
ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: a questão do desarmamento e o caso de Cuba

Paulo S. Wrobel

Introdução

A partir do início do governo Jânio Quadros, em março de 1961, o Brasil viveu três anos de significativas mudanças nas prioridades e na implementação de suas relações exteriores. A tradicional aliança política e militar com Washington, vigente até então, havia sido fruto de um esforço