma ressalva que geraria inconvenientes no futuro. O não intervencionismo não seria aplicado em casos de comunismo, numa clara alusão de que a Guerra Fria começara cedo na América Latina (RABE, 1988, p. 21). Este argumento também foi defendido por Steven Schwartzberg, o qual remeteu o assunto à correspondência diplomática de 1943, utilizando como ilustração os escritos do embaixador americano em Cuba (Spruille Braden), que alertava o Departamento de Estado para o “comunismo” do então presidente Fulgêncio Batista. No Brasil, o Embaixador Adolf Berle ficou visivelmente desconfortável com o sucesso do Partido Comunista Brasileiro (PCB) nas eleições de 1946 (SCHWARTZBERG, 2003, p. 1). É provável que o desconforto fosse registrado por outras repartições consulares nas Américas, já que conforme destacou Greg Grandin (2005, p. 15),

---

⁶³ Ver também Kissinger (1994), e McDougall (1997).

de 1944 a 1946, a América Latina viveu um período de vasto firmamento democrático.⁶⁴ Para além destes *insights*, 1947 foi o ano em que a contenção ao comunismo tornou-se o amálgama político interno e externo nos Estados Unidos.

Tanto a diretriz político-estratégica das relações hemisféricas (não intervenção; igualdade jurídica dos Estados; resolução pacífica de controvérsias; e defesa coletiva), quanto a contenção ao comunismo não foram capazes, no entanto, de engajar totalmente as diplomacias latino-americanas. Em geral, os países da América Latina interessavam-se por auxílio econômico para seus projetos de desenvolvimento, considerado como a contrapartida dos Estados Unidos ao esforço de guerra latino-americano em favor dos Aliados. Esta expectativa mostrou-se incompatível com a política hemisférica praticada por Washington. Entre 1945 e 1952, por exemplo, as vinte repúblicas americanas receberam menos ajuda econômica que pequenos Estados europeus como Bélgica e Luxemburgo (RABE, 1988, p. 11).

Contudo, mesmo que não haja um substantivo próprio que designe o primeiro decênio pós-1945, também não é correto afirmar que a política hemisférica foi negligenciada por Washington. Durante o período, alguns destaques dos dois mandatos do democrata Harry Truman (1945-1953) e do primeiro ano de administração do republicano Dwight Eisenhower (1953-1954) se fazem necessários.⁶⁵ Em linhas gerais, o eixo hemisférico da política externa do primeiro mandato de Truman foi caracterizado como “confuso e inconsistente” (RABE, 1988, p. 12).⁶⁶ Lars Schoultz (2000, p. 353) destacou que a recuperação do antigo conceito de “bom governo”, que remete a política hemisférica de Theodore Roosevelt, foi somado ao uso do poderio norte-americano para encorajar a democracia na América Latina no imediato pós-guerra. De certa maneira foi um momento no qual cogitou-se abandonar o apoio “necessário” da América democrática a certas ditaduras em prol de alguma causa maior, como o combate ao comunismo.

Conforme abordamos anteriormente, uma das ditaduras toleradas por Washington foi a de Getúlio Vargas. Respondendo a pressão externa por democracia, mas principalmente às

---

⁶⁴ Ao escrever sobre a Guatemala na vanguarda da Guerra Fria, o autor destacou: “Em 1944, somente cinco países latino-americanos – México, Uruguai, Chile, Costa Rica e Colômbia – mereciam ser chamados de democracia. Em 1946, apenas cinco não eram dignos desse nome: Paraguai, El Salvador, Honduras, Nicarágua e República Dominicana” (GRANDIN, 2005, p. 15).

⁶⁵ Para nossa pesquisa, o período da administração Eisenhower limita-se de janeiro de 1953 à março de 1954, quando ocorre a Décima Conferência. O recorte coincide também com o fato de que a nova política hemisférica foi oficialmente implementada somente em nos anos de 1953.

⁶⁶ De acordo com Gerson Moura (2012, p. 195), apenas na área militar a política de Truman poderia ser associada à Boa Vizinhança. Em busca do que fazer com os armamentos e munições excedentes, a proposta do governo sistematizada no Programa Interamericano de Cooperação Militar visava “treinar, organizar e equipar” a América Latina nos moldes norte-americanos.

pressões políticas internas, a ditadura varguista não teve mais sustentação após 1945. Contudo, queda de Vargas naquele ano não significou o fim do varguismo. A este respeito, alguns analistas concluem que, apesar de deposto e impossibilitado de concorrer a novo mandato, Vargas foi decisivo e o grande vitorioso das eleições daquele ano, cujo vencedor à presidência foi seu ex-Ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra, para o qual fez decisiva campanha ao pleito (FAUSTO, 2012, p. 220).

Durante o Governo Dutra (1946-1951), ao contrário do período anterior e sucessor, em relação aos Estados Unidos a política externa foi de completo e automático alinhamento no campo militar e político (CERVO; BUENO, 2012, p. 289; PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 8). No campo econômico havia algum espaço para divergência, já que o objetivo máximo da diplomacia seguiu sendo a busca por maiores benefícios para o desenvolvimento econômico do país. Vale ressaltar que o Partido Comunista Brasileiro voltou à clandestinidade em 1947, e o Brasil rompeu relações políticas e comerciais com a União Soviética em 1948, uma tendência comum também processada em outros países da América Latina até 1949. Esta tendência floresceu em um terreno no qual houveram pressões “leve”, “variante” e em prol do apoio a “bons governos” democráticos (BOERSNER, 1996, p. 184). Desde então, perspectiva de apoio às democracias foi substituída pela perspectiva de apoio ao anticomunismo independentemente da forma de governo ou regime político. Os golpes reacionários no Peru, Venezuela e Panamá, são considerados exemplos desta mudança na interpretação norte-americana das relações hemisféricas na transição do primeiro para o segundo mandato de Truman (RABE, 1988, p. 18; SCHWARTZBERG, 2003, p. 200).

A referida mudança está relacionada tanto ao contexto da já mencionada Doutrina da Contenção quanto ao contexto da interpretação histórica do Departamento de Estado sobre a América Latina. De acordo com Lars Schoultz (2000), as concepções do Departamento de Estado respondem aos interesses nacionais, prioritariamente aspectos de segurança, política interna e crescimento econômico. Mais uma vez recorremos a moldura (*mind set*) do Departamento de Estado nas relações interamericanas proposta pelo autor. A superioridade dos anglo-norte-americanos foi brevemente questionada durante a política da Boa Vizinhança e abriu espaço para a divisão do subcontinente, no qual a América do Sul esteve em evidência.⁶⁷ A inferioridade latino-americana voltou a ser predominante nos tempos de

---

⁶⁷ Para Adams, pretender estabelecer a democracia na América espanhola independente era “tão absurdo quanto propor planos semelhantes para estabelecer a democracia entre os pássaros, as feras ou os peixes” (apud SHOULTZ, 2000, p. 21).

contenção ao comunismo, uma época a qual Steven Schwartzberg denominou de “primazia do pessimismo” (2003, p. 196).

O pessimismo com a capacidade democrática latino-americana ficou evidente com a publicação de um artigo anônimo sobre a política hemisférica, encomendado pelo Secretário de Estado, Dean Acheson, ao assistente para assuntos interamericanos, Edward Miller. Inspirado no pseudônimo de George Kennan (X, 1950), a revista *Foreign Affairs* publicou em agosto de 1950 o artigo *On a Certain Impatience with Latin America*, assinado por Mister “Y”.⁶⁸ Em linhas gerais, o artigo sintetizou o entendimento do Departamento de Estado para o qual os países da América Latina ainda não estavam “maduros” para assumir a responsabilidade democrática. Sem distinção, os latino-americanos não eram dotados de maturidade (como crianças em relação a adultos), e não caberia aos Estados Unidos julgar a natureza dos governos. Tratava-se de um fatídico mas inexorável caminho a ser trilhado (SCHWARTZBERG, 2003, p. 200).

No caso brasileiro, pareceu que a democracia avançava, mesmo que o principal nome da política nacional ainda fosse o de Getúlio Vargas. Em intensa campanha durante toda a Administração Dutra, Vargas foi vitorioso nas urnas e tornou-se presidente democraticamente eleito. Assumiu o governo em janeiro de 1951 e, sob fortes pressões da opinião pública e de militares nacionalistas, reforçou sua equipe de governo com militares que defendiam o desenvolvimento baseado na industrialização e apregoavam o distanciamento dos Estados Unidos. Além disso, os nacionalistas defendiam o melhor aproveitamento dos minerais estratégicos (especialmente o petróleo) e a limitação da entrada de capital estrangeiro (FAUSTO, 2012, p. 225; CERVO; BUENO, 2012, p. 293).

É importante destacar que o contexto mencionado anteriormente se desenvolveu justamente durante período no qual o serviço secreto americano (*Central Intelligence Agency* – CIA) evidenciava em seus documentos a preocupação com as posturas nacionalistas confundindo-as, em alguns casos, com posturas comunistas. Na lógica de contenção ao comunismo, a CIA defendeu no alto escalão do governo americano que as posturas nacionalistas visavam, em última instância, destinar os recursos da América Latina para a União Soviética (AYERBE, 2009, p. 81). A preocupação americana com relação ao Brasil, no entanto, não chegou a estar em estado de alerta com relação às posturas nacionalistas, mesmo que elas constrangiam o capital norte-americano. Como lembrou o Embaixador Adolf Berle,

---

⁶⁸ Para outro documento importante das relações hemisféricas ver também *A Realist Views Latin America*, de George F. Kennan (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 186-9).

Vargas era “confiável” e Dutra havia demonstrado em seu governo uma postura anticomunista plausível (SCHWARTZBERG, 2003, p. 1).

Um mês após Vargas assumir o mandato, e um mês antes da IV Reunião, a Guerra da Coreia inaugurou uma etapa tensa nas relações internacionais americanas. Um plano de pedido de tropas brasileiras para lutar contra o comunismo na Coreia foi rejeitado logo na primeira consulta do Departamento de Estado ao Itamaraty. O posicionamento brasileiro foi compartilhado pelos demais Estados americanos e, em oposição ao que esperava os Estados Unidos, o engajamento anticomunista não assumiu as dimensões do engajamento antifascista das décadas anteriores (RABE, 1988, p. 23-24).

Quanto a continuidade da política hemisférica de Franklin Delano Roosevelt, autores como Gerson Moura (2012, p. 195) defendem-na apenas com relação aos acordos de cooperação para escoamento de excedente de armas e munições à América Latina. Em outro polo, Stephen Rabe (1988, p. 24) observou que a política externa de Truman para a América Latina continuou a essência da Boa Vizinhaça, com a ressalva do contexto da Guerra Fria. Se considerarmos a não intervenção como parâmetro,⁶⁹ a política iniciada em 1933 foi interrompida somente em 1954 com uma operação organizada pela CIA para derrubar um governo eleito democraticamente na Guatemala.⁷⁰ Os acontecimentos daquele junho de 1954 marcaram não somente o fim da não intervenção como a efetivação de uma nova diretriz para a política hemisférica dos Estados Unidos em vigência durante o período da Guerra Fria.

Uma nova política internacional hemisférica coube ao governo Eisenhower. Durante a campanha eleitoral, o republicano assumiu o discurso de que Truman havia negligenciado a América Latina e que a atitude *soft* em relação a penetração comunista nas Américas precisava ser revista. Análises sobre a contenção ao comunismo passaram a ser populares tanto entre os *policy makers* quanto entre os analistas de relações internacionais e, em fevereiro de 1953, em reunião do Conselho de Segurança Nacional, a CIA apresentou um relatório a este respeito. A Agência “confirmava” as suspeitas de que a deterioração das relações hemisféricas havia favorecido a penetração da União Soviética, cujo melhor – mas não único – exemplo era o caso da Guatemala (RABE, 1988, p. 31).

Para além da retórica, Eisenhower inicialmente reforçou a política iniciada por Truman, mas priorizou a formulação de uma política para combater o comunismo nas Américas. Considerando o pan-americanismo como sinônimo de aliança anticomunista,

⁶⁹ Desconsiderando as interferências na América Central e Caribe e a ocupação da Guiana Holandesa, já mencionados (GRIMMET, 2012).

⁷⁰ Sobre o tema ver: *Terminating a Revolution in Guatemala* (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 192-6) e *A Revolução Guatemalteca* (GRANDIN, 2005).

compreendeu que para a América Latina, continuava a interessar exclusivamente a cooperação econômica. Para tanto, propôs que o subcontinente se esforçasse por criar um ambiente favorável aos negócios. Abertamente incentivou o livre comércio e a exclusividade do investimento americano privado como motores para o desenvolvimento econômico da América Latina. Partindo do pressuposto da contenção regional ao comunismo e do incentivo econômico (mesmo que mais retórico que prático), após um ano de mandato Eisenhower havia construído uma política hemisférica concisa e coerente. Três diretrizes da política externa interamericana foram assinaladas: não havia necessidade de auxílio financeiro público; por outro lado, era necessário criar ambiente favorável para investimentos privados; e a não intervenção teria limite – se algo extraordinário ocorresse, os Estados Unidos estavam preparados para “medidas emergenciais” (RABE, 1988, p. 64;82).

Enquanto o Departamento de Estado operava sob estas diretrizes, o Itamaraty viveu um momento de instabilidade. Depois da saída de Osvaldo Aranha do Ministério (1944), além dos vários ministros interinos nomeados, passaram pela pasta 7 Chanceleres no próximo decênio. Excetuando-se as administrações interinas e a gestão de João Neves da Fontoura, Ministro de Vargas de 1951 à 1953, o tempo médio de duração de um ministério foi menos de um ano para cada Chanceler. Apesar da instabilidade interna, a política externa do Itamaraty seguia a tendência inaugurada pelo Barão do Rio Branco e a preferência pelas relações com os Estados Unidos.

Durante o primeiro semestre de 1954, em seu terceiro ano de mandato, Getúlio Vargas estava diante de diversas – e divergentes – forças internas e externas. A criação da Petrobrás em 1953, o limite de 10% para remessas de lucros para o exterior e um projeto no Congresso para a criação da Eletrobrás indicam o nacionalismo forte e principalmente a contrariedade a interesses financeiros norte-americanos. Apesar disso e da sugestão de Vargas em sua carta escrita para o pós suicídio, não há comprovação de que os Estados Unidos – combinado ou não com outras “forças externas” – tenham atuado para desestabilizar o governo (BANDEIRA, 1989, p. 41; CERVO; BUENO, 2012, p. 304).

A produção acadêmica que prioriza as relações internacionais americanas, com exceções pontuais como Frank McCann Junior (1995), limita-se referências gerais sobre as relações entre o Brasil e os Estados Unidos. Pontualmente, na análise dos anos coincidentes com o governo Truman, Steven Schwartzberg (2003) destacou, dentre outras características, a distinção do Brasil em relação à América Latina por conta da linguagem, da população e da

história.⁷¹ Para o autor, mesmo durante a Guerra Fria e, apesar das divergências econômicas, o Brasil seguia recebendo tratamento diferenciado dos Estados Unidos o que ficara demonstrado na atuação distinta do Departamento de Estado em relação à compreensão mais flexível em relação ao nacionalismo brasileiro do que em relação ao nacionalismo guatemalteco e até mesmo argentino. Para o período compreendido pela administração Eisenhower, Stephen Rabe (1988) limitou-se a mencionar o pedido de tropas brasileiras para a guerra na Coreia, que foi descartado pela administração Vargas no início de 1954.

Em linhas gerais, a historiografia reforça a postura do Departamento de Estado durante os anos da doutrina da contenção e inscreve as mudanças oficiais da política externa hemisférica entre 1948 e 1954. Período coincidente com os eventos interamericanos que analisaremos a seguir, a interpretação sobre o sul do Rio Grande retorna à sua interpretação original: a América Latina volta a ser compreendida como um continente homogêneo.

Ao retomarmos o questionamento acerca do lugar do Brasil e dos Estados Unidos nas relações internacionais americanas, é importante destacar que os marcos historiográficos caracterizados pelo imperialismo americano, pelas crises de interpretação diplomática e econômica, pela política da Boa Vizinhança e pela contenção ao comunismo são de fundamental relevância para a compreensão do contexto sobre qual atuaram as diplomacias brasileira e americana. Dos destaques e tópicos levantados, urge lançarmos mão de algumas considerações. O imperialismo dos Estados Unidos justificou a principal demanda da América Latina, desde o final do século XIX, pelo reconhecimento e aplicação do princípio da não intervenção. As intervenções militares foram uma constante na América Central, no Caribe e no norte da América do Sul. No sul da América do Sul, a menor presença econômica dos Estados Unidos fazia-se acompanhar de um histórico de não intervenção. Naquele contexto, uma aliança “não escrita” do Brasil e dos Estados Unidos foi posta em marcha com o advento da República e a ascensão do Barão do Rio Branco ao Ministério das Relações Exteriores. A percepção de importância brasileira para a política hemisférica norte-americana expandiu do contexto bilateral para a proposição de uma aliança política – Pacto do ABC – entre os três principais países sul-americanos.

O Itamaraty tinha como pressuposto que o Brasil era um país diferente da América Latina, e a distinção foi potencializada com a crise de interpretação da diplomacia americana.

---

⁷¹ Texto original: “By language, population, geographic extent, and above all by its history, Brazil is set apart from the other countries of Latin America” (SCHWARTZBERG, 2003, p. 31).

Admitiu-se que pequenos e atrasados países da América Central não poderiam ser comparados aos grandes e desenvolvidos países da América do Sul. A dúvida abriu espaço para que a diplomacia do Brasil reforçasse sua autoproclamada vocação para a mediação dos conflitos entre os Estados latino-americanos, ou destes com os Estados Unidos. Concorreu para estes entendimentos a crise econômica que limitou a capacidade do comércio internacional que, em última instância, era o objetivo máximo do pan-americanismo. Sob este contexto de crises, a diretriz da política externa dos Estados Unidos para o Hemisfério Ocidental foi reajustada. O caráter de reconhecimento da subdivisão continental da política da Boa Vizinhança favoreceu mais aos interesses brasileiros do que a aplicação do princípio de não intervenção. Quando atrelado à segurança nacional americana, a estratégia de defesa dos *policy makers* norte-americanos levou a diplomacia brasileira a reforçar sua percepção de aliada especial. No início da década de 1940, o Brasil concluiu que havia atingido uma posição vital e, doravante permanente, para a política hemisférica liderada pelos Estados Unidos.

Passada a ameaça nazista à segurança continental, a importância brasileira diminuiu significativamente ao passo que a divergência de interesses cresceu entre ambos. O Departamento de Estado empenhavam-se por emplacar o comunismo soviético como ameaça às Américas, tanto quanto o fora o nazismo, enquanto que o Itamaraty preocupava-se essencialmente em como angariar recursos para o desenvolvimento nacional. No contexto do comunismo como nova ameaça, o Departamento de Estado resgatou o entendimento original de Hemisfério Ocidental, sobre o qual era superior e líder. Esta premissa havia sido questionada pela crise de interpretação diplomática dos anos 1920 e pela operacionalização da política da Boa Vizinhança. Demonstrado no recuo ao apoio à democracia como forma de governo no hemisfério, as relações internacionais americanas passaram a operar sob a interpretação de que os Estados ao sul do Rio Grande formavam um todo homogêneo chamado América Latina. Quando a América do Sul esteve em evidência, a diplomacia brasileira percebeu-se como segunda potência hemisférica. Porém, a emergência da América Latina descartou de vez a possibilidade da aplicação da proposição de Bolton para o nível da política hemisférica.

3 A EVIDÊNCIA DA AMÉRICA DO SUL

Parece boa psicologia reforçar as excelentes bases que estão sendo construídas para um futuro melhor das relações comerciais com a América do Sul. [...] Persiste muito fortemente minha convicção pessoal de que a psicologia terá efeito muito estimulante.

Franklin Delano Roosevelt, Presidente dos Estados Unidos, 19 de novembro de 1933⁷²

Invocar a psicologia e inscrever a economia no futuro. Não bastasse o caráter evasivo e protelatório, a recomendação de Roosevelt à Delegação Americana junto à Sétima Conferência em Montevideu (1933) foi acompanhada por um limite geopolítico. Na mensagem, estavam presentes tanto a crise de interpretação sobre o que havia ao sul do Rio Grande quanto a crise econômica. Neste sentido, o principal evento das relações internacionais americanas refletia o contexto do que década de crises.

O objetivo deste capítulo é analisar a atuação da diplomacia dos Estados Unidos e do Brasil, bem como qualificar a cooperação entre ambas em relação às demandas latino-americanas, nos eventos continentais de 1933 e 1938. Para tanto, identificamos as principais demandas que receberam destaque na documentação diplomática em torno da Sétima Conferência (Montevideu, 1933) e da Oitava Conferência Pan-Americana (Lima, 1928). Buscaremos, ainda, compreender o impacto do conceito de América do Sul *diferente* nas relações internacionais americanas.

Antes da análise das demandas, é importante contextualizar sobre os principais homens de Estado envolvidos, que juntos marcaram uma década nas relações interamericanas e a construção da agenda internacional americana. Além de Roosevelt e Vargas, Cordell Hull, Sumner Welles, Afrânio de Melo Franco e Osvaldo Aranha são os principais nomes das relações internacionais americanas do período estudado. Do lado norte-americano, Cordell Hull foi o escolhido de Roosevelt para o cargo de Secretário de Estado. Detentor de ampla base política e ocupante de cargo eletivo em Washington, pelo estado do Tennessee desde 1907 (até 1931 fora deputado), Hull interrompeu seu primeiro mandato no Senado para assumir o posto no governo e tornar-se o Secretário de Estado ocupante do posto por mais

⁷² Telegram 78, 19/11/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “It seems good psychology to reinforce the excellent groundwork are building up for future better commercial relations with South America. [...] urge too strongly my personal belief that the psychology will have very stimulating effect”.

tempo – 11 anos e 9 meses. Sua gestão na construção da nova ordem pós Segunda Guerra Mundial, especialmente na concepção das Nações Unidas, lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz em 1945. Cordell Hull, além da base política nacional e do reconhecimento no plano internacional, nas relações hemisféricas é constantemente associado a implementação da política da Boa Vizinhança.

No entanto, há uma tendência historiográfica que credita a elaboração da política hemisférica posta em marcha durante a administração Roosevelt a outro homem de Estado: Sumner Welles. Diplomata de carreira e especialista em América Latina, Welles foi amigo pessoal de Roosevelt e exerceu enorme influência no Departamento de Estado e principalmente na política hemisférica. Foi assistente do Secretário de Estado para assuntos interamericanos de 1933 a 1937, quando tornou-se o Subsecretário de Estado, posição ocupada até 1943. Ainda que em certas ocasiões tivesse opinião divergente de Cordell Hull, de acordo com o historiador Frederick Pike (1995, p. 6), prevaleceram as concepções de Welles, confirmadas por Roosevelt, sobre a América Latina na construção da política da Boa Vizinhança como diretriz do eixo hemisférico da política externa americana.

Do lado brasileiro, Afrânio de Melo Franco foi o escolhido de Vargas para o Ministério das Relações Exteriores em 1930. Político do estado de Minas Gerais, na década de 1920 acumulou experiência tanto na esfera regional, chefiando a delegação do Brasil à Quinta Conferência Pan-Americana (Chile, 1923), quanto na esfera internacional como alto representante do Brasil na Liga das Nações. Na revolução que levou Vargas a presidência, atuou abertamente nos bastidores da política nacional tendo sido personagem central no apoio de Minas Gerais à causa revolucionária e à deposição do então presidente Washington Luiz. O ingresso no Itamaraty o fez pausar o envolvimento direto na política interna por um período de três anos. No entanto, quando o governo de Minas tornou-se vago, articulou com relativo sucesso – que incluía apoio do então Ministro da Fazenda Osvaldo Aranha – a nomeação de seu filho para ocupar a presidência do estado. Partiu para a Sétima Conferência com a certeza, dada pelo próprio Vargas, de que ao governo mineiro seria nomeado Maurício de Melo Franco. A nomeação de outro político para ocupar o cargo levou o Chanceler, desde Montevideú, apresentar sua renúncia ao posto e, na sequência, dedicar-se à política mineira até o advento do Estado Novo em 1937. Desde então, passou a atuar na diplomacia e, em 1938, foi o chefe da Delegação do Brasil em Lima. Ao término da I Reunião de Consulta, foi indicado para presidir a recém criada Comissão Interamericana de Neutralidade, cuja função era julgar os casos de violação da neutralidade hemisférica pelas potências beligerantes. Até

sua morte, em 1943, atuou diretamente na Comissão, que na III Reunião fora renomeada Comissão Jurídica Interamericana (BRANDI, 2013).

Quanto à Osvaldo Aranha, no capítulo anterior tratamos de sua influência política no governo Vargas e a possibilidade não concretizada de tornar-se seu sucessor. No âmbito hemisférico, como Ministro das Relações Exteriores teve sua atuação marcada pela defesa do pan-americanismo, pelo alinhamento aos Estados Unidos e pela mediação diplomática com a Argentina. Em telegrama para Cordell Hull, Sumner Welles, às vésperas da Oitava Conferência observou que a nova direção da diplomacia brasileira lhes era favorável sobretudo porque Osvaldo Aranha conhece tanto os Estados Unidos quanto o Brasil.⁷³ Também é importante ressaltar que embora nosso recorte não possibilitou explorar as posições de Aranha, por diversas vezes o encontramos fazendo severas críticas à diplomacia norte-americana. No contexto da II Reunião, por exemplo, da Embaixada Americana no Rio de Janeiro, o Departamento de Estado foi informado que o Chanceler brasileiro havia listado uma série de críticas sobre os negócios dos Estados Unidos na América do Sul.⁷⁴ Sua participação no âmbito interamericano se encerrou com a presidência da III Reunião. Durante os próximos eventos continentais que analisaremos, Aranha manteve-se no primeiro escalão da política nacional mas ocupando cargos que não impactavam diretamente nas relações internacionais americanas (MOREIRA, 2013).

Apresentados os principais nomes das diplomacias dos Estados Unidos e do Brasil, a seguir destacamos a construção da agenda internacional americana e do funcionamento dos eventos pan-americanos. Desde 1910, quando da criação da União Pan-Americana, organizou-se uma complexa e crescente estrutura burocrática e administrativa. De 1920 à 1946, o americano Leo Rowe foi Diretor da União Pan-Americana, assistido pelo Conselho Diretor composto pelos representantes das repúblicas americanas creditados em Washington e presidido pelo Secretário de Estado. Em última instância, cabia à União Pan-Americana a gestão das relações internacionais americanas e a formulação da agenda continental.

Definidas no âmbito da União Pan-Americana, as pautas da agenda continental eram distribuídas de acordo com a modalidade dos eventos regionais. Os eventos continentais mais amplos, as Conferências Internacionais Americanas ou Pan-Americana que ocorreriam a cada cinco anos (o intervalo entre a Oitava e a Nona foi de dez anos por conta, dentre outros motivos, da Segunda Guerra) e dedicavam-se a temas gerais de interesse continental. Havia

⁷³ Telegram 12, 1/12/38, Record group 43, entry 251, box 1, NARA.

⁷⁴ Telegram 359 18/7/41, Record group 59, NARA. Especificamente sobre Osvaldo Aranha: “He lists some criticisms of the United States way of doing business in South America: [...] He emphasizes specially deficient credit facilities extended by American firms.”

também As Conferências Especializadas, que guardavam a vantagem de poder analisar em mais detalhes um assunto mais específico, como foi o caso, por exemplo, da Conferência Interamericana para a Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936).⁷⁵ Em ambos os casos uma desvantagem: o tempo de construção da agenda e de realização dos eventos era relativamente longo. Com a proximidade da Segunda Guerra, o Departamento de Estado atuou para a implementação de um mecanismo que imprimisse maior celeridade ao sistema interamericano. Desta atuação resultou a criação do mecanismo de consulta mútua, implementado por meio das Reuniões de Consulta, cujo objetivo seria reunir, em caráter emergencial e extraordinário, os Ministros das Relações Exteriores dos países americanos.⁷⁶

---

⁷⁵ A principal diferença das Conferências Especializadas em relação às Internacionais Americanas era seu caráter instrumental e técnico. Em sua tentativa de diferenciar ambas, Carlos Marichal (2002) classificou as Conferências Internacionais como políticas e as Especializadas como não políticas. Particularmente rejeitamos esta distinção considerando que em ambos os casos tratavam-se de temas que refletiam determinadas orientações políticas, especialmente aquelas desejadas pelos Estados Unidos no exercício da liderança do Sistema.

⁷⁶ As Reuniões de Consulta representaram a principal reforma administrativa no sistema interamericano entre a criação da União Pan-Americana (1910) e a aprovação da Carta da Organização dos Estados Americanos (1948). As discussões para a implementação do mecanismo tiveram sua origem na Conferência Especializada para a Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936) e receberam delimitações mais precisas na Oitava Conferência Internacional Americana (Lima, 1938). Posteriormente, o capítulo XI da Carta da OEA reservou um lugar definitivo ao evento no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Relatório da União Pan-Americana, 1940, lata 1040, maço 18172, AHI.

Quadro 1 – Organograma dos eventos continentais.

Fonte: Andamento dos papéis, jan-1942, lata 1315, maço 30283, AHI.

O **quadro 1** aplica-se a estrutura de todos os eventos do movimento pan-americano até a criação da Organização dos Estados Americanos (1948). Observou-se que haviam três possibilidades para que um item fosse incluído na agenda continental: os temas poderiam ser propostos em uma Conferência, quando se sugeria para a UPA que estudasse e encaminhasse a pauta para deliberação de seu Conselho Diretor; um ou mais Estados poderiam sugerir os temas diretamente ao Conselho Diretor; ou, durante uma Conferência ou Reunião, um Estado poderia acionar a Comissão de Iniciativa, por padrão estabelecida na primeira sessão plenária

da conferência em exercício. Em qualquer caso, a UPA encarregava-se de sistematizar as informações e organizar os trabalhos e rotinas a serem seguidos pelas delegações. Cabia a si a responsabilidade de convocar o Conselho Diretor, a reunir-se com no mínimo seis meses de antecedência para definir a agenda. Em geral, o Conselho nomeava uma comissão composta por cinco membros da América Latina mais os Estados Unidos que formulava o programa final dos eventos continentais (MÉXICO, 1956a).

Vale ressaltar que as demandas da América Latina poderiam seguir um dos caminhos possíveis e tornar-se um item da agenda continental. Cada item da agenda dava forma a uma Comissão no decorrer dos eventos. Os Estados integravam quantas comissões lhes interessassem ou quanto o número de delegados enviados lhes permitia. Com as demandas políticas que analisamos, nem sempre o país interessado conseguiu reunir força para converter a demanda em proposta, de modo que a maior parte delas, mesmo quando integraram a agenda, não resultaram em maior compromisso por parte dos Estados Americanos. A seguir analisaremos as demandas apresentadas à Sétima Conferência.

3.1 Sétima Conferência (Montevideu, 3 a 26/12/1933)

A crise econômica mundial e a anunciada política da Boa Vizinhança concorreram para que a Sétima Conferência reanimasse o pan-americanismo estremecido na conferência anterior. Na historiografia é possível encontrar diversos *insights* referentes ao evento. A ascensão de novas elites ao poder político latino-americano conduziu o nível intelectual das delegações às alturas, de acordo com Carlos Marichal (2002, p. 25). Wilson Almeida, por sua vez, destacou o pioneirismo da conferência ao menciona-la como primeiro trabalho internacional no qual o princípio da não intervenção foi seriamente tratado (2009, p. 30). Mais determinista, Lars Schoultz assumiu categoricamente que uma intervenção em Cuba, naquele ano de 1933, só foi evitada por conta dos resultados da Conferência de Montevideu (2000, p. 337). Nas fontes primárias, identificamos três demandas principais da América Latina: a moratória da dívida externa; o adiamento da conferência por conta dos conflitos sul-americanos (a Guerra do Chaco e a questão de Letícia); e a não intervenção em Cuba.

3.1.1 Moratória da dívida externa

Em todo o movimento pan-americano, os assuntos econômicos foram dominantes. Algumas peculiaridades, como a inclusão da “boa psicologia” no lugar de acordos de cooperação, por exemplo, foram apresentadas na Sétima Conferência. Apesar destas inovações, o capítulo 4 da agenda destinava-se aos “Problemas financeiros e econômicos” e trazia como subtemas assuntos bastante corriqueiros nos eventos pan-americanos: recomendações da IV Conferência Pan-Americana do Comércio; cotas de importação; proibições de importação; proteção de patentes; procedimentos aduaneiros; unificação das leis comerciais nas Américas; entre outros (MÉXICO, 1956a). No entanto, a agenda não reservava lugar a um debate com potencial a interessar todos os Estados americanos, exceto os Estados Unidos: a dívida externa.

Posicionando-se como porta-voz dos endividados, a diplomacia do México, alguns meses antes do início dos trabalhos em Montevideu (14 de setembro), apresentou uma proposta de moratória da dívida externa por seis anos.⁷⁷ Sob a alegação de que a crise econômica impossibilitava o pagamento, os mexicanos comunicaram ao Embaixador Americano na Cidade do México que apresentariam a proposta à Comissão de Iniciativas.⁷⁸ Cordell Hull respondeu que o não pagamento de bilhões de dólares em dívidas por seis anos continha implicitamente dois grandes problemas. Primeiro, o governo dos Estados Unidos não tinha controle sobre as dívidas contraídas junto ao capital privado norte-americano ou europeu. Segundo, uma votação em sessão plenária causaria constrangimento aos Estados Unidos, já que os países latino-americanos – todos devedores – votariam a favor, contra o único voto divergente dos americanos.⁷⁹

Declaradamente, a Secretaría de Relaciones Exteriores não tinha como objetivo único impor constrangimento aos Estados Unidos. No entanto, durante a segunda quinzena de setembro o assunto deixou o Departamento de Estado em alerta diplomático máximo. Como forma de pressão, o governo do México informou a Embaixada Americana que uma consulta prévia aos demais países latino-americanos confirmara a viabilidade da proposta. Mais que isso, a chancelaria mexicana associava a dívida à não intervenção e a uma possível revisão da Doutrina Monroe. Neste sentido, o Secretário de Estado informou ao Embaixador no México que:

⁷⁷ Para uma análise específica ver *Propuesta mexicana de una moratoria de la deuda a nivel continental* (KING, 1992).

⁷⁸ Telegram 603, 14/09/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

⁷⁹ Memorandum s/n, 22/09/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

Duas das nossas missões informaram que o Governo do México também está sondando outros governos americanos em relação à possível inclusão na Agenda de “possível modificação” da Doutrina Monroe para “excluir não só a intervenção europeia, mas também americana nos assuntos de qualquer um dos países da americanos” [...]. Gostaria de acrescentar, para sua informação, que esta *démarche* está me causando um pouco de ansiedade.⁸⁰

Para que a tese do constrangimento não ganhasse força, Hull instruiu o Embaixador a tratar do assunto com o Ministro das Relações Exteriores, José Manuel Puig. A documentação arquivada no *National Archives* não contém informações sobre detalhes da articulação, mas em 19 de outubro o assunto foi tido por resolvido. Neste curto período de onze dias entre a instrução para a reunião do Embaixador com o Ministro, e um telegrama relatando o resultado do encontro, o México mudou de opinião. Apesar disso, a dívida era uma questão de honra e, diplomaticamente, “o México não podia abandonar sua iniciativa e que não teria que haver alguma discussão da questão na Conferência. Ele [Puig] indicou, porém, que não vai pressionar para qualquer voto sobre a matéria”.⁸¹ De fato, o assunto não voltou mais a preocupar os Estados Unidos. No segundo dia dos trabalhos da conferência – 4 de dezembro – a delegação americana informou ao governo que:

Conferência em processo de organização hoje e de ontem. Chile e Brasil para representar capítulos I e II da agenda, respectivamente, o que é muito satisfatório. Puig, dívida, prata, bimetalismo e série de outras propostas complementares a maioria dos quais totalmente impraticáveis agora, irão provavelmente adiar ou derrotar a maioria destas propostas.⁸²

Duas reações da diplomacia dos Estados Unidos foram registradas a esta demanda mexicana, expansiva para as demais demandas econômicas que eventualmente pudessem apresentar: a cobrança de solidariedade e a proposta de cooperação econômica dentro dos limites do possível. A cobrança de solidariedade evidenciou-se no discurso do delegado Spruille Braden, segundo o qual, as repúblicas americanas desconsideravam que a crise era

⁸⁰ Telegram 137, 28/09/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “Two of our missions report that the Mexican Government is also sounding out other American governments concerning placing on the Agenda ‘possible modification’ of the Monroe Doctrine to ‘exclude not only European but also American intervention in the affairs of any of the American countries’ [...]. I wish to add for your information that this *démarche* is causing me some anxiety”.

⁸¹ Telegram 83, 19/10/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “Mexico could not abandon its initiative and that there would have to be some discussion of the question at the Conference. He [Puig] indicated, however, that he would not press for any vote in the matter”.

⁸² Telegram 24, 04/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “Conference in process of organization today and yesterday. Chile e Brazil to represent chapters I and II of agenda respectively which is very satisfactory. Puig debt, silver, bimetallism, and string of other additional proposals most of which entirely impracticable now, will probably postpone or defeat most of his proposals.”

mundial e que inclusive os Estados Unidos sofriam seus impactos. Nesta linha, em um discurso de sete páginas, Braden esforçou-se para contextualizar a situação de seu país e demonstrar aos latino-americanos o escopo da crise. Mencionou semelhanças entre os problemas internos dos Estados Unidos e aqueles enfrentados pelas demais repúblicas americanas, apesar destas considerarem, a seu ver equivocadamente, que no país do norte não haveriam tais adversidades. O delegado americano concluiu fazendo uma apologia à cooperação econômica no hemisfério:

Uma vez que se fixem estes níveis poderão de resolver os problemas do intercâmbio internacional de bens entre esses países. Mútuos projetos econômicos, nacionais e internacionais serão simplificados relativamente. Tais dificuldades, tais como chamadas superprodução de movimentos de capitais, a dívida, os orçamentos desequilibrados, etc. Serão solucionados quase automaticamente e os assuntos internacionais de caráter econômico, financeiro e comercial, poderão acomodar-se com muito mais facilidade.⁸³

O discurso de Braden corrobora com o argumento de Frederick Pike (1995): a crise igualou os Estados Unidos e a América Latina em alguns critérios. Além disso, a proposta de cooperação financeira possível enquadrava-se nas instruções recebidas do Departamento de Estado. Reforçava, ainda, que tanto a questão da dívida externa quanto assuntos como a estabilização da moeda, a proibição de importações e os direitos aduaneiros deveriam ser evitados em Montevideú. Em seu lugar, o foco deveria ser o transporte e a comunicação.⁸⁴

Neste sentido, durante os trabalhos, Hull recebeu de Roosevelt instruções para focar na melhoria que os Estados Unidos poderiam proporcionar à América Latina na questão da comunicação.⁸⁵ Apesar da crise, como demonstração de interesse efetivo na cooperação econômica na área de transporte, Roosevelt autorizou a delegação a informar a liberação de cinco milhões de dólares para o desenvolvimento do sistema aéreo na América Latina.⁸⁶

---

⁸³ Discurso do Delegado americano Spruille Braden, dezembro de 1933, lata 1414, maço 32802, AHI. Texto original: “Una vez que se hayan fijado estos niveles podrán resolverse los problemas de intercambio internacional de mercadería entre estos países. Mutuos proyectos económicos, nacionales e internacionales se simplificarán relativamente. Tales dificultades, tales como las llamadas de superproducción de movimiento de capitales, deudas, presupuestos desequilibrados, etc. se arreglarán casi automáticamente y los asuntos internacionales de carácter económico, financiero y comercial, podrán concertarse con mucho mas facilidad”.

⁸⁴ Ofício 395, da Embaixada do Brasil nos Estados Unidos para MRE, 10/11/1933, lata 536, maço 9408-9410, AHI.

⁸⁵ Telegram 77, 14/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Telegram 117, 23/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

⁸⁶ Telegram 78, 19/11/1933, Record group 43, entry 204, NARA. Texto original: “It seems good psychology to reinforce the excellent groundwork are building up for future better commercial relations with South America... urge too strongly my personal belief that the psychology will have very stimulating effect”.

A reação da diplomacia brasileira ao tema da moratória da dívida externa foi registrada a partir de uma consulta aos Estados Unidos. Sem registro específico na documentação do Itamaraty, o Departamento de Estado arquivou documentos que sugerem um informe e um pedido de informações da parte do Ministério das Relações Exteriores à Embaixada Americana. Dois dias antes de confirmar a renúncia ao tema, o Ministro mexicano consultou e pediu apoio do Brasil à inclusão da moratória na agenda. Antes de responder ao México, o Brasil consultou os Estados Unidos, cuja Embaixada no Rio de Janeiro, no mesmo dia, recebeu do Departamento de Estado instruções para desencorajar os brasileiros a apoiarem o México.⁸⁷ A mensagem transmitida veio no sentido de que o assunto não fosse levado adiante: “gostaríamos de depreciação qualquer discussão sobre a questão da dívida em Montevideu. Se, no entanto, outros Estados insistem em discutir o assunto não vamos nos opor a uma discussão, mas certifique-se de que nenhuma ação será decidida”.⁸⁸

Portanto, mesmo que no discurso o Brasil também se dispunha a apoiar causas unânimes entre os latino-americanos, a posição dos Estados Unidos quanto ao assunto desaconselhava o apoio da diplomacia brasileira à iniciativa mexicana.⁸⁹ Contudo, no Itamaraty havia certa desconfiança com relação a postura econômica dos Estados Unidos. Para o Embaixador brasileiro em Montevideu, Lucillo Bueno, a discussão sobre transportes – especificamente sobre a Rodovia Pan-Americana – seria o projeto mais sério a ser apresentado pelos americanos. Em telegrama a Afrânio de Melo Franco, declarou que havia probabilidade da conferência girar em torno de temas que considerou inócuos, como o item 3 da agenda: Direitos políticos e civis das mulheres.⁹⁰

Com relação a demanda da moratória, interesses divergentes moviam as diplomacias dos Estados Unidos e do Brasil. Os americanos preocupavam-se por ser credores e temerem ação dos credores europeus. Os brasileiros, que já estavam em moratória desde o ano anterior, não tinham porque criar uma crise diplomática com os Estados Unidos na Conferência. Podemos afirmar que apesar de convergente, a decisão de ambos não chegou a ser negociada por conta de seus interesses particulares.

---

⁸⁷ Telegram 95, 17/10/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

⁸⁸ Telegram 97, 21/10/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “We would deprecate any discussion of this debt question at Montevideo. If, however, other states insist on discussing it we will not oppose a discussion but trust no action at all will be taken by the Conference”.

⁸⁹ De acordo com o Itamaraty, a Sétima Conferência deveria se reunir em 1932 o que não ocorreu por conta de um adiamento liderado pelo Brasil, a partir de verificação da unanimidade latino-americana. Ofício 395, da Embaixada do Brasil nos Estados Unidos para MRE, 10/11/1933, lata 536, maço 9408-9410, AHI.

⁹⁰ Rodovia pan-americana seria o mais sério, além dos temas inócuos dentro os quais o dos direitos civis das mulheres. Telegrama s/n, 1933, Missões Diplomáticas Brasileiras, Montevideu, estante 138, prateleira 2, volume 26, AHI.

Duas ponderações sobre as relações Brasil e Estados Unidos em Montevidéu. No decorrer dos trabalhos da Comissão Econômica (item 4 da agenda), a Delegação do Brasil recebeu, do Itamaraty, um telegrama reservado sobre um pedido de apoio vindo do Departamento de Estado à proposta econômica que seria apresentada nas próximas sessões.⁹¹ A recomendação do governo Vargas a Melo Franco foi de que cooperasse com os Estados Unidos. Aprovada a proposta, alguns dias depois a delegação brasileira foi procurada para avançar nas negociações de um acordo financeiro, que seria concluído somente em 1935.⁹² Na documentação americana, não há indício de preocupação semelhante envolvendo outros países,⁹³ o que sugere um tratamento diferenciado ao Brasil no que se refere aos problemas financeiros.

3.1.2 Adiamento por conflitos sul-americanos

O período de 1933 à 1945 registrou três conflitos fronteiriços na América do Sul. Paraguai e Bolívia se enfrentaram na Guerra do Chaco, que se tornou o mais violento conflito regional do século XX e durou de 1932 à 1935. Peru e Colômbia se enfrentaram na Guerra Colômbia-Peru, chamada de “questão de Leticia” – em referência ao nome do território contestado – e cuja duração fora de 1933 à 1934. Equador e Peru enfrentaram-se em 1941, no conflito peruano-equatoriano, encerrado somente com o Protocolo de 1942. Nos três casos, a diplomacia brasileira teve “intensa atuação e influência” em seu desfecho (SANTOS, 2014, p. 90). Os dois primeiros conflitos coincidiram com a Sétima Conferência e tornaram-se uma demanda latino-americana à medida em que a Argentina liderou o posicionamento, seguido por outras diplomacias, a favor de propor o tema como item da agenda e como motivo para pleitear o adiamento do evento.

A agenda continental da Sétima Conferência teve como primeiro item a “Organização da paz”, seguido por um subitem denominado “Métodos de prevenção e solução pacífica dos conflitos interamericanos” (MÉXICO, 1956a). Tema recorrente nas conferências e motivo da Conferência Especializada para a Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936), não se referia e não havia previsão de que se abordasse os conflitos contemporâneos a Sétima Conferência. Como estratégia para forçar a inclusão do tema, a diplomacia argentina argumentava que os

⁹¹ Telegrama s/n, do MRE para a Delegação brasileira à Sétima Conferência, 13/12/1933, lata 536, maço 9408-9410, AHI.

⁹² Sobre o assunto ver Gerson Moura (2012).

⁹³ Telegram 64, 17/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA.

conflitos tornavam inviável a realização de qualquer iniciativa continental, o que justificava o adiamento da Conferência.⁹⁴

Desde fevereiro de 1933, as Embaixadas dos Estados Unidos na América Latina enviaram diversos telegramas ao Departamento de Estado informando que o movimento de adiamento liderado pela Argentina estava em andamento. Estas informações tinham fontes diversas, nem sempre claras, mas de Buenos Aires e de Bogotá, por exemplo, chegaram informações de que um evento continental deveria se concentrar no tema da paz. E, naquele momento, três situações – ambos os conflitos e a situação política de Cuba, analisada a seguir – implicavam em sua situação de ausência de paz.⁹⁵

Mantendo a tradição de oposição aos Estados Unidos no movimento pan-americano (MORGENFELD, 2011), a Argentina assumiu a função de porta-voz da América Latina e declarou que os demais países concordavam com seu entendimento, mas não tinham coragem de contrariar os americanos.⁹⁶ Por fim, a tese do adiamento não prevaleceu, mesmo tendo o próprio país sede – Uruguai – cogitado esta hipótese, especialmente tendo em vista o conflito entre paraguaios e bolivianos.⁹⁷

Tanto o adiamento quanto a tese da inclusão das demandas argentinas foram recusadas pela diplomacia americana. Cordell Hull indagou às missões americanas na América Latina, especialmente à Embaixada em Buenos Aires, o que afinal estava acontecendo,⁹⁸ já que não conseguia compreender como era possível cogitar o abandono de uma agenda hemisférica construída no interior da União Pan-Americana em função de acontecimentos contemporâneos. Insistiu na manutenção da agenda e os delegados norte-americanos receberam instruções para manter foco nos itens da agenda porque contemplavam o interesse de “todos”, ao passo que os assuntos políticos e de interesse apenas de “alguns” (leia-se Argentina), deveriam ser tratados com cautela.⁹⁹

Especificamente com relação ao conflito do Chaco, a instrução que os delegados dos Estados Unidos receberam ilustrou um baixo interesse na resolução do tema, especialmente caso fosse tratado na Sétima Conferência. Após mencionar as tentativas de solução da controvérsia, incluindo negociações no decorrer da Sexta Conferência Internacional Americana (1928), o Departamento de Estado considerava, ao mesmo tempo que instruíra seus

⁹⁴ Ver também Leandro Morgenfeld (2011).

⁹⁵ Memorandum, s/n, 29/03/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Telegram s/n, 10/08/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

⁹⁶ Telegram 99, 28/10/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

⁹⁷ Telegrama s/n, 1932, lata 1414, maço 32796, AHI.

⁹⁸ Telegram 78, 25/10/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

⁹⁹ Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

delegados, que “A questão do Chaco é uma assunto puramente sul-americano”.¹⁰⁰ Durante a Conferência, em telegrama para o Departamento de Estado, Hull reconheceu que “não estou procurando de forma alguma lidar com o assunto ou assumir qualquer responsabilidade a esse respeito”.¹⁰¹ No entanto, secretamente, no dia seguinte a abertura dos trabalhos em Montevideu, Hull encontrou-se com o representante paraguaio e propôs uma solução unilateral. Não encontramos a proposta em si, mas a sua existência e a negativa do Paraguai em aceitar o acordo foram registrados em telegrama enviado ao Departamento de Estado.¹⁰²

O baixo interesse americano fazia-se acompanhar de um entendimento de que o tema, não somente ausente na agenda, deveria tramitar em instâncias extra continentais como de fato ocorria no âmbito da Liga das Nações. De igual modo o Departamento de Estado compreendia o encaminhamento da questão de Letícia. Também considerado por Cordell Hull como tema exclusivo da América do Sul,¹⁰³ instruiu a delegação a ter o máximo de cautela¹⁰⁴ e, em entrevista à imprensa brasileira lamentou a falta de tempo na agenda para encontrar-se, no Rio de Janeiro (onde passara rumo a Montevideu) com os representantes do Peru e da Colômbia. Contrariando esta versão, o Itamaraty, que o acompanhava, registrou que o objetivo de Hull era “não desejar tomar conhecimento do andamento que vem tendo a discussão em torno do caso de Letícia”.¹⁰⁵

O Brasil usou o argumento de que o adiamento da Conferência era inviável por dois motivos. Primeiro porque já havia sido adiada uma vez, já que deveria ter ocorrido em 1932. Naquela ocasião, a diplomacia brasileira foi porta-voz da América Latina por conta da unanimidade. Segundo porque naquela altura do ano de 1933, todos os países americanos, com exceção da Argentina, haviam confirmado presença no evento.¹⁰⁶ Neste sentido, sob novas circunstâncias, um novo adiamento sondado pelo Ministro argentino junto aos Embaixadores do Chile e Peru creditados em Buenos Aires não foi bem recebido no Itamaraty.¹⁰⁷ Neste espírito, em resposta aos Estados Unidos, o Brasil afirmou

¹⁰⁰ Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “The Chaco question is a purely South American.”

¹⁰¹ Telegram 56, 14/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA. Texto original: “I am not endeavoring in any way to handle the matter or assume any responsibility in that respect.”

¹⁰² Telegram 30, secret, 04/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA.

¹⁰³ Telegram 44, 10/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA.

¹⁰⁴ Telegram 55, 08/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

¹⁰⁵ Memorando s/n, 27/11/1933, lata 536, maço 9408-9410, AHI.

¹⁰⁶ Telegrama s/n, da Embaixada do Brasil nos Estados Unidos para MRE, 10/10/1933, lata 1414, maço 32796, AHI.

¹⁰⁷ Telegrama 36, reservado, do MRE para Embaixada do Brasil na Argentina, 27/10/1933, lata 1414, maço 32796, AHI.

categoricamente que não concordava com o adiamento nem com a ampliação da agenda para as questões de Letícia e Chaco.¹⁰⁸

Com relação ao conflito entre Peru e Colômbia, o Itamaraty não possui documentos específicos arquivados. A participação da diplomacia brasileira pode ser encontrada em fontes secundárias (SANTOS, 2014) e possivelmente em outras pastas temáticas para além da Conferência em si. Provavelmente, como indicou a visita de Hull, isso se deva porque a reunião de resolução ocorreu em paralelo com a Conferência.

Já com relação ao conflito do Chaco existem diversos documentos, como o Memorando de Mendoza,¹⁰⁹ e um relatório detalhado sobre a questão do Chaco.¹¹⁰ Em seu relatório de gestão à frente do Itamaraty, Afrânio de Mello Franco, escreveu que o conflito do Chaco fez com que “o clima na capital uruguaia ficasse pesado” (BRASIL, 1939, p. 9). No Arquivo Histórico do Itamaraty, encontram-se arquivados uma série de correspondências trocadas com as Embaixadas do Brasil no Paraguai, Bolívia e Argentina sobre a guerra. Diplomatas brasileiros em Assunção também observaram que a imprensa paraguaia denunciava em novembro de 1933 uma possível manobra do Brasil para utilizar a Conferência e impor a paz no Chaco, contrariando os interesses paraguaios. A resposta oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil à Assunção foi no sentido de esclarecer que as notícias eram

inteiramente fantasiosas essa e toda e qualquer versão de política hostil nossa em relação a este país. Não teríamos razões para mudar em Montevideu, ao ser levantada a questão do Chaco, a linha de perfeita equidistância [...] e no apoio que damos é ação, que ora se desenvolve na Liga das Nações, para encontrar uma fórmula capaz de resolver com honra o doloroso dissídio.¹¹¹

Portanto, em relação aos conflitos na América do Sul, a diplomacia americana mostrou-se desinteressada, enquanto que a diplomacia brasileira atuou efetivamente na gestão dos conflitos. No entanto, ambos concordaram que o tema deveria ser tratado em outros espaços que não o pan-americanismo e muito menos a Sétima Conferência. Para esta concordância não houve acordo direto, mas o Itamaraty foi beneficiário do reconhecimento por parte do Departamento de Estado de que existiam assuntos “puramente sul-americanos”. Esta ponderação permitia a atuação dos brasileiros em sua área de preferência geopolítica: a

¹⁰⁸ Telegram 99, 28/10/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

¹⁰⁹ Memorando de Mendonza, janeiro de 1933, lata 1417, maço 32812, AHI.

¹¹⁰ Relatório sobre a questão do Chaco por H. Souza Gomez, janeiro de 1933, lata 1417, maço 32812, AHI.

¹¹¹ Nota do MRE para a Legação do Brasil no Paraguai, 25/11/1933, lata 1417, maço 32812, AHI.

América do Sul (BANDEIRA, 2010, p. 137). O Estados Unidos, por sua vez, reconheceu, tanto no caso do Chaco quanto de Letícia, os esforços do Brasil para a manutenção da paz e argumentou que, aceitar o argumento argentino, implicaria em duplicação de esforços, o que considerava desagradável.¹¹²

3.1.3 Não intervenção em Cuba

Ao mesmo tempo em que o Departamento de Estado lidava com as pressões do México e da Argentina, mais precisamente no início de setembro de 1933, o Departamento de Estado se viu diante de uma situação delicada. Um grupo de jovens revolucionários, liderados por Ramon Grau San Martín, havia destituído e formado um novo governo em Cuba. Reivindicavam bandeiras de justiça social para todas as classes e propunham a total independência da ilha em relação aos Estados Unidos com a revogação da Emenda Platt.¹¹³ Rapidamente, a questão tomou lugar junto a demanda latino-americana por adiamento da Sétima Conferência, sobretudo porque a situação cubana, em outras épocas, teria como consequência uma invasão dos militares norte-americanos. Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos usavam os mesmos argumentos apresentados nos casos dos conflitos sul-americanos para o não adiamento da Sétima Conferência. Resta-nos, portanto, analisar especificamente a demanda por não intervenção em Cuba.

A memória da política do Big Stick, da diplomacia do dólar e da intransigente postura do Secretário de Estado na Sexta Conferência (Havana, 1928), fazia até mesmo os aliados brasileiros não duvidar de que os Estados Unidos poderiam vacilar da nova política hemisférica não intervencionista. Cordell Hull informou a Roosevelt que Osvaldo Aranha, então Ministro da Fazenda do Brasil, “que é amigável e simpático às nossas ideias e políticas” estava pessimista quanto aos resultados da Sétima Conferência em função da pendência da situação política entre Estados Unidos e Cuba.¹¹⁴ O próprio Chanceler Afrânio de Melo Franco relatou que o tema da não intervenção fora adiado em 1928 justamente por “haver o secretário de Estado Charles Hughes reivindicado o direito dos EUA de proteger por todos os

¹¹² Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

¹¹³ A Emenda Platt, aprovada no Senado americano em 02/03/1901, autorizada o Presidente dos Estados Unidos fazer de Cuba um protetorado (HOLDEN; ZOLOV, 2011, p. 82).

¹¹⁴ Telegram 115, 24/11/1933, Record group 43, entry 204, NARA. Texto original: “who is friendly with sympathetic with our general ideas and policies”. Em função da questão, o Embaixador do Brasil no Uruguai (Lucilo Bueno) informou ao MRE que haviam fortes indícios de um possível fracasso da Conferência. Telegrama s/n, 14/11/1933, lata 1414, maço 32796, AHI.

meios apropriados a vida e os bens dos seus nacionais onde quer que eles se achassem” (BRASIL, 1939, p. vi).

O episódio de 1928 era apenas um exemplo da pressão e da intransigência americana com relação ao tema. Devido a isso, sobre os Estados Unidos, não recaia o benefício da dúvida. Explorando seu papel de oposição, a Argentina soube explorar e capitanear politicamente o tema. Os acontecimentos em Cuba aceleraram o debate e acirraram os ânimos. A não intervenção constava da agenda da Sétima Conferência advinda dos debates da Sexta. Aparecia no item 2 da agenda “Direitos e Deveres dos Estados”. Os países latino-americanos esperavam testar a essência da boa vizinhança com a aprovação de uma resolução de não intervenção.

Como mecanismo de pressão, a Argentina propôs o Tratado Anti-Bélico de Não Agressão e de Conciliação (Pacto Saavedra Lamas), que foi assinado inclusive pelo Brasil há menos de dois meses da Sétima Conferência – em 10 de outubro.¹¹⁵ A essência do tratado era o impedimento de qualquer país intervisse nos assuntos políticos internos de outro. A iniciativa foi recebida com cautela pelo Departamento de Estado e a diplomacia americana não compreendia a razão de mais um instrumento jurídico, sobretudo porque a seu ver o que precisava de fato era operacionalizar os mecanismos existentes. Neste sentido, a seguinte consideração foi enviada aos delegados americanos:

Este Governo tem até agora recusado assinar o Tratado Anti-Guerra argentino, compreendendo que o Tratado foi, em certa medida, um passo atrás no que diz respeito aos mecanismos de conciliação continentais existentes, e também que não acrescenta nada de útil ao Pacto Briand-Kellogg. No entanto, em grande parte, por uma questão de conveniência pode parecer aconselhável aos Estados Unidos a considerar a assinatura deste tratado. Por um lado, nota-se que a Argentina não aderiu ao Pacto de Paris, nem tem tomado parte de nenhuma das Convenções que estabelecem um mecanismo para a paz no Hemisfério Ocidental, como o Tratado 1923 para evitar e prevenir conflitos entre Estados Americanos, a Convenção de 1929 sobre Conciliação Interamericana ou o Tratado Geral de Arbitragem Interamericana.¹¹⁶

¹¹⁵ O Tratado Saavedra Lamas foi assinado no Rio de Janeiro, por ocasião da visita do presidente argentino. Inicialmente incluía, além de Argentina e Brasil, o Chile, Uruguai e México. Defendia, em linhas gerais, qualquer solução de controvérsias sem violência e que territórios obtidos a força não seriam reconhecidos pelos membros (VISENTINE, 2013).

¹¹⁶ Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “This Government has heretofore declined to sign the Argentine Anti-War Treaty, feeling that the Treaty was to some extent a step backward as regards the existing conciliation machinery on this continent, and also that it did not add anything useful to Briand-Kellogg Pact. However, largely as a matter of expediency it may appear advisable for the United States to consider signing this Treaty. For one thing, it is noted that Argentina has not adhered to the Pact of Paris, nor has it become a party to any of the Conventions establishing peace machinery on the Western Hemisphere, such as the

Além disso, o compromisso de Roosevelt com a não intervenção deveria ser compreendido neste contexto, conforme ficou evidente na seguinte ressalva da delegação dos Estados Unidos:

Qualquer observador deve a estas horas compreender perfeitamente que sob o regime do Presidente Roosevelt o governo dos Estados Unidos se opõe, tanto quanto qualquer outro governo, a toda ingerência na liberdade, na soberania ou em outros assuntos internos ou procedimentos dos governos de outras nações. Ademais de seus muitos atos e declarações relacionadas com a aplicação destas doutrinas e políticas, o Presidente Roosevelt, durante as últimas semanas, manifestou publicamente sua vontade de iniciar as negociações com o Governo Cubano a fim de considerar o tratado em vigor desde 1903 (MÉXICO, 1956, p. 470).¹¹⁷

O desafio do governo americano, contudo, residia em reconhecer a nova política cubana, cujo governo contava com a simpatia dos demais latino-americanos, sem se comprometer internamente com forças nacionais que requisitavam a intervenção com base na Emenda Platt, para proteção de bens dos cidadãos americanos, e externamente levar a cabo a política não intervencionista na América Latina, recém inaugurada. Ressalta-se, contudo, que a política da boa vizinhança tinha limites e para o Departamento de Estado ser bom com os vizinhos não significava deixar de ser vigilante. A este respeito, o Secretário de Estado fez a seguinte anotação:

Nós ainda esperamos evitar a discussão de questões controversas ou ex-controversas. No evento, se tais questões forem forçadas ou votadas, tenho em mente abster-me do debate controverso o que seria inevitável para desfazer o trabalho harmonioso já realizado. Naturalmente os nossos amigos franceses e britânicos e os “*trouble-makers*” do hemisfério estão observando cada chance de começar a anunciar, se possível, destruir o sentimento de todo o coração, harmonia e confiança agora existentes entre todas as delegações... Esta situação preserva o direito a qualquer governo para proteger vidas e propriedades onde os governos tenham sido tomados pela anarquia [bem como] também preserva a doutrina do direito das nações caso um outro governo insista em tratar nossos nacionais em desigualdade com os seus próprios nacionais, apesar do fato de que a lei das nações não ir tão longe.¹¹⁸

1923 Treaty to Avoid and Prevent Conflicts between American States, the 1929 Convention on Inter-American Conciliation or the General Treaty on Inter-American Arbitration”.

¹¹⁷ Texto original: “Cualquier observador debe a estas horas comprender perfectamente que bajo el régimen del Presidente Roosevelt el gobierno de los Estados Unidos se opone, tanto como cualquier otro gobierno, a toda injerencia en la libertad, la soberanía u en otros asuntos internos o procedimientos de los gobiernos de otras naciones. Además de sus muchos actos y declaraciones relacionadas con la aplicación de estas doctrinas y políticas, el Presidente Roosevelt, durante las últimas semanas, manifestó públicamente su voluntad de entrar en negociaciones con el Gobierno Cubano a fin de considerar el tratado que ha estado en vigor desde 1903”

¹¹⁸ Telegram 65, 18/12/1933, Record group 43, entry 281, NARA. Texto original: “We still hope to avoid controversial discussion of former controversial questions. In the event such questions are forced toward or to a

A Comissão de Relações Exteriores do Senado Americano demonstrou sintonia com este discurso do Departamento de Estado. Sumner Welles escreveu a Cordell Hull mencionando a posição do senador Pittman que defendia a não intervenção naquele momento, mas justificava a intervenção na América Latina no passado, classificando-a como necessária nos casos mais graves. Afirmava o Senador que nada parecido com a política da boa vizinhança, a qual enaltece os princípios de paz, justiça e democracia, teria havido antes na história da política externa norte-americana, de modo que:

Os Estados Unidos tem sido bem-sucedido sob a democracia e as nossas pessoas têm uma medida de liberdade, independência e felicidade não encontrada em qualquer outro lugar que eu conheço do mundo. Nós gostamos dessa forma de governo. Nós gostaríamos de ajudar os nossos vizinhos para desfrutar a mesma coisa.¹¹⁹

O item 2 da agenda teve um desfecho coerente entre a demanda da não intervenção e a política da boa vizinhança. O Governo Roosevelt não somente deixou de utilizar o recurso à Emenda Platt como sinalizou sua renegociação com Cuba. Os documentos da Conferência demonstram o quanto a diplomacia foi hábil em converter um tema polêmico, que como os aliados brasileiros haviam indicado, poderia representar o malogro da Conferência, em vantagem política ao reafirmar o não intervencionismo. O problema do não reconhecimento do governo de Cuba, conforme observou o Secretário de Estado, “caiu de bruços” já no início dos trabalhos em Montevideu.¹²⁰ Os delegados cubanos assumiram o discurso da liberdade e o fim da intervenção econômica e militar na ilha,¹²¹ o que não representou grande preocupação com o andamento dos trabalhos, sobretudo por Cuba ter adotado uma postura bastante amigável, conforme o relato de Hull sobre seu encontro com o Chefe da Delegação cubana.

---

vote I have in mind to refrain from seriously controversial debate with would inevitable undo the harmonious work already accomplished. Naturally our French and British friends and trouble-makers in the hemisphere are watching every chance to start propaganda to destroy if possible the wholehearted feeling of harmony and confidence now existing among all delegations... This statement preserves to any government right to protect lives and property where Government has taken down and anarchy exists as it also preserves the doctrine of the law of nations in a case where another government would insist on treating our nationals on an equality with their own nationals despite the fact that the law of nations does not go that far.”

¹¹⁹ Telegram 67, 19/12/1933, Record group 43, entry 281, NARA. Texto original: “The United States has been successful under democracy and our people have a measure of liberty, independence and happiness not enjoyed anywhere else that I know of in the world. We like this form of government. We would like to help our neighbors to enjoy the same thing”.

¹²⁰ Telegram 24, 04/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

¹²¹ Telegram 30, 04/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

Hull concluiu ainda que nada de importante foi tratado com o cubano e o término da conversa foi com os Estados Unidos se colocando à disposição da ilha.¹²²

Indicamos no capítulo anterior que durante a política do *Big Stick*, a historiografia indica que o Barão do Rio Branco não se preocupou com o intervencionismo de Theodore Roosevelt. Ao analisar o acervo brasileiro do Itamaraty, percebemos que na década de 1930 o assunto continuava a não ocupar grande espaço entre os diplomatas brasileiros. Quando a Argentina propôs o Pacto Saavedra Lamas, o Brasil não se opôs sob a convicção de que sua essência era a mesma da política da Boa Vizinhança: a não intervenção. De fato, a tendência foi confirmada com o compromisso americano iniciado na Sétima Conferência e concluído na Conferência Especializada para a Manutenção da Paz no hemisfério (1936).

Para a diplomacia brasileira, se a acusação de omissão quanto aos desígnios imperialistas de seu aliado a afastava dos demais Estados americanos, a demonstração de não intervenção em Cuba derrubava aquele argumento. A este respeito, no entanto, parece-nos superestimada a análise de Lars Schoultz (2000, p. 337) segundo a qual, a Sétima Conferência tenha tido força para impedir a invasão à ilha. Frederick Pike, ao chamar a atenção para que não confundamos a não intervenção com a não interferência – esta inadmissível pelos Estados Unidos –, relativizou o contexto ao afirmar que Governo Roosevelt no fundo buscava alternativas de pressão. A atuação da diplomacia americana, em janeiro de 1934 e sob coordenação pessoal de Sumner Welles, promoveu a renúncia de Ramon Grau após articulação conjunta com o Chefe do Estado Maior cubano, Fulgêncio Batista (PIKE, 1995, p. 173). A Boa Vizinhança não abrangia, portanto, a não interferência.

---

¹²² Telegram 69, 18/12/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

Quadro 2 – Síntese das posições brasileiro-americanas na Sétima Conferência (1933)

	Itamaraty	Departamento de Estado	Brasil-Estados Unidos
Moratória da dívida externa	Consultou Estados Unidos. Já estava em moratória. Apoiar o México poderia comprometer negociação bilateral com os Estados Unidos.	Deprecia discussão. Declara que nenhuma decisão será tomada. Argumenta não ter controle sobre as dívidas privadas da América Latina.	Estados Unidos pede apoio para proposta econômica. Apoio do Brasil é seguido de prosseguimento do entendimento para acordo financeiro bilateral.
Adiamento por conflitos sul-americanos	Alega que o evento já havia sido adiado no ano anterior. O único país que não havia confirmado presença era a Argentina.	Baixo interesse por assuntos “puramente sul-americanos”. Recusa ingressos de assuntos contemporâneos aos eventos na agenda continental. Propõe unilateral e secretamente acordo com o Paraguai para fim do conflito no Chaco.	Oficialmente reconhecidas “questões puramente sul-americanas”, Brasil tem maior espaço de atuação política. Concordam que os conflitos devem ser tratados para além do pan-americanismo.
Não intervenção em Cuba	Baixo interesse pela não intervenção. Boa Vizinhança é vista com entusiasmo.	Promove diálogo com a delegação de Cuba. Assegura não intervenção.	Brasil apoia publicamente a renúncia dos Estados Unidos ao recurso da intervenção.

3.2 Oitava Conferência (Lima, 9 a 27/12/1938)

Os graves problemas que agitam hoje o mundo e comprometem sua segurança, requerem, certamente, que as nações da América, unidas por um ideal comum, robusteçam seus laços tradicionais.

Carlos Concha, Ministro das Relações Exteriores do Peru, 2 de agosto de 1938¹²³

Passados cinco anos da conferência anterior, não era mais a economia ou a não intervenção que tomaria conta dos debates das diplomacias americanas. De longe, o assunto principal foi o contexto global de um conflito anunciado pelo avanço nazista na Europa. Pela primeira vez no movimento pan-americano, uma conferência ocorreria sob um contexto que lhe impunha uma meta: preparar o hemisfério para uma mobilização bélica.

A definição de Gerson Moura para o pan-americanismo enquanto ideologia política capaz de sobrepor à ideologia nazifascista parece-nos bastante apropriada ao contexto daquele dezembro de 1938 (MOURA, 1980, p. 142). Ao contrário do que ocorrera dez anos antes em Havana (Sexta Conferência, 1928), a Conferência Pan-Americana de Lima estava marcada por algo além de declarações de boas intenções por parte dos Estados Unidos. O líder do movimento demonstrara a efetividade da política da Boa Vizinhança: não interveio militarmente em Cuba em 1933 e retirou as tropas do Haiti em 1934, após 19 anos de ocupação. Além disso, pela primeira vez um Presidente dos Estados Unidos esteve na América do Sul, por ocasião da assinatura do inédito tratado de paz e não intervenção, assinado em Buenos Aires em 1936 (MÉXICO, 1956a).¹²⁴

Em outras palavras, a antiga demanda da América Latina por não intervenção foi aceita pelos Estados Unidos. Já exploramos alguns dos limites da Boa Vizinhança e do não intervencionismo americano, mas gostaríamos de retomar o argumento de Frederick Pike, que distinguiu o não intervencionismo da não interferência, classificando-o como ilusão. Para a nova política hemisférica da Boa Vizinhança, a proximidade da guerra na Europa possibilitou

¹²³ Ministro das Relações Exteriores do Peru, encarregado da organização da Oitava Conferência. Texto original do Convite à Conferência: “Los graves problemas que agitan hoy al mundo y comprometen su seguridad, requieren, ciertamente, que las naciones de América, unidas por un ideal común, robustezcan sus lazos tradicionales” (MÉXICO, 1956b, p. 4).

¹²⁴ Para o Itamaraty, a Conferência de Lima reuniu o número recorde de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas: prestigiaram o evento chefiando suas respectivas delegações, nove Chanceleres incluindo o Secretário de Estado dos Estados Unidos (BRASIL, 1940, p. 127).

o exercício da pressão americana sobre a América Latina por conta da retomada da antiga noção de solidariedade continental, adaptada aos novos tempos (PIKE, 1995, p. 174). Nos tempos de Jefferson, a ameaça europeia vinha principalmente da Espanha e da Santa Aliança. Durante a administração de Franklin Delano Roosevelt, o problema estava nas potências que compunham o Eixo Roma-Tóquio-Berlim. A convicção de que a segurança nacional dependia da segurança continental, elegeu a defesa continental como sinônimo de solidariedade. Haveria, portanto, no contexto da Oitava Conferência, solidariedade e interesses comuns a todas as repúblicas americanas. Potências expansionistas e ditatoriais (como uma Alemanha que anexara a Áustria), eram o oposto do que unia e movia os Estados americanos.

A solidariedade continental promovida pelo movimento pan-americano em torno da Oitava Conferência estava carregada da especificidade do momento: um conflito na Europa refletiria no hemisfério. Em um cenário pessimista, poderia haver até mesmo agressão aos Estados americanos e, se isso ocorresse, as vinte e uma repúblicas americanas deveriam estar preparadas. Nas palavras do Presidente Roosevelt:

Existe hoje uma solidariedade continental entre as vinte e uma repúblicas americanas e Canadá, que está mais definida e unânime do que nunca antes tinha sido, nos cento e vinte anos desde que as repúblicas latino-americanas estavam lutando pela independência.¹²⁵

Portanto, o Departamento de Estado estava convencido de que as Américas deveriam articular uma política comum para uma eventual agressão externa. Ao instruir a Delegação para as discussões que ocorreriam no âmbito da Comissão 1 (tópico da agenda intitulado Organização da Paz), o Secretário de Estado recomendou um caminho que deveria começar pela definição do agressor, pelo reconhecimento do estado de beligerância e, por fim, pela resposta coletiva dos países americanos à agressão.¹²⁶ Como operacionalizar esta sequência tornou-se o principal problema e objetivo da Conferência de Lima.

Para os fins de nossa análise, identificamos três principais demandas políticas da América Latina que gravitaram em torno dos objetivos da Oitava Conferência. Por conta de seus negócios com a Europa, especialmente a Alemanha, a Argentina demandou um entendimento flexível para o conceito de neutralidade continental. A República Dominicana e

---

¹²⁵ Radio Bulletin 267, White House Press Conference, 15/11/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: "There existed today a continental solidarity among the twenty-one American republics and Canada which was more definite and unanimous than had ever before been the case in the one hundred and twenty years since the Latin American republics were struggling for independence."

¹²⁶ Instructions to Delegates, The Secretary of State to the American Delegation to the Eighth International Conference of American States, undated, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

a Colômbia propuseram a criação de um organismo multilateral com capacidade de representação política dos Estados americanos. O Equador aproveitou o evento para demandar a resolução de um conflito fronteiriço com o Peru.

3.2.1 Neutralidade “flexível” para a Defesa Hemisférica

Os “graves problemas internacionais” apontados pelo Ministro das Relações Exteriores do Peru no convite à Oitava Conferência eram aqueles que preocupavam a administração Roosevelt. A conclusão do Conselho de Segurança Nacional de que a segurança dos Estados Unidos dependia da segurança do Hemisfério Ocidental, especialmente da América do Sul, tornavam a sub-região imprescindível para a política de Washington. Destacamos no capítulo anterior, que diferentemente da América Central, a penetração norte-americana na América do Sul não era completa e, mais que isso, os investimentos financeiros da Alemanha crescera desde o advento do nazismo.¹²⁷

No campo político-diplomático, repetidas correspondências entre Embaixadas americanas na América Latina e o Departamento de Estado denunciavam a atuação da Alemanha e da Itália no subcontinente.¹²⁸ Tema recorrente nos dias que antecederam os trabalhos em Lima, da Embaixada na Venezuela chegou a informação de que agentes diplomáticos nazistas e fascistas atuariam firmemente no âmbito da Oitava Conferência para minar o apoio da América Latina aos Estados Unidos.¹²⁹ Durante a Conferência, Cordell Hull recebeu de Roosevelt instruções explícitas para que atuasse no sentido de que “não deve permitir que qualquer Estado não americano ajude, instigue ou fomenta a desordem interna em qualquer república americana”.¹³⁰

As promissoras relações comerciais proporcionadas pela Alemanha e a solidariedade continental, traduzida como defesa hemisférica, demonstrou ser um dilema irreconciliável no entendimento dos Estados Unidos, mas perfeitamente compatível com o pan-americanismo no entendimento da Argentina. Desta divergência, a diplomacia argentina demandou flexibilidade ao conceito de neutralidade a ser empregado em caso de guerra na Europa. Neste

¹²⁷ Para ficar no exemplo brasileiro, de 1934 à 1938, a importação cresceu em torno de 1% em relação aos Estados Unidos e 11% em relação à Alemanha (BANDEIRA, 1994, p. 147).

¹²⁸ Telegram 113, 08/12/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

¹²⁹ Embaixador em Caracas informou ao Presidente que enviados da Alemanha e Itália estariam na oitava conferência para minar o apoio dos países às questões de defesa, em especial propostas pelos EUA. Telegram 113, 08/12/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

¹³⁰ Telegram 44, 19/12/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: “shall not permit any non-American state to assist or abet in the fomenting of internal disorder in any American republic”.

sentido, enquanto a diplomacia americana advogava por neutralidade estrita – quando não se pode prestar qualquer assistência aos países beligerantes – para a diplomacia argentina, a neutralidade deveria ser ampla e flexível o bastante para não prejudicar seus negócios e relacionamentos com “países amigos”.¹³¹ De sua conversa com Ministro das Relações Exteriores da Argentina, Cordell Hull anotou que:

Disse-me que a Argentina desejava maior flexibilidade [...] e que deve-se reconhecer que, considerando que a Argentina tem relações especiais com a Europa, é particularmente desejável que as formas de qualquer acordo de não sejam prejudiciais a essas relações.¹³²

A incompatibilidade entre a solidariedade continental e as relações políticas, diplomáticas e comerciais com a Europa eram incompatíveis com os objetivos da diplomacia argentina. O governo argentino por um lado propunha manter o status quo nas relações europeias e, por outro, “acreditava numa política de solidariedade continental e colaboração, e desejava manter a cooperação completa em todos os problemas Pan-Americanos”.¹³³

Em resumo, com relação à neutralidade “flexível”, a posição dos Estados Unidos foi contrária já que considerava que a medida não restringiria a atuação alemã no hemisfério. Para os americanos, somente uma solidariedade hemisférica completa poderia evitar a infiltração nazista no continente. Para minimizar a divergência com a Argentina, a documentação diplomática norte-americana indica a convicção do Departamento de Estado de que o Itamaraty seria essencial na tarefa de convencer os argentinos sobre a tese americana. Por fim, mesmo com a mediação brasileira, a Oitava Conferência não tomou nenhuma decisão e o conceito de neutralidade foi adiado para a I Reunião de Consulta. O meio termo foi uma declaração de segurança coletiva que incluiu, por pressões argentinas, um item que os norte-americanos discordavam veementemente, conforme destacamos na passagem a seguir, extraída de telegrama da Delegação Brasileira sobre sua atividade de mediação.

---

¹³¹ Memorandum prepared by the Argentine Ministry for Foreign Affairs, undated, Record group 43, entry 252, box 1, NARA; Telegram 316, undated, Record group 43, entry 252, box 1, NARA; Instructions to Delegates, The Secretary of State to the American Delegation to the Eighth International Conference of American States, undated, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

¹³² Telegram 18, 08/12/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: “He said that Argentina desired the greatest flexibility [...] and that it should be recognized that since Argentina has special relations with Europe it is particularly desirable that the forms of any arrangement not be prejudicial to those relations”.

¹³³ Telegram 313, 23/11/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: “believed in a policy of continental solidarity and collaboration, and desired to maintain complete cooperation in all Pan American problems”

Comunico Vossa Excelência a fórmula apresentei ontem a qual atende ao que manifestou o Secretário de Estado americano, na reunião que promovi em meu apartamento no Hotel, como também atende aos pontos de vista argentino e mexicano. Estes últimos fazem questão de que conste da declaração que a garantia da segurança coletiva não visa apenas possível agressão de um Estado americano por outro não americano, mas sim também a de um Estado americano por outro americano. Cordel Hull achava que sendo os dois casos muito diferentes, e que estando o perigo unicamente no primeiro, só a ele se deveria se referir a declaração.¹³⁴

A diplomacia brasileira tinha um posicionamento alinhado com o Departamento de Estado e remetia a eventos anteriores do pan-americanismo sob a Boa Vizinhança.¹³⁵ Para o Itamaraty, a defesa nacional do Brasil dependia da defesa continental e somente os Estados Unidos poderia garantir ambas. Sob o Estado Novo de Vargas e a presença de Osvaldo Aranha no Ministério das Relações Exteriores, “aproximação, não divergência, seria o objetivo da política externa brasileira” (MCCANN JUNIOR, 1995, p. 68). Tanto o entendimento de defesa hemisférica quanto as ações da diplomacia brasileira inscrevem-se nesta tendência de aproximação.

Uma das ações da diplomacia brasileira foi a proposição de um pacto de segurança coletiva. A proposta, que já tinha sido adiada em 1936, enfrentou a resistência da Argentina e teve novamente de ser adiada, sendo apresentada com outra forma em 1947 (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca). Apesar disso, o Brasil atuou para que a demanda argentina não inviabilizasse a solidariedade americana. Nesta empreitada, o Itamaraty contou não somente com a retórica, mas com o interesse tanto da Argentina quanto dos Estados Unidos na cooperação brasileira. De acordo com o Itamaraty, o Ministro das Relações Exteriores da Argentina, alguns dias antes do início dos trabalhos, propôs que Argentina, Brasil e Chile assinassem uma declaração conjunta,

¹³⁴ Telegrama s/n, da Delegação do Brasil à Oitava Conferência para o MRE, 20/12/1938, lata 667, maço 9898-9903, AHI.

¹³⁵ O Brasil já admitira sua incapacidade de defesa desde 1936, quando boa parte dos temas sobre a paz e a guerra foram discutidos na Conferência Especializada de Buenos Aires, circulava nos meios diplomáticos a ideia de que a única aliança militar viável para a segurança nacional e, conseqüentemente, hemisférica seria com os Estados Unidos. Em telegrama para o Itamaraty, um dos delegados brasileiros naquela conferência sintetizou este posicionamento: “a nossa diplomacia deverá, pois, não perder de vista a necessidade de mantermos sempre as melhores relações possíveis com o único país que nos poderá apoiar em qualquer dificuldade externa, isto é, os Estados Unidos da América”. Telegrama s/n, 16/10/1936, lata 667, maço 9896, AHI.

dizendo em substância que a América não teve necessidade de pacto para fazer a sua independência e não necessitará de alianças para fazer respeitar sua soberania. Acrescentou que não devemos romper as amarras com a Europa, tomando a situação presente como permanente e assumindo compromissos que amanhã deixariam de ter razão de ser, diante de modificações que fatalmente hão de sobrevir. De outro lado, a falta de estabilidade da política internacional dos Estados Unidos da América, sujeita a mutações provenientes da sua política interna, está a desaconselhar tal atitude.¹³⁶

O ministro brasileiro respondeu negativamente a consulta, mas apresentou solidariedade ao Ministro argentino. Reconheceu que fortes vínculos culturais e econômicos com a Europa, maiores que com países americanos, pesariam muito na decisão da Argentina sobre qualquer entendimento que considerasse ações conjuntas contra possíveis agressões de potências europeias nas Américas. No entanto, era desejável um caminho alternativo, já que o Brasil pautava-se na convicção da ameaça extracontinental.¹³⁷

Os Estados Unidos, por sua vez, buscavam a cooperação do Brasil por motivos diferentes. Temia que o pan-americanismo fosse posto em risco e, a fim de evita-lo, desejava não somente o apoio da Argentina como a aproximação de ambos os países sul-americanos. Como observou Cordell Hull, apesar de haver discordâncias, no relacionamento brasileiro-argentino não haviam problemas graves a ponto de causar rompimentos entre os sul-americanos.¹³⁸

Tanto na documentação brasileira quanto norte-americana, constatamos intensa articulação entre o Itamaraty e o Departamento de Estado. Osvaldo Aranha tinha convicção de que juntas, as diplomacias do Brasil e dos Estados Unidos lideravam os esforços na Oitava Conferência que, em última instância, resultariam na cooperação continental quando fosse deflagrado o conflito mundial previsto (BRASIL, 1940, p. 136). A diplomacia brasileira deu sinais de que consolidara sua posição de mediadora e aliada dos americanos na América do Sul. Esta situação só fora possível por conta da postura dos Estados Unidos, inscrita no novo entendimento do Departamento de Estado acerca da existência de um subcontinente *desenvolvido* e por conta do contexto e das possíveis consequências de uma segunda guerra mundial. Evidentemente que a postura argentina contribuiu para esta tarefa brasileira, de modo que a maior parte dos telegramas trocados entre o Itamaraty e o Departamento de Estado versavam sobre o país vizinho. A correspondência brasileiro-americana, aliás, indica

¹³⁶ Telegrama, s/n, confidencial, do MRE para Delegação brasileira à Oitava Conferência, 30/11/1938, lata 667, maço 9898-9903, AHI.

¹³⁷ Telegrama, s/n, confidencial, do MRE para Delegação brasileira à Oitava Conferência, 12/12/1938, lata 667, maço 9898-9903, AHI.

¹³⁸ Telegram 16, 02/12/1938, Record group 43, entry 251, NARA.

que Osvaldo Aranha mantinha contato permanente e direto com o Secretário de Estado, uma demonstração da atenção dispensada por Cordell Hull à diplomacia do Brasil.¹³⁹

O Departamento de Estado, por sua vez, em diversas ocasiões demonstrou que o prestígio do Itamaraty estava em alta. No encerramento dos trabalhos em Lima, Cordell Hull discursou em sessão plenária e reconheceu a relevância do chefe da delegação brasileira na condução dos trabalhos. Para o Itamaraty, tratava-se de uma demonstração e reconhecimento da diplomacia brasileira como aliada aos Estados Unidos e trabalhando em prol da unidade continental (BRASIL, 1940, p. 136).

Retomando o que apontamos inicialmente, a Oitava Conferência foi um evento marcado por uma meta específica: preparar a inserção do Hemisfério Ocidental na Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos alimentavam a convicção de que o conflito na Europa era inevitável, assim como a segurança hemisférica era sinônimo de segurança nacional. Neste contexto, não havia espaço para flexibilização do conceito de neutralidade como demandou a Argentina. Fora da esfera de influência americana, na América do Sul desenvolvida, a Argentina elevou o potencial de mediação do Brasil. O término dos trabalhos em Lima, no entender de Moniz Bandeira (1994, p. 150), “os norte-americanos ganharam, politicamente, a batalha contra os alemães”.

3.2.2 Criação da Liga das Nações Americanas

Em 1936, na Conferência Interamericana para a Consolidação da Paz, a República Dominicana apresentou um projeto que previa a criação de uma Liga das Nações Americanas, e a Colômbia apresentou outro sobre a criação de uma Associação Internacional Americana. Ambas as propostas tinham em comum, dentre outras coisas, a sugestão de que houvesse um mecanismo multilateral e político nas Américas. As iniciativas mencionadas levaram os Estados americanos a aprovar uma resolução, segundo a qual ambas as propostas deveriam ser juntadas e apresentada à União Pan-Americana para inclusão na agenda da Oitava Conferência (MÉXICO, 1956a, p. 633-634).

---

¹³⁹ No transcorrer do evento, por exemplo, há registros de que Osvaldo Aranha telefonou a Sumner Welles, Secretário em exercício na ocasião, para tratar de um assunto confidencial no qual supostamente a Argentina contrariaria tanto o Brasil quanto os Estados Unidos. Sem entrar no mérito dos assuntos conversados, o relato desta ligação está registrado em telegrama de Welles para a Delegação dos Estados Unidos em Lima. Telegrama 85, 21/12/1938, Record group 43, entry 251, NARA. Ver também: Telegram s/n, 23/12/1938, Record group 43, entry 251, NARA.

Nos termos empregados pela diplomacia da época, caso fossem consolidadas, as propostas dominicana e colombiana poderia criar um novo organismo regional ou reformar a União Pan-Americana. Neste caso, a principal mudança no curto prazo seria a atribuição de “funções políticas” ao organismo pan-americano o que impactaria em duas questões de ordem prática. Em primeiro lugar, a UPA (ou o novo organismo) seria o gestor dos conflitos hemisféricos e responsável por implementar a paz por meios pacíficos. Assim lhe seriam encaminhadas questões como o conflito do Chaco e a questão de Letícia, por exemplo. Em segundo lugar, haveria uma entidade que representasse as Américas nos foros multilaterais, como a Liga das Nações. Nesta lógica, não mais os Estados americanos teriam assentos naqueles organismos, mas sim a UPA, ou a Liga das Nações Americanas ou a Associação Internacional Americana. Tratava-se de uma proposta de integração política, bastante avançada para seu tempo.

O assunto ocupou espaço nas discussões iniciais para a formulação da agenda da Oitava Conferência, especialmente no período compreendido entre março e julho de 1938. Em sua defesa para inclusão da proposta, o Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Gabriel Turbay, afirmou que a criação do organismo deveria corresponder às necessidades dos países americanos no momento em que a capacidade política da Liga das Nações estava em franco declínio. Em sua exposição de motivos argumentou que

Não há antagonismo entre a organização de Genebra e da Associação Americana proposta, mas há uma íntima relação entre o declínio da importância da Liga e a necessidade de se considerar a criação de organização americana. Trata-se da perda de prestígio da Liga de Genebra, a retirar de várias repúblicas americanas, o fracasso da Liga para tomar medidas eficazes nos últimos anos e da participação passiva na Liga por membros americanos.¹⁴⁰

Em resumo, a proposta que deveria ser votada pelos Estados americanos previa três instancias regionais: o Congresso Pan-Americano de periodicidade anual e com poderes políticos; o Secretariado permanente e semelhante (não necessariamente o mesmo) da União Pan-Americana; e os organismos estabelecidos de acordo com a necessidade. Para além destes organismos, se estabelecida, a Liga reestruturaria todo o Sistema Interamericano e a

---

¹⁴⁰ Memorandum by Mr. Warren Kelchner, of the Division of the American Republics, to the Under Secretary of State (Welles), 30/03/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: “There is no antagonism between the Geneva organization and the proposed American Association but that there is an intimate relation between the decline of the importance of the League and the necessity of considering the creation of American organization. It refers the loss of prestige of the Geneva League, the withdraw of several American Republics, the failure of the League to take effective action in recent years and the passive participation in the League by American members”.

principal mudança para o curto prazo seria seu caráter político multilateral. A criação do sistema interamericano em 1889 e sua principal reforma com a criação da União Pan-Americana em 1910 em nenhum momento previa esta situação. A este pan-americanismo que confundia-se com política externa dos Estados Unidos para o hemisfério (SALAZAR; LORENZO, 2008, P. 67), não se cogitou ter um órgão de integração política. Em última instância, uma proposta deste nível implicaria em menor controle da parte dos Estados Unidos. Algo impensável no contexto do final da década de 1930 e completamente incoerente com o objetivo principal do Departamento de Estado na Oitava Conferência.

Frequentemente atribuída pela diplomacia americana e brasileira como uma proposta da América Central, na prática o tema não era consenso sequer entre os centro-americanos.¹⁴¹ Guatemala, Nicarágua e Haiti informaram ao Departamento de Estado que não votariam a favor da proposta. Particularmente, o Haiti denunciou uma provável vantagem unilateral e ameaçadora que tiraria a República Dominicana. Cordell Hull respondeu ponderando que dificilmente a proposta seria aprovada pelas maiores repúblicas americanas (Estados Unidos, Brasil, Argentina e México).¹⁴²

Coerente com a leitura do Departamento de Estado, a Argentina não apoiava a demanda por um organismo com atribuições políticas no continente. No entanto, tal qual havia proposto em 1933, aproveitou a oportunidade para propor novo adiamento no movimento pan-americano. O Ministério das Relações Exteriores, dentre outros motivos, alegava a falta de tempo adequado para a discussão das propostas dominicana e colombiana.¹⁴³ Na documentação americana não há indícios de que o adiamento fora seriamente considerado, mas o Itamaraty arquivou uma nota da Embaixada do Brasil em Washington ressaltando a indisposição dos Estados Unidos com relação ao assunto. O Subsecretário Sumner Welles, teria ficado “contrariado profundamente com a atitude da Argentina censurando a grande confusão no modo dela agir”.¹⁴⁴

A controvérsia do organismo regional, seriamente tratada desde março, teve fim em julho quando a Colômbia admitiu que retiraria seu apoio ao projeto. A informação foi dada a Sumner Welles pessoalmente por um futuro integrante do primeiro escalão do governo eleito (que assumiria o mandato em agosto), e que declarou que o novo governo não tinha mais

---

¹⁴¹ Telegram s/n, 23/06/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

¹⁴² Telegram 21, 07/03/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

¹⁴³ Telegrama s/n, confidencial, do MRE para Embaixada do Brasil em Lima, 07/03/1938, lata 665, maço 9886, AHI.

¹⁴⁴ Telegrama s/n, da Embaixada do Brasil em Lima para o MRE, 07/03/1938, lata 665, maço 9886, AHI.

interesse no antigo projeto de Associação Internacional Americana.¹⁴⁵ Por fim, apesar de constar do item I da agenda “Organização da Paz”, subitem “Criação de uma Liga ou Associação de Nações Americanas”, as discussões da demanda latino-americana pela criação de uma Liga regional foram registradas apenas como manifestação dos países, sem qualquer deliberação (MÉXICO, 1956b, p. 4), e a demanda derivada (adiamento) sequer foi cogitada seriamente.

A correspondência diplomática brasileira indica que o país manteve uma posição constantemente contrária à criação da Liga das Nações Americanas. Incorporando a solidariedade continental ao discurso oficial, os brasileiros defendiam a manutenção do regionalismo sob liderança americana. A diplomacia brasileira, tal qual indicou Gerson Moura (1980, p. 171), compreendia o pan-americanismo como política “natural” a ser seguida no continente. A proposta da América Central não ocupou grande espaço na agenda diplomática brasileira, mas quando instados, os diplomatas referiram-se aos documentos do pan-americanismo para embasar seus argumentos contrários.¹⁴⁶ O Ministro das Relações Exteriores, Osvaldo Aranha, telegrafou ao Chefe da Delegação, Afrânio de Melo Franco, que em seu discurso no encerramento dos trabalhos em Lima incluísse o seguinte trecho:

A ação do Brasil nunca teve propósito de promover auxílio material ou militar de uma nação a outra, ou de propiciar combinações regionais na América [Liga das Nações Americanas], mas unicamente fortalecer a solidariedade de todo o continente americano pela assistência continental, na defesa dos interesses da América e da paz em geral.¹⁴⁷

Já sinalizamos que o projeto de uma Liga ou Associação de Nações não interessava à diplomacia dos Estados Unidos. Esta demanda da América Latina mostrou-se pouco problemática dada a ausência de consenso, e o fato de que sua proposição agradava apenas “alguns países da América Central”.¹⁴⁸ Após poucas semanas de discussão, foi possível ao Departamento de Estado concluir que sua falta de apoio à proposta não lhe teria custo diplomático elevado. Neste sentido, nas instruções aos delegados, Cordell Hull optou pela seguinte orientação:

¹⁴⁵ Memorandum of conversation, by the Under Secretary of State (Welles), 25/07/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

¹⁴⁶ Documento sem título, dezembro de 1938, lata 665, maço 9886, AHI.

¹⁴⁷ Telegrama s/n, secreto, do MRE para a Delegação brasileira à Oitava Conferência, 24/12/1938, lata 6679898-9903, AHI.

¹⁴⁸ Telegram s/n, 23/06/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

Se considerar necessário e desejável indicar a posição do governo, você pode indicar francamente, sem qualquer tentativa de influenciar as opiniões das outras delegações, que os Estados Unidos não podem se tornar parte de um tratado do qual muitas das suas disposições estão em conflito com a política e a legislação dos Estados Unidos.¹⁴⁹

O Brasil e os Estados Unidos chegaram às mesmas conclusões quanto à criação da Liga das Nações Americanas. No entanto, não houve combinações ou mesmo de contatos de alto nível com relação ao assunto. A lógica de pressionar por adiamento do evento não surtiu resultados no contexto de 1938 e a atenção dada pelo Brasil à Argentina, neste aspecto esteve mais relacionada com as divergências sub-regionais. Não fosse isso, o Itamaraty não precisaria dar atenção ao que Sumner Welles pensava sobre o vizinho. A problemática maior dos argentinos que se estenderia no movimento pan-americano nas Reuniões de Consulta era outra: seu relacionamento com a Europa.

3.2.3 Resolução de conflito sul-americano

Na Sétima Conferência havia sido definido que o Peru seria o país sede da próxima Conferência Pan-Americana. Em 1936, Peru e Equador pareciam por fim a uma disputa territorial fronteiriça que remetia ao período colonial, quando da assinatura de um acordo. Às vésperas da Oitava Conferência, o assunto voltou a tona quando a diplomacia do Equador decidiu pressionar e requerer uma resolução. A pouco menos de um mês da inauguração dos trabalhos em Lima (14/11/1938), o Equador informou oficialmente ao Departamento de Estado que cogitava não estar presente no Peru, a fim de evitar constrangimentos.¹⁵⁰ Em outras palavras, o Equador demandava a resolução definitiva do conflito ou não mandaria delegação à conferência.

No mesmo dia que recebera o comunicado da diplomacia equatoriana, com o aval de Cordell Hull, Sumner Welles entrou em contato com Osvaldo Aranha para que enviasse esforços no sentido de evitar a ausência do Equador. O telegrama, único documento que indica preocupação dos Estados Unidos com o tema, sugere que a ausência seria ruim para o

¹⁴⁹ Instructions to Delegates, 1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: "If you should consider it necessary and desirable to state the position of this Government, you may indicate frankly, without any way attempting to influence the opinions of the other delegations, that the United States can not become party to such a treaty since many of its provisions are in conflict with existing United States policy and legislation".

¹⁵⁰ Telegrama s/n, do Departamento de Estado (Cordell Hull) para a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 14/11/1938, lata 667, maço 9898-9903, AHI.

próprio Equador, mas ainda pior para “todas as repúblicas americanas naquele momento da história global”.¹⁵¹

Reconhecida, mais uma vez, sua função de mediação na América do Sul, a diplomacia do Brasil colocou seus bons ofícios a favor de evitar a ausência do Equador por meio de alguma proposta aceitável. Para chegar a um acordo, o Itamaraty trabalhou com três possibilidades – as quais chamou de planos A, B e C. O plano A consistia em convencer o presidente da Colômbia a conversar pessoalmente com o presidente do Equador (ambos eram mais próximos), e sugerir um compromisso das repúblicas americanas – a ser assinado na Oitava Conferência – em prol da resolução do conflito. O plano B seria uma segunda investida, da parte de outro presidente próximo – Venezuela – sobre o mesmo assunto. Se não funcionasse, a diplomacia brasileira tentaria que o próprio Peru fizesse um convite ao Equador.¹⁵²

Posto em marcha via Embaixada do Brasil na Colômbia, o primeiro plano funcionou. Para o alívio da diplomacia brasileira (e americana), e apesar do acirramento dos ânimos peruanos por ocasião de confronto que resultara em morte do lado equatoriano,¹⁵³ em 24/11/1938, o Equador concordou em participar da Conferência com a garantia de que de lá sairia, no mínimo, uma comissão capaz de dar encaminhamentos à possível solução do litígio.

No decorrer dos trabalhos em Lima, a responsabilidade sobre o assunto ficou sob a chefia da Delegação brasileira. Seguindo instruções pessoais de Getúlio Vargas, transmitidas por Osvaldo Aranha,¹⁵⁴ Afrânio de Melo Franco coordenou – com Cordell Hull – uma comissão especial criada para dar encaminhamentos ao contestado entre Equador e Peru. A este respeito, o Secretário de Estado declarou:

Tenho recebido e apreciamos profundamente a mensagem cordial você enviou de Guayaquil. A nossa curta estadia em território equatoriano foi muito agradável em todos os aspectos. Quero compartilhar com vocês a esperança de que o trabalho da conferência em Lima vai avançar aqueles princípios e medidas de relações internacionais amigáveis e justas aos quais as repúblicas americanas se dedicam.¹⁵⁵

¹⁵¹ Telegrama s/n, do Departamento de Estado (Cordell Hull) para a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 14/11/1938, lata 667, maço 9898-9903, AHI.

¹⁵² Telegrama s/n, 24/11/1938, lata 667, maço 9900, AHI.

¹⁵³ Telegrama s/n, confidencial, da Embaixada do Brasil na Colômbia para o MRE, 25/11/1938, lata 667, maço 9900, AHI.

¹⁵⁴ A este respeito também há o seguinte registro: “a recomendação do Presidente para que Vossa Excelência tudo faça no sentido de encaminhar definitivamente a solução desse caso” Telegrama s/n, 25/12/1938, lata 667, maço 9900, AHI.

¹⁵⁵ Telegram s/n, 06/12/1938, Record group 43, entry 251, NARA. Texto original: “I have received and deeply appreciate the cordial message you sent me from Guayaquil. Our short stay on Ecuadorian territory was most

A demanda equatoriana pela resolução de outro conflito armado na América do Sul nos permite inferir que a proposta de atribuição de poderes políticos à União Pan-Americana não era totalmente descabida. No entanto, a reforma do sistema interamericano teve de esperar o fim do conflito mundial, quando os Estados Unidos propuseram na Conferência de Bogotá a criação de um organismo alinhado ao contexto da nova ordem mundial pós-guerra. Para além desta observação, a subdivisão e o destaque da América do Sul *desenvolvida* na interpretação do Departamento de Estado abria cada vez mais espaço para a diplomacia do Brasil. Tal qual havia ocorrido nos conflitos do Chaco e Letícia, os Estados Unidos delegaram ao Brasil a resolução do conflito “puramente” sul-americano. Nesta lógica, inexistente antes da Boa Vizinhança, a postura brasileira de mediação sul-americana se fortaleceu ao passo que auxiliava os Estados Unidos para a obtenção das decisões unânimes no movimento pan-americano.

Quadro 3 – síntese das posições brasileiro-americanas na Oitava Conferência (1938)

	Itamaraty	Departamento de Estado	Brasil-Estados Unidos
Neutralidade “flexível” para a Defesa Hemisférica	Alegou questões de segurança e foi contrário. Propôs pacto de segurança coletiva e defesa mútua.	Destacou o risco e a ameaça nazista nos portos americanos.	Cooperação intensa. Brasil atua como mediador e consegue adiar a definição.
Criação da Liga das Nações Americanas	Brasil declarou que não tinha interesse em regionalismo, apenas na solidariedade americana.	Estados Unidos declarou contrário a qualquer instituição com poderes políticos em âmbito hemisférico.	Não houve registro nem necessidade de cooperação, pois o tema não tinha adesão na América do Sul.
Resolução de conflito sul-americano	Atuou para evitar a ausência do Equador no evento.	Diretamente não se envolveu	Estados Unidos delegou ao Brasil a mediação do conflito e o estabelecimento da paz. Itamaraty se posiciona como mediador de conflitos na América do Sul.

Propusemos no início deste capítulo analisar a atuação da diplomacia dos Estados Unidos e do Brasil, qualificar a cooperação entre ambas em relação às demandas latino-americanas e compreender o impacto do conceito de América do Sul *diferente* nas relações internacionais americanas. Para tanto, identificamos três demandas latino-americanas evidenciadas na documentação diplomática em torno da Sétima Conferência: a proposta mexicana de moratória da dívida externa, o pedido de adiamento do evento por conta de conflitos sul-americanos e a não intervenção em Cuba. Na Oitava Conferência, destacamos as seguintes demandas: a flexibilidade no conceito de neutralidade, a criação de Liga das Nações Americanas e a resolução de conflitos sul-americanos.

A diplomacia brasileira assumiu uma posição contrária a todas as seis demandas latino-americanas. Na Sétima Conferência, no caso da proposta mexicana, o Brasil já estava em moratória da dívida externa e seu interesse maior era obter um acordo bilateral com os Estados Unidos, de modo que na busca pela resolução de seu problema econômico, o apoio a tal proposta poderia gerar rugas com a diplomacia americana. Quanto à não intervenção em Cuba, demonstrou um baixo interesse ressaltando seu entusiasmo pela Boa Vizinhança quando a diplomacia americana, no âmbito da conferência, promoveu um diálogo com os cubanos e afastou uma intervenção militar na ilha.

A diplomacia dos Estados Unidos também se posicionou contrária às demandas latino-americanas. Em relação à proposta mexicana de 1933, argumentou que o Estado não tinha controle sobre a dívida contraída pelos países da América Latina com investidores privados americanos. Já no contexto da Oitava Conferência, tanto o Itamaraty quanto o Departamento de Estado concordavam que a demanda por flexibilidade no conceito de neutralidade era uma ameaça à segurança nacional de ambos. Também concordaram que a criação de uma Liga ou Associação de Nações Americana, para além do movimento pan-americano era desnecessária.

Em termos de cooperação, em relação a todas as demandas identificamos que houve diálogo e entendimento por parte das diplomacias do Brasil e dos Estados Unidos. Formalmente, o Departamento de Estado pediu o apoio brasileiro para aprovação de uma proposta econômica apresentada na Sétima Conferência. Ainda naquele evento, concordaram e atuaram para que os conflitos territoriais da América do Sul fossem mantidos na Liga das Nações e afastado do pan-americanismo. Na Oitava Conferência, a cooperação atingiu um nível bastante elevado, e o Brasil declaradamente atuou como mediador das posturas conflitantes dos Estados Unidos e da Argentina, sobretudo no que se refere à defesa hemisférica.

Nas relações hemisféricas, a América do Sul era um lugar específico. Na Sétima Conferência, a diplomacia americana inovou ao reconhecer a existência de problemas “puramente sul-americanos”, e sobre os quais mantinha baixo interesse. Uma tentativa isolada, sem insistência ou resultado, junto ao Paraguai para resolver o conflito do Chaco, por exemplo, demonstrou que a diplomacia americana não estava disposta a dispendar muita energia com o problema. Consequentemente, criou-se um espaço para a atuação brasileira que ficou ainda mais evidente na Oitava Conferência, quando os Estados Unidos delegou ao Brasil a mediação do conflito entre o Equador e o Peru. O Itamaraty consolidava-se como mediador de conflitos em duas frentes: da Argentina com os Estados Unidos e de conflitos sub-regionais.

4 DA AMÉRICA DO SUL À *LATIN AMERICA*

O Presidente tem em mente uma linha de patrulha na qual a Argentina, o Brasil e nós [atue]mos em cooperação desde um ponto logo abaixo Mar del Plata até a fronteira norte dos Estados Unidos. [...] Isso exigiria um programa de ação viabilizado pelo Brasil que nos convidaria para patrulhar uma porção sua área e [que] brasileiros e argentinos concordassem mutuamente em patrulhar desde o norte do Mar del Plata.

Cordell Hull, Secretário de Estado, 29 de setembro de 1939¹⁵⁶

Para os países latino-americanos, o desenvolvimento econômico é um objetivo prioritário da política nacional [...]. Estão descontentes por sua incapacidade de obter capital financeiro, equipamentos, suprimentos e assistência técnica em quantidades adequadas às suas necessidades.

Norman Armour, Assistente do Secretário de Estado para assuntos políticos, 19 de fevereiro de 1948¹⁵⁷

Na passagem de Cordell Hull (1939), a defesa hemisférica – prioridade máxima e da qual dependia a segurança nacional dos Estados Unidos – estava condicionada a cooperação interamericana. Mais especificamente, a cooperação da América do Sul era imprescindível em duas frentes: no Mar del Plata e no litoral nordeste brasileiro. Em tempos de nazi-fascismo e guerra na Europa, a cooperação do Brasil com os Estados Unidos e com a Argentina foi considerada prioridade para a administração Roosevelt. Em outro contexto (1948), para Norman Armour (1948), o desenvolvimento econômico – prioridade máxima das diplomacias latino-americanas – dependia da melhora na capacidade de obtenção de capital financeiro daqueles países. Mais do que indicar o tom que o Departamento de Estado daria às demandas econômicas sob a administração Truman, os últimos eventos do sistema interamericano sob o pan-americanismo ocorreriam sob o contexto no qual a interpretação do

¹⁵⁶ Telegram 32, 29/07/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA. Texto original: “The President has in mind a patrol line under which the Argentine, Brazil and ourselves in cooperation patrol from a point just below Mar del Plata to the northern boundary of the United States. [...] This would require that arrangements be made by which Brazil would invite us to patrol a portion her area and Brazilians and Argentines mutually agree on patrolling from Mar del Plata north.”

¹⁵⁷ O assunto foi tratado em reunião preparatória para a Nona Conferência. A citação é de um anexo ao telegrama indicado, intitulado “A Positive Program of United States Assistance for Latin America”. Telegrama s/n, 19/02/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. “To the Latin American countries economic development is a foremost objective of national policy [...]. They are displeased over their inability to obtain capital financing, equipment and supplies, and technical assistance in amounts adequate to theirs needs.”

Departamento de Estado baseava-se na convicção de que ao sul do Rio Grande havia um único grupo de Estados: a América Latina.

Indicada a contradição e diante das distintas interpretações geopolíticas, o objetivo deste capítulo é analisar o significado da transição da interpretação sobre a América do Sul para a América Latina nas relações internacionais americanas. Para tanto, analisaremos a atuação e cooperação entre as diplomacias americana e brasileira em relação às demandas da América Latina evidenciadas na documentação em torno das três primeiras Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores americanos (I, Panamá – 1939; II, Havana – 1940; III, Rio de Janeiro – 1942) e da Nona Conferência Pan-Americana (Bogotá, 1948).

Durante o brevíssimo período de dois anos e quatro meses (setembro de 1939 a janeiro de 1942), o recém aprovado mecanismo de consulta mútua foi posto em marcha no sistema interamericano por conta de três ocasiões: deflagração do conflito – setembro de 1939; invasão da França pela Alemanha – julho de 1940; e ataque aos Estados Unidos pelo Japão – dezembro de 1941. Respectivamente, os eventos justificaram-se pela decisão de neutralidade conjunta (I Reunião, Panamá); pela criação de uma comissão para administrar territórios americanos de países invadidos pelo nazismo (II Reunião, Havana); e pela recomendação de rompimento de relações políticas, comerciais e diplomáticas com os países do Eixo (III Reunião, Rio de Janeiro).

Conforme as deliberações da Oitava Conferência, as Reuniões de Consulta serviriam como aprimoramento das relações internacionais americanas e deveriam ser compreendidas por seu caráter extraordinário. Em tese, qualquer país poderia acionar a União Pan-Americana quando constataste uma situação de grave ameaça a paz nas Américas. No entanto, no caso das três reuniões, identificamos que todas foram convocadas pelos Estados Unidos. O Departamento de Estado seguiu a prática – já utilizada na preparação das Conferências – de consultar previamente os Ministérios das Relações Exteriores das Repúblicas sobre a viabilidade e a proposta de agenda.¹⁵⁸ Apesar de comum, tal prática era incoerente com o discurso pan-americano na medida em que o Departamento de Estado confundia suas ações externas com relação ao hemisfério com a atuação da União Pan-Americana. Pelas regras, os Estados Unidos deveriam apresentar a demanda à União que, por sua vez, consultaria seu Conselho administrativo (PAN AMERICAN UNION, 1956).

---

¹⁵⁸ Telegram 142, 03/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA; Circular Telegram s/n, 17/06/1940 Record group 43, entry 267, box 1, NARA; Telegrama s/n, 11/12/1941, Record group 43, entry 253, General records, NARA.

Com relação à agenda das Reuniões de Consulta, havia-se definido em Lima (1938), que deveria ser breve e com itens possíveis de discussão e deliberação dos Ministros das Relações Exteriores em no máximo uma semana. De forma explícita, a diplomacia americana propôs a agenda das três Reuniões de Consulta da década de 1940. A única ocasião que houve questionamento por parte de outros Estados americanos foi quando da II Reunião (1940), quanto, especialmente os Estados da América Central, utilizaram-se do expediente. A anfitriã Cuba, na sequência a consulta dos Estados Unidos sobre a viabilidade do evento, propôs uma agenda que foi sumariamente descartada pelo Departamento de Estado.¹⁵⁹

Fora a pequena discordância sobre a agenda da II Reunião, o Departamento de Estado mostrou-se incômodo com o fato de que os demais Estados americanos não demonstravam grande atenção àqueles eventos. Em correspondência à Cordell Hull, Sumner Welles, que chefiava a delegação americana à I Reunião, reconheceu que havia um desinteresse inexplicável da América Latina aos problemas impostos pela guerra. Descreveu que as mais de oitenta embarcações alemãs ancoradas em portos americanos, com potencial de abastecer submarinos no oceano Atlântico, não preocupava as demais repúblicas americanas tanto quanto aos Estados Unidos.¹⁶⁰

Ainda nesta linha de interesses não convergentes, na II Reunião o Secretário de Estado confidenciou ao chefe da delegação brasileira e “mostrou-se decepcionado com o número reduzido de Ministros das Relações Exteriores presentes”.¹⁶¹ No contexto da III Reunião, não havia mais espaço para dúvida com relação a ameaça de potências europeias às Américas: Pearl Harbor havia confirmado a tese norte-americana. Ainda assim, a almejada unanimidade pan-americana não era certa e a diplomacia dos Estados Unidos mostrava-se profundamente preocupada com o poder de veto que a Argentina poderia reivindicar (como de fato o fez), o que implicaria no impedimento de um rompimento unânime com as potências do Eixo.¹⁶²

No contexto daqueles eventos convocados pelos Estados Unidos e aos quais a América Latina foi acusada de não dar a devida importância, identificamos três demandas

¹⁵⁹ Memorandum of the Government of Cuba to the Nations of America Concerning the Second Meeting of Ministers of Foreign Affairs, 20/06/1940 Record group 43, entry 267, box 1, NARA; Telegram 178, 22/06/1940 Record group 43, entry 281, box 1, NARA; Telegram 301, 23/06/1940 Record group 43, entry 281, box 1, NARA. Expressão original: “He did not like that”.

¹⁶⁰ Memorandum by the Chief of the Division of the American Republics, 21/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA; Telegram 24, 27/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA. Telegram 36, 03/10/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

¹⁶¹ Telegrama s/n, reservado, do Chefe da Delegação brasileira junto à II Reunião para o MRE, 22/07/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI.

¹⁶² Telegram 8, 14/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA. Texto original: “are vehemently of the opinion that the destiny of the hemisphere should not be determined by the veto power with the Argentine Government apparently desires to exercise”.

relacionadas a agenda de cada Reunião de Consulta. Reunidos no Panamá, os Chanceleres retomaram a demanda por neutralidade flexível, agora sob o novo complemento “com permissão”. Na II Reunião, dez meses depois, reuniram-se para discutir a questão das colônias e territórios europeus nas Américas, sobre o que pairava a demanda por independência e autodeterminação. Por fim, a Argentina demandou a recomendação, ao invés de resolução, do rompimento com o Eixo.

4.1 I Reunião de Consulta (Panamá, 23/09 a 3/10/1939)

4.1.1 Neutralidade “com permissão”

Expresse a [Osvaldo] Aranha mais uma vez o meu profundo apreço à magnífica colaboração prestada pela Delegação Brasileira.

Sumner Welles, Subsecretário de Estado, 03 de outubro de 1939¹⁶³

A já mencionada preocupação dos Estados Unidos, compartilhada pela Inglaterra e pela França, de que os portos sul-americanos pudessem ser utilizados como postos de combustível para os submarinos alemães requeria uma decisão de neutralidade continental. Se aprovada, demonstraria que as repúblicas americanas se comprometeriam em não participar e não prestar assistência a embarcações militares do Eixo. Em discordância com esta restrição, a Argentina demandou que a neutralidade continental fosse complementada com o princípio da permissão. Esta ressalva possibilitaria aos submarinos beligerantes “navegar em águas territoriais e entrar em portos ancoradouros neutros, com a condição de vagar na superfície e com o pavilhão hasteado”.¹⁶⁴

Com este argumento, os argentinos contrariavam a proposta dos Estados Unidos apresentada ao item 1 da agenda “Neutralidade”, subitem 2 “Impor as obrigações dos beligerantes às embarcações de guerra, mercantes e aéreas de todas as classes nas águas e zonas territoriais dos neutros”. A proposta, que tinha como base a abrangência física da zona de neutralidade (350 milhas marítimas) definida com base em mapas elaborados por

¹⁶³ Telegram 4, 03/10/1939. Record group 43, entry 267, box 1, NARA. Texto original: “Please express to Aranha once more my profound appreciation of the magnificent cooperation afforded by the Brazilian Delegation”.

¹⁶⁴ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

geógrafos do Departamento de Estado, não previa exceções.¹⁶⁵ A diplomacia argentina, sobretudo nos dias que antecederam e durante os primeiros dias da Reunião, argumentava que aceitar tal princípio colocaria em risco a segurança da América Latina, em geral. Sem condições de defesa, os Estados Latino-Americanos poderiam ser alvo de potências beligerantes.¹⁶⁶

Por conta do entendimento de que submarinos e outras embarcações militares do Eixo ameaçavam sua segurança, a diplomacia dos Estados Unidos discordava da proposta argentina. Advogava que o efeito seria contrário: permitir a circulação de embarcações dos beligerantes no Atlântico Sul era sinônimo de ampliação da vulnerabilidade de sua segurança nacional. Neste sentido, os americanos foram irredutíveis e, ao invés do confronto direto, optaram por contar com a mediação dos brasileiros a fim de angariar apoio argentino. Sobre este aspecto, Sumner Welles escreveu, da Cidade do Panamá a Washington, que: “como você pode imaginar, estou particularmente ansioso para evitar qualquer coisa que poderia aparecer para afetar a harmonia e a boa vontade demonstrada até agora por parte de cada delegação”.¹⁶⁷

O Brasil demonstrou menos preocupação com sua segurança nacional e mais interesse pela mediação do conflito entre americanos e argentinos. Categoricamente, desde as primeiras mensagens trocadas entre o Ministro Osvaldo Aranha e o Embaixador Carlos Martins, a posição brasileira era unívoca. Entendia-se que caso a Argentina insistisse naquela postura, o país corria um sério risco de tornar-se “abrigo e ninho de submarinos vetados em águas de outros países vizinhos”.¹⁶⁸

Para além da coincidência das posições brasileiras e americanas, em 1939 o Brasil centrou-se na cooperação com os Estados Unidos para obtenção de apoio argentino. Convicto de que era preciso ter “tato para lidar com os argentinos”,¹⁶⁹ Osvaldo Aranha em três ocasiões distintas propôs viajar do Rio de Janeiro a Buenos Aires e conversar pessoalmente com o presidente argentino para convence-lo sobre a proposta americana.¹⁷⁰ Não foi necessário porque o “tato” guiou os diplomatas brasileiros que utilizaram a delicada questão das Ilhas

¹⁶⁵ Telegram 20 (com mapa em anexo), 28/09/1939. Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

¹⁶⁶ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁶⁷ Telegram s/n, 25/09/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Texto original: “as you can imagine, I am particularly anxious to avoid anything that could appear to effect the harmony and good will so far demonstrated on the part of every delegation.”

¹⁶⁸ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁶⁹ Telegrama s/n 25/09/1939, Record group 43, entry 267, NARA.

¹⁷⁰ Telegrama s/n, 22/09/1939; Telegrama s/n, 28/09/1939, Record group 43, entry 267, NARA.

Malvinas para convencimento dos vizinhos. Em relatório final, a delegação brasileira registrou:

O argumento mais forte contra a oposição portenha foi apresentado pelo Brasil que ponderou seria mostrar desinteresse pelas ilhas e aceitar tacitamente a conquista britânica opor-se à extensão de águas continentais que as abrangesse. Se o patrulhamento argentino seria impraticável com relação às ilhas, a sua inclusão na zona marítima continental [proposta pelos Estados Unidos] salvava o princípio do protesto argentino contra a propriedade britânica de um território contestado.¹⁷¹

Portanto, a demanda argentina foi contornada e prevaleceu a interpretação norte-americana. Para tanto, registramos que na I Reunião de Consulta é praticamente indissociável a atuação do Brasil e dos Estados Unidos. Nenhuma outra delegação atuou em oposição aos temas da agenda como a argentina, que era movida, em última instância, por conta da manutenção de suas relações com a Europa. Ter seu apoio era fundamental para a diplomacia americana, que acreditava na diplomacia do Itamaraty como caminho mais viável. Duas principais características destas umbilicais relações pudemos destacar da documentação diplomática consultada: o prestígio que o Departamento de Estado atribuiu ao Itamaraty e o reconhecimento da imprescindível atuação hemisférica conjunta.

Observamos que a historiografia consultada não aborda especificamente o nível da cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos, com exceção de Frank MacCann Junior (1995). Ampliando o parâmetro demográfico de Bolton (1933), apesar de não afirmarmos hierarquia, a diplomacia brasileira pode ser considerada a segunda diplomacia do continente nas Reuniões de Consulta, especialmente na Primeira. Tiramos esta conclusão das inéditas demonstrações de prestígio do Departamento de Estado, para além do mero discurso.

A proposta de agenda permite-nos inferir que a diplomacia brasileira de fato ocupava lugar de destaque na política hemisférica norte-americana. Via Embaixada Americana no Rio de Janeiro, Cordell Hull fez várias consultas a Osvaldo Aranha e até mesmo chegou a pedir-lhe opinião sobre certos temas.¹⁷² Quando os demais Estados americanos foram consultados, o título do Telegrama Circular às representações diplomáticas na América Latina foi: *The Secretary of State to Chiefs of Diplomatic Missions in the American Republics except Brazil*.

¹⁷¹ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁷² Telegram 168, 04/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

O Brasil ficara de fora porque o Ministro brasileiro não somente já tinha conhecimento prévio do conteúdo com exclusividade, como também havia dado seu parecer.¹⁷³

A atitude americana em relação ao Brasil era compartilhada em Washington, sendo que o Embaixador brasileiro, Carlos Martins, era frequentemente consultado por Sumner Welles que adotara a prática de confidenciar-lhe as matérias antes de leva-las ao conhecimento dos outros países americanos. Para ficar em um exemplo, transcrevemos um trecho bastante comum nos telegramas enviados pelo embaixador Martins:

Mostrou-me confidencialmente, o sub-Secretário de Estado as linhas gerais do próximo convênio, antes de revelá-las oficialmente a qualquer outro governo. Desejava Sua Excelência saber a opinião do Brasil não só como gesto de solidariedade e cooperação inicial, mas para coordenar, desde logo, ambas as atitudes políticas.¹⁷⁴

Para além dos protocolares discursos de agradecimentos e reconhecimentos, a I Reunião levou o Departamento de Estado a externar ainda mais seu prestígio pelo Itamaraty. Quando Osvaldo Aranha, alegando problemas políticos internos, informou ao Embaixador americano que não poderia fazer-se presente no Panamá,¹⁷⁵ Jefferson Caffery recebeu ordens de Sumner Welles para reforçar que a presença do brasileiro seria imprescindível dado seu prestígio internacional.¹⁷⁶ Ao Embaixador brasileiro em Washington, Welles apelou para um desejo de Roosevelt para que o Ministro brasileiro se fizesse presente:

Em ulterior entrevista, o sub-Secretário de Estado, manifestou-me o desejo do presidente Roosevelt de que Vossa Excelência participasse em pessoa da importante reunião consultiva. Punha o Governo americano à disposição de Vossa Excelência um navio de Guerra, então em Trinidad, para transporta-lo do avião da Panair à cidade do Panamá.¹⁷⁷

Apesar do gesto diplomático e do interesse do Departamento de Estado, o ministro Aranha não pôde comparecer à reunião e foi representado pelo Embaixador Martins. Igualmente prestigiado, o embaixador brasileiro foi convidado a viajar com a delegação americana de Washington ao Panamá, ao que declinou por considerar inconveniente,

¹⁷³ Telegram s/n, 06/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

¹⁷⁴ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁷⁵ Telegram 303, 05/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

¹⁷⁶ Telegram 170, 06/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

¹⁷⁷ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

principalmente para evitar “associações indevidas”.¹⁷⁸ Ao final dos trabalhos no Panamá, a Delegação do Brasil reconheceu que “o sucesso da proposta do mar continental foi devido inteiramente à colaboração estreita do Brasil e dos Estados Unidos”.¹⁷⁹ Já os americanos, nas palavras de Sumner Welles, foram gratos especialmente ao Ministro Osvaldo Aranha por “suas frequentes conversas por telefone com os ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Uruguai [as quais] foram muito úteis”.¹⁸⁰ Com relação aos trabalhos da Delegação brasileira, especialmente de Carlos Martins, Sumner Welles escreveu:

O completo êxito desta conferência deve-se em sua maior parte, à sua própria visão e esforços. Queira dizer-lhe (ao ministro) que a declaração lida ontem pelo Chefe da Delegação Brasileira constitui um dos documentos mais eloquentes de que já tive conhecimento, exercendo profunda influência sobre a Conferência.¹⁸¹

4.2 II Reunião de Consulta (Havana, 21 a 30/07/2940)

4.2.1 Autodeterminação aos territórios coloniais

Assegure ao Secretário de Estado [Cordell Hull] nosso desejo de cooperar da melhor forma possível com o governo dos Estados Unidos.

Osvaldo Aranha, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, 20 de julho de 1940¹⁸²

¹⁷⁸ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI. Um imprevisto, no entanto, ocorreu e o chefe da delegação brasileira teria chegado atrasado ao Panamá não fosse a gestão do Subsecretário de Estado. Sumner Welles escreveu ao Secretário de Estado consultando a possibilidade de um avião da Panair ou do Governo dos Estados Unidos transportar o Embaixador brasileiro do Haiti até o Panamá. Telegram s/n, 22/09/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Ao chegar no Haiti, Carlos Martins foi recebido pelo Embaixador americano, e embarcou em um hidroavião da Marinha dos Estados Unidos rumo ao Panamá, recebido pelas delegações do Brasil e dos Estados Unidos, destacou: “recebi honras especiais [...] fui salado com uma salva de canhões [...] executou-se o hino nacional brasileiro”. Idem Ofício 507, AHI.

¹⁷⁹ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁸⁰ Telegram 38, 03/10/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Texto original: “Aranha’s personal efforts and his frequent conversations on the telephone with the ministers of foreign affairs of both Argentina and of Uruguay were likewise most hopeful.” Em outro documento: “Por favor, expresse a Aranha, mais uma vez, o meu profundo apreço à magnífica colaboração prestada pela Delegação Brasileira e, em particular, por ele. O sucesso completo desta reunião é em grande parte devido à sua própria visão e seus próprios esforços”. Telegram 4, 03/10/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Texto original: “Please express to Aranha once more my profound appreciation of the magnificent cooperation afforded by the Brazilian delegation and, particularly, by himself. The complete success of this meeting is in the great part due to his own vision and to his own efforts”.

¹⁸¹ Telegrama s/n, 03/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁸² Telegram s/n, 20/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA. Texto original: “Assure to the Secretary of State our desire to cooperate in the best possible form with the government of the United States.”

A independência das ex-colônias europeias nas Américas foi um processo inscrito no século XIX, com exceção de alguns territórios da França e da Inglaterra. A Segunda Guerra Mundial oportunizou e potencializou o debate sobre o futuro da Guiana Francesa, Guiana Inglesa, Belize e Ilhas Malvinas. A demanda por emancipação política dos territórios coloniais foi apresentada pelo México na I Reunião, e amplamente defendida pela Argentina na II Reunião de Consulta. Quando do encontro de 1939, o tema levantado pela Guatemala e encampado pelo México sequer chegou a constar da agenda. A Guatemala tinha particular interesse no vizinho território inglês de Belize, sobre o qual a diplomacia americana fora informada de que “O Governo de Sua Majestade propõe [à Guatemala], tão logo a situação da guerra permitir, reabrir as negociações”.¹⁸³ Na tentativa de evitar protelações, o México propôs a inclusão do tema na pauta da I Reunião e aprovação de uma resolução na qual “caso o progresso da guerra levasse esses territórios a desejarem desligar-se da metrópole beligerante”.¹⁸⁴ Naquela ocasião, a diplomacia dos Estados Unidos e do Brasil concordaram que o assunto era inconveniente e fugiria aos objetivos do evento que deveria focar na questão da neutralidade.

A II Reunião foi convocada exclusivamente para discutir o tema, sob a ótica da segurança continental: como impedir que o nazismo, dominando a França, utilizasse territórios coloniais para acatar as Américas – mais especificamente os Estados Unidos. Mas o tema mostrou-se bastante controverso, sendo que entre os países latino-americanos haviam pelo menos três tendências: a de desinteresse no assunto,¹⁸⁵ a de intervenção militar,¹⁸⁶ e a já mencionada sugestão de emancipação política.¹⁸⁷ Esta última tendência foi liderada pela Argentina, cujo Ministro das Relações Exteriores declarou à imprensa que defenderiam em

---

¹⁸³ Telegram s/n, 21/09/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Texto original: “His majesty’s government propose as soon as the war situations permits to reopen negotiations.”

¹⁸⁴ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI. Consultado a este respeito, o Itamaraty respondeu: “A atitude do Brasil evitou discussões improficuas e as consequências desagradáveis de um debate inútil”

¹⁸⁵ Como era o caso do Peru e do Chile. Telegram 10, 23/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA; Telegram 15, 26/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

¹⁸⁶ Circular Telegram s/n, 17/06/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

¹⁸⁷ Telegram 26, 25/07/1940, Record group 43, entry 281, NARA. Sobre esta última proposta, Maurício Nabuco, que representava Oswaldo Aranha em Cuba, o consultou sobre a sugestão de apoio às independências destes territórios. Telegram 366, 24/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

Havana a “autodeterminação das nações da América” e que considerava “chegada a hora de que as colônias se organizem como repúblicas independentes”.¹⁸⁸

Em 17 de junho de 1940, quando a França sinalizava a assinatura de um armistício com a Alemanha, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Resolução nº 271 cujo texto dispunha do não reconhecimento pelo país de qualquer espécie de transferência de posse de territórios americanos. No mesmo dia da aprovação, o Departamento de Estado enviou um memorando Circular às Missões nas repúblicas americanas, dando conta de que o tema deveria ter uma resolução hemisférica semelhante àquela provada pelo Congresso.¹⁸⁹ Alguns dias depois (24/07/1940), quando defendia nos bastidores a necessidade da II Reunião, Cordell Hull declarou que não se tratava de um mero querer dos Estados Unidos e apelou para a história. A seu ver, as posses europeias nas Américas impunham o momento mais crítico desde as independências.¹⁹⁰

Portanto, em Havana, a diplomacia dos Estados Unidos tinha como objetivo aprovar uma resolução que ratificasse, em âmbito hemisférico, a Resolução 271. Com isso, o que se buscava – em outras palavras – era manter o status de território colonial e evitar que a Alemanha pudesse ter algum tipo de controle administrativo e acesso nas Américas. É insistir no óbvio que a diplomacia dos Estados Unidos se opunha à demanda por autodeterminação.

Os brasileiros também assumiram postura contrária à independência das colônias. Sem o apego à defesa hemisférica, os brasileiros em 1939 já haviam relatado a contribuição do Itamaraty para que o tema fosse evitado na I Reunião.¹⁹¹ Na II Reunião, o Ministro Osvaldo Aranha, quando consultado por Maurício Nabuco – chefe da Delegação do Brasil – sobre uma possível proposta no sentido de emancipar as colônias foi categórico ao afirmar que não apoiaria nenhuma iniciativa neste sentido.¹⁹² Interessante notar que o Brasil mudou o discurso do apoio à unanimidade para o discurso de apoio exclusivo à tese americana. Neste sentido, Osvaldo Aranha declarou que “o Brasil está disposto, ainda que acompanhado por poucos

¹⁸⁸ Telegrama 11, reservado, do Chefe da Delegação brasileira junto à II Reunião para o MRE, 23/07/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI. O Departamento de Estado também arquivou uma série de documentos, como um telegrama de 23 de junho que, indicava que o país não aprovaria nenhum compromisso com relação às colônias. Telegram s/n, 23/07/1940, Record group 43, entry 281, NARA.

¹⁸⁹ Telegram s/n, 12/09/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

¹⁹⁰ Telegram 10, 24/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

¹⁹¹ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁹² Telegram 26, 25/07/1940, Record group 43, entry 281, NARA.

países, a assinar a convenção mesmo que o tenha de fazer com participação apenas dos Estados Unidos e levar avante em Havana a realização do projeto norte-americano”.¹⁹³

Para além das tendências latino-americanas, a diplomacia do Brasil propôs a solução por meio de uma comissão de administração das colônias, que foi ao final dos trabalhos aprovada em sessão plenária.¹⁹⁴ É importante destacar que a atuante Delegação brasileira na I Reunião não havia apresentado nenhuma proposta ou projeto político naquele evento.¹⁹⁵ Já na II Reunião a proposta da administração dos territórios (a mais importante do evento), foi lembrada pelo Itamaraty como exemplo de sua atuação hemisférica (BRASIL, 1944). Contudo, constatamos que o projeto brasileiro surgiu da demanda da cooperação norte-americana. Em meados de junho de 1940, Sumner Welles convidou o Embaixador brasileiro em Washington para uma reunião na qual declarou que “seria de todo vantajoso para o Brasil que apresentássemos [na] Reunião [em] Havana [uma] proposta de mandato coletivo sobre possessões europeias continente americano”.¹⁹⁶

A postura mais rígida do Itamaraty com relação ao tema e o abandono da defesa da unanimidade não afetou sua capacidade de articulação. Para aprovação do projeto brasileiro, Maurício Nabuco propôs a Osvaldo Aranha que enviasse “uma circular às nossas missões diplomáticas nas Repúblicas Americanas a fim de obter que todas votem favoravelmente ao projeto”.¹⁹⁷ Diante desta sugestão, que foi atendida, podemos observar a visão que a diplomacia brasileira tinha de si em relação a seu prestígio junto aos demais países americanos.¹⁹⁸ Ao Uruguai, Ministério das Relações Exteriores do Brasil fez três apontamentos que sintetizavam sua proposta apresentada em Havana:

[...] Primeiro, que nossa opinião é que à Havana vamos com a missão de colaborar, porem que a quebra da unidade continental seria desastrosa para cada um e para todos nós; segundo, somos favoráveis ao mandato como medida de providência e prudência somadas; terceiro, o mandato deverá ser concedido por todos os países, mas exercido por um só mandatário.¹⁹⁹

¹⁹³ Boletim telegráfico 2, confidencial, do MRE para a Delegação brasileira junto à II Reunião, 19/07/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI.

¹⁹⁴ Telegram 1, 20/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

¹⁹⁵ Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

¹⁹⁶ Boletim telegráfico 1, confidencial, do MRE para a Delegação brasileira junto à II Reunião, 18/06/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI.

¹⁹⁷ Telegrama 25, reservado, do Chefe da Delegação brasileira junto à II Reunião para o MRE, 25/07/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI.

¹⁹⁸ Telegrama s/n, reservado, da Embaixada do Brasil na Venezuela para o MRE, 27/07/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI.

¹⁹⁹ Boletim telegráfico 8, confidencial, do MRE para a Delegação brasileira junto à II Reunião, 23/07/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHI.

A demanda por autodeterminação das colônias e territórios coloniais europeus nas Américas foi recusada, assim como as outras tendências latino-americanas. A cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos atingiu um nível bastante elevado, com o Itamaraty encarregando-se de elaborar a principal proposta política do evento por sugestão do Departamento de Estado. Buscada nos eventos anteriores, o modelo de decisões por unanimidade deu seus primeiros sinais de esgotamento. A este respeito, brasileiros e norte-americanos concordavam com a possibilidade de abandono desta tendência até então presente no pan-americanismo.

4.3 III Reunião de Consulta (Rio de Janeiro, 15 a 28/01/1942)

4.3.1 Recomendação de rompimento com o Eixo

Como nosso grande anfitrião, Osvaldo Aranha, Ministro das Relações Exteriores do Brasil disse: esta é uma reunião de necessidades e não de palavras.

Sumner Welles, Subsecretário de Estado, 15 de janeiro de 1942²⁰⁰

Para o Departamento de Estado, o ataque japonês no Pacífico provou a tese de que a segurança continental estava sob ameaça das potências do Eixo. Portanto, o pan-americanismo estava submetido ao principal teste de solidariedade desde sua invenção. A este respeito, no Relatório Anual do Ministério das Relações Exteriores, Osvaldo Aranha escreveu: “Desde então, o pan-americanismo deixou de ser apenas uma doutrina para se transformar em processo de ação política deste hemisfério visando sua defesa comum” (BRASIL, 1944b, p. xv).

Com convicção de estar diante da situação internacional mais delicada vivida pela nação até então, o Departamento de Estado compreendia que não havia espaço para equívocos na política hemisférica e sobretudo nos trabalhos da III Reunião. Para tanto, dentre as inovações implementadas, destacamos que na Divisão de Assuntos Interamericanos desenvolveu-se uma ampla rede de informações sobre as ameaças do Eixo na América Latina (especialmente na América do Sul). A Divisão reunia, ainda, dossiês com as reações de cada

²⁰⁰ Discurso de Sumner Welles na abertura da III Reunião, 15/01/1942, Record group 43, entry 253, General records, NARA. Texto original: “Our great chairman, Osvaldo Aranha, the Foreign Minister of Brazil, has said: this is a meeting of needs and not of words”.

governo e as demandas que poderiam ser utilizadas como moeda de troca no apoio aos Estados Unidos. A respeito desta rede, transcrevemos o seguinte trecho de um relatório da Divisão:

Este [serviço de] inteligência é um escopo amplo, abrangendo todos os órgãos importantes da imprensa na América Latina, e também detalhado, contendo longa citação e análise mostrando até mesmo as mudanças do dia-a-dia na opinião da imprensa ao sul do Rio Grande.²⁰¹

Importa-nos que o sistema de informação possibilitou ao Departamento de Estado um acesso privilegiado às demandas individuais dos Estados americanos.²⁰² Além disso, os integrantes de cada delegação passaram a constar de uma ficha chamada *Biographical Data*, que contém detalhes de cada participante por país, reunindo informações pessoais incluindo estado civil, local de residência, nível de estudo, cônjuge, filhos, etc. Além disso, um campo da ficha foi destinado a análise da posição que o delegado tinha em relação aos Estados Unidos e à política continental.²⁰³

Para além das demandas específicas dos países latino-americanos, o Departamento de Estado, ao convocar a III Reunião, esperava que a solidariedade dos demais Estados americanos fosse demonstrada com o apoio à aprovação de uma resolução por meio da qual as repúblicas americanas romperiam relações políticas, diplomáticas e comerciais com os países do Eixo. Ao invés de uma resolução, a Argentina demandou que o rompimento com o Eixo fosse uma recomendação e, portanto, opcional.

Na documentação datada dos dias que antecede a III Reunião, a Argentina foi informada pelos Estados Unidos que o objetivo principal do encontro seria o rompimento com o Eixo. Sem apelar para a mediação brasileira, Cordell Hull atribuiu importância não somente ao querer dos Estados Unidos, mas à segurança continental que estaria em jogo, sobretudo

---

²⁰¹ Report of Division of the American Republics, 05/02/1942, Record group 43, entry 253, General records, NARA. Texto original: “This intelligence is broad in scope, covering all the significant organs of the press in Latin America, and also detailed, containing lengthy quotation and analysis showing even day-to-day changes in press opinion and emphasis south of Rio Grande”.

²⁰² Em longo telegrama datado do final de dezembro, a Delegação americana teve conhecimento, por exemplo, de que a República Dominicana poderia apresentar uma proposta de declaração conjunta das Américas de guerra ao Eixo, enquanto que o Equador se limitaria ao seu conflito com Peru e a Guatemala reclamaria o território de Belize. Telegrama s/n, 29/12/1941, RG 43, Record group 43, entry 253, General records, NARA.

²⁰³ Telegram 14709, 15/01/1942, Record group 59, NARA. Constatamos, ainda, que o sistema de informações do Departamento de Estado, constatamos que a III Reunião ganhou um adendo. O diálogo entre o Departamento, a CIA e o Federal Bureau of Investigation (FBI) foi amplamente registrado na documentação diplomática. Sobre o FBI recaiu a competência de investigar se os Estados americanos cumpriam as decisões do Rio de Janeiro. O monitoramento da implementação das medidas foi registrado em um documento chamado Report of Division of the American Republics. Report of Division of the American Republics, 05/02/1942, Record group 43, entry 253, General records, NARA.

porque nove repúblicas americanas já haviam declarado guerra como resposta ao ataque japonês.²⁰⁴ O Ministro das Relações Exteriores argentino afirmou que a Delegação de seu país estava preparando a viagem ao Rio de acordo com o que consideravam de seu interesse nacional. Se a menção às nove declarações de guerra visava sensibilizar os argentinos, o efeito produzido foi contrário, e o Chanceler criticou aqueles Estados indicando descumprimento da Declaração de Lima.²⁰⁵ Neste sentido, a Embaixada americana em Buenos Aires enviou um telegrama informando que seria incompreensível o não rompimento por parte de Buenos Aires: “Parece inconcebível, tendo em conta os acordos interamericanos existentes e as promessas de solidariedade”.²⁰⁶

Mais do que propor um compromisso opcional, a diplomacia argentina tentou articular com outras diplomacias sul-americanas buscando apoio a sua proposta. No entanto, a articulação com o Paraguai, Bolívia e Uruguai não surtiu os efeitos desejados,²⁰⁷ já que estes países recusaram seguir a posição de não romper com o Eixo. Acusada de promover a quebra da unidade continental,²⁰⁸ a Argentina, dentre os vários argumentos utilizados, alegou um problema com relação ao tempo. Para eles, o rompimento só poderia ser possível entre março e abril e não em janeiro de 1942. Romper em janeiro, a seu ver, “criaria dificuldades políticas insuperáveis para o Governo”.²⁰⁹

Os Estados Unidos se posicionaram categoricamente contra a reivindicação argentina. O Departamento de Estado estava convicto de que “a contínua presença de representantes do Eixo no território das Repúblicas Americanas é um perigo fundamental para a segurança daquelas repúblicas que estão em guerra pela capacidade das outras Repúblicas Americanas para a autodefesa eficaz”.²¹⁰ É importante destacar que foi a primeira vez que no âmbito de um evento interamericano os Estados Unidos demonstravam grande interesse por cooperação econômica. A demanda antiga da América Latina, estava a coincidir com o esforço de guerra em prol dos Aliados. O ensejo foi utilizado como mecanismo de pressão e o Embaixador dos Estados Unidos em Buenos Aires fez a seguinte recomendação ao Departamento de Estado:

²⁰⁴ Telegram 23, 07/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA.

²⁰⁵ Telegram 24, 07/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA.

²⁰⁶ Telegram 23, 07/12/1941, Record group 43, entry 253, General records, NARA. Texto original: “It seems inconceivable in view of existing inter-American agreements, in view of the pledges of solidarity”.

²⁰⁷ Telegrama 31, reservado, da Embaixada do Brasil na Argentina, lata 1315, maço 30205-30207, AHI.

²⁰⁸ Telegram 27, 19/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA.

²⁰⁹ Telegram 27, 19/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA. Texto original: “would create insuperable political difficulties for Government”.

²¹⁰ Telegram 27, 19/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA. Texto original: “the continued presence of Axis representatives on the territory of the American Republics is a fundamental danger to the security of those republics with are at war to the capacity of the other American Republics for effective self-defense”.

Neste caso, acredito que o argumento mais forte que poderíamos usar com a Argentina seria o de que qualquer país que recusar a juntar-se à resolução não pode esperar a mesma assistência dos EUA [para aquisição de] material de defesa essencial e outros produtos necessários, que aqueles que romperam as relações e, conseqüentemente, de acordo com própria tese argentina, sujeita-se ao perigo de ataque.²¹¹

O entendimento de exercer pressões econômicas está relacionado ao sistema de informações do Departamento de Estado, alimentado pelas Embaixadas dos Estados Unidos nas Américas. Em uma pasta intitulada “Assuntos de especial interesse nacional para países individuais que podem ser utilizados na Terceira Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores no Rio de Janeiro”, encontramos um documento assim intitulado: “A Argentina reclama o território das Ilhas Malvinas. Desejam obter material de guerra”.²¹² Seguindo este entendimento, o Departamento de Estado arquivou um telegrama no qual são mencionadas as conseqüências financeiras e econômicas para a Argentina. A diplomacia argentina, por sua vez, recebeu a informação de que o país não deveria esperar a mesma assistência que outros países latino-americanos receberiam.²¹³

A posição do Brasil foi igualmente contrária à postura argentina. Particularmente, Osvaldo Aranha entendia que sequer haveria necessidade de encontro para que o coletivo dos Estados americanos tomasse tal decisão, já que após o ataque japonês, o rompimento de relações seria uma demonstração de solidariedade que deveria ser “automática”, considerando os tratados e compromissos interamericanos já existentes.²¹⁴ A documentação do Itamaraty indica que o Brasil, tal qual observou Ricardo Seintenfus (2003, p. 271), atuou principalmente

---

²¹¹ Telegram 92, 15/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA. Texto original: “In this case, I believe the strongest argument we could use with Argentina would be that any country with refused to join in the resolution cannot expected the same assistance from US in essential defense material and other necessary products as those who have broken relations and consequently, according to Argentina’s own thesis, subjected themselves to danger of attack”.

²¹² Records folder. Subjects of special national interest to individual countries that may be brought up at the Third Consultative Meeting of Ministers of Foreign Affairs at Rio de Janeiro, December, 1941, Record group 43, entry 253, General records, NARA. Texto original: “Subjects of special national interest to individual countries that may be brought up at the Third Consultative Meeting of Ministers of Foreign Affairs at Rio de Janeiro”; “The Argentine claim to the Falklands Islands. Desire to obtain war material”.

²¹³ Telegram 39, 22/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA.

²¹⁴ Telegrama s/n, do MRE para a Embaixada do Brasil nos Estados Unidos, 08/12/1941, lata 1315, maço 30203, AHI.

para evitar que os demais países sul-americanos acompanhasse a posição argentina. Neste sentido, teve sucesso na empreitada já que somente o Chile seguiu a Argentina.²¹⁵

A cooperação entre a diplomacia do Brasil e dos Estados Unidos permaneceu importante no contexto dos trabalhos em torno da III Reunião. Tal qual ocorrera às vésperas das outras reuniões, o Itamaraty foi informado de que a Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro se encarregaria de apresentar à Chancelaria brasileira “em primeira mão” os projetos do país para a conferência.²¹⁶ Mesmo assim, observamos que a cooperação fora mais efetiva na I e na II Reunião e a tão cara mediação do Itamaraty pareceu perder o vigor na III Reunião. Provavelmente porque o evento ocorrera sob uma certeza: poucos Estados americanos estavam dispostos a não seguir a orientação dos Estados Unidos. Para tanto, as propostas de cooperação econômica estavam mais promissoras que em outros tempos. Contudo, o Ministro das Relações Exteriores tinha uma visão de que o Itamaraty havia atingido o ponto mais alto de sua história. Em seu relatório anual de 1942, destacou, ainda, o futuro próspero da chancelaria brasileira nas relações internacionais:

Pesam, atualmente, sobre a Secretaria de Estado e sobre as nossas Missões Diplomáticas e Consulares tarefas que estão a exigir atentos estudos, para que o Itamaraty, tendo em vista transformações iminentes no mundo, continue a corresponder ao que dele sempre esperou, e sempre obteve, o Brasil (BRASIL, 1944b, p. xvi).

A III Reunião indicou que a solidariedade continental não era automática. Após as fracassadas investidas da diplomacia dos Estados Unidos e da mediação brasileira, Cordell Hull declarou que “se a Argentina não está preparada para seguir em frente, os outros seguirão em frente sem ela”.²¹⁷ Não era somente a unanimidade que estava sendo deixada de lado, o ideologia da unidade americana sob o sistema interamericano sofria um revés importante e prevaleceu a demanda argentina. Ao final dos trabalhos no Rio de Janeiro, assinou-se uma “recomendação” ao invés de uma “resolução”. Portanto, recomendou-se (não obrigou-se) aos Estados americanos o rompimento de relações políticas, diplomáticas e comerciais com os países do Eixo.

---

²¹⁵ Telegram 79, 26/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA. Os chilenos assumiram tal postura por motivos diferentes dos argentinos e só não romperam as relações por que os Estados Unidos, a seu ver, não demonstraram capacidade de ajuda-los na extensa costa no Pacífico.

²¹⁶ Telegrama s/n, confidencial, da Embaixada do Brasil nos Estados Unidos, 22/12/1941. lata 1315, maço 30205-30207, AHI.

²¹⁷ Telegram 41, 22/01/1942, Record group 43, entry 253, box 1, NARA. Texto original: “If Argentina is not prepared to go along the others at that time will go along without her”.

Quadro 4 – Síntese das posições brasileiro-americanas na I, II e III Reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores dos Estados americanos (1939, 1940 e 1942, respectivamente).

	Itamaraty	Departamento de Estado	Brasil-Estados Unidos
I Reunião de Consulta Neutralidade “com permissão”	Posiciona-se contrário sob o argumento de segurança continental.	Também posiciona-se contrário sob o mesmo argumento.	Estados Unidos tem a percepção de que o Brasil tem condições de mediar esta demanda argentina. Brasil assume a função oficial de mediar e a diplomacia atua em torno disso.
II Reunião de Consulta Autodeterminação aos territórios coloniais	Brasil mostra-se contrário e apresenta uma proposta de administração multilateral.	Estados Unidos indica que o problema é o nazismo não o colonialismo. Alegando motivos de segurança também é contrário.	A cooperação do Brasil com os Estados Unidos está em um nível no qual até mesmo a proposta de administração das colônias foi um pedido dos americanos. Ambos adotam discurso mais rígido com relação ao tema.
III Reunião de Consulta Recomendação de rompimento com o Eixo	Brasil alega solidariedade automática e assume posicionamento contrário à demanda.	Estados Unidos alega que “súditos do Eixo” e livre circulação de navios poderiam ser potenciais problemas à segurança hemisférica.	A cooperação do Brasil com os Estados Unidos segue em alta com a mediação do Brasil contra um bloco de dissidentes a ser formado pela Argentina. Paradoxalmente, Estados Unidos atribui menos valor à postura de mediação do Brasil.

4.4 Nona Conferência (Bogotá, 30/03 a 20/05/1948)

O Departamento considera que é importante proteger o caráter genuinamente multilateral das conferências interamericanas. Para este fim, o Departamento não gostaria de fazer consultas sobre a Conferência com qualquer país [individualmente] em detrimento de outros.

Paul Daniels, Secretário de Estado em exercício, 28 de novembro de 1947²¹⁸

O caráter multilateral invocado pelo Secretário de Estado em Exercício, transmitido às Embaixadas dos Estados Unidos nas repúblicas americanas, era uma dura sentença para o Itamaraty. Em Bogotá, a diplomacia americana foi instruída a evitar quaisquer relações privilegiadas. Nesta linha, as consultas do Departamento de Estado deixaram de ser registradas pela diplomacia brasileira. Sob esta orientação, duas observações sobre a Conferência: a principal meta da diplomacia americana era a aprovação da Carta da OEA e o contexto em torno do evento preparou terreno para a efetiva inclusão do anticomunismo na agenda internacional.

A reforma do sistema interamericano, especialmente a atribuição de funções políticas a um organismo regional era algo presente há mais de dez anos nas relações internacionais americanas e remete-nos a uma demanda latino-americana. Em 1938, na Oitava Conferência, analisamos a proposta conjunta da Colômbia e da República Dominicana a este respeito. Naquele contexto, o Departamento de Estado lançou mão de diversos argumentos que sustentaram sua posição contrária a aprovação de uma reforma ou criação de nova instituição regional. Questionamos, portanto, a motivação que teria os Estados Unidos para mudar de posição ao longo do próximo decênio a ponto de apresentar sua própria proposta de reforma do regionalismo americano em Bogotá.

Inicialmente, ressalta-se que o discurso contrário a uma instituição com atribuições políticas e presente em 1938 foi contrariado pela prática desenvolvida no contexto da II

---

²¹⁸ Secretário de Estado em Exercício. Telegram 2847, 28/11/1947, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. Texto original: “The Department considers it important to protect the genuinely multilateral character of inter-American conferences. To this end, the Department would not wish to enter into consultations in regard to the Conference with any one country to the exclusion of others”.

Guerra Mundial. Em 1942, quando do rompimento com o Eixo e da necessidade de coordenação econômica para o esforço de guerra, a União Pan-Americana ampliou suas funções políticas especialmente quando da atribuição de organizar a criação do Comitê Econômico e Financeiro Consultor Interamericano e a Comissão Interamericana de Neutralidade, ambos criados em 1942.²¹⁹

No imediato pós-guerra, sobretudo na elaboração da nova ordem mundial sob as bases da Organização das Nações Unidas, os Estados Unidos cuidaram para que o regionalismo americano sob sua liderança desde 1889 mantivesse o status do Hemisfério enquanto sua área de influência (BANDEIRA, 2010, p. 250). Era, pois, preciso rever não somente a questão da ampliação das funções políticas quanto adaptar o sistema interamericano a nova ordem pós-guerra. Para tanto, desde 1945, diversas reuniões ocorriam no âmbito da União Pan-Americana com a finalidade de definir os termos da Carta da OEA. O documento, inspirado na Carta das Nações Unidas, que deveria ser discutido e votado em Bogotá foi preparado em 1945 “e foi revisto pelo comitê do Conselho Diretor da União Pan-Americana, pelo Conselho e encaminhados aos Governos”.²²⁰

Portanto, chegou-se para a Conferência de Bogotá tendo o ano de 1948 como o momento de ajustar o sistema interamericano. Para justificar a reforma, o Departamento de Estado relatou, em memorando para a Comissão de Relações Exteriores do Senado Americano, que os motivos mais fortes apontados para se ratificar a Carta eram dois: o crescimento da importância das Repúblicas Americanas; e o estabelecimento da ONU com capacidade para atribuir ao novo organismo um caráter de Agência Regional. Ainda de acordo com o memorando, a mudança para a OEA foi apontada com uma dual capacidade:

(1) Como uma Associação regional de Estados independentes; e (2) como um arranjo regional no âmbito das Nações Unidas, todos os Estados Americanos sendo também membros das Nações Unidas. Na primeira capacidade, suas ações são e devem ser coerentes com a Carta das Nações Unidas. Na segunda capacidade, a sua tônica é o fortalecer e apoiar os grandes esforços das Nações Unidas, servindo, em particular no domínio da segurança e solução pacífica, como agente para o último.²²¹

²¹⁹ Relatório da União Pan-Americana, 1940, lata 1040, maço 18172, AHL.

²²⁰ Memorandum by the Secretary of State to Diplomatic Representatives in the American Republics, 09/03/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. Tradução nossa. Texto original: “and has been revised by committee of the Governing Board of the Pan American Union, reviewed by the Board and transmitted to the Governments”

²²¹ Memorandum from State Department to Senate Committee Foreign Relations, 02/02/1949, Record group 43, entry 719, NARA. Texto original: “(1) As an independent regional Association of States; and (2) as a regional arrangement under the United Nations, all the American States being also members of the United Nations. In first capacity, its actions are and must be consistent with the United Nations Charter. In the second capacity, its

Sob este aspecto, mais de 300 delegados americanos acompanharam o Secretário de Estado George Marshall à Nona Conferência.²²² Além das autoridades colombianas, a presença de Marshall em contraste com a ausência de outros ministros de relações exteriores de outros Estados é sugestivo do valor que as partes atribuíam ao evento. Excetuando-se isso, os trabalhos em torno da conferência foram diretamente impactados por um contexto de efervescência política que foi habilmente explorado pelos norte-americanos para incluir oficialmente o anticomunismo na agenda continental.

O comunismo não constituía uma novidade no movimento pan-americano. Já destacamos que em 1947 serviu para incluir uma exceção à não intervenção. Na historiografia, encontramos a afirmação de que o comunismo e, conseqüentemente a Guerra Fria, chegou cedo na América Latina, numa referência ao ano de 1943 (SCHWARTZBERG, 2003). Contudo, a ideologia foi mencionada pela primeira vez na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz (Buenos Aires, 1936). Na ocasião, a delegação americana sob a chefia de Cordell Hull foi informada pela delegação de El Salvador que, assim como a delegação Guatemala, seu governo instruíra que deveria “esforçar-se para obter alguma ação na conferência tendo em vista a exclusão do comunismo do continente americano”.²²³

Portanto, no que dependesse dos Estados Unidos e de alguns Estados americanos (como El Salvador e Guatemala), o assunto integraria a agenda de segurança continental desde a década de 1930. No entanto, o tema não era consensual entre os demais Estados americanos. Não porque houvesse da parte de outros países alguma aspiração ou orientação comunista, mas a confusão que poderia se fazer com o autoritarismo, o nacionalismo poderia acarretar problemas os quais o Departamento de Estado sob a Boa Vizinhança e o contexto do nazi-fascismo preferia evitar. Neste sentido que a Delegação Americana junto à Oitava Conferência, por exemplo, recebeu instruções para não confundir autoritarismo com comunismo. Se isso ocorresse os governos “*far from democratic*”, como o Estado Novo de Getúlio Vargas, seriam contra qualquer declaração em Lima.²²⁴

Os problemas em torno da Segunda Guerra Mundial afastaram definitivamente o anticomunismo do radar pan-americano. Na documentação da I, II e III Reuniões de Consulta

---

porpoise is o strengthen and support the larges efforts of the United Nations, serving, particularly in the security and pacific settlement field, as agent for the latter”.

²²² U.S. DEPARTMENT OF STATE. Publication 3263. Ninth international conference of American States. Report of the delegation of the United States of America with related documents. Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

²²³ Memorandum 165, 13/11/1936, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. Texto original: “to endeavor to obtain some action at the conference looking to the exclusion of communism from American continent.”

²²⁴ Instructions to Delegates, 1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA.

aos Ministros das Relações Exteriores dos Estados americanos o termo sequer chegou a ser registrado. No entanto, no entorno da Nona Conferência, alertas da CIA e da Embaixada americana em Bogotá desaconselhavam a presença de Marshall no evento.

A agência de inteligência tinha informações de que alguma ação de comunistas de orientação soviética aconteceria no decorrer dos trabalhos em Bogotá.²²⁵ A Embaixada americana também alertou o Departamento de Estado que certos comunistas, sob pseudônimo de Liberais estavam causando constrangimento ao governo da Colômbia e planejam sabotar a Conferência.²²⁶ Durante o evento, o líder dos Liberais foi assassinado e uma enorme comoção popular tendeu a culpar o então governo da Colômbia. Uma onda de violência tomou a capital colombiana que foi exacerbada por um antiamericanismo que encontrou na Nona Conferência um espaço para desaguar.

Os acontecimentos daquele início de abril de 1948 atingiram diretamente o andamento da Nona Conferência. Cogitou-se encerrar as atividades, mudar a sede, e por fim optou-se por permanecer na Colômbia. Tanto os diplomatas brasileiros quanto norte-americanos, assim como a imprensa, relataram um estado de violência que por pouco não fugiu ao controle das autoridades colombianas. A sede da Conferência foi invadida por manifestantes que destruíram documentos e forçaram sua mudança para outro local seguro (um ginásio de uma escola). As mulheres que acompanhavam as delegações foram embarcadas para seus países e o Secretário George Marshall não perdeu a oportunidade de associar os acontecimentos da Colômbia com uma ação orquestrada de comunistas.²²⁷ No contexto dos anos iniciais da Doutrina Truman, o assunto encontrou terreno fértil para seu desenvolvimento nas relações internacionais americanas. Em conversa com a imprensa, Marshall declarou que o que ocorrera em Bogotá estava diretamente vinculado a “questões mundiais” mais especificamente ao comunismo internacional promovido por Moscou.²²⁸

Portanto, o ano de 1948 marcou as relações internacionais americanas tanto pela aprovação da Carta da OEA quanto pela inclusão definitiva do comunismo na agenda hemisférica. Os acontecimentos violentos da Colômbia ofereceram aos Estados Unidos a oportunidade única de agrupar a opinião pública de diferentes setores da sociedade interna e interamericana. Apelidado pela imprensa de “conspiração de Bogotá”, o embaixador do Brasil em Washington relatou ao Itamaraty que houve uma ampla cobertura da mídia aos fatos,

²²⁵ Carta Telegrama 323, 16/04/1948, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

²²⁶ Telegram 137, 22/03/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

²²⁷ Telegram s/n, 10/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

²²⁸ Telegram 232, 12/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

especialmente a exposição de Marshall a ação de comunistas latino-americanos. Dentre os vários recortes e comentários enviados, destacamos:

O New York Times diz que pode haver pouca dúvida especialmente em vista da tentativa de revoltas comunistas em outros países latino-americanos, de que elas forneceram os fanáticos que continuaram a desordem depois que a população foi dispersada. Isso torna, continua o New York Times, a ação contemplada pela Conferência, de embate ao comunismo mais imperativa.²²⁹

Portanto, a unanimidade para as decisões hemisféricas não mais importava e o relacionamento especial estava descartado. A reforma do regionalismo americano foi dada como inexorável e o anticomunismo apresentava-se como amálgama das relações internacionais americanas. Neste contexto, como as demandas latino-americanas receberam atenção dos Estados Unidos e do Brasil? Destacamos duas demandas que analisaremos a seguir: um plano Marshall de assistência econômica para a América Latina e a tentativa argentina de evitar a criação de um “superestado”.

4.4.1 Plano Marshall para América Latina

A reconstrução da Europa foi um tema presente nas relações internacionais com maior intensidade desde o ingresso dos Estados Unidos no conflito e a aliança temporária com a União Soviética no bloco formado pelos Aliados. Ocorre que no pós-guerra, na lógica da contenção ao comunismo, os americanos propuseram um plano de reconstrução que ficou conhecido como Plano Marshall. Durante os anos de sua operação, o plano investiu algo em torno de US\$ 13 bilhões no Velho Continente, por meio do qual Bélgica e Luxemburgo, por exemplo, receberam mais auxílio econômico que as vinte repúblicas latino-americanas juntas (RABE, 1988, p. 17).

Compreensível somente se considerado o contexto da Guerra Fria, o Plano Marshall inviabilizou qualquer defesa dos Estados Unidos em relação às impossibilidades de atender as demandas dos países da América Latina. Evidenciou-se a opção norte-americana pela reconstrução da Europa, sobretudo pela defesa de sua área capitalista de influência em detrimento do requerido auxílio aos latino-americanos. Na historiografia, esta tendência é

²²⁹ Carta Telegrama 305, 12/04/1948, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

analisada desde o contraste com o ressentimento latino-americano a respeito da posição americana (RABE, 1988; SCHWARTZBERG, 2003; MOURA, 2012).

Não se tratava, contudo, de um mero ressentimento. Desde a crise de 1929, as novas elites que assumiram o poder na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, impuseram ao Estado e, conseqüentemente, à política externa, uma mudança estruturante em suas relações internacionais. De acordo com Amado Luiz Cervo (2001), amadurecia a transição do paradigma liberal-conservador que esteve em vigência das independências até 1930, para o paradigma nacional-desenvolvimentista que duraria até o fim da Guerra Fria. Dentre outras características, o novo paradigma da década de 1930 atribuía à diplomacia um papel atuante em prol da obtenção de insumos para o desenvolvimento econômico de seus respectivos países.

Para as delegações presentes na Nona Conferência, a tendência divergente entre as perspectivas latino e norte-americanas era bastante conhecida. Destacamos na epígrafe deste capítulo a leitura que o Departamento de Estado fazia das demandas econômicas da América Latina. Esta leitura embasou o discurso de George Marshall proferido no início dos trabalhos em Bogotá. Sobre o discurso, a Delegação do Brasil escreveu ao Itamaraty que:

O Secretário de Estado Marshall, falando às repúblicas americanas em Bogotá, declarou que os Estados Unidos, embora desejosos de ampliar o auxílio econômico à América Latina, deveriam dar prioridade ao Programa de Reabilitação da Europa. Fez, em seguida, um apelo àqueles países para que houvesse uma maior compreensão quanto às responsabilidades que os Estados Unidos vem assumindo na defesa da liberdade universal.²³⁰

O Departamento de Estado resumiu o interesse da América Latina em uma expressão: os demais Estados americanos esperam um “Plano Marshall para a América Latina”. Os documentos americanos da Nona Conferência frequentemente recorrem a esta definição que foi amplamente utilizada na correspondência entre o Departamento e as Embaixadas dos Estados Unidos.

Nas Conferências e Reuniões anteriores, não destacamos somente as demandas econômicas sobretudo porque, com exceção da proposta de moratória do México em 1933, elas foram menos comentadas na correspondência diplomática brasileira e americana do que as outras demandas analisadas cujo caráter era mais político. Portanto, reconhecemos que as demandas econômicas não somente existiram como tomaram muitas vezes forma por meio de

²³⁰ Carta Telegrama 273, 03/04/1948, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

itens da agenda cujas discussões iniciavam-se no âmbito da União Pan-Americana. Agora no pós-guerra, à medida em que o tema econômico ganhou menos importância oficial (em termos de agenda), o assunto tornou-se cada vez mais comum na correspondência diplomática.

Neste sentido, consideramos a demanda por um plano Marshall como estruturante no entorno da Nona Conferência. Isso porque não houve um projeto específico (como fora o da moratória da dívida externa em 1933). Figurou como objetivo comum a todos os Estados latino-americanos e, como tal, foi observado pelo sistema de informações do governo americano. A opinião da América Latina a este respeito foi monitorada pelo Departamento de Estado, de modo que no *National Archives* há uma pasta com o título “*European Recovery Program*”, exclusivamente com documentos sobre impressões e demandas da América Latina frente ao programa norte-americano.²³¹

A posição unívoca dos Estados Unidos foi reforçada na orientação do Departamento de Estado à Delegação Americana. Instou-se a evitar o tema da reconstrução da Europa na Conferência de Bogotá, sobretudo sob o argumento de tratar-se de um assunto extra continental. Caso fosse inevitável, deveria ser explorado o argumento de que uma vez reconstruída a Europa, os fluxos de comércio internacional contribuiriam positivamente para a balança comercial da América Latina.²³²

Acreditar e esperar a recuperação europeia para reativar o comércio internacional mediante exportação e importação não era o único caminho a ser seguido pela América Latina. A Delegação americana deveria encoraja-los a promover em seus países as condições necessárias para o investimento de capital privado norte-americano. Neste sentido, vários documentos indicam as articulações do Departamento de Estado com representantes do capital privado enquanto possíveis investidores no subcontinente. Um exemplo pode ser encontrado *Memorandum of Conversation Confidential*, de 26/03/1948, cujo assunto possui o seguinte título: “Táticas (em relação à Conferência de Bogotá) sobre a introdução de disposições na legislação tributária dos Estados Unidos para incentivar o investimento estrangeiro de capitais privados”.²³³

---

²³¹ Diversos documentos, em geral produzidos pelas Embaixadas ou representação diplomática dos Estados Unidos na América Latina, informam que uma espécie de Plano Marshall para a América Latina era esperada por estes países de modo a retribuir a participação na guerra e a auxiliar no seu desenvolvimento. Document 15, 11/03/1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA.

²³² Document 15, 11/03/1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA.

²³³ Memorandum of Conversation, 26/03/1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA. Texto original: “tactics (in relation to Bogota Conference) regarding the introduce of provisions in United States tax legislation to encourage the investment abroad of private capital”.

Além da sugestão de incentivo ao financiamento privado, o discurso do Departamento de Estado está permeado pela ideia de que já havia uma política econômica dos Estados Unidos para América Latina. Na linha do pedido de compreensão destacado do discurso de Marshall pela diplomacia brasileira,²³⁴ identificamos o argumento da diplomacia americana segundo o qual o subcontinente latino-americano dispensava qualquer modalidade de assistência econômica, sendo que “o que é necessário não é tanto uma nova política, como uma aplicação mais eficaz e integrada da política econômica existente”.²³⁵

Nas vésperas do início da Nona Conferência, o Departamento de Estado já reconhecia que talvez fosse necessárias algumas concessões. A este respeito, em instrução aos delegados americanos sob o título “Sugestões sobre concessões a serem feitas aos países latino-americanos” recomendou à América Latina em geral: “[...] modificar a sua legislação fiscal de uma forma adequada, de modo a incentivar o investimento de capital norte-americano e o estabelecimento de empresas de negócios norte-americanos”.²³⁶

A posição do Brasil em relação aos assuntos econômicos já havia levado, por exemplo, Osvaldo Aranha a discordar das propostas apresentadas pelos Estados Unidos na II Reunião de Consulta,²³⁷ ainda que a discordância não abalou as relações entre ambos. No contexto da Nona Conferência, uma comissão mista formada por integrantes do Ministério

²³⁴ “Fez, em seguida, um apelo àqueles países para que houvesse uma maior compreensão quanto às responsabilidades que os Estados Unidos vem assumindo na defesa da liberdade universal”. Carta Telegrama 273, 03/04/1948, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

²³⁵ Memorandum of Conversation, 26/03/1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA. Texto original: “The U.S. has repeatedly stated its discern to assist in their development programs, but in their eyes performance by the U.S. has been disappointing”. Na sequência, “What is needed is not so much a new policy as more effective and integrated implementation of existing economic policy”.

²³⁶ Memorandum s/n, 19/03/1948, Record group 43, entry 719, NARA. Texto original: “Suggestions as to concessions to be asked of Latin American countries”, “To modify their tax laws in a corresponding manner so as to encourage the inflow of American capital and the establishment of American business enterprises”.

²³⁷ O Ministério das Relações Exteriores em 1940 sob a chefia de Osvaldo Aranha julgava que o alinhamento aos Estados Unidos era o caminho “natural”. Isso não significou, contudo, que o Itamaraty não tivesse algumas divergências pontuais com o Departamento de Estado. Alguns dias antes da Reunião, a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil resumiu as seguintes críticas de Osvaldo Aranha à política interamericana praticada pelo Departamento de Estado: “Ele [Oswaldo Aranha] listou algumas críticas à condução da política dos Estados Unidos na América do Sul. [...] Enfatizou a deficiente extensão do crédito, especialmente deficientes, concedidas por empresas americanas. Delimitou que se eventualmente um mandato [sobre as colônias] fosse necessário, os Estados Unidos deveriam exercê-lo sobre as ilhas do Caribe, exceto nas proximidades com a Venezuela, o Brasil deve exercê-lo sobre as Guianas e a Argentina sobre as Malvinas. [...] Disse, ainda, a Nabuco para dizer ao Secretário Hull, que o Presidente Vargas é o melhor amigo que os Estados Unidos tem na América do Sul.” Telegram 359, 18/07/1940, Record group 59, NARA. Texto original: “He lists some criticisms of the United States way of doing business in South America. [...] He emphasizes specially deficient credit facilities extended by American firms. He sets out that if eventually mandates become necessary the United States should have a mandate for the Caribbean islands except a few to go to Venezuela; Brazil should have the Guianas and Argentina the Malvinas. [...] He then tells Nabuco to tell Secretary Hull that President Vargas is the best friend the United States has in South of America”.

das Relações Exteriores, do Ministério da Fazenda e que incluía Banco do Brasil e Federação das Indústrias, destacou que o Brasil tenderia a fazer coro à demanda latino-americana por um Plano Marshall. Em ofício para o presidente Dutra, o Ministério das Relações Exteriores relatou que:

Outra questão de vulto é marcar a posição do Brasil em face da tese de que “as necessidades do desenvolvimento dos países da América tem a mesma prioridade que as de reconstrução dos países devastados”. O Dr. Octávio de Bulhões considera que “em termos gerais a tese é verdadeira” mas encontra obstáculos, a seu ver insuperáveis, na impossibilidade dos Estados Unidos de suprir as necessidades do mundo inteiro, em matérias de equipamentos. A opção entre “reconstrução” e “desenvolvimento” é obrigatória. (destaques no original)²³⁸

No que se refere às relações entre o Brasil e os Estados Unidos, parecia que ambas as diplomacias assumiriam posições divergentes pela primeira vez desde 1933 em relação a uma das principais demandas latino-americanas. No entanto, mesmo que compartilhasse o interesse nos assuntos econômicos, a postura do Itamaraty foi de cautela. Em telegrama ao Presidente Eurico Gaspar Dutra, João Neves da Fontoura (Chefe da Delegação do Brasil junto à Nona Conferência) classificou o plano Marshall como a “espinha dorsal” da política externa dos Estados Unidos e afirmou que era considerado nos Estados Unidos como a “última tentativa” de manter a paz no mundo, de modo que “visa tão alto, empolga por tal forma o pensamento oficial da América que, seria desaconselhável qualquer movimento de oposição ao projeto, em suas grandes linhas”.²³⁹

Predominou, portanto, a tendência de alinhamento aos Estados Unidos de modo que o Brasil não assumiu na Nona Conferência seu apoio a um programa econômico nos moldes do Plano Marshall. Ao comentar o discurso do chefe da Delegação do Brasil, o Secretário de Estado, por sua vez, destacou as palavras favoráveis ao contexto. Em termos gerais, a postura anticomunista brasileira foi mencionada como elemento da fala de Neves da Fontoura que se referiu em seu discurso à duas concepções políticas conflitantes no mundo, que exigia das democracias a missão de salvaguardar a civilização cristã.²⁴⁰

²³⁸ Ofício do MRE para Presidência da República, 16/02/1948, OEA, Missão do Brasil, Ofícios, Janeiro-Maio 1948, Estante 78, prateleira 1, volume 5, AHI.

²³⁹ Ofício do MRE para Presidência da República, 16/02/1948, OEA, Missão do Brasil, Ofícios, Janeiro-Maio 1948, Estante 78, prateleira 1, volume 5, AHI.

²⁴⁰ Telegram 11, 31/03/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. O alinhamento do Brasil à postura anticomunista não evitou que o serviço de informação do Departamento de Estado levantasse os principais descontentamentos e possíveis constrangimentos que os brasileiros lhes podiam impor. Sobre os possíveis problemas que o Brasil poderia levantar na Conferência, foi mencionado aquele que pretendia rever o acordo que cedeu a base militar no nordeste do país aos Estados Unidos. A delegação foi informada de que o acordo secreto

A postura brasileira na Nona Conferência foi um pouco além. Com relação aos Estados Unidos, este assumiu expressamente que não era mais necessário ter um aliado especial no hemisfério e tacitamente reconhecia que a diplomacia brasileira era tão importante quanto qualquer outra que fazia parte da região *Latin America*. Com relação à América Latina, não defender a demanda econômica indicava uma preferência pela posição americana, mesmo que isso implicasse em desprestígio com os demais Estados. Portanto, o Itamaraty estava diante de um problema importante: nas relações internacionais americanas não era útil aos Estados Unidos nem à América Latina.

4.4.2 Evitar a criação de um “superestado”

Com menos energia do que no período compreendido entre 1933 e 1942, a Argentina mantinha certas características de oposição. Com relação à criação de um organismo regional, a diplomacia argentina não nutria mais o mesmo vigor que impusera ao projeto de Liga das Nações Americanas quando foi veementemente contra atribuição de poderes políticos a um organismo supranacional. No entanto, ao contrário dos Estados Unidos, em 1948 não estava totalmente convencida da necessidade de se reformar o sistema interamericano nos moldes propostos. A dúvida principal era a respeito do quanto a reforma do sistema comprometeria a soberania nacional. Advogou que deveria se evitar a criação de um superestado. Se isso ocorresse, haveria uma instituição multilateral capaz de comprometer a soberania e engessar as decisões dos Estados Nacionais no âmbito internacional.²⁴¹

Diferentemente da demanda anterior que, apesar de não ter uma proposta, era econômica, a natureza da demanda argentina era basicamente filosófica. A posição norte-americana em relação a ela não é pontualmente identificada mas pode ser subtendida no contexto já mencionado de adaptação do regionalismo praticado no Hemisfério à nova ordem mundial. Nem de longe foi possível identificar qualquer preocupação do Departamento de Estado com esta posição argentina ou com suas consequências para as relações hemisféricas.

---

datava de 1944, tinha validade de 10 anos e que qualquer questão desta natureza deveria ser tratada pelos canais diplomáticos. Document s/n, 1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA.

²⁴¹ Telegram 67, 14/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

A diplomacia brasileira, por sua vez, retomou um discurso que remetia a uma preocupação com a unidade americana do período da guerra. Ao analisar a associação da suposta ameaça intervencionista que um superestado poderia representar, a Embaixada do Brasil nos Estados Unidos reportou ao Itamaraty que:

A unidade da Conferência Internacional Americana, ora reunida em Bogotá, foi ameaçada com a rejeição, por parte da delegação argentina, do conceito de ação coletiva, sob a alegação de representar um instrumento para a criação de um “super estado” e uma violação do princípio interamericano fundamental de não-intervenção. (grifo no original)²⁴²

A ideia de unidade ou solidariedade continental ameaçada representa um situação posta fora de seu tempo adequado pela diplomacia brasileira. Em 1942 a diplomacia americana ainda buscava a unanimidade nas decisões continentais e o não rompimento da Argentina e do Chile com o Eixo causou certo constrangimento à Administração Roosevelt. No contexto de 1948, buscava-se o consenso por meio de maioria simples. Para os Estados Unidos, angariar apoio de Estados Americanos em número suficiente para obter maioria simples era algo possível de ser feito sem a ajuda do Brasil.

A percepção das relações internacionais americanas da diplomacia brasileira mostrou-se ainda mais equivocada quando na oportunidade que teve de conversar reservadamente com George Marshall, o chefe de Delegação brasileira reforçou, na tentativa de retomar a postura de mediador de conflitos, que a Argentina se oporia aos Estados Unidos e à criação da Organização dos Estados Americanos. Indagado sobre o motivo da resistência argentina, João Neves da Fontoura alegou que não havia motivos senão o fato de que os argentinos assumiam uma oposição “*against everything*”.²⁴³

Mesmo que em linhas gerais a cooperação do Brasil com os Estados Unidos manteve-se intacta, a diplomacia brasileira cada vez mais recebia sinais de que não tinha mais o prestígio do período anterior. Por exemplo, em nenhum momento o Departamento de Estado consultou o Itamaraty sobre algum assunto específico. A proposta de mediação com a Argentina, contrariamente ao que certamente esperava Neves da Fontoura, foi percebida com certo ressentimento, já que, de acordo com o Memorando de Conversação entre o chanceler brasileiro e o Secretário de Estado, o

²⁴² Carta Telegrama 288, da Embaixada do Brasil em Washington para o MRE, 07/04/1948, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

²⁴³ Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Brazil, 02/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

Brasil sente que tem quase uma garantia sobre uma posição especial vis-a-vis aos Estados Unidos, tendo sido o único país latino-americano ativamente a ter participação na guerra europeia. Há ampla evidência para indicar que há algum receio de que a Argentina esteja tentando deslocar o Brasil da condição de grande e melhor amigo dos Estados Unidos na América do Sul, seguindo a recente reaproximação entre a Argentina e os Estados Unidos.²⁴⁴

Portanto, com relação a esta demanda, a tese argentina não prevaleceu e sequer chegou a ser debatida seriamente. Vale ressaltar que o Departamento de Estado não buscava a unanimidade como o fizera nos anos anteriores. A maioria simples já interessava, então um assunto como este cujo potencial poderia levar a discussões amplas, foi preterido quando a contagem de votos lhe favorecia.

Quadro 5 – Síntese das posições brasileiro-americanas na Nona Conferência (1948)

	Itamaraty	Departamento de Estado	Brasil-Estados Unidos
Plano Marshall para América Latina	Inicialmente favorável. Mudou o posicionamento e foi contra.	Alegou que a reconstrução da Europa era uma questão à parte. Apesar disso, a recuperação europeia ajudaria a balança comercial da América Latina.	Brasil posiciona-se alinhado aos Estados Unidos sem que isso representasse cooperação. Para os Estados Unidos, nenhum país deveria ter tratamento diferenciado.
Evitar a criação de um “Superestado”	Não há posicionamento claro.	Idem.	Brasil propõe que a Argentina poderia impor problemas ao projeto da OEA e se oferece para mediar. Estados Unidos descarta.

²⁴⁴ Document s/n, 1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA. Texto original: “Brazil feels that it has almost a lien on a special position vis-a-vis the United States in view of its having been the only Latin American country actively to have participate in the European war. There is ample evidence to indicate that there is some misgiving that Argentina is attempting to displace Brazil as the United States great and good friend in South America, following the recent rapprochement between Argentina and the United States.”

4.5 Considerações sobre a transição

Quando o chefe da delegação brasileira junto à Nona Conferência, João Neves da Fontoura, propôs que o Brasil poderia mediar os conflitos entre a América Latina e os Estados Unidos,²⁴⁵ baseava-se na experiência da década anterior e na proposição de que havia diferenças importantes entre os Estados americanos da América Central e da América do Sul. Tal experiência foi compreendida entre 1933 e 1942, em torno da Sétima e da Oitava Conferência Pan-Americana e da I, II e III Reuniões de Consulta. Apesar do alinhamento, a percepção que o Departamento de Estado e o Itamaraty tinham a respeito de si e da política hemisférica reservam algumas particularidades. Os Estados Unidos compreendiam o hemisfério ocidental como eixo essencial de seu comércio e política externa. O advento da Segunda Guerra, previsto já na Conferência de 1938, potencializou a importância e atrelou sua segurança nacional à segurança hemisférica. Na busca por estratégia de defesa, a ideia de solidariedade *que mantinha o relacionamento especial* nesta parte do mundo, foi resignificada e prolongou os dias de vida do pan-americanismo.

O Brasil, por sua vez, compreendia que a política hemisférica era importante, sobretudo a partir da interpretação norte-americana que o separava definitivamente da América Latina. No contexto da América do Sul *diferente*, o Itamaraty levava adiante a proposição segundo a qual ocupava lugar privilegiado e de apoio à política externa norte-americana. A diplomacia brasileira atuava desde a perspectiva de que no contexto hemisférico era essencial para a implementação da política externa dos Estados Unidos. A perspectiva de “segunda diplomacia” foi alimentada por questões referentes ao contexto bem como pela busca americana pela unanimidade nas decisões do pan-americanismo e sobretudo pelas frequentes consultas de Washington sobre os temas, agendas e propostas a serem levadas a termo nos eventos do sistema interamericano.

---

²⁴⁵ Voltaremos a este assunto adiante. Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Brazil (Pawley), 02/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. Ver também nota 262, p. 131.

Quanto ao nosso objetivo de compreender o impacto da interpretação do Departamento de Estado acerca da América do Sul *diferente*, constatamos que o termo *South America* foi amplamente utilizado pela diplomacia dos Estados Unidos. Comum à diplomacia do Brasil, o recorte geopolítico dominou as referências norte-americanas em contraste com o termo América Central, utilizado para designar os demais Estados americanos. Já desde a Sétima Conferência, a diplomacia americana indicou que política da Boa Vizinhança assumira a postura de diferenciar a América do Sul daquele “outro” conjunto de Estados latino-americanos. O reconhecimento de que haviam problemas “puramente sul-americanos” abriu uma frente de atuação há muito desejada pela diplomacia brasileira: na América do Sul não dominada pelos Estados Unidos, o Brasil assumiria o papel de mediador de conflitos.

A diferenciação da América do Sul, contudo, não é apenas um desdobramento da Boa Vizinhança ou um querer da diplomacia do Brasil. Reverter as irredutíveis posições e convencer os argentinos a aprovar os compromissos pan-americanos ocupou e legitimou a atuação mediadora do Itamaraty. Portanto, a mediação de conflitos (como a Guerra do Chaco, questão de Letícia e o conflito Equador e Peru) é uma das faces da postura mediadora brasileira. A outra é a oposição argentina às teses americanas, justificadas em última instância por suas relações comerciais com a Europa.

Ao contrário dos demais países da América Latina que ressaltaram a não intervenção, para o Brasil, a interpretação da existência de uma América do Sul *diferente* foi a característica mais marcante da política da Boa Vizinhança. É forçoso ressaltar que, apesar do otimismo e da obtenção das metas traçadas pelos Estados Unidos para a política hemisférica, na III Reunião de Consulta prevaleceu a demanda argentina por recomendação das relações políticas e comerciais com os países do Eixo. A mensagem transmitida foi a de que mesmo quando da constatação de uma ameaça à segurança continental, a solidariedade continental não era automática ou unânime. Seria preciso desenvolver alguns mecanismos para a garantia da defesa hemisférica e o imediato pós-guerra se encarregaria de preparar o caminho.

No primeiro capítulo *Relações Hemisféricas* (p. 50-59) destacamos, dentre outros argumentos, que a historiografia aponta para a inexistência de uma política específica para o Hemisfério Ocidental durante o período compreendido entre o término da administração Roosevelt e os anos iniciais do governo Truman (RABE, 1988; SCHWARTZBERG, 2003). No entanto, a tendência de mudanças na política hemisférica pôde ser percebida, por exemplo, quando da aprovação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947), quando uma exceção importante foi permitida ao não intervencionismo: o comunismo poderia justificar uma intervenção militar nas Américas. Trata-se de um revés importante para aquela

que era a principal demanda da América Latina. A exceção ao não intervencionismo, inscreve-se diretamente na lógica da contenção ao comunismo, que tornou-se aspecto estruturante da política interna, externa e internacional dos Estados Unidos desde 1947 (RABE, 1988; BOERSNER, 1996; SCHWARTZBERG, 2003; LORENZO; SALAZAR, 2008).

O contexto de transição da política externa dos Estados Unidos em relação aos demais Estados americanos indicou que a crise de interpretação da diplomacia americana planteada nos anos 1920 e expressa na política da Boa Vizinhança fora superada. O Departamento de Estado do pós-guerra retomou a convicção de que não havia subdivisão no interior da América Latina. Para explorar melhor esta proposição, que impacta e diferencia as relações diplomáticas entre o Brasil e os Estados Unidos, retomemos o conceito de Hemisfério Ocidental apresentado na introdução.

Em *The Western Hemisphere Idea*, Arthur Whitaker (1954, p. 323), ao revisar o epistolário de Thomas Jefferson, destacou que a concepção de solidariedade foi melhor esclarecida quando o então ex-presidente, em 1813, afirmou “que a América *tem* (não *é* mas *tem*) um hemisfério para si”.²⁴⁶ Em outras palavras, desenvolvia-se o conceito de que o Hemisfério Ocidental era uma área pertencente aos Estados Unidos. A crise de interpretação dos anos da Boa Vizinhança invertia esta lógica ao sugerir que os Estados Unidos faziam parte do Hemisfério, assim como as demais repúblicas americanas. Passados os anos de Roosevelt na Casa Branca e Hull no Departamento de Estado, o Hemisfério voltou a ser compreendido como espaço pertencente aos Estados Unidos. Neste contexto, operou no Departamento de Estado a mudança da evidência da América do Sul para a emergência da América Latina.

O subcontinente emergiu do pós-guerra desde o entendimento de que, ao sul do Rio Grande, havia um grupo homogêneo que compreendia desde a fronteira espanhola à Patagônia argentina. Particularmente, ajuda-nos a este respeito a distinção entre América Latina e *Latin America*, proposta por Leslie Bethell em seu artigo *O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica*. Como o título sugere, o autor percorreu a história da ideia de América Latina e a identificou originalmente como outro substantivo à América Espanhola. Para o autor, o Brasil passou a fazer parte da América Latina quando esta se tornou *Latin America*, ou seja, “quando os Estados Unidos, e por extensão a Europa e o restante do mundo, passaram a considerar o Brasil parte integrante de uma região chamada

---

²⁴⁶ Texto original: “that America has (not is but has) a hemisphere of its own” (grifos do autor).

Latin America”. Para o autor, mesmo que tenha iniciado nos anos 1920, foi durante a Segunda Guerra Mundial e principalmente a Guerra Fria que *Latin America* se consolidou como uma região:

Durante a guerra, criou-se o chamado *Ethnogeographic Board*, que reunia especialistas do *National Research Council*, do *American Council of Learned Societies*, do *Social Science Research Council* e da *Smithsonian Institution*, e que teve como finalidade criar uma estrutura em torno da qual se organizariam as políticas e através da qual se desenvolveriam ensino e pesquisa. O *Board* começou por separar o mundo em continentes — com uma exceção: em vez de hemisfério ocidental, ou as Américas, ou América do Norte e América do Sul, criaram-se os Estados Unidos e a América Latina. Em seguida, ao separar o mundo em regiões com um grau de homogeneidade geográfica, geopolítica e cultural, a América Latina era apresentada como uma das regiões mais coesas em termos de religião, língua, cultura, história e estruturas políticas, sociais e econômicas. As diferenças entre a América Espanhola e o Brasil em relação a esses quesitos (exceto, até certo ponto, a religião) e a grande disparidade do tamanho e da população do Brasil em relação aos outros países da região (com exceção do México) foram simplesmente ignoradas (BETHELL, 2009, p. 305-306).

Esta *Latin America* homogênea, ainda no entender de Bethell, influenciou outros governos, instituições multilaterais, organizações não governamentais, fundações e universidades nos Estados Unidos e na Europa onde os “*Latin American Studies*” cresciam cada vez mais. Neste sentido, “a América Latina como um todo era vista não só como diferente dos Estados Unidos, mas também como uma região problemática, e fazia parte do então chamado “Terceiro Mundo” – econômica, social e culturalmente atrasado, politicamente violento e instável” (2009, p. 308).

Tanto a noção original de Jefferson quanto a criação da região *Latin America* passou a informar o governo americano e o conceito de América do sul, amplamente utilizado de 1933 a 1942, tornou-se praticamente inexistente na correspondência diplomática norte-americana em torno da Nona Conferência.²⁴⁷ Na IV Reunião de Consulta (1951), por exemplo, nenhuma vez o termo foi registrado enquanto que na Décima Conferência, em 1954, houve um único registro por conta de um telegrama da Embaixada Americana no Brasil. Na ocasião, o Embaixador americano do Rio de Janeiro relatou uma consulta ao Itamaraty com relação a possível formação de um bloco contra os interesses americanos a ser formado desde a

---

²⁴⁷ Por exemplo: Mencionada raramente, tratou-se de uma referência localizada que dizia respeito à pressão da imprensa norte-americana para o término dos trabalhos em Bogotá, em função das crescentes tensões na América Central e na América do Sul, creditadas a grupos comunistas. Telegram 90, 19/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

articulação da Argentina.²⁴⁸ O Brasil afastou a hipótese com a informação de que não havia nem rumores de bloco sul-americano.²⁴⁹

Por sua vez, América Latina foi um conceito amplamente utilizado no pós-guerra. Trata-se de um contraste com o período da evidência da América do Sul, considerando que na Sétima Conferência, em 1933, as poucas menções à América Latina possuíam caráter mais técnico que geopolítico. Por exemplo, com relação à agenda, a diplomacia americana registrou que em reunião prévia da União Pan-Americana em Washington, que “alguns países latino-americanos” denunciaram a extensão da agenda.²⁵⁰ Contudo, na Oitava Conferência, em 1938, e nas três primeiras Reuniões de Consulta, o agrupamento dos países americanos em América Latina não teve grande importância e raras vezes o termo foi utilizado empregado na correspondência diplomática.

Ressalta-se, ainda, que no pós-guerra destacaram-se, por exemplo, as expressões “ambas as Américas” (*both of Americas*);²⁵¹ “entre os latinos” (*among the latinos*);²⁵² “repúblicas americanas como um grupo” (*American Republics as a group*);²⁵³ e “relações inter-latino-americanas” (*intra-Latin American relations*).²⁵⁴ Dentre todas estas expressões inexistentes no Departamento de Estado sob Cordell Hull, a última reforça não somente o entendimento da América Latina como um grupo, mas paradoxalmente admite-se a possibilidade de carta unidade entre os latino-americanos.

De certa maneira, no contexto da Doutrina da Contenção, os últimos anos do pan-americanismo foram marcados pela emergência da *Latin America* desde uma lógica bipolar para as relações internacionais americanas, tal qual se construía em nível das relações

²⁴⁸ O bloco incluiria Paraguai, Bolívia, Equador, Chile e talvez Colômbia. Telegrama 8278, 23/12/1953, Record group 59, NARA.

²⁴⁹ Telegrama 5969, 17/12/1953, Record group 59, NARA.

²⁵⁰ Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

²⁵¹ É possível perceber no telegrama do Secretário de Estado para o Secretário da Defesa, quando afirmou que o Departamento de Estado “sente que a necessidade especialmente urgente por petróleo ambos os Estados Unidos e a América Latina torna aconselhável tomar todas as oportunidades para esclarecer aos Governos das outras Repúblicas Americanas a situação existente”. Telegram s/n, confidential, From Secretary of State to Secretary of Defense, 01/03/1948, Record group 43, entry 719, NARA. Texto original: “feels that the specially urgent need for a petroleum both in the United States and Latin America makes it advisable to take every opportunity to clarify to the Governments of the other American Republics the existing situation”.

²⁵² Conforme analisaremos a seguir, a pressão entre os latinos era para convocar uma Reunião de Consulta porque entendiam que o comunismo internacional estaria rondando as Américas, alinhado com o discurso do Presidente Truman, que foi utilizado como justificativa para o que Departamento classificou como pressão “among the latinos”. Telegram s/n, 19/12/1950, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁵³ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Deputy Under Secretary of State (Matthews), 15/12/1950. Record group 43, entry 736, box 1, NARA. Texto original: “Economic and technical assistance policy of the United States toward the American Republics as a group”.

²⁵⁴ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Deputy Under Secretary of State (Matthews), 15/12/1950. Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

internacionais em geral. Em um polo os Estados Unidos em outro a América Latina. O Departamento de Estado passou inclusive a ter como padrão um esboço da posição de ambos com relação às matérias hemisféricas. Para ficar em um exemplo, a respeito da criação de uma Corte Interamericana de Justiça destacamos:²⁵⁵

Posição dos EUA - Os Estados Unidos têm tomado a posição nas Nações Unidas de que o [projeto do] Tribunal Internacional de Justiça, deve ser retomado e fortalecido para a solução de disputas legais. Os Estados Unidos deseja que um tribunal judicial em todos os sentidos seja mantido para que as disputas judiciais sejam julgadas. Considera-se que as Repúblicas Americanas também têm uma grande necessidade de tal Tribunal, para além das políticas internas.

Posição da América Latina - Em determinado momento entendi que El Salvador pretendia incluir o assunto da criação de uma Corte Interamericana na agenda da Reunião de Ministros das Relações Exteriores. [O país] parece agora ter abandonado a ideia, mas espera, em vez disso, obter algum tipo de compromisso dos Ministros das Relações Exteriores de que o assunto seja submetido à Comissão Jurídica Interamericana no Rio de Janeiro para o estudo. Parece haver um sentimento considerável na América Latina para esse Tribunal.²⁵⁶

Esta situação foi mais frequente nos dois últimos eventos que analisamos e enquadra-se no contexto de encerramento do pan-americanismo nas relações internacionais americanas. Na prática, tanto a IV Reunião quanto a Décima Conferência já seguiram a Carta da OEA. Já destacamos que a ideia solidariedade continental foi submetida a um duro revés na III Reunião, quando a demanda argentina por não aprovação de uma resolução de rompimento com o Eixo foi acatada. Apesar disso, o movimento pan-americano saiu fortalecido, pois, o voto de dois Estados americanos evitou uma resolução com a qual outros dezenove Estados concordavam. Contudo, como lembrou Carlos Marichal (2002), esta tendência de certo

²⁵⁵ Trata-se de um projeto frequentemente associado à proposta da Liga das Nações Americanas, ambos apresentados na formalmente na Oitava Conferência. Menos relevante mas igualmente contraditória e à qual dentro os países que a ela se opunham figurava o Brasil e Argentina. Telegram 515, 15/04/1938, Record group 43, entry 251, box 1, NARA. Sobre este tópico, a posição do Brasil e da Argentina foi detalhada no Ofício 514, da Embaixada do Brasil na Argentina, 25/10/1938, lata 665, maço 9886, AHI.

²⁵⁶ Position Paper on Possible Proposal for Creation of Inter-American Court of Justice, 15/03/1951, Record group 59, NARA. Tradução nossa. Texto original: “U.S. Position – The United States has taken the position in the United Nations that the International Court of Justice should be resumed to for the solution of legal disputes, and strengthened. The United States desires that a judicial tribunal in every sense be maintained to which judicial disputes can be referred. It is felt that the American Republics also have the greatest need for such Court, removed from domestic politics.

Latin American Position – It was at one time understood that El Salvador intended to have the subject of the creation of an Inter-American Court placed on the agenda of the Meeting of Ministers of Foreign Affairs. She appears now to have dropped this idea, but hopes, instead, to obtain some sort of commitment from the Foreign Ministers that the subject should be submitted to the Inter-American Juridical Committee at Rio de Janeiro for study. There appears to be a considerable sentiment in Latin America for such a Court.”

equilíbrio entre os Estados foi preterida no período de ouro da unipolaridade americana, durante o qual os Estados Unidos tornaram-se a única grande potência entre 1945-1955 (PECEQUILO, 2011).

Nas relações hemisféricas, o impacto da nova fase da política internacional dos Estados Unidos foi imediato. Durante os anos de Cordell Hull, havia recomendação expressa no sentido de que os membros da delegação americana evitassem as presidências das comissões, a fim de manter a imagem dos Estados Unidos como país-membro da União Pan-Americana.²⁵⁷ No período seguinte, a diplomacia americana indicou que o exercício da liderança não mais seria velado. Às vésperas da Décima Conferência, por exemplo, o Assistente do Secretário de Estado para assuntos Interamericanos declarou que os Estados Unidos eram o “país mais poderoso no hemisfério”, cujo dever seria o de “exercer liderança em Caracas”.²⁵⁸

A distância tomada da perspectiva de equilíbrio pode ser percebida no contraste entre a busca da administração Roosevelt pela unanimidade nas decisões políticas (o que inclusive favorecia a mediação do Itamaraty) e a forma pela qual o Secretário de Estado George Marshall conduziu a aprovação da Carta da OEA. Em 1938, quando das discussões em relação à demanda da Colômbia e da República Dominicana pela criação de uma Liga ou Associação das repúblicas americanas, os Estados Unidos declararam que nenhuma grande república americana apoiaria a atribuição de poderes políticos a qualquer instituição de caráter regional. Em 1948, a opinião mudara mas o tema continuava controverso entre os demais Estados americanos. Para um exemplo de como a unanimidade deixou de ser importante, a Delegação Americana junto à Nona Conferência declarou que a definição do nome do novo organismo decorreu de uma votação apertada. Foram 10 votos contrários e 11 favoráveis da aprovação do nome Organização dos Estados Americanos.²⁵⁹

Afastada a crise de interpretação diplomática do interior do Departamento de Estado e a necessidade de aprovações unânimes, o Brasil distanciava-se cada vez mais da sentença de Bolton sobre ser a segunda potência no Hemisfério Ocidental. A ambos os fatores foi acrescido a já mencionada instabilidade na chefia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. A convicção de que os países ao sul do Rio Grande formavam *Latin America* também ia na contramão dos interesses históricos da política externa brasileira, se considerarmos o

²⁵⁷ Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA.

²⁵⁸ Memorandum s/n, 10/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

²⁵⁹ A votação teve como objetivo decidir entre o termo Estados Americanos ou Nações Americanas. Os termos união e associação já haviam sido descartados principalmente pela oposição que a eles fazia a Argentina. Telegram 67, 14/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA.

argumento de que ao Brasil interessava o conceito de América do Sul em detrimento do genérico conceito de América Latina (BANDEIRA, 2010; BETHELL, 2009).

Neste sentido, em relação a geopolítica hemisférica, o Brasil e os Estados Unidos tenderiam a trilhar caminhos divergentes. No entanto, esta constatação não produziu grandes problemas, sobretudo por conta da manutenção, em última instância, do alinhamento entre ambos os países (CERVO; BUENO, 2012, p. 289; PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 8). No entanto, conforme demonstrado na historiografia, a convicção brasileira de que o Itamaraty era essencial para a política hemisférica dos Estados Unidos já vinha em certo desgaste (CERVO; BUENO, 2012, p. 290). Indicamos a tendência historiográfica que destaca o equívoco ao confundir o “ser essencial para a defesa” com o “ser essencial para a política” hemisférica. Na linha de estar em nova fase de aliado especial, em telegrama para a delegação brasileira junto à Nona Conferência, o Itamaraty indicou que trabalhava com a hipótese de ser mediador das relações internacionais hemisféricas:

Na busca de uma solução para os mesmos (problemas interamericanos) os Estados Latino-Americanos não perderão a oportunidade de, na Conferência de Bogotá, debater o assunto. Talvez fosse mais adequado procurar uma solução por meio dos canais diplomáticos ordinários, mas, dada a inevitabilidade das discussões em plenário, pergunto-me se não conviria ao Brasil tomar a iniciativa e levar a questão desde os primeiros dias da Conferência apresentado uma série de propostas concretas, fundamentadas nas necessidades inofismáveis da nossa economia.²⁶⁰

Três anos mais tarde, por meio de um relatório da Delegação do Brasil à IV Reunião, foi possível perceber a confusão com a qual lidava a diplomacia brasileira em relação ao novo tratamento dispensado pela diplomacia americana. Custava aos brasileiros compreender que tudo que havia ao sul do Rio Grande era a América Latina (inclusive o Brasil). Ao analisar o tema do desenvolvimento econômico, por exemplo, a delegação constatou que: “a posição norte-americana é de que as operações de desenvolvimento econômico deveriam ceder lugar à preparação econômico-militar para enfrentar a situação de emergência. A posição brasileira, coincidente com a posição latino-americana”.²⁶¹ Importa-nos observar que esta aparente confusão da diplomacia brasileira não foi demonstrada nos registros da reunião entre o Secretário Marshall e João Neves da Fontoura (Chefe da Delegação brasileira à Nona Conferência e Ministro das Relações Exteriores durante a IV Reunião de Consulta), segundo o qual:

²⁶⁰ Ofício s/n, do MRE para a Delegação brasileira junto à Nona Conferência, 16/02/1948, OEA, Missão do Brasil, Ofícios, Janeiro-Maio 1948, Estante 78, prateleira 1, volume 5, AHI.

²⁶¹ Relatório da Delegação brasileira à IV Reunião de Consulta, 1951, maço 39064, AHI.

A Delegação Brasileira iria acompanhar de perto a Delegação Estados Unidos e que todos os esforços seriam feitos para alinhar os pontos de vista de ambas as delegações. Afirmou [Neves da Fontoura] que o Brasil, embora parte da América Latina, é como os Estados Unidos, que possui língua e cultura diferentes; no entanto, a Delegação Brasileira seria chamada com frequência para acompanhar outra delegação latino-americana. Sentiu que desta forma poderiam ser um contato privilegiado entre as delegações da América Latina e a Delegação dos Estados Unidos, auxiliando na atenuação de dificuldades que possam surgir e em geral contribuir para o sucesso da Conferência.²⁶²

Deste trecho podemos extrair duas conclusões: (1) é a maneira pela qual o Brasil se incluía na América Latina. Colocou-se como um pertencente parcial que, “apesar de ser parte”, tal qual os Estados Unidos a ela não se identificava por conta da língua e da cultura. Este pertencimento estranhado poderia ser uma vantagem diplomática, já que ao contrário dos americanos, os brasileiros teriam um necessário trânsito com os outros países, como receber convites e participar de fóruns exclusivamente latino-americanos; (2) Na interpretação de Fontoura, o Brasil seria importante para os Estados Unidos, já que poderia fazer a mediação dos conflitos entre os Estados Unidos e a América Latina. Este entendimento sugere que o Brasil poderia mudar o status de melhor amigo dos Estados Unidos²⁶³ para representante dos países da América Latina.

Se a diplomacia brasileira tinha como objetivo assumir a mediação e talvez a representação da América Latina em relação aos Estados Unidos, faltava-lhe um histórico favorável. Além de seu problemático pertencimento ao subcontinente (BAGGIO, 1999; BEIRED, 2013), em relação às principais demandas que os países latino-americanos apresentaram no movimento pan-americano de 1933 a 1942, o Brasil não apoiou nenhuma. Ao contrário, suas posições foram coerentes com a diretriz de alinhamento da política externa

²⁶² Memorandum of Conversation, by the Ambassador in Brazil (Pawley), 02/04/1948, Record group 43, entry 719, box 19-23, NARA. Texto original: “the Brazilian delegation would follow closely the united states delegation and that every effort would be made to have the points of view of both delegations coincide. He stated that Brazil, although part of Latin America, is like the United States in that it has a different language and culture; nevertheless, the Brazilian Delegation would be called upon frequently to go along with other Latin American Delegation. He felt that in this manner they could be a valuable contact between the Latin American Delegations and the United States Delegation, assisting in smoothing out difficulties that might arise and generally contributing to the success of the Conference.”

²⁶³ A este respeito, a delegação americana registrou: “O Brasil sente que tem quase uma garantia sobre uma posição especial *vis-a-vis* aos Estados Unidos, tendo sido o único país latino-americano ativamente a ter participação na guerra europeia. Há ampla evidência para indicar que há algum receio de que a Argentina esteja tentando deslocar o Brasil da condição de grande e melhor amigo dos Estados Unidos na América do Sul, seguindo a recente reaproximação entre a Argentina e os Estados Unidos”. Document s/n, 1948, Record group 43, entry 719, Records of the U.S. Delegation, NARA. Texto original: “Brazil feels that it has almost a lien on a special position *vis-a-vis* the United States in view of its having been the only Latin American country actively to have participate in the European war. There is ample evidence to indicate that there is some misgiving that Argentina is attempting to displace Brazil as the United States great and good friend in South America, following the recent rapprochement between Argentina and the United States.”

brasileira à política externa americana, inaugurada no Itamaraty com a gestão do Barão do Rio Branco. Se eventualmente a proposta de Neves da Fontoura fosse adiante, seria um desafio inédito para a diplomacia brasileira, já que efetivamente o “contato privilegiado” que destacou não dispunha de respaldo empírico.

As demandas da América Latina que analisamos nas três reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores Americanos foram respectivamente: a neutralidade continental com uma permissão especial, a proposição de que as colônias e territórios tornassem independentes, e a recomendação (ao invés de resolução) de rompimento com os países do Eixo. A diplomacia do Brasil e dos Estados Unidos tiveram posições contrárias a todas elas, com argumentos semelhantes para justificar suas convicções. Contemporâneas à Segunda Guerra Mundial, todas as três Reuniões de Consulta operaram sob a lógica da preservação da segurança continental que era invocada tanto pelos Estados Unidos quanto pelo Brasil que, reservadas certas especificidades, visualizavam no horizonte a ameaça nazista. As reuniões também marcaram o auge da interpretação americana sobre a América do Sul, na qual o Brasil ocupava um lugar de destaque. Naquele contexto a cooperação diplomática entre o Brasil e os Estados Unidos também atingiu seu ápice, com o Itamaraty consolidando seu papel de mediador de conflitos entre a Argentina e os Estados Unidos. Quando da demanda por autodeterminação, os Estados Unidos sugeriu e o Brasil elaborou uma proposta de administração das colônias que foi aprovado no evento. No entendimento brasileiro, a solidariedade hemisférica era um dever dos Estados americanos, de modo que quando da convocatória da III Reunião, advogou em prol do rompimento automático com o Eixo.

No contexto da Nona Conferência (1948), observamos que as demandas latino-americanas diminuíram expressivamente em relação aos eventos anteriores. Ainda assim, conseguimos destacar: a criação de um plano Marshall para a América Latina e a tentativa de evitar a criação de um superestado sob a Organização dos Estados Americanos. A diplomacia brasileira registrou informações apenas em relação à primeira demanda, sobre a qual a posição do Itamaraty pela primeira vez divergiu dos Estados Unidos. Mesmo reconhecida a divergência, a votação final foi contra a demanda da América Latina e em favor do interesse norte-americano.

Ressalta-se que em 1948, o posicionamento alinhado do Brasil e dos Estados Unidos não foi fruto de cooperação entre ambos, tal qual ocorreu nas Reuniões de Consulta. O Itamaraty, que ocupava destaque nas Reuniões de Consulta, sendo consultado previamente

pela diplomacia americana e instado a opinar e propor soluções aos problemas hemisféricos, foi relegado a segundo plano na Nona Conferência. Para os Estados Unidos, nenhum Estado deveria ter tratamento diferenciado, o que refletia diretamente a transição da América do Sul para a América Latina. Na nova interpretação dos Departamento de Estado, não havia a necessidade planteada pela Delegação do Brasil de mediação junto aos demais Estados.

A posição da diplomacia americana e brasileira não ficou evidenciada com relação a crítica da Argentina no que se refere a um possível superestado com a OEA. A diplomacia brasileira, contudo, aproveitou a oportunidade para insistir na tese da necessária mediação por conta da tentativa argentina de impor problemas aos Estados Unidos. Diante da inclusão do Brasil na *Latin America* e da igualdade perante os Estados daquele grupo, a tese brasileira foi descartada pelos americanos.

5 A EMERGÊNCIA DA AMÉRICA LATINA

Dado que a proposta tem um apelo sentimental considerável para um certo número de Estados latino-americanos, especialmente El Salvador, será necessário usar considerável discricção em qualquer discussão sobre o assunto antes da Conferência, embora não deva haver incentivo para qualquer governo latino-americano acreditar que a posição dos Estados Unidos vai ao acaso, ou que este Governo se tornaria parte da referida Corte, mesmo se for estabelecida pelo voto dos outros.

John Foster Dulles, Secretário de Estado, 15 de janeiro de 1954²⁶⁴

Nos derradeiros anos do pan-americanismo, o Departamento de Estado operava sob uma correção de rumos da política externa dos Estados Unidos em relação à América Latina. Como destacou o historiador Frederick Pike, a política da Boa Vizinhança não encaixava-se no esquema proposto pela ideia original de Hemisfério Ocidental. Era preciso corrigir e retomar a posição a posição de que os Estados Unidos *tem* um hemisfério para si (PIKE, 1995, p. 20; WHITAKER, 1954, p. 323). O Secretário John Foster Dulles ilustrou, nas palavras que serve à nossa epígrafe, esta tendência ao instruir as Embaixadas na América Latina sobre a posição dos Estados Unidos em relação a agenda da Décima Conferência. A decisão de vinte repúblicas latino-americanas não implicaria em flexibilidade dos Estados Unidos. Dulles estava a afinar o tom utilizado pela diplomacia americana na nova etapa do regionalismo hemisférico.

O objetivo deste capítulo é analisar a atuação da diplomacia dos Estados Unidos e do Brasil nos dois últimos eventos sob o pan-americanismo, bem como o impacto da interpretação americana sobre a América Latina enquanto uma região específica e um grupo homogêneo de Estados. Para tanto, analisaremos a posição do Departamento de Estado e do Itamaraty em relação às demandas latino-americanas apresentadas na IV Reunião de Consulta (Washington, 1951) e na Décima Conferência Pan-Americana (Caracas, 1954).

---

²⁶⁴ Circular airgram, 362, 15/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original “Since the proposal has considerable sentimental appeal to a number of Latin American States, especially El Salvador, it will be necessary to use considerable discretion in any discussion of this matter prior to the Conference, although there should be no encouragement to any Latin American government to believe that the U.S. position will chance, or that this Government would become a party to such a court even if is established by the votes of others.”

5.1 IV Reunião de Consulta (Washington, 26/05 a 07/04/1951)

A próxima Reunião de Ministros das Relações Exteriores em Washington está preocupada exclusivamente com a segurança do Hemisfério – isto é, a segurança individual e coletiva de todas as Repúblicas Americanas.

Dean Acheson, Secretário de Estado, 11 de janeiro de 1951²⁶⁵

O discurso do Departamento de Estado assemelhava-se àquele assumido das Reuniões de Consulta anteriores. A ameaça à segurança hemisférica, no entanto, era outra: o comunismo internacional. Na IV Reunião de Consulta (1951), houve também o início da implementação de rotinas previstas na Carta de Bogotá aprovada em 1948. No esforço de institucionalizar o novo organismo regional americano, as missões diplomáticas que atuavam junto ao Conselho Permanente da OEA foram sendo constituídas à medida em que os Estados ratificavam a Carta em seus respectivos congressos nacionais. Cabia ao organismo, dentre outras atribuições, preparar a agenda continental.²⁶⁶

Mais do que uma mudança no formato das representações e do sistema interamericano, no entendimento dos Estados Unidos, sob a égide da nova ordem mundial do pós-guerra, o Hemisfério Ocidental assumiria certas responsabilidades com relação aos problemas internacionais extracontinentais. Dentre as responsabilidades, previa-se inclusive a atuação militar de forças hemisféricas. A este respeito, o Departamento de Estado destacou que “em conformidade com o princípio que rege a organização da comunidade interamericana, todos compartilham responsabilidades para a realização da segurança do Hemisfério”.²⁶⁷ Sob a lógica da contenção ao comunismo, a diplomacia americana compreendia ainda que a paz mundial dependia da paz nas Américas e, mais que isso, as

²⁶⁵ Confidential memorandum, Political bases of Foreign Ministers Meeting guidance for working groups, 11/01/1951, Record group 43, entry 736, NARA. Texto original: “The forthcoming Washington Meeting of Foreign Ministers is concerned solely with the security of the hemisphere – that is, the individual and collective security of all the American republics.”

²⁶⁶ Na prática, a principal mudança administrativa observada em 1951 foi o estabelecimento da maior parte destas missões que tinham como característica ser distinta das representações diplomáticas de cada país. No caso brasileiro, por exemplo, o primeiro embaixador do país na OEA foi Hildebrando Accioly, que inclusive assumia o cargo de presidente do Conselho no ano de 1951. No Arquivo Histórico do Itamaraty é possível encontrar um memorando no qual Accioly relata os percalços de ordem prática no serviço da Delegação Brasileira na OEA. Memorando sobre necessidades de serviço da Missão do Brasil na OEA, 22/03/1951, OEA, Missão do Brasil, Ofícios, Estante 78, prateleira 1, volume 5, AHL.

²⁶⁷ Confidential memorandum, Political bases of Foreign Ministers Meeting guidance for working groups, 11/01/1951, Record group 43, entry 736, NARA. Texto original: “In accordance with the principle that govern the established organization of the inter-American community, all share responsibility for the achievement of Hemisphere security.”

repúblicas americanas poderiam contribuir com o esforço internacional maior – como era o caso da Guerra da Coréia, por exemplo.

Iniciado há pouco mais de um ano do início dos trabalhos em Washington, o conflito na Ásia era um evento representativo dos anos iniciais da Guerra Fria. No contexto da IV Reunião, a diplomacia americana registrou que o objetivo máximo do Departamento de Estado era angariar o apoio dos Estados americanos para o esforço de guerra norte-americano e assegurar uma posição comum frente ao comunismo internacional.²⁶⁸ A este respeito, a diplomacia brasileira assumiu postura semelhante, ao reconhecer que: “nova ameaça agora [para] a paz do mundo: a agressividade do expansionismo comunista. [...] Urgia apenas reafirmar perante a opinião pública mundial, a posição nossa da América e consertar as medidas mais adequadas para traduzir-se na prática a aspiração comum”.²⁶⁹

Apesar da concordância entre ambas as diplomacias a respeito da nova ameaça internacional, a divergência mencionada estava relacionada com as diferenças no engajamento internacional do Brasil e dos Estados Unidos. Identificamos certa disparidade na atenção ao tema já que enquanto os Estados Unidos eram protagonistas das relações internacionais, em geral, e da Guerra na Coreia, em particular, o Brasil limitava-se a atuar diplomaticamente no contexto da Organização das Nações Unidas (BUENO, 1994). Além disso, a diplomacia brasileira não compreendia o comunismo como uma ameaça à segurança hemisférica tal qual havia sido o nazi-fascismo. Sem que isso interferisse na postura anticomunista do governo do general Eurico Gaspar Dutra ou no alinhamento automático da política externa brasileira à política externa norte-americana, a negativa da criação de uma força expedicionária (tal qual havia sido a Força Expedicionária Brasileira que atuou na Europa na II Guerra) inscreve-se nesta tendência (RABE, 1988; PECEQUILO, 2011; CERVO; BUENO, 2012).

Contudo, a diplomacia americana compreendia que a posição dos Estados Unidos com relação a incluir o comunismo internacional na agenda hemisférica não tinha força para engajar os demais Estados americanos. Em diversos momentos na correspondência diplomática, o Departamento de Estado lançou mão de explicações visando justificar sua

---

²⁶⁸ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Deputy Under Secretary of State (Mathews), 15/12/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁶⁹ Relatório, atuação política da Delegação brasileira na IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, 1951, maço 39064, AHI. Nesta mesma linha: “Foi o acontecimento máximo da política continental, em 1951, a IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada em Washington a 26 de março por solicitação do Governo dos Estados Unidos da América em virtude da ameaça que a atitude agressiva do comunismo internacional representava e representa para todas as Nações livres e necessariamente para esta parte do Hemisfério.” (BRASIL, 1953, p. 8)

posição. Em um documento preparatório ao evento, por exemplo, encontramos uma síntese histórica dos debates sobre a defesa hemisférica e seu atrelamento tanto ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) e quanto à Carta de Bogotá (1948). Na sequência, o relatório destaca que a IV Reunião:

será realizada por iniciativa dos Estados Unidos, que emitiu seu apelo em 16 de dezembro, um dia após o Presidente anunciar que iria declarar estado de emergência nacional. O principal objetivo do encontro é mobilizar os recursos do Hemisfério em apoio dos nossos objetivos comuns e para lidar com os problemas econômicos comuns que surgem além do estado de emergência.²⁷⁰

O principal motivador para a convocatória norte-americana referido foi o discurso *The National Emergency*, proferido pelo Presidente Truman em 15 de dezembro de 1950, no qual ressaltou a necessidade de combater uma agressiva política do comunismo internacional em seu propósito de criar satélites no mundo livre. Em 16 de dezembro, o Departamento de Estado escreveu às Missões Diplomáticas na América Latina que a motivação da reunião era uma urgente mobilização para defesa comum.²⁷¹ Sobre a celeridade e a urgência da convocatória, Edward G. Miller, Assistente do Secretário de Estado para Relações Interamericanas, sugeriu que o Estados Unidos se pronunciassem logo sobre a necessidade de uma reunião de chanceleres, de modo que “tal iniciativa rápida da nossa parte teria uma opinião eletrizante e cristalizada a nosso favor”.²⁷²

Afirmamos anteriormente o papel do Conselho da OEA na construção da agenda continental e que, na prática, os trabalhos deveriam seguir certos protocolos aprimorados com a Carta de Bogotá, mas há muito tempo em vigência sob a União Pan-Americana. No entanto, a pressa norte-americana para tratar de banir a ameaça comunista das Américas oferece-nos um exemplo de como os americanos descumpriam certas regras quando lhes convinha. Trata-se de um encaminhamento questionável sobre a elaboração da agenda da IV Reunião, registrado em orientação do Departamento de Estado às Embaixadas americanas na América Latina às vésperas do evento. No documento, os embaixadores foram orientados a consultar

²⁷⁰ Document s/n, Background Paper, 15/03/1951, Record group 43, entry 736, NARA. Texto original: “This fourth meeting is held at the initiative of the United States which issued its call on December 16 the day after the president announced he would declare a state of national emergency. The main objective of the meeting is to mobilize the resources of the hemisphere in support of our common aims and to deal with the common economic problems which arise out of the state of emergency”.

²⁷¹ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Deputy Under Secretary of State (Mathews), 15/12/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁷² Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Deputy Under Secretary of State (Mathews), 15/12/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA. Texto original: “such prompt initiative on our part would have an electrifying crystallize opinion in our favor”.

os Estados nos quais estavam creditados sobre possível agenda do evento, que provavelmente não tramitaria no Conselho da OEA.²⁷³ Ao convidar o Embaixador dos Estados Unidos na Colômbia para compor a Delegação americana junto à IV Reunião, Edward Miller confirmou a prática ao mencionar que não houve tempo para consultar os outros governos.²⁷⁴

A agenda hemisférica construída pelo Departamento de Estado às margens do Conselho e da Secretaria Geral da OEA constituiu-se de três itens: Cooperação política e militar; Fortalecimento da segurança interna; e Cooperação econômica de emergência (MÉXICO, 1956c). Dentre estes itens, em reunião preparatória, a diplomacia americana ressaltou que interessava proscrever o comunismo de todos os Estados americanos, baseando-se no artigo 32 da Carta de Bogotá..²⁷⁵

Diversos fatores concorreram para que a IV reunião não ocorresse no intervalo entre 1942 e 1951. Convictos de que o comunismo justificava a convocatória, os americanos finalmente concordaram e tomaram a iniciativa de convocar a reunião de consulta. A este respeito, vale ressaltar que desde 1944 cogitou-se um encontro desta natureza, sobre o que destacaremos o assunto como uma das demandas latino-americanas analisadas neste capítulo. Em 1951, ganhou terreno com o discurso do presidente Truman o argumento de que a América Latina deveria assumir responsabilidades em relação ao contexto internacional.

Na tentativa de minimizar a oposição à inclusão do comunismo na agenda hemisférica, os americanos sustentavam que a América Latina não compreendia seu papel no mundo globalizado do pós-guerra. Para o Departamento de Estado, não havia mais espaço para isolamento e tornava-se imperativa a atuação em outras partes do mundo, de modo que a defesa hemisférica não somente era um desejo como também um dever de todas as repúblicas americanas.²⁷⁶

Insistindo nesta tendência, vários documentos indicam que o Departamento de Estado classificou como falta de compromisso da América Latina com os acordos firmados no âmbito da ONU. Especificamente o documento *Affirmation of American Republics Support for the UN*, elaborado pelo Departamento de Estado em conjunto com o Departamento de Defesa, chamou-nos atenção para quatro aspectos. A América Latina como um todo foi representada como um conjunto de países que compartilhavam os seguintes problemas na interpretação da nova ordem mundial: (1) inclinação para problemas locais e hemisféricos; (2)

²⁷³ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Deputy Under Secretary of State (Mathews), 15/12/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁷⁴ Telegram 26, 19/12/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁷⁵ Memorandum of Conversation s/n, 12/01/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁷⁶ Confidential memorandum, Political bases of Foreign Ministers Meeting guidance for working groups, 11/01/1951, Record group 43, entry 736, NARA.

considerar a defesa hemisférica e a defesa universal como excludentes; (3) as ações de autodefesa e defesa hemisférica no âmbito da OEA exclui América Latina da participação em programas da ONU; (4) quando a ONU se depara com um problema, a América Latina entende que seu dever é unicamente o de voto. Para os Estados Unidos, esta postura da América Latina não beneficiava a ONU e sequer ajudava na defesa do continente, de modo que tenderia a deixar em perigo a segurança hemisférica – ameaçada pela agressão em outras partes do mundo.²⁷⁷

Sob este contexto, realizou-se em Washington a IV Reunião de Consulta aos Chanceleres Americanos. No alicerce ideológico em torno do evento constava a ideia de que os Estados que formavam aquela região eram no mínimo negligentes com relação aos problemas internacionais do mundo pós-guerra – sob a lógica da contenção ao comunismo. No transcurso do evento, qual o tipo de demanda que poderia ser apresentada por aqueles Estados negligentes? Sem que houvesse alguma proposta específica, destacamos a já mencionada proposta argentina que datava de 1944 e no contexto de 1951 uma demanda estruturante. Trata-se da demanda latino-americana por assistência econômica.

5.1.1 Convocatória proposta pela argentina

O termo *among the latinos* foi utilizado pela diplomacia americana para indicar que entre os Estados latino-americanos havia uma pressão para que a IV Reunião de Consulta fosse convocada antes mesmo do término da Segunda Guerra Mundial. Não conseguimos identificar os objetivos propriamente ditos, mas a liderança deste movimento coube à Argentina.²⁷⁸

O Departamento de Estado, em setembro de 1944, reconhecia que havia a possibilidade do evento ocorrer imediatamente após o término do conflito mundial. Em seu entendimento, registrado em um relatório intitulado *Background Paper*, uma agenda da Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos países americanos deveria pautar-se em três eixos:

²⁷⁷ Telegram IAM D-6a, Position Paper Prepared in the Department of State, 22/03/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁷⁸ Telegram s/n, confidential, 19/12/1950, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

(1) Para dar um passo construtivo no desenvolvimento das nossas relações com as outras Repúblicas Americanas; (2) Para considerar as mudanças nas medidas dos tempos de guerra [...] e para discutir os problemas do pós-guerra; (3) Para considerar a organização interamericana e internacional para a segurança.²⁷⁹

Nas relações hemisféricas, os eixos mencionados foram contemplados, mas cada qual em um evento específico. O “passo construtivo” nas relações interamericanas foi dado em 1948 com a realização da Nona Conferência e a aprovação da Carta de Bogotá. As “mudanças nas medidas dos tempos de guerra” foram tratadas na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (México, 1945). Por fim, a “organização interamericana e internacional para a segurança” foi tratada na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e Segurança do Continente (Brasil, 1947).²⁸⁰

As informações sobre esta demanda argentina foram registradas principalmente por meio dos boletins diários do serviço secreto americano (CIA). Já indicamos que a prática foi estabelecida no contexto da III Reunião de Consulta e consistia em analisar e monitorar a implementação das medidas adotadas no Rio de Janeiro em 1942. Em um boletim de 23 de outubro de 1944, por exemplo, encontramos a informação de que o Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México e Uruguai apoiariam uma proposta da Argentina para realização da IV Reunião de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores americanos.²⁸¹

A diplomacia americana posicionou-se contrária a convocatória argentina sob a alegação, de acordo com a Embaixada Americana no México, de que tal proposta não contemplava os itens de interesse norte-americano já que a Argentina propunha uma reunião fora dos três eixos apresentados.²⁸² A proposta argentina pareceu preocupar em alguma medida a diplomacia americana que produziu um dossiê sob o título *Meeting of Foreign Ministers Argentine Request for*, no qual, dentre os documentos está outro registro da posição contrária a proposta argentina. A este respeito, o Embaixador americano em Cuba, Spruille Braden, teceu alguns comentários em relação à América Latina, em geral, e à Argentina, em

²⁷⁹ Document s/n, Reasons for a Meeting of Foreign Ministers, 09/09/1944, Record group 43, entry 736, NARA. Texto original: “(1) To take a constructive step in the development of our relations with the other American republics; (2) To consider the changes in war-time [...] and to discuss post-war problems; (3) To consider inter-American and international organization for security”.

²⁸⁰ Para mais informações sobre as conferências especializadas de Chapultepec (México, 1945) e do Rio de Janeiro (1947), ver: Conferencias Internacionales Americanas - Segundo suplemento (MÉXICO, 1956c).

²⁸¹ Os boletins eram editados diariamente em parceria entre o Departamento de Estado e CIA. CIAA Daily Information Bulletin, 23/10/1944, Record group 43, entry 736, NARA. Ver também: Telegram IAM D-6a, Position Paper Prepared in the Department of State, 22/03/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁸² Telegram 3873, 28/10/1944, Record group 43, entry 736, NARA.

particular, cujos interesses a seu ver não coincidiam com o interesse hemisférico. De acordo com Braden,

Além disso, é bom ter em mente que a maior parte das nações latino-americanas: (1) tem uma abordagem *psychologyand*, mais emocional e menos realista para o problema argentino, a qual impede sua apreciação com precisão aos perigos dos mesmos. (2) não têm consciência genuína da guerra e são, portanto, mais indiferente do que nós em relação aos princípios e aos problemas envolvidos. (3) são dispostas quando isso lhes custa pouco ou nada para seguir nossa liderança porque respeitam nosso tamanho.²⁸³

O Itamaraty não arquivou documentos em relação a esta demanda nem mesmo a correspondência entre o Ministério das Relações Exteriores e a Embaixada em Buenos Aires. Para além do silêncio da diplomacia brasileira, entendemos que a situação é um indicativo de mudanças nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos no período pós Osvaldo Aranha e Cordell Hull. Mesmo que a diplomacia americana mostrou-se preocupada com a atitude argentina, não houve nem mesmo cogitação de acionar a diplomacia brasileira para atuar como mediadora, como ocorrera em 1942 e nos anos anteriores. Portanto, mesmo no contexto dos anos finais da Segunda Guerra, o prestígio e o interesse da diplomacia americana pela diplomacia brasileira definhava.²⁸⁴

5.1.2 Assistência econômica

A demanda latino-americana por assistência econômica não foi apresentada por um único país ou em formato de proposta específica de modo que foi mais uma demanda estruturante. Como tal, permeou as discussões que tomaram forma tanto sob o item Cooperação política e militar quanto sob o item Cooperação econômica de emergência, ambos constantes da agenda oficial do evento.

²⁸³ Telegram 14, 07/01/1945, Record group 43, entry 736, NARA.

²⁸⁴ Do lado americano, uma das primeiras e poucas referências ao Brasil em toda a documentação da IV Reunião, dava conta apenas de um aspecto técnico. Miller, o Assistente do Secretário de Estado para assuntos americanos, sinalizou que a melhor data para o evento de Washington fosse a partir de 15 de fevereiro, já que se poderia saber os rumos do novo governo de Vargas, sobretudo por conta de um encontro que ambos teriam no Uruguai. Telegram s/n, 19/12/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

Tal qual observou o Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, Alberto Lleras, a posição da América Latina remetia a ressentimentos do contexto da Segunda Guerra Mundial. Quando consultado pelo Secretário de Estado Dean Acheson, os Estados latino-americanos foram representados como relutantes às medidas econômicas em função do que consideravam como negligência dos Estados Unidos ao esforço de guerra que empreenderam em prol dos Aliados.²⁸⁵ A este respeito, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, João Neves da Fontoura, complementou que:

solidários na tarefa de defesa do mundo ocidental, não estávamos dispostos a desorganizar, tal como fizemos quando da Segunda Guerra mundial, nossas economias internas, ainda enfraquecidas por um surto inflacionário sem precedentes.²⁸⁶

A postura dos Estados Unidos a este respeito pode ser buscada nos debates no interior do Departamento de Estado para a construção da agenda do evento. Em reunião preparatória, a diplomacia americana definiu como foco um antigo projeto de construção de uma rodovia pan-americana, um tema que constantemente apareceu no sistema interamericano.²⁸⁷ Mesmo com este indicativo, que não representava grande coisa à América Latina, o Embaixador dos Estados Unidos junto à OEA, Amer Dreier, transmitiu ao Departamento de Estado que haviam razões para crer que a América Latina queria “mais colaborar que barganhar”.²⁸⁸

O otimismo de Dreier não era compartilhado com o Secretário Geral da OEA. Para Alberto Lleras, não haviam elementos para concluir sobre a opinião de toda a América Latina, mas indicou um caminho que deveria ser percorrido com cautela pelos Estados Unidos. Deveria se considerar que os latino-americanos não desejavam a mesma interferência que

---

²⁸⁵ Memorandum of Conversation, by the United States Representative on the Council of the Organization of American States (Dreier), 02/03/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA; Telegram IAM D-1/1a, Position Paper Prepared in the Bureau of Inter-American Affairs, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁸⁶ Carta Telegrama 33, da Delegação brasileira à IV Reunião para MRE, 03/04/1951, maço 39075, AHI. O discurso do Chanceler brasileiro ocorreu após Truman em função da seguinte prática: o Presidente do país sede abre os trabalhos e o Chanceler do último país sede (neste caso, da III Reunião), profere discurso de boas vindas aos demais Ministros e/ou delegados. Ver tb: Os jornais acentuaram a ideia central do meu discurso: a América [continente americano] está disposta a quaisquer sacrifícios, na quota que lhe caiba em defesa do mundo ocidental, mas insiste em obter a garantia de que a cooperação econômico-militar a ser dada pelos Estados Unidos, na presente conjuntura, não venha cessar abruptamente numa eventual dispersão da situação internacional. De uma maneira geral, a imprensa entendeu que estamos procurando emprestar uma base mais sólida, mais objetiva e menos lírica às nossas relações tradicionais com os Estados Unidos da América. Carta Telegrama 2, da Delegação brasileira à IV Reunião para MRE, 27/03/1951, maço 39075, AHI.

²⁸⁷ Memorandum of Conversation s/n, 12/01/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

²⁸⁸ Telegram s/n, 25/01/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA.

houve durante a Segunda Guerra em suas operações econômicas.²⁸⁹ Apesar da ressalva, a diplomacia americana seguiu com o propósito de assegurar “completa cooperação da América Latina”.²⁹⁰

A passagem do Chanceler brasileiro que citamos anteriormente também indica que o Brasil simpatizava-se com a demanda latino-americana por assistência econômica. Neves da Fontoura não receava contrariar os Estados Unidos, como o fizera com relação ao Plano Marshall na Conferência de Bogotá. Paradoxalmente, a decisão americana de não priorizar um aliado especial levou o Brasil a ensaiar um alinhamento com a América Latina. O ministro brasileiro registrou esta posição em alguns documentos, dentre os quais destacamos o seguinte trecho de seu relatório dos trabalhos em Washington: “registrou-se em geral grande coincidência de interesses entre os países latino-americanos. Visavam estes precipuamente minimizar o impacto da situação de emergência sobre o seu desenvolvimento econômico”.²⁹¹ Em outra passagem, esclareceu que de acordo com publicações da imprensa dos Estados Unidos, a administração Truman subestimou a América Latina. Citando editoriais dos jornais de Washington e Nova York, fez o seguinte comentário: “Os Estados Unidos da América estavam longe de esperar atitude tão firme dos países latino-americanos no que toca o programa de desenvolvimento econômico que esses países colocam como condição necessária de uma cooperação adequada no setor político-militar”.²⁹²

No que se refere às relações entre o Brasil e os Estados Unidos na IV Reunião de Consulta, identificamos duas situações ilustrativas. Na primeira, o Brasil insistiu na manutenção de sua posição enquanto aliado especial com a proposta de uma comissão militar cujos objetivos não foram suficientemente esclarecidos na documentação arquivada. No entanto, o Departamento de Estado reforçou a posição brasileira como integrante da América Latina – e sem privilégios especiais – ao relatar o fracasso da Delegação do Brasil em angariar um acordo e cooperação econômica bilateral com os Estados Unidos.²⁹³

²⁸⁹ Memorandum of Conversation, by the United States Representative on the Council of the Organization of American States (Dreier), 02/03/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA. Texto original: “I asked him what he felt the Latin American countries specifically looked for resolutions [...]”

²⁹⁰ Telegram IAM D-6a, Position Paper Prepared in the Department of State, 22/03/1951, Record group 43, entry 736, box 1, NARA. Texto original: “full cooperation of Latin America”

²⁹¹ Relatório, a Delegação brasileira e a IV Reunião de Consulta, 1951, maço 39064, AHI.

²⁹² Carta Telegrama 33, da Delegação brasileira à IV Reunião para MRE, 03/04/1951, maço 39075, AHI.

²⁹³ Ofício 11, do Embaixador do Brasil para Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, 01/03/1951, maço 39064, AHI. Telegram s/n, 05/04/1951, Record group 43, entry 736, General records, NARA.

A outra situação que ilustra o relacionamento entre o Departamento de Estado e o Itamaraty tem a ver com o primeiro embate entre o Brasil e os Estados Unidos registrado por ambas as diplomacias, em relação a uma demanda latino-americana. O Ministro das Relações Exteriores do Brasil esclareceu a posição do Itamaraty ao comentar uma matéria publicada no jornal *Washington Post*:

A Conferência interamericana teve ontem rara oportunidade de ver os Estados Unidos jogando os cristais com o Brasil, o maior e mais forte de seus amigos latino-americanos. Tradicionalmente, esses dois gigantes do Novo Mundo sempre foram os melhores vizinhos, mas ontem estavam de lados opostos em uma discussão sobre desenvolvimento econômico. Os Estados Unidos tomaram a posição de que, em face da emergência internacional, deve ser dada prioridade à produção de defesa e de que as necessidades civis essenciais dos países latino-americanos devem ser satisfeitos com os materiais não aplicáveis ao programa militar. O desenvolvimento econômico deve continuar, mas somente na medida em que o permitem os estoques disponíveis. O Brasil, ao contrário, afirmou que os países latino-americanos temiam principalmente a agressão interna e que, para preveni-la, era indispensável elevar o padrão de vida das respectivas populações. O Governo Vargas está ansioso por entregar-se a vastos planos de desenvolvimento e não vê por que planos, tantas vezes adiados, devam ser ainda agora comprometidos por novas exigências de rearmamento por parte dos Estados Unidos da América. [...] Devo frisar que não me preocupa a reação que ora verificamos na imprensa e na administração americanas; antes a considero como um elemento precioso que não poderá deixar de reverter a nosso favor, quando se intensificarem as negociações bilaterais que contemplamos. Apesar do inevitável choque de pontos de vista, nunca foram tão promissoras as relações Brasil-Estados Unidos.²⁹⁴

O esperançoso ministro brasileiro reconheceu, portanto, que a administração Truman-Acheson de alguma maneira reagia a atitude brasileira em Washington. No entanto, as “tão promissoras relações” que previa na passagem acima não eram compartilhadas pela diplomacia americana. O Departamento de Estado não somente compreendia que o Brasil estava em um lado oposto como fazia uma leitura de que a América Latina aproveitava-se da situação para algum benefício que pudesse advir da atuação brasileira. A este respeito, o Secretário de Estado, Dean Acheson, destacou três problemas enfrentados pelos Estados Unidos no contexto da IV reunião, dos quais:

---

²⁹⁴ Carta Telegrama 33, da Delegação brasileira à IV Reunião para MRE, 03/04/1951, maço 39075, AHI.

o primeiro, e muito importante, poderia afetar de modo concebível o êxito da Reunião, que é a diferença de filosofia entre o Brasil e os Estados Unidos. Os brasileiros defendem a posição de que existem duas situações de emergência, a ameaça comunista interna, enfrentada pela América Latina, e a ameaça comunista externa enfrentada pelos Estados Unidos. Enquanto [nos] agrada a ideia de que os Estados Unidos deveria construir as sua defesa militar, os brasileiros assumem a posição de que o papel de defesa da América Latina é tornar-se economicamente forte, através de programas de cooperação e desenvolvimento econômico. Enquanto os nossos outros amigos da América Latina são realistas o bastante para dar ao Brasil o apoio franco, a filosofia da maioria parece ser a de que, talvez, o Brasil ganhe concessões para eles. Assim, até agora adotaram uma neutralidade benevolente ambos os lados. No final, é razoável esperar que a maioria dos países latino-americanos irão apoiar os Estados Unidos.²⁹⁵

Quadro 6 – Síntese das posições brasileiro-americanas na IV Reunião de Consulta (1951)

	Itamaraty	Departamento de Estado	Brasil-Estados Unidos
Convocatória proposta pela Argentina	Itamaraty não arquivou documentos a respeito.	Estados Unidos discordou por estar a proposta fora dos eixos prioritários do governo.	Nenhum indício de cooperação ou contato a este respeito. A mediação do Brasil foi dispensada tacitamente.
Assistência econômica	A favor. Defendia que o combate ao comunismo seria efetivo mediante um programa de cooperação e assistência econômica.	Contrário, o Departamento de Estado instruiu a delegação a manter foco na questão política (anticomunismo). Como proposta econômica previa apenas insumos para construção da rodovia pan-americana.	Enfrentamento com relação a questão econômica. Para o Brasil o combate ao comunismo passaria pelo auxílio para o desenvolvimento econômico. Para os Estados Unidos o desenvolvimento viria com a criação de um ambiente favorável.

²⁹⁵ Telegram s/n, 31/03/1951, Record group 43, entry 736, General records, NARA. Texto original: “There are three problems facing the U.S. The first and so important that it could conceivably affect the successful outcome of the meeting, is the difference in philosophy between Brazil and United States. The Brazilians take the position that there are two emergencies, the internal communistic threat faced by Latin America and the external communistic threat faced by the United States. While agreeable to the idea that the United States should build up its military defenses, the Brazilians take the position that the defense role of Latin America is to make itself economically strong through programs of economic cooperation and development. While our other Latin American friends are far too realistic to give Brazil outspoken support, the philosophy of the majority appears to be that perhaps Brazil will win concessions for them. Hence, they have so far adopted a somewhat benevolent neutrality toward both sides. In the end it is reasonable to hope that most of the Latin American countries will support the United States.”

5.2 Décima Conferência (Caracas, 01 a 18/03/1954)

Em quaisquer outras conversas que você possa ter em relação a questão comunista e sua possível relação com os temas da agenda da Décima Conferência Interamericana, você deve ter em mente a importância de prevenir o desenvolvimento do pensamento da ideia da América Latina de que sua aprovação a uma firme resolução contra o comunismo constituiria uma concessão para os EUA.

Walter Bedell Smith, Subsecretário de Estado, 18 de fevereiro de 1954²⁹⁶

Os Estados Unidos não fazem concessão política à América Latina e não dependem de suas concessões. Esta foi a mensagem transmitida pelo Subsecretário de Estado às Embaixadas dos Estados Unidos na América Latina às vésperas da Décima Conferência Pan-Americana. Esta seria a última conferência pan-americana, considerando que sob a égide da Organização dos Estados Americanos, os eventos foram substituídos pela Assembleia Geral da OEA.²⁹⁷ Em termos de organização administrativa, assim como a IV Reunião, a Conferência de Caracas seguiu um novo protocolo, a partir do qual era de competência do Conselho da OEA a organização dos eventos continentais. Naquele âmbito, as missões diplomáticas dos Estados americanos já atuavam em Washington sob um clima de intensa atividade com relação aos temas de interesse hemisférico.²⁹⁸

²⁹⁶ Telegram CA-4452, 18/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “In any further conversations you may have regarding the Communist issue and its possible relationship to the items on the agenda of the Tenth Inter-American Conference, you should bear in mind the importance of preventing the development in Latin American thinking of the idea that their approving a strong resolution against Communism would constitute a concession to the U.S.”

²⁹⁷ Estas Conferências seriam substituídas pela Assembleia Geral por força da reforma da Carta da OEA de 1970. Ofício 9, Relatório Anual das atividades da Delegação do Brasil junto à OEA, 1953, OEA, Missão do Brasil, Ofícios, Estante 78, prateleira 1, volume 5, AHI.

²⁹⁸ A este respeito, por exemplo, o embaixador brasileiro, Fernando Lobo, que assumiu a representação do Brasil junto à OEA em 1953, registrou sua participação em dez sessões ordinárias, seis extraordinárias, quatro protocolares e uma especial no Conselho Permanente. O Conselho tinha quatro comissões permanentes: 1) Comissão de Conferências Interamericanas; 2) Comissão de organismos Interamericanos; 3) Comissão de finanças; 4) Comissão Geral. Além disso, naquele ano haviam dez comissões especiais. Ofício 9, Relatório Anual das atividades da Delegação do Brasil junto à OEA, 1953, OEA, Missão do Brasil, Ofícios, Estante 78, prateleira 1, volume 5, AHI.

Para além dos temas da agenda, o anticomunismo foi de longe o tema político que permeou toda a documentação consultada e pode ser considerado como a variável mais importante na análise do significado político da Décima Conferência. Se os Estados Unidos estavam convictos da importância do tema, o mesmo não ocorria com América Latina (incluindo o Brasil). Diante de uma tensão derivada desta divergência, algumas ponderações se fazem necessárias antes da análise propriamente das demandas latino-americanas.

Conforme assinalou o Embaixador americano junto à OEA, apesar de ser o desejo dos Estados Unidos, uma (ou mais) resolução anticomunista não pareceu ser do interesse da maioria dos demais Estados americanos. Ao final dos trabalhos em Caracas, o Departamento de Estado reconheceu esta divergência como ponto de partida para o evento. Para a diplomacia americana, enquanto a Delegação dos Estados Unidos tinha como objetivo uma declaração contra o comunismo soviético, “a maioria das delegações latino-americanos foram para Caracas principalmente interessadas em problemas econômicos”.²⁹⁹ Por esta razão, apesar da mencionada ressalva de não negociar com a América Latina, preocupou aos americanos o quanto as posturas latino-americanas poderiam assinalar em algum nível o declínio das relações interamericanas.³⁰⁰

Na documentação sobre a Décima Conferência, as diferenças em relação ao tema denominado intervenção do comunismo internacional nas Repúblicas Americanas foram registradas desde as primeiras tentativas de incluir o tema na agenda continental. A este respeito, o México informou inicialmente que seria contrário a qualquer aprovação de resolução anticomunista.³⁰¹ A diplomacia mexicana, no início de novembro de 1953, argumentava que o assunto deveria ser primeiramente tratado no âmbito da Secretaria Geral da OEA e levado a plenário de algum evento continental somente após ampla discussão da matéria.³⁰² Sem que tenhamos identificado a motivação, os mexicanos mudaram de opinião a este respeito e alguns dias depois o Departamento de Estado foi informado de que o México não mais faria oposição a inclusão do item na agenda.³⁰³

---

²⁹⁹ Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of the National Security Council, 18/03/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “Most of the Latin American Delegations went to Caracas chiefly interested in economic problems”.

³⁰⁰ Memorandum by the United States Representative on the Council of the Organization of American States (Dreier) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot), 05/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

³⁰¹ Telegram 1488, 05/11/1953, Record group 59, General records, NARA.

³⁰² Telegram 2171, 06/11/1953, Record group 59, General records, NARA.

³⁰³ Telegram 3343, 10/11/1953, Record group 59, General records, NARA.

Outro país contrário foi a Guatemala que classificou a inclusão do tema na agenda hemisférica como irrelevante e em desacordo com a posição do país.³⁰⁴ Para a diplomacia americana, a Guatemala era de longe o país mais problemático das Américas. Sustentavam este argumento na associação das reformas sociais e econômicas em andamento no país com o movimento comunista internacional. Na documentação produzida pelo Departamento de Estado, existem longos *papers* que analisam o país sob a influência da penetração do comunismo no continente.³⁰⁵ A este respeito, o Brasil não recebeu nenhum destaque específico. No entanto, a postura anticomunista brasileira não impediu que o embaixador brasileiro junto à OEA, Fernando Lobo, registrasse uma sutil crítica ao Departamento de Estado:

Os próprios Estados Unidos, que propuseram sua inclusão na agenda da Conferência não o justificaram claramente [...] Imagino que o Governo dos Estados Unidos tenha pensado em obter: 1º) uma manifestação solene da Conferência contra a intervenção do comunismo internacional neste continente; 2º) a adoção talvez, de um convênio de cooperação mútua contra atividades dos agentes daquela origem.³⁰⁶

A divergência entre o Departamento de Estado e a América Latina em relação à agenda foi resolvida com a inclusão do item sob protestos e voto contrário apenas da Guatemala.³⁰⁷ Como observou a diplomacia americana, a tensão que opunha a superpotência mundial ao pequeno país da América Central era cada vez mais evidente e um potencial problema a ser enfrentado em Caracas.³⁰⁸

Da tentativa de generalizar a posição da América Latina, aos poucos a Guatemala foi destacando-se na atenção do Departamento de Estado. Em um memorando de reunião de gabinete entre o Presidente Dwight Eisenhower e o Secretário de Estado John Foster Dulles, o interesse geral da América Latina foi resumido nas questões econômicas. Feita esta ressalva, o caso guatemalteco novamente voltou à ordem do dia e, para Dulles, aos Estados Unidos interessava a segurança, e, por garantia de segurança, entendia como necessidade a aprovação de uma dura resolução anticomunista. Mais que isso, era preciso reconhecer a atuação de Moscou em casos que não poderiam ser restringidos ao argumento de reformas sociais

³⁰⁴ Telegram 7791, 17/03/1954, Record group 43, entry 719, General records, NARA.

³⁰⁵ Paper Prepared in the Bureau of Inter-American Affairs, 19/08/1953, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

³⁰⁶ Relatório Comissão de Estudos do Programa da Décima Conferência Pan-Americana, 21/01/1954, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

³⁰⁷ Telegram 7791, 17/03/1954, Record group 43, entry 719, General records, NARA.

³⁰⁸ Telegram CA-4452, 18/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: "The U.S., as the most powerful American nation in the OAS, has limited its freedom of action by subscribing to the non-intervention principle".

internas. Era, portanto, o caso da Guatemala e havia de se reconhecer a ação do comunismo “como uma conspiração internacional, em vez de considerá-la apenas como um movimento nativo”.³⁰⁹

Há menos de um mês do início dos trabalhos em Caracas, o Departamento de Estado reconheceu que a atuação do comunismo soviético nas Américas não somente era uma nova ameaça a sua segurança nacional como os compromissos hemisféricos assumidos quando os Estados Unidos ratificaram a Carta da OEA limitava-lhe as ações. A este respeito, “os Estados Unidos, como a mais poderosa nação americana na OEA, limitou sua liberdade de ação assinando o princípio da não-intervenção”.³¹⁰

No interior do governo, encontramos relato de uma reunião preparatória par a Décima Conferência, entre o Departamento de Estado, o Departamento de Justiça, o Departamento de Defesa e a CIA. O grupo, que reuniu-se exclusivamente para discutir o “tema 5” da agenda (intervenção do comunismo internacional nas repúblicas americanas), elaborou os seguintes objetivos para o evento: 1) enfatizar que o movimento comunista é internacional e que Moscou efetivamente planeja controlar Estados americanos; 2) combater os subversivos na América; 3) cobrar da OEA ação contra penetração comunista no hemisfério, como era o caso da Guatemala.³¹¹

Portanto, sob um contexto no qual os Estados Unidos invocaram a associação do comunismo à segurança continental e que admitiam certo incômodo por não intervir na Guatemala por conta de compromisso firmado na Carta de Bogotá, identificamos duas demandas latino-americanas. A primeira foi uma proposta de resolução anticolonial que condenava e pretendia levar colônias e territórios coloniais de países europeus nas Américas à autodeterminação. A segunda foi uma reação à proposição americana e tratou-se da não aprovação de uma resolução anticomunista.

---

³⁰⁹ Minutes of a Cabinet Meeting, Held at the White House, 26/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “as an international conspiracy instead of regarding it merely as an indigenous movement”. Também havia a preocupação política por parte dos Estados Unidos, cuja diplomacia reconhecia a necessidade de ser discreto o bastante para já que “politicamente, os Estados Unidos devem evitar aparecer como líder de um movimento contra qualquer um dos seus pequenos vizinhos. Tal aparência inevitavelmente provocaria a oposição de vários países latino-americanos.” Paper Prepared in the Bureau of Inter-American Affairs, 19/08/1953, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “Politically, the United States should avoid appearing as leading a movement against any one of its small neighbors. Such appearance would inevitably cause opposition from a number of Latin American countries”.

³¹⁰ Telegram CA-4452, 18/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “The U.S., as the most powerful American nation in the OAS, has limited its freedom of action by subscribing to the non-intervention principle”.

³¹¹ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot) to the Acting Secretary of State, 10/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

5.2.1 Aprovação de resolução anticolonial

No movimento pan-americano, o debate sobre a situação das colônias e territórios coloniais europeus nas Américas é bastante longa e teve relativo espaço durante a política da Boa Vizinhança. A Segunda Guerra Mundial e a ocupação nazista da França oportunizou uma Reunião de Consulta específica, que analisamos no capítulo anterior. No contexto da Nona Reunião, em 1948, a Argentina e a Guatemala tentaram, sem sucesso, incluir o tema na agenda hemisférica. No entanto, aquele esforço possibilitou a inclusão do tema na agenda da próxima Conferência. Diante disso, elaboraram conjuntamente uma proposta que foi aprovada pelo Conselho da OEA, e o tema oficialmente integrou a agenda continental em 1954 (MÉXICO, 1956c).

Em votação na plenária da Décima Conferência, todos os Estados americanos, com exceção dos Estados Unidos, votaram a favor da proposta e consequentemente da criação de uma resolução que banisse de vez o colonialismo nas Américas. O voto americano, no entanto, impediu uma resolução de modo que em seu lugar foi aprovada a Declaração de Caracas. Nas instruções que enviou às Embaixadas americanas na América Latina, o Secretário Dulles destacou duas principais razões para a atitude a ser tomada pela diplomacia norte-americana.

(a) que status dos territórios dependentes é um assunto que envolve os interesses de ambos os estados americanos e não-americanos e, portanto, são mais propriamente da competência da ONU, na qual todos os Estados interessados estão representados; e (b) que a autodenominação territórios “ocupados” é aspecto do item que envolve disputas que devem quer ser resolvidas em uma base bilateral ou submetidos a procedimentos de solução pacífica disponível para todas as partes.³¹²

Sobre o assunto, a diplomacia brasileira mantinha inicialmente a mesma posição assumida na II Reunião de Consulta (1940) e reafirmada na Nona Conferência (1948). Tal qual o Departamento de Estado, o Itamaraty compreendia que o sistema interamericano não

---

³¹² Circular airgram 362, 15/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “(a) that the status of the dependent territories is a subject which involves the interests of both American and non-American states and would therefore more properly fall within the competence of the UN, in which all the interested States are represented; and (b) that the so-called “occupied” territories aspect of the item involves disputes which should either be taken up on a bilateral basis or submitted to procedures for peaceful settlement available to all of the parties”.

era o fórum adequado, já que o assunto dizia respeito também aos países europeus. Nas discussões no âmbito do Conselho da OEA, o Itamaraty orientou o embaixador brasileiro a não aprovar a inclusão do item na agenda. Contudo, o presidente Getúlio Vargas determinou que a diplomacia brasileira apoiasse o tema. Paradoxalmente, em tom de ressalva, o Itamaraty destacou que aceitar a ordem da Presidência da República “sem dúvida, não significa o compromisso de aprovarmos qualquer projeto de Resolução que os patrocinadores da ideia venham apresentar à Conferência”.³¹³

Por fim, o Brasil acabou por votar favoravelmente a proposta argentino-guatemalteca e, consequentemente, votou a favor da Declaração de Caracas. É importante destacar que pela primeira vez o Brasil abertamente posicionou-se alinhado à América Latina e contrário aos Estados Unidos. A diplomacia brasileira afastava-se da diplomacia americana à medida em que aproximava-se da diplomacia da América Latina. Era um posicionamento diferente daquele seguido em 1948 quando, na dúvida, Neves da Fontoura havia optado por seguir os Estados Unidos. A posição em 1954 é coerente com um contexto sub-regional que não é mencionado na documentação, mas que a historiografia aponta para a direção de um cada vez mais crescente entendimento entre sobre as necessidades e interesses que o Brasil tinha em comum com a América Latina, especialmente com a Argentina (CERVO; RAPPOPORT, 1998; BANDEIRA, 2003; CANDEAS, 2010; CERVO; BUENO, 2012).

A aproximação do Brasil com a América Latina, no entanto, tinha limites. Um destes limites foi evidenciado em outra demanda sobre a qual encontramos poucas mas concisas referências. Trata-se de outro tema surgido anteriormente no movimento pan-americano durante a Boa Vizinhança e que consistia na proposta já mencionada de criação de uma Corte Interamericana de Justiça. A diplomacia americana, apesar de reconhecer que era preciso cautela, posicionava-se contrária.³¹⁴ A diplomacia brasileira, por meio do chefe da Delegação permanente do Brasil junto à OEA, Fernando Lobo, destacou:

³¹³ Relatório Comissão de Estudos do Programa da Décima Conferência Pan-Americana, 21/01/1954, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

³¹⁴ Dado que a proposta tem um apelo sentimental considerável para um certo número de Estados latino-americanos, especialmente El Salvador, será necessário usar considerável discrição em qualquer discussão sobre o assunto antes da Conferência, embora não deva haver incentivo para qualquer governo latino-americano acreditar que a posição dos Estados Unidos vai ao acaso, ou que este Governo se tornaria parte da referida Corte, mesmo se for estabelecida pelo voto dos outros Circular airgram 362, 15/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original “Since the proposal has considerable sentimental appeal to a number of Latin American States, especially El Salvador, it will be necessary to use considerable discretion in any discussion of this matter prior to the Conference, although there should be no encouragement to any Latin American government to believe that the U.S. position will chance, or that this Government would become a party to such a court even if is established by the votes of others.”

não é preciso insistir na situação desfavorável em que nos veríamos, em caso de litígio com qualquer país hispano-americano, levado a um tribunal permanente em que estaríamos por assim dizer isolados, em face de dezoito países da mesma formação histórica, que facilmente seriam levados a unir-se contra nós.³¹⁵

O posicionamento convergente do Brasil e dos Estados Unidos a este respeito, não foi consequência de um entendimento prévio. Neste caso, o Itamaraty dialogava com a clássica tendência segundo a qual o Brasil era fundamentalmente diferente dos Estados latino-americanos. A diplomacia brasileira agia, portanto, de acordo com seus interesses e sem perder de vista certas limitações e diferenças com relação a América Latina.

5.2.2 Não aprovação de resolução anticomunista

Na passagem citada de Walter Bedell Smith, transcrita na epígrafe desta seção, uma rígida postura norte-americana foi delineada. De acordo com Smith, seria um erro o pensamento de que a aprovação de uma resolução contra uma ameaça à segurança continental – portanto de todos – deveria advir de alguma concessão dos Estados Unidos à América Latina. Na contramão desta tendência, o Secretário de Estado reconheceu que, assim como nas edições anteriores dos eventos do Sistema Interamericano, o interesse das demais repúblicas americanas mantinha o foco na assistência econômica que os Estados Unidos poderiam lhes proporcionar. Portanto, o apoio da América Latina à desejada resolução anticomunista só poderia ser levado a cabo com uma contrapartida econômica dos americanos.³¹⁶

Constatada a “necessária” abertura de cofres para o apoio à causa americana, e em coerência com a política externa da administração Eisenhower, o Departamento de Estado apresentou um incentivo econômico para a América Latina a fim de reunir apoio suficiente em Caracas. A cooperação dos Estados Unidos seria, a seu ver, eficiente o bastante para criar um “*favorable background*” no contexto da Décima Conferência. Tratava-se da proposição de cooperação econômica na ordem de 80 milhões de dólares, além de que os Estados Unidos

³¹⁵ Relatório Comissão de Estudos do Programa da Décima Conferência Pan-Americana, 21/01/1954, Diversos no Exterior, Ofícios (Recebidos), 1948-1953, estante 51, prateleira 3, volume 15, AHI.

³¹⁶ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot) to the Secretary of State, 13/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

disporiam uma linha de crédito público na ordem de 1 bilhão à América Latina, de acordo com a capacidade de financiamento de cada país.³¹⁷

Ainda assim, conforme o próprio Secretário Dulles declarou ao Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, várias dificuldades se impuseram à aprovação da resolução anticomunista, por conta da postura intransigente da América Latina.³¹⁸ Em vão esforçamo-nos para qualificar algum país que se sobressaísse neste posicionamento. A referência a América Latina como um grupo homogêneo foi utilizada o tempo todo, apesar de alguns *insights* que analisaremos a seguir.

Em resumo, para o Secretário Dulles, a América Latina defendia que o comunismo não era um problema tão sério quanto os Estados Unidos afirmavam. Já mencionamos que a este respeito a Guatemala e o México foram pontualmente citados. Para a diplomacia mexicana, uma resolução seria um mero pretexto para invasão dos Estados Unidos e/ou sua intromissão em assuntos internos de outros Estados, sobretudo da América Central. Como parte de seu esforço para superar esta visão, Dulles relatou que teve de conversar pessoalmente com cada Chanceler latino-americano para assegurar apoio à resolução e, apesar disso, “a resolução certamente não foi aprovada com entusiasmo genuíno”.³¹⁹ Na ocasião da aprovação, do relatório da delegação americana, ao Departamento de Estado destacamos:

A Décima Conferência Interamericana é considerada um sucesso pela maioria dos observadores, apesar de vários comentadores considerar os debates decepcionantes. A resolução anticomunista, no entanto, foi mais amplamente e com entusiasmo aprovada. A “diplomacia astuta” do Secretário Dulles 'em Caracas foi aplaudida, especialmente em relação à sua manipulação da situação Guatemala e à aprovação da resolução.’³²⁰

³¹⁷ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot) to the Secretary of State, 13/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

³¹⁸ Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of the National Security Council, 18/03/1954. Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: the resolution was certainly not adopted with genuine enthusiasm”.

³¹⁹ Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of the National Security Council, 18/03/1954. Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: the resolution was certainly not adopted with genuine enthusiasm”.

³²⁰ Telegram s/n, Document Special Report of Department of State. Public comment on the Caracas Conference 16/04/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA. Texto original: “The Tenth Inter-American Conference is adjudged a success by the majority of observers, although several, commentators found the talks disappointing. The anti-communist resolution, however, was more widely and enthusiastically approved. Secretary Dulles’ “astute diplomacy” at Caracas was applauded, specially in connection with his handling of the Guatemala situation and passage of the resolution”.

A referida situação da Guatemala ocupou boa parte do tempo dos americanos em torno tanto do preparo quanto do desenvolver da Conferência. Em entrevista à imprensa, enviada pelo Departamento de Estado como padrão de resposta aos principais temas a serem tratados em Caracas, o Assistente do Secretário de Estado para Assuntos Americanos, John Cabot, afirmou que “um pequeno grupo de comunistas agitadores treinados no Kremlin estão tentando liderar o povo da Guatemala”. Quando o entrevistador indagou se os Estados Unidos tinham provas, evasivamente Cabot afirmou que quem deveria responder esta questão são as repúblicas vizinhas da Guatemala, que tem prendido uma série de comunistas vindos de lá.³²¹

Para além da opinião dos vizinhos, o contexto tinha como pano de fundo o programa progressista do presidente guatemalteco, Jacobo Arbenz Guzmán. Ao tentar implementar uma reforma agrária, entrava em choque diretamente com os interesses da United Fruit no país, sobre o que o Departamento de Estado fez a seguinte leitura sobre a Guatemala:

A premissa básica guatemalteca é a de que os Estados Unidos estão empenhados em “agressão imperialista” contra a Guatemala, a fim de proteger os interesses das empresas americanas, principalmente a United Fruit Company, que têm amplas operações no país e que são supostamente opostas aos esforços da Guatemala para levar adiante reformas econômicas e sociais.³²²

Para aqueles que há muito experimentavam o imperialismo americano, há na passagem mencionada uma indicação de possível intervenção no país centro-americano. Esperava-se, portanto, a aprovação da resolução que legitimaria o fim do período de não intervenção militar dos Estados Unidos na América Latina. Neste sentido, pouco menos de um mês antes do início dos trabalhos em Caracas, o Assistente do Secretário de Estado para assuntos Interamericanos, John Cabot, escreveu que “*Military assistance talks with Nicaragua, El Salvador and Honduras*”.³²³ Destacou ainda que a América Latina poderia argumentar que a presença de comunistas na Guatemala existe apenas na ideia dos americanos, motivo pelo qual desaconselhou qualquer ação antes da Conferência, e declarou que uma intervenção em curso seria adiada em um mês ou seis semanas. A intervenção de

---

³²¹ Interview with the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot), undated, Record group 43, entry 749, General records, NARA. Texto original: “a tiny group of Kremlin-trained Communists agitators is trying to lead the Guatemalan people”.

³²² Paper Prepared in the Bureau of Inter-American Affairs, 19/08/1953, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “The basic Guatemalan premise is that the United States is engaged in ‘imperialist’ aggression against Guatemala in order to protect the interests of American companies, principally the United Fruit Company which have extensive operations in Guatemala and which are allegedly opposing Guatemala’s efforts to carry out social and economic reforms”.

³²³ Telegram s/n, 09/02/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

fato ocorreu somente em 18 de junho, quase três meses após a aprovação da resolução que encerrou o fim da não intervenção.³²⁴

Colocada em votação, a proposta dos Estados Unidos recebeu 17 votos favoráveis, o voto contrário da Guatemala e as abstenções do México e da Argentina (MÉXICO, 1956c).³²⁵ Na documentação americana, em nenhum momento a Argentina fora citada nos debates em torno da resolução anticomunista.³²⁶ O Brasil, cujo seu arquivo diplomático não consta documentos que registre sua atuação política, também foi indicado apenas como país que votaria em favor dos americanos.³²⁷

---

³²⁴ Sobre isso encontramos: É provável que as pessoas na América Latina não acreditem que as acusações Guatemala são baseadas em fatos, no entanto, uma semente de dúvida foi plantada na mente das pessoas [...]. O anúncio poderia, sem dúvida, e seria usado de forma mais eficaz pela Guatemala e pelo aparelho comunista contra nós. Telegram s/n, 09/02/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA. Texto original: "Is probable that people in Latin American do not believe that the Guatemala accusations are based on fact, nevertheless a seed of doubt has been planted in people's minds [...]. The announcement could and undoubtedly would be used most effectively by Guatemala and the communist apparatus against us".

³²⁵ Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of the National Security Council, 18/03/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

³²⁶ A Argentina, em outra ocasião (das poucas nas quais foi citada), foi mencionada quando da Embaixada americana em Buenos Aires chegou a informação de que a imprensa deu bastante destaque à Peron, interpretando-o como porta voz das Américas em Caracas no tema do colonialismo enquanto que a abstenção dos Estados Unidos não foi atacada pela imprensa: "O voto [sobre resolução do] colonialismo foi saudado pela imprensa como a vitória argentina, mostrando Perón como o porta-voz das Américas. As razões da abstenção dos EUA foram explicadas pelo serviço de notícias e editoriais, mas não (repito não) foram criticadas". Telegram 8339, 18/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA. Texto original: "Colonialism vote hailed by press as argentine victory showing Peron spokesman of Americas. Reasons US abstention explained in wire service accounts and editorials but not (repeat not) criticized".

³²⁷ As menções da diplomacia americana ao Brasil nem de longe lembram o período da Boa Vizinhança e a mediação do conflito Argentina-Estados Unidos parecia não fazer mais sentido no contexto interamericano dos anos 1950. No que se refere aos países da América do Sul, o assunto político mais delicado, um possível conflito de fronteira entre Peru e Equador, recebeu pouca importância no âmbito interamericano, especialmente do Departamento de Estado. O aparente desinteresse motivou o Brasil e o Chile a indagarem a diplomacia americana sobre qual posição do país do Norte. Telegram 9804, 23/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA.

Mesmo que o documento não tenha sido respondido, ao que tudo indica as fontes do Departamento de Estado o mantinham atualizado, sobretudo a Embaixada americana em Lima, que enviou diariamente telegramas e relatórios das atividades militares na fronteira, como por exemplo documento que informa a ausência de novidades sobre ação do Peru no nordeste do país. Telegram 4746, 10/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA.

O conflito foi a única oportunidade que a diplomacia brasileira teve de oferecer seus serviços de mediação. Neste sentido, o Brasil sugeriu a criação de um mecanismo permanente de monitoramento e inspeção da fronteira, o que chegou a ser apoiado pelo Chanceler do Peru, mas sem maiores detalhes sobre o assunto. Telegram 9769, 22/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA.

A mediação deste conflito pelo Brasil com a presença de Chile, Argentina e Estados Unidos foi instruída pelo Itamaraty, conforme reportou a Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. Telegram 9245, 20/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA.

5.3 Considerações sobre a América Latina

Nas relações internacionais americanas, a divisão geopolítica operada com a associação da América Latina à região *Latin America* no pós-guerra modificou as bases do sistema interamericano. Em 1954, coincidiram vários fatores para que se desse por encerrada a etapa pan-americana do regionalismo americano e a possibilidade de subdivisão do Hemisfério Ocidental para além de Estados Unidos e América Latina. Dentre os principais fatores destacam-se: a Organização dos Estados Americanos entrou em pleno funcionamento com a Carta de Bogotá aprovada em todos os Congressos Nacionais dos Estados membros; consequentemente, as Conferências Pan-Americanas deram lugar à Assembleia Geral da OEA; e a não intervenção foi oficialmente interrompida com os acontecimentos na Guatemala. Neste tópico, analisaremos dois aspectos que em geral ficaram evidentes na documentação consultada: um paradoxo na política internacional americana e alguns limites da recém criada OEA.

O agrupamento de todos os Estados americanos sob a América Latina entendida como um conjunto mais ou menos homogêneo de países trouxe consigo um paradoxo. Por um lado enfraqueceu a tentativa brasileira de construir (ou inaugurar) uma nova etapa no relacionamento diferenciado e privilegiado com os Estados Unidos nas relações hemisféricas. Por outro, a criticada organização de blocos entre aqueles países passou a ser indiretamente identificada pela diplomacia americana. Neste sentido, o interior da América Latina ocupou relativo espaço no Departamento de Estado a ponto do Secretário Dulles indicar maior preocupação com as tensões entre os Estados latino-americanos que com a postura anticomunista daqueles países. Havia um conflito de interesses internos que, a seu ver, as disputas internas da América Latina representavam efetivamente a maior ameaça. Para exemplificar, mencionou que o Uruguai se opunha à Venezuela que, por sua vez, embora esta fosse uma ditadura, era também o país latino-americano mais anticomunista.³²⁸

O Departamento de Estado criou uma pasta na qual incluiu diversos documentos sobre o que chamou de “*Intra Latin American Tensions*”. Na linha do que Dulles apontou, O Embaixador dos Estados Unidos junto à OEA observou que as relações entre os países da América Latina não estavam bem, a começar pela Venezuela, cuja ditadura de Perez Jimenez mantinha um substancial número de prisioneiros políticos. Além disso, o Governo

³²⁸ Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of the National Security Council, 18/03/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

venezuelano ressaltava que as diferenças entre os governos da América Latina, sobretudo aqueles que advogavam entre ditadura e democracia poderiam trazer problemas ao bom funcionamento da Décima Conferência.³²⁹

Em outro documento, uma das análises do Departamento de Estado sobre a agenda da Conferência inicia com a seguinte introdução: “[...] além disso, várias tensões intra-latino-americanas, tais como aquelas entre a Colômbia e o Peru, e a Venezuela e a Costa Rica”.³³⁰ Neste mesmo sentido também chegavam informações da Embaixada dos Estados Unidos no México, cujo Ministro das Relações Exteriores declarou que:

As relações entre vários países da América estão muito tensas e delicadas, com a República Dominicana contra a Guatemala, a Guatemala contra a Nicarágua, talvez agora o regime da Costa Rica também contra a Nicarágua, as relações também são tensas entre a Colômbia e o Peru, o Peru e o Equador, etc.³³¹

Para além destas referências nas quais não são mencionados especificamente os países da América do Sul, soma-se a tendência de considerar as posições dentro do grupo. Neste sentido, o Brasil foi lentamente assumindo a postura de confronto com os Estados Unidos em relação a algumas das demandas que compartilhava com a América Latina. A diplomacia brasileira dava indícios de que se havia um grupo, talvez a diplomacia brasileira pudesse por meio dele recuperar sua função de mediadora nas relações hemisféricas.

O outro aspecto que destacamos refere-se a alguns dos limites da nova organização regional americana. O primeiro limite diz respeito a diferença que os Estados Unidos faziam das propostas apresentadas, quando de seu interesse e quando do interesse da América Latina. O caso das demandas a favor de um compromisso anticomunista e contra um compromisso anticolonial é ilustrativo da nova etapa da relação construída pelos Estados Unidos. Apesar de ter recebido os elogios que analisamos anteriormente, John Foster Dulles foi criticado por ter saído de Caracas apenas com uma declaração anticomunista. Tal qual ocorrera na III Reunião de Consulta (1942), quando a Argentina e o Chile não romperam com o Eixo, era desejável

³²⁹ Memorandum by the United States Representative on the Council of the Organization of American States (Dreier) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot), 05/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

³³⁰ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot) to the Secretary of State, 13/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto original: “Moreover, various intra-Latin American tensions, such as those between Colombia and Peru, and Venezuela and Costa Rica.”

³³¹ Telegram 2171, 06/11/1953, Record group 59, General records, NARA. Texto original: “Relations between many American countries are very strained and touchy with Dominican Republic against Guatemala, Guatemala against Nicaragua, perhaps now Costa Rican regime also against Nicaragua, also strained relations between Colombia and Peru, Peru and Ecuador, etc.”

uma resolução por conta de seu caráter de norma jurídica. Uma declaração, por sua vez, é algo por demais vago e pode não representar um compromisso efetivo. Em reunião do Conselho de Segurança Nacional, o Secretário de Estado contemporizou e afirmou que a declaração latino-americana não traria problemas aos Estados Unidos, visto que esta seria apenas o que chamou de “resolução de papel” (*paper resolution*). No entanto, a declaração norte-americana era um documento que formava base para ação contra o comunismo internacional e, conseqüentemente, a ameaça continental.³³²

Na prática, se ambas eram declarações e foram debatidas nas comissões e aprovadas em sessão plenária, não haveria efetivamente diferença jurídica entre elas. A diferença estava na autoria, nos possíveis desdobramentos, e fundamentalmente a quem interessava cada proposta. Os Estados Unidos indicavam que não havia grande espaço para o contraditório no âmbito da OEA. Reforça este argumento a já mencionada passagem na qual o Departamento de Estado pede aos Embaixadores nas repúblicas Americanas a desencorajarem a aprovação de uma Corte Interamericana de Direito. E, se eventualmente a América Latina reunisse condições para aprovação da proposta em plenário, o governo dos Estados Unidos não tomaria assento no organismo.³³³

Outro limite do regionalismo americano foi identificado quando da renúncia do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, relatada na documentação como uma aparente surpresa para a diplomacia americana. O problema originou a seguinte ressalva da diplomacia americana: “reconhecendo as grandes dificuldades que um Secretário-Geral hostil ou incapaz poderia nos criar, devemos reservar ao direito de exortar a eleição de um cidadão norte-americano, se não parece possível, chegar a um acordo sobre um adequado e qualificado latino-americano”.³³⁴ Pela documentação não conseguimos saber em qual destas três categorias possíveis (hostil, incapaz ou aceitável), encaixavam-se a pré-candidatura do

³³² Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of the National Security Council, 18/03/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA.

³³³ Circular airgram 362, 15/01/1954, Record group 43, entry 749, box 1, NARA. Texto do documento original “Since the proposal has considerable sentimental appeal to a number of Latin American States, especially El Salvador, it will be necessary to use considerable discretion in any discussion of this matter prior to the Conference, although there should be no encouragement to any Latin American government to believe that the U.S. position will change, or that this Government would become a party to such a court even if is established by the votes of others.”

³³⁴ Telegram s/n, 03/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA. Texto original: “recognizing the great difficulties which a unfriendly or incapable secretary general could create for us, we should reserve the right to urge the election of a US citizen it does not appear possible, to agree upon a suitable qualified Latin American”.

ex-presidente de El Salvador, Otilio Ulate,³³⁵ e possível (porém não confirmada) candidatura do brasileiro Francisco Negrão de Lima.³³⁶

Além desta hipotética candidatura brasileira, a diplomacia americana preocupou-se com certa postura revisionista assumida pelo Itamaraty em relação a Carta de Bogotá.³³⁷ A ausência de documentos brasileiros nos impossibilita uma análise mais profunda, mas o Departamento de Estado registrou a tendência ao mencionar a defesa que os brasileiros fariam em uma possível reforma da OEA, para a qual amparava-se na tese de presidência múltipla e não apenas de um único país, além de que defendia que as cotas dos países fossem pagas anualmente em moeda local e não com base no Dólar Americano. Este motivo, em particular, não era compreendido pelos diplomatas americanos que alegavam não fazer sentido a proposta brasileira (também defendida pelos demais Estados), já que 66% do orçamento da OEA era bancado pelos Governo dos Estados Unidos.³³⁸

Por fim, mas não menos importante, o terceiro limite da OEA indica que a Argentina tinha razão em preocupar-se com uma potencial intervenção sob justificativa de segurança hemisférica. A mencionada reclamação de que os Estados Unidos restringiram sua atuação por tonta da Carta da OEA e a pressão por um compromisso anticomunista que justificaria uma intervenção militar na Guatemala (assim como em outros Estados que seguissem o mesmo caminho), foram contempladas pela declaração anticomunista assinada em Caracas, a qual Dulles classificou como “de ação”. De fato, a ação viria quatro meses após a Décima Conferência com o golpe de Estado na Guatemala.

---

³³⁵ Apoiado pelo então presidente de El Salvador presidente e seu Chanceler, Perez Esquivel, afirmou contar com o apoio da Bolívia, Equador, Uruguai e Chile. Telegrama 7784, 13/03/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA.

³³⁶ Obtivemos esta informação por conta de um dossiê pessoal que a diplomacia dos Estados Unidos elaborou para analisar a possibilidade brasileira. Document s/n, 16/04/1954, Record group 43, entry 749, General records, NARA.

³³⁷ O Departamento de Estado indicou que preocupava a possibilidade de o Brasil propor reforma da OEA. Telegram 5969, 17/12/1953, Record group 59, General records, NARA. Também mencionou positivamente sobre a possibilidade do diplomata já aposentado, Hildebrando Accioly, chefiar a Delegação brasileira já que era sabido sua defesa da manutenção da estrutura da OEA. Telegram 793, 21/12/1953, Record group 59, General records, NARA.

³³⁸ Telegram s/n, 05/02/1954, Record group 43, entry 749, NARA.

Quadro 7 – Síntese das posições brasileiro-americanas na Décima Conferência (1954).

	Itamaraty	Departamento de Estado	Brasil-Estados Unidos
Aprovação de resolução anticolonial.	Inicialmente, o Brasil não simpatizava com a ideia, por pressão de Vargas votou com a América Latina.	Apresentou a única abstenção, de modo que tornou o projeto uma declaração.	Apesar de entendimento inicial, não houve proposta de cooperação. Oposição entre Brasil e Estados Unidos na votação final.
Não aprovação de resolução anticomunista.	Somou-se aos 17 Estados que votaram a favor da resolução anticomunista. Não há registro de atuação política da diplomacia brasileira.	Defendeu a proposta de resolução, mas por conta de voto contrário da Guatemala e abstenções da Argentina e México, o documento tornou-se declaração.	Nenhum indício de cooperação ou qualquer outro contato entre ambas.

O principal significado político da mudança de interpretação acerca das relações hemisféricas, percebido na IV Reunião de Consulta e na Décima Conferência, foi que ao conceber a América Latina como grupo homogêneo e do qual não se esperava unanimidade nas decisões continentais, as demandas latino-americanas diminuíram sintomaticamente. De projetos e propostas concretas (como foi a criação da Liga das Nações, da Corte Interamericana de Justiça, a moratória mexicana, etc.), houve a superposição de demandas estruturantes. Caracterizavam-se como demandas eminentemente econômicas que permeiam todos os debates diplomáticos em torno dos eventos. Neste sentido, na IV Reunião identificamos duas demandas latino-americanas: a convocatória do evento proposta pela Argentina (ainda em 1944); e a demanda estruturante por assistência econômica. Na Décima Conferência, identificamos: a aprovação de uma resolução anticolonial; e a não aprovação de uma resolução anticomunista.

A diplomacia brasileira não arquivou documentos que nos possibilite compreender seu posicionamento com relação à iniciativa argentina de convocar a IV Reunião em 1944.

No entanto, a documentação americana, que expõe o posicionamento contrário do Departamento de Estado àquela proposta, também sugere que nenhuma gestão com a diplomacia brasileira foi cogitada. Trata-se de um indicativo que sugere que naquele contexto a tão eficiente mediação brasileira, especialmente entre os anos de 1938 a 1942, já não era mais cogitada. A preocupação da diplomacia americana com a tentativa argentina permite-nos inferir que a III Reunião de Consulta foi o último momento no qual os brasileiros foram percebidos como essenciais para as relações hemisféricas.

Sob a demanda econômica, os Estados americanos observaram pela primeira vez no período do pan-americanismo que analisamos, que o Brasil posicionava-se contrário aos Estados Unidos em relação a uma demanda latino-americana. Para o constrangimento dos americanos, o Brasil declarava que o comunismo nas Américas deveria ser combatido com auxílio e cooperação econômica. A postura contrária dos Estados Unidos recomendava que o foco da diplomacia americana fosse nas questões políticas e essencialmente nas possíveis ações concretas de combate à nova ameaça nas Américas.

Na Décima Conferência, o anticolonialismo e o anticomunismo ilustram a visão bipolar das relações hemisféricas, tendo os Estados Unidos e a América Latina como formadores da unidade continental. Na proposta latino-americana de aprovação da resolução anticolonial, o Brasil inicialmente indicou que seguiria uma antiga convicção do Itamaraty que coincidia com a postura dos Estados Unidos – contrária a aprovação. No entanto, sob o regime de votação, optou por seguir o voto da América Latina e deixar os Estados Unidos isolados na oposição que impossibilitou uma resolução, tornando o projeto em declaração.

Com relação à resolução anticomunista, a diplomacia brasileira votou do mesmo lado que a diplomacia americana. Mas, o fato de não seguir o caminho da Guatemala, do México ou da Argentina, que impuseram o caráter de declaração à proposta norte-americana, não derivou em acordo direto ou tácito com os Estados Unidos. Os últimos eventos do pan-americanismo evidenciaram os limites do alinhamento da política externa brasileira à política externa norte-americana. Compreendido como parte da América Latina pela diplomacia americana, o Itamaraty aos poucos tomava assento no interior do subgrupo ainda que não representasse completa compreensão da nova geopolítica continental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa, guiou-nos a tese central de que os conceitos geopolíticos elaborados (ou apropriados) e ressignificados pelas grandes potências moldam as relações internacionais. Desta abstração, possível de ser verificada em diversos contextos, importou-nos a análise das relações internacionais americanas e da qual recortamos um período que dialogou com dois três conceitos geopolíticos: Hemisfério Ocidental, América do Sul e América Latina.

Nas relações internacionais americanas, além do alinhamento do Brasil aos Estados Unidos, para destacar a posição de ambos em relação aos conceitos de América do Sul e América Latina, lançamos mão da categoria demandas latino-americanas. Compreendidas como temáticas que requeriam posicionamento tanto da diplomacia norte-americana quanto da brasileira, propusemos como hipótese de pesquisa a existência de coordenação do Departamento de Estado e do Itamaraty para o voto contrário às demandas dos demais Estados Americanos, apresentadas no movimento pan-americano.

Neste sentido, o objetivo geral proposto foi o de analisar a atuação da diplomacia dos Estados Unidos e do Brasil em relação às demandas latino-americanas e aos conceitos geopolíticos de América do Sul e América Latina. Propusemos, ainda, identificar as principais demandas latino-americanas surgidas na documentação; verificar a posição individual da diplomacia dos Estados Unidos e da diplomacia do Brasil; e qualificar a cooperação entre ambos em relação às propostas identificadas.

A problemática em torno dos conceitos geopolíticos e do posicionamento da diplomacia brasileira e americana nos levou a atuar na intersecção de dois temas clássicos da história das relações internacionais: a política da Boa Vizinhança e a Doutrina Truman de contenção ao comunismo. Durante o período da Boa Vizinhança, identificamos a evidência da América do Sul que emergiu tanto de uma crise de interpretação da sociedade (e da diplomacia) americana sobre o que havia ao sul do Rio Grande, quanto de uma crise econômica. Esta última crise foi importante para um ambiente de empatia que dominou o Departamento de Estado.

Na sequência, os problemas da guerra abriram espaço para que certo equilíbrio entre os Estados fosse percebido no movimento pan-americano, criado essencialmente para finalidade econômica e dominado pelos Estados Unidos desde o final do século XIX. A transição da finalidade econômica para a finalidade político-estratégica ocorreu durante a administração de Franklin Delano Roosevelt e sob pressão e ameaça à segurança nacional americana.

No contexto de maior equilíbrio em relação ao período anterior à 1933, o pan-americanismo vivenciou um momento no qual a diplomacia americana perseguiu a unanimidade nas decisões continentais em relação à Segunda Guerra Mundial. Sob esta diretriz, houve um expressivo espaço para que países latino-americanos apresentassem suas demandas em volume significativo. Dentre outras, identificamos em torno da Sétima Conferência: a proposta mexicana de moratória da dívida externa, o pedido de adiamento do evento por conta de conflitos sul-americanos e a não intervenção em Cuba; da Oitava Conferência: a flexibilidade no conceito de neutralidade, a criação de Liga das Nações Americanas e a resolução de conflitos sul-americanos; e das Reuniões de Consulta: a neutralidade continental com uma permissão especial, a proposição de que as colônias e territórios tornassem independentes, e a recomendação (ao invés de resolução) de rompimento com os países do Eixo.

Em todas as demandas o Brasil e os Estados Unidos não somente decidiram de forma alinhada, como houve intensa cooperação, colaboração e nos casos mais importantes a coordenação de medidas que foram contrárias aos demais Estados. Portanto, no período de 1933 e 1942, nossa hipótese de pesquisa se confirma e nossas considerações corroboram com as análises que argumentam a respeito dos problemas de pertencimento do Brasil à América Latina. Em outras palavras, América do Sul era uma delimitação que encontrava-se com o interesse da diplomacia brasileira.

O período reforça outra tendência historiográfica, que advoga sobre a “aliança não escrita” (dos tempos do Barão do Rio Branco), a “aliança especial” (dos tempos de Vargas), e, em última instância, a relação privilegiada que o Brasil mantinha com os Estados Unidos no contexto hemisférico. Percebemos isso quando na análise da documentação, a diplomacia americana prestigiou a diplomacia brasileira ao lhe consultar com exclusividade (antes das demais) sobre a agenda, os debates, os temas e as decisões em torno das Conferências e Reuniões. Além disso, ao reconhecer a existência de problemas “puramente sul-americanos” os Estados Unidos delegou ao Brasil a mediação dos conflitos fronteiriços entre os Estados do sul da América do Sul. Em outra frente, demandou-se dos brasileiros a mediação com a

Argentina tendo em vista obter decisões unânimes com relação ao posicionamento conjunto e solidário dos Estados americanos.

Portanto, com relação ao conceito geopolítico de América do Sul, o maior legado para a diplomacia brasileira seria a postura de mediação consolidada na III Reunião de Consulta em 1942. Para o Brasil, este era um aspecto da política da Boa Vizinhança até mais relevante do que a não intervenção, que interessava em geral aos demais países da América Latina. Sob o entendimento de América do Sul era possível reunir tanto um entendimento há muito desejado pelo Itamaraty de que aquela seria sua área de influência sub-regional, quanto um novo entendimento. A nova percepção foi derivada da constatação americana de que o Brasil era essencial para a defesa e segurança hemisférica, que era sinônimo de segurança nacional no final dos anos 1930 e início dos anos 1940. O Brasil confundiu ser essencial temporariamente para a defesa, com ser essencial permanentemente para a política externa hemisférica dos Estados Unidos. Nesta lógica, o Itamaraty reconhecia que no pós-guerra teria um papel imprescindível para as relações internacionais americanas.

No entanto, mudou a interpretação geopolítica e com a nova abordagem alterou-se completamente dinâmica das relações interamericanas. A perspectiva brasileira de um lugar reservado nas relações hemisféricas não sustentou-se no pós-guerra, especialmente nos eventos pan-americanos sob a Doutrina Truman de contenção ao comunismo. Nesta perspectiva, não foi possível ao Departamento de Estado atrelar o comunismo enquanto ameaça nas Américas em substituição ao nazi-fascismo, mas, sob a ótica dos anos iniciais da Guerra Fria, identificamos uma visão bipolar das relações hemisféricas. Os Estados Unidos viam a si como um polo; e a América Latina em outro. O polo latino-americano advinha de uma interpretação norte-americana de que havia igualdade entre os Estados da América Latina, composta por um grupo homogêneo e uma região com características comuns, da qual o Brasil fazia parte.

Em consequência do abandono da busca por unanimidade no movimento pan-americano e da diminuição da importância estratégica do continente no pós-guerra, registrou-se um número menor de demanda dos países da América Latina nos eventos hemisféricos. Apesar da ressalva, conseguimos destacar na Nona Conferência (1948): a criação de um plano Marshall para a América Latina e a tentativa de evitar a criação de um superestado sob a Organização dos Estados Americanos; na IV Reunião de Consulta (1951): a convocatória do evento proposta pela Argentina; e a demanda estruturante por assistência econômica; e na Décima Conferência (1954): a aprovação de uma resolução anticolonial; e a não aprovação de uma resolução anticomunista.

Nossa hipótese acerca da coordenação entre o Departamento de Estado e o Itamaraty em relação à não aprovação das demandas latino-americanas não se sustentou nos eventos continentais ocorridos após 1942. Quando da tentativa argentina, em 1944, de convocatória da IV Reunião, o Brasil já não foi acionado como mediador do conflito, indicando que saída de Osvaldo Aranha e de Cordell Hull promovera mudanças em um rápido período de tempo. Em 1948, a documentação da diplomacia do Brasil indicou uma tendência de proximidade com a demanda econômica da América Latina, mas o Itamaraty ainda seguiu o voto dos Estados Unidos em relação à matéria. Portanto, ainda que o voto dos brasileiros e americanos tivesse sido no mesmo sentido, não houve cooperação, apesar de ter-se registrado certo diálogo entre ambas as diplomacias.

Na IV Reunião, a postura brasileira foi completamente diferente e o Brasil assumiu uma postura de enfrentamento diplomático aos Estados Unidos ao propor medidas econômicas para combate ao comunismo. Seguindo esta tendência, em 1954 o Itamaraty assumiu uma postura pragmática em relação ao interesse nacional, o que ficou registrado no voto favorável tanto a América Latina quanto aos Estados Unidos. A demanda latino-americana por uma resolução anticolonial não era consenso no Ministério das Relações Exteriores, mas a presidência da República interferiu e ao final dos trabalhos em Caracas o Brasil votou para aprovar a resolução. No entanto, a resolução anticomunista norte-americana recebeu o voto favorável do Brasil, ainda que isso não representasse algum tipo de coordenação ou cooperação de política.

Portanto, o Brasil não somente estava diante de uma nova realidade internacional hemisférica, como a tal realidade o levou a tomar assento junto aos Estados da América Latina. Em relação a este conceito geopolítico, inicialmente a diplomacia brasileira relutou em compreender-se como parte do grupo de Estados tão diverso, mas acabou por oferecer, em 1948, seus bons ofícios para mediar os conflitos que poderiam advir das relações com os Estados Unidos. Paradoxalmente, uma vez afastada a tentativa de mediação, o Itamaraty mudou a postura para tentar liderar ou ocupar lugar de representante dos latino-americanos. Inaugurou-se um processo de tentativa de atuação nas relações intra-latino-americanas, que com uma série de avanços e recuos segue em curso até hoje. Assim, no contexto da Décima Conferência, o Brasil não era essencial e não era mediador – apenas latino-americano.

Para a historiografia, que durante o recorte de nossa pesquisa (1933-1954) ressalta a proposição de que a política externa brasileira esteve alinhada aos Estados Unidos, os resultados de nossa pesquisa possibilitam avançar para além da aliança pragmática das administrações de Vargas e do alinhamento automático e incondicional do governo Dutra no

pós-guerra. A análise da atuação da diplomacia brasileira nas relações interamericanas evidenciou contradições que arrastavam-se no movimento pan-americano desde a década de 1940, sobretudo no que se refere aos assuntos econômicos. Além disso, partir de 1942, o Itamaraty teve de lidar com uma realidade diferente: a perda da importância que o Departamento de Estado atribuía aos brasileiros nas relações hemisféricas.

Nossa proposição acerca da relevância das interpretações geopolíticas de América do Sul e América Latina, apresenta-se como ferramenta de análise para auxiliar os historiadores a compreender as relações internacionais americanas. Compreender a superação da crise de interpretação do Departamento de Estado (emergência da América do Sul) e nova interpretação da geopolítica hemisférica do pós-guerra (América Latina), é fundamental para subsidiar as demandas da História por análise das relações interamericanas contemporâneas, sobretudo os estudos de objetos em torno dos processos de integração regional.

Assim, os conceitos de América do Sul e América Latina moldaram as relações internacionais americanas entre 1933 e 1942, e 1948 e 1954, respectivamente. Ambos não foram meras criações dos Estados Unidos, mas dialogaram com as apropriações da diplomacia brasileira e com o conceito norte-americano de Hemisfério Ocidental. Ressignificados, para a diplomacia americana, América do Sul equivaleu à política da Boa Vizinhança e ao reconhecimento da ausência de domínio sobre países diferentes ao sul do Rio Grande. Quanto à América Latina, sua associação com a *Latin America* simplificou as relações internacionais hemisféricas ao propor a extensão da visão bipolar do mundo pós-guerra. Quanto à diplomacia brasileira, o primeiro conceito lhe interessou mais por coincidir com uma abrangência geográfica conhecida e sobre a qual historicamente mantinha interesse geopolítico e estratégico. Contudo, o conceito de América Latina lhe era mais problemático e exigiu maleabilidade da diplomacia brasileira para variar de opositor às demandas daqueles países, a membro do mesmo grupo. Restava-lhe a tentativa de representar ou liderar. Portanto, a integração da América Latina passou a interessar o ao Brasil quando de sua inserção na região *Latin America*.

REFERÊNCIAS

Fontes primárias

Arquivo Histórico do Itamaraty (pastas temáticas)

Atos internacionais, 1933-1954.

Congressos e Conferências Internacionais, 1933-1954.

Sétima Conferência Pan-Americana, Montevideu, Uruguai, 1933.

Oitava Conferência Pan-Americana, Lima, Peru, 1938.

I Reunião de Consulta aos Chanceleres Americanos, Cidade do Panamá, Panamá, 1939.

II Reunião de Consulta aos Chanceleres Americanos, Havana, Cuba, 1940.

III Reunião de Consulta aos Chanceleres Americanos, Rio de Janeiro, Brasil, 1942.

Nona Conferência Pan-Americana, Bogotá, Colômbia, 1948.

IV Reunião de Consulta aos Chanceleres Americanos, Washington, Estados Unidos, 1951.

Décima Conferência Pan-Americana, Caracas, Venezuela, 1954.

Série Ofícios Enviados. Secretaria Geral do Itamaraty, Rio de Janeiro, 1933-1954.

Série Ofícios Recebidos. Embaixada do Brasil em Bogotá, 1948.

Série Ofícios Recebidos. Embaixada do Brasil em Caracas, 1954.

Série Ofícios Recebidos. Embaixada do Brasil em Lima, Peru, 1938.

Série Ofícios Recebidos. Embaixada do Brasil em Montevideu, Uruguai, 1933.

Série Ofícios Recebidos. Embaixada do Brasil em Washington, 1933-1954.

Série Ofícios Recebidos. Missão do Brasil junto à OEA, 1948-1954.

National Archives and Records Administrations

Record Group 43. Records of International Conferences, Commissions, and Expositions. Series:

Telegrams, 10/1933 - 5/1934. Entry 204. U.S. Delegation to the Seventh International Conference of American States.

Telegrams, 11/26/1938 - 12/30/1939. Entry 251. U.S. Delegation to the Eighth International Conference of American States.

Telegrams Sent, 9/19/1939 - 10/9/1939. Entry 236. Ministers of Foreign Affairs of the American Republics. Meeting (1st : 1939 : Panama). U.S. Delegation.

Telegrams Received, 9/15/1939 - 10/6/1939. Entry 237. Ministers of Foreign Affairs of the American Republics. Meeting (1st : 1939 : Panama). U.S. Delegation.

Telegrams Sent, 7/20/1940 - 7/30/1940. Entry 250. Ministers of Foreign Affairs of the American Republics. Meeting (2nd : 1940 : Havana, Cuba). U.S. Delegation.

Telegrams Received, 7/20/1940 - 7/30/1940. Entry 251. Ministers of Foreign Affairs of the American Republics. Meeting (2nd : 1940 : Havana, Cuba). U.S. Delegation.

General Records, 1942 – 1942. Entry 283. Ministers of Foreign Affairs of the American Republics. Meeting (3rd : 1942 : Rio de Janeiro, Brazil). U.S. Delegation.

Records of the U.S. Delegation, 1948 – 1948. Entry 719. International Conference of American States. (9th : 1948 : Bogota).

General Records, 3/1951 – 1952. Entry 736. Ministers of Foreign Affairs of the American States Meeting (4th : 1951 : Washington, D.C.). U.S. Delegation.

Records Relating to the Preparatory Meeting, 3/1951 - 3/1951. Entry 735. Ministers of Foreign Affairs of the American States Meeting (4th : 1951 : Washington, D.C.). U.S. Delegation.

General Pre-Conference Records, 1952 – 1954. Entry 749. International Conference of American States. (10th : 1954 : Caracas). Pre-Conference Meeting. U.S. Delegation.

Conference Subject Files, 1/1954 - 4/1954. Entry 750. International Conference of American States. (10th : 1954 : Caracas). Pre-Conference Meeting. U.S. Delegation.

Post-Conference Subject Files, 1954 – 1955. Entry 754. International Conference of American States. (10th : 1954 : Caracas). Pre-Conference Meeting. U.S. Delegation.

Record Group 59. Central Decimal File Subjects 1910-1949.

Class 7: Political Relations of State - 710 Relations of American States.

710.G - Montevideo, 1933 (Seventh Conference)

710.H - Lima, 1938 (Eighth Conference)

710.J - Ninth Conference

740.00111 AR - First Meeting

710 Consultation 2 - Second Meeting

710 Consultation 3 - Third Meeting

Class 3: International Conferences, Congresses, Meetings and Organizations. United Nations. Organization of American States. Multilateral Treaties.

362 - Tenth Conference

363 - Fourth Meeting

Documentos e registros governamentais publicados

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *O Itamaraty em 1951*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1953.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Ano de 1938*. Introdução, exposição, anexos A, B, C. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Ano de 1940*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório Ano de 1942*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944b.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Relatório relativo ao Ano de 1939*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1943.

MÉXICO. *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936: Recopilación de Tratados y otros documentos*. Dirección General del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Ciudad de México, 1956a.

_____. *Conferencias Internacionales Americanas 1938-1942 (primer suplemento): Recopilación de Tratados y otros documentos*. Dirección General del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Ciudad de México, 1956b.

_____. *Conferencias Internacionales Americanas 1945-1954 (segundo suplemento): Recopilación de Tratados y otros documentos*. Dirección General del Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores: Ciudad de México, 1956c.

PAN AMERICAN UNION. *Manual of Inter-American Relations (revised). Division of Conferences and Organizations*. Department of International Law: Washington, D.C., 1956.

b) Bibliografia

ALMEIDA, P. R. Relações Brasil-EUA: um recorrente reinício. *Sapientia*, ano 4, n. 24, julho-agosto 2015, p. 18-29.

AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo, Editora UNESP, 2009.

BAGGIO, K. G. A “outra” América: a América Latina na visão dos intelectuais brasileiros nas primeiras décadas republicanas. São Paulo, 1999. Departamento de História. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo.

_____. O futuro da ANPHLAC: possibilidades e desafios. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, Dossiê Especial 20 anos da ANPHLAC, p. 124-138, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/IP3zAD>. Acesso em 10/02/2015.

BANDEIRA, L. A. M. Brasil e o continente. In: CERVO, A. L. (org). *O desafio internacional*. Brasília: EDUNB, 1994.

_____. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Formação do Império Americano*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

_____. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América Sul*. Brasília, FUNAG, 2010.

_____. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BEIRED, J. L. B. A pesquisa de História da América no Brasil durante as últimas décadas. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*. São Paulo, Dossiê Especial, p. 30-72, 2º sem 2013.

BEIRED, J. L. B. A pesquisa de História da América: sua trajetória nas universidades paulistas (1942-2004). *Revista de História*. São Paulo, USP, nº 153, p. 35-52, 2º sem 2005.

BENDER, T. The "La Pietra Report": Project on Internationalizing the Study of American History. *American Studies*, Vol. 48, No. 1, p. 33-40, 2003.

BERGER, M. T. Under Northern Eyes: Latin American Studies and U. S. Hegemony in the Americas 1898-1990. Bloomington: Indiana University Press, 1995. Review by: KENWORTHY, E. *The American Political Science Review*, Vol. 90, No. 4, p. 952, Dec. 1996.

BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 289-321, Dez. 2009.

BETHELL, L. O Brasil e as Conferências Pan-Americanas. In: ABREU, A. A. (org.), *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2013.

_____.; ROXBOROUGH, I. (orgs). *A América Latina - Entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BOERSNER, D. *Relaciones Internacionales de America Latina: breve historia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1996.

BOLTON, H. E. The Epic of Greater America. *American Historical Review*, Vol. 38, No. 3, p. 448-474, Apr., 1933.

BRANDI, P. Afrânio de Melo Franco. In: ABREU, A. A. (org.), *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2013.

BUENO, C. A política multilateral brasileira. In: CERVO, A. L. (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: EDUNB, 1994.

_____. Da *Pax Britânica* à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1906). *Estudos Históricos*, No. 20, 1997.

_____. O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-Americana. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *A América do Sul e a Integração regional*. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. Pan-americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). *Política Externa*, São Paulo, v. 13, n.1, p. 65-80, 2004.

BULCOURF, C. Voces de alerta contra la Conferencia Panamericana de 1889. *Ciclos en la Historia, la Economia y la Sociedad*, Buenos Aires, Vol IX, No. 17, 1999.

BURNS, E. *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian American Relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

CANCINO, F. C. *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas (1826-1954)*. Caracas: Oficina Central de Información, 1976.

CANDEAS, A. *A integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”*. Brasília: FUNAG, 2010.

CAPELATO, M. H. R. Estado Novo. Novas Histórias. In: FREITAS, M. C. (org.) *Historiografia em perspectiva*. São Paulo: Contexto, 1998, p. 183-213.

_____. O “gigante brasileiro” na América Latina: ser ou não ser latino-americano. In: MOTA, C. G. (org.). *Viagem incompleta. A Grande Transação*. São Paulo: EDSANAC, 2000.

CARDIM, C. H.; ALMINO, J. Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil. Rio de Janeiro: EMC, 2002.

CARDOSO, C. F. História e poder: uma nova história política? In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. *Novos domínios da História*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2011.

- CARONE, E. *O tenentismo*. Rio de Janeiro: Difel, 1975.
- CARVALHO, J. M. “Brasil: Outra América?” In: *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- _____. As Forças Armadas na Primeira República: O Poder desestabilizador. In: *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.
- CASTILLA, J. C. *El Panamericanismo*. Buenos Aires: Roque de Palma Editor, 1961.
- CASTRO, M. M. *Estados Unidos y America Latina*. La Habana: Casa de las Américas, 1968.
- CERVO, A. L. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. *Relações Internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Funag, 2001.
- _____.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: EDUNB, 2012.
- _____.; RAPOPORT, M. (orgs.). *História do Cone Sul*. Brasília: EDUNB, 1998.
- CONDURU, Guilherme Frazão. O Subsistema Americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 2, n. 41, p. 59-82, 1998.
- CONNELL-SMITH, G. *The Inter-American*. Oxford: Oxford University Press, 1966.
- COSTA, E. V. A Era da Reforma, 1870-1889. In: BETHEL, Leslie. *História da América Latina de 1870 a 1930*. São Paulo: EDUSP, 2001. p. 705-759.
- DELPAR, H. *Looking South: The Evolution of Latin Americanist Scholarship in the United States – 1850-1975*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 2008;
- DIETRICH, A. M. *Caça às Suásticas: o Partido Nazista em São Paulo sob a mira da Polícia Política*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.
- DULCI, T. M. S. *As Conferências Pan-Americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem*. São Paulo: Alameda, 2013.
- EKLES, A. E. *Opening America's market: U.S. foreign trade policy since 1776*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995.
- ELMING, R. Discussions of US Imperialism in Latin America and the Pacific in Historical Writing. *Institute for Cultural Diplomacy Participant Papers*. (2011). Disponível em: <http://goo.gl/Hnh8Ff>. Acesso em 12/05/2014.
- FALCON, F. História e poder. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. *Domínios da História*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1997.
- FAUSTO, B. *A revolução de 1930: história e historiografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FAUSTO, B. *Brasil: Estrutura social e política da Primeira República, 1889-1930*. In: BETHEL, Leslie. *História da América Latina de 1870 a 1930*. São Paulo: EDUSP, 2001.

_____. *História concisa do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2012.

FÁVERI, M. *Memórias de uma (outra) guerra*. Florianópolis: EDUFSC, 2004.

FERRARA, O. *El panamericanismo y la opinión europea*. Paris: Le Livre Libre, 1930;

FERRAZ, F. C. A. *A guerra que não acabou: a reintegração social dos veteranos da Força Expedicionária Brasileira (1945-2000)*. Londrina: EDUEL, 2012.

FERREAS, N. O. El Panamericanismo y otras formas de relaciones internacionales en las Américas en las primeras décadas del Siglo XX. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, ISSN 1679-1061, n.15, p. 155-174, jul./dez. 2013.

_____. La construcción de una Communitas del Trabajo: las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y América del Sur durante la década de 1930. *Dimensões*, n°. 29, vol. 29, p. 3-21, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/G2mzdZ>. Acesso em 10/02/2015.

FERREIRA, M. M. A Nova “Velha História”: O Retorno da História Política. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Vol.5, No. 10, 1992, p. 265-271.

FRAGA, Rosendo. *Roca y el Brasil*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1994.

GALLARDO NIETO, G. *Panamericanismo*. Santiago do Chile: Imprenta Nascimento, 1941.

GAMBINI, Roberto. *O duplo jogo de Getúlio Vargas: influência Americana e Alemã no Estado Novo*. São Paulo: Edições Símbolo, 1977.

GARCÍA, H. V. *De Chapultepec a la OEA: apogeo y crisis del panamericanismo*. Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2001.

GARCIA, T. C. *O it verde e amarelo de Carmen Miranda (1930-1945)*. São Paulo: Annablume, 2005.

GERTZ, R. E. *O perigo alemão*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1991.

GIL, E. *Evolución del Panamericanismo*. Buenos Aires: Librería y Casa Editora de Jusús Mendez, 1933.

GRANDIN, G. *A Revolução Guatemalteca*. São Paulo: EDUNESP, 2005.

GREEN, P. L. *Pan American Progress*. Nova York: Hastings House Publishers, 1942;

GRIMMETT, R. F. *Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2012*. Washington: CRS Report for Congress, 2012.

HANKE, L. *Do the Americas Have a Common History? A critique of the Bolton Theory*. New York: Alfred A. Knopf, 1965.

HEALY, D. *James G. Blaine and Latin America*. Columbia: University of Missouri Press, 2001.

HENRICH, N. Ser ou não ser antiamericano? Os Estados Unidos na obra de Oliveira Lima. Florianópolis, 2016. Departamento de Sociologia. Tese (doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina.

HEREDIA, E. A. *La Guerra de los congresos: el Pan-Hispanismo contra el Panamericanismo*. Córdoba: Junta Provincial de Historia, 2007;

HILTON, Stanley. *A guerra secreta de Hitler no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era dos Impérios*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

_____. *A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLDEN, R. H.; ZOLOV, E. *Latin American and the United States: a documentary History*. New York-Oxford: Oxford University Press, 2011. KENNAN, G. F. *American Diplomacy*. Chicago-London: 1984

JOSEPH, G. M.; LEGRAND, C. C.; SALVATORE, R. D. (orgs.). *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S. – Latin American Relations*. Durham: Duke University Press, 1998.

JULLIARD, Jacques. *A política*. In: LE GOFF, Jacques; NORA, Pierre (dir.). *História: novas abordagens*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

JUNQUEIRA, M. A. *Ao sul do Rio Grande: imaginando a América Latina em Seleções: oeste, wilderness e fronteira, 1942-1970*. Bragança: EDUSF, 2000.

KAPLAN, A.; PEASE, D. *Cultures of United States Imperialism*. Durham: Duke University Press, 1998.

KING, R. Propuesta mexicana de una moratoria de la deuda a nivel continental (1933). In: MARICHAL, C. (ed.). *La economía mexicana: siglos XIX y XX*. Ciudad del México: El Colegio de México, 1992.

KISSINGER, H. *Diplomacy*. New York: The Easton Press, 1994.

KREPP, S. P. *Contending hemispheric narratives in the Organization of American States, 1941-1982*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LAFER, C. *A identidade nacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LENS, S.; ZINN, H. *The Forging of the American Empire: From the Revolution to Vietnam: A History of American Imperialism*. London: Pluto Press, 2003.

LIMONCIC, F. *Os inventores do new deal: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LIPPMANN, W. *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Boston: Brown and Co, 1943.

LOCKEY, J. B. *Pan-Americanism: its beginnings*. Nova York: Macmillan, 1920.

LOGUERCIO, E. A. Pan-americanismo versus Latino-americanismo. Origens de um debate, na virada dos séculos XIX – XX. São Paulo, 2008. Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina – PROLAM. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo.

LOVEMAN, B. *No higher law: American foreign policy and the Western Hemisphere since 1776*. Chapel Hill, The University of Carolina Press, 2010.

MACCANN JUNIOR, F. *A aliança Brasil-Estados Unidos (1937-1945)*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1995.

MAGNAGHI, R. M. *Herbert E. Bolton and the historiography of the Americas*. London, Westport: Greenwood Press, 1998.

MARICHAL, C. (coord.). *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización*. México: Secretaria de Relaciones Exteriores, 2002;

MARTÍNEZ, R. A. *De Bolívar a Dulles: el panamericanismo, doctrina y práctica imperialista*. México: Editorial América Nueva, 1959.

MCDUGALL, W. A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World since 1776*. Boston: Houghton Mifflin, 1997.

MOREIRA, L. R. Osvaldo Aranha. In: ABREU, A. A. (org.), *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2013.

MORGENFELD, L. *Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Continente, 2011;

MOURA, G. *Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. *Tio Sam chega ao Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2011.

_____.; CARMO, C. A.; *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PERAZZO, P. F. *O Perigo Alemão e a Repressão policial no Estado Novo*. São Paulo: Arquivo do Estado, 1999.

PIKE, F. B. *FDR's Good Neighbor Policy*. Texas: University of Texas Press, 1995.

POZO, J.; ROSENBUSCH, R. *História da América Latina e do Caribe: dos processos de independência aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

PRADO, L. F. S. *Itinerários acadêmicos da História da América no Brasil*. Goiânia: KELPS, 2012.

PRADO, M. L. C. A guisa de introdução: pesquisa sobre História da América no Brasil. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, Vol 1, No. 1, p. 10-11, 2001. Disponível em: <http://goo.gl/WzL7qo>. Acesso em 12/05/2014.

_____. *Davi e Golias: as relações entre Brasil e Estados Unidos no século XX*. In: MOTA, C. G. (org.). *Viagem incompleta. A Grande Transação*. São Paulo: EDSenAC, 2000.

_____. O Brasil e a distante América do Sul. *Revista de História*, nº 145, 2001, pág. 127-149.

_____.; PELEGRINO, G. *História da América Latina*. São Paulo: Contexto, 2014.

PRATT, M. L. *Olhos do Império: Relato de Viagem e Transculturação*. São Paulo: Edusc, 1992.

PREVOST, G; CAMPOS, C. O. (orgs.). *Neoliberalism and Neopanamericanism: The View from Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

QUIJADA, M. Sobre el origen y difusión del nombre “América Latina”. *Revista de Indias*, Volume LVIII, No. 214, p. 595-615, 1998.

RABE, S. *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*. North Carolina: The University of North Carolina Press, 1988.

RÉ, F. M. A distância entre as Américas: uma leitura do Pan-americanismo nas primeiras décadas republicanas no Brasil (1889-1912). São Paulo, 2011. Departamento de Ciência Política. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo.

REMOND, René. *Por uma história política*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J-B. *Introdução à história das relações internacionais*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1967.

REVISTA ELETRÔNICA DA ANPHLAC. São Paulo, Dossiê Especial, 2º sem 2013.

RICUPERO, Rubens. Um personagem da República. In: RICUPERO, R.; ARAÚJO, J. H. P. *José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco*. Brasília: FUNAG, 1995.

SALAZAR, L. S.; LORENZO, T. G. *Las relaciones internacionales americanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

SALVATORE, R. D. *Imágenes de um Império. Estados Unidos y las Formas de Representación de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamerica, 2006.

_____. The Enterprise of Knowledge: Representational Machines of Informal Empire”. In: JOSEPH, G. M.; LEGRAND, C. C.; SALVATORE, R. D. (orgs.). *Close Encounters of*

Empire: Writing the Cultural History of U.S. – Latin American Relations. Durham: Duke University Press, 1998.

SANSÓN-TERÁN, J. El interamericanismo en marcha. De Bolívar y Monroe al rooseveltianismo. Washington: University Press of America, 1949.

SANTOS, L. C. V. G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.

_____. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (Do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: EDUNESP, 2004.

SANTOS, N. B. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. *História* [online]. 2005, vol.24, n.1, pp.11-39. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-90742005000100002>.

SCARFI, J. P. International law and pan-Americanism in the Americas, 1890-1942. Cambridge, 2014. PhD dissertation. University of Cambridge.

SCHOULTZ, L. *Estados Unidos: poder e submissão: uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru: EDUSC, 2000.

SCHWARTZBERG, Steven. *Democracy and U.S. Policy in Latin America during the Truman Years*. Flórida: University Florida Press, 2003

SEBRIAN, R. N. N. Pan-americanismo e imperialismo: a sexta conferência pan-americana e o debate acerca da intervenção norte americana na Nicarágua. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n. 6, p. 111-129, 2006.

SEINTENFUS, R. *O Brasil vai à guerra: o processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial*. Barueri: Manole, 2003.

SEXTON, J. *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*. New York: Hill and Wang, 2010.

SILVA, H. 1939: *Véspera de guerra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964.

SILVA, M. A. A Conferência do Rio de Janeiro e a retirada dos “súditos do Eixo” da parte brasileira da Tríplice Fronteira. In: BERTONHA, J. F. (org.). *Sombras autoritárias e totalitárias no Brasil: integralismo, fascismos e repressão política*. Maringá: EDUEM, 2013.

SIMÕES, A. J. F. *Eu sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012.

SMITH, J. *Unequal giants: diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SMITH, R. Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1930. In: BETHEL, Leslie. *História da América Latina de 1870 a 1930*. São Paulo: EDUSP, 2001. p. 609-647.

SOUZA, M. B. *Rádio e propaganda política. Brasil e México sob a mira norte-americana durante a Segunda Guerra Mundial*. São Paulo: Annablume, 2004.

STEINER, Z. On Writing International History: chaps, maps and much more. *International Affairs*, volume 73, no. 3, p. 531-546, 1997.

TEIXEIRA, C. V. P. Uma política para o continente - reinterpretando a Doutrina Monroe. *Revista Brasileira de política Internacional*, 2014, vol.57, n.2, pp. 115-132, Disponível em: <http://goo.gl/CGQZIT>. Acesso em: 13/01/2016.

THALEN, D. Of Audiences, Borderlands, and Comparisons: Toward the Internationalization of American History. *Journal of American History*, vol. 79, no. 2, September 1992, p.432-462.

THEODORO, J. América Latina: a visão espetacular. *Revista Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, No. 130/131, 1997.

TOTA, A. P. *O imperialismo sedutor. A americanização do Brasil na época da Segunda Grande Guerra*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

TRACHTENBERG, M. *The Craft of International History: A Guide to Method*. New Jersey, Princeton University Press, 2006.

TRILLO, M. T. Caminhando para a “desestadunização” da história dos Estados Unidos: um diálogo. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, No. 27, 2001.

_____. Profissão: Latin Americanist: Richard Morse e a historiografia norte-americana da América Latina. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Vol 2, No. 3, 1989.

VASCONCELOS, J. *Bolivarianismo e Monroísmo: temas iberoamericanos*. Santiago: Editorial Ercilla, 1937.

VISENTINI, P. F. *A projeção Internacional do Brasil (1930-2012)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

_____. *Da Guerra Fria à crise (1945-1989): as relações internacionais do século 20*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2006.

WHITAKER, A. *The Western Hemisphere Idea: its rise and decline*. Ithaca: Cornell University Press, 1954.

X (George F. Kennan). The Source of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, New York, Vol. 25, No. 4, July-1947.

ZAGNI, R. M. *Identidades em guerra: imperialismo e cultura nas relações entre Estados Unidos e América Latina durante a Segunda Guerra Mundial (os casos de Brasil, Argentina e México)*. São Paulo: CRV, 2015.

ZAKARIA, F. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. New Jersey, Princeton University Press, 2006.

ZEILER, T. W. The Diplomatic History Bandwagon: A State of the Field. *Journal of American History*, vol. 95, no. 4, March 2009, p. 1053-1073.

ZINN, H. *A People's History of the United States: 1492-Present*. New York: Harper Perennial, 2003.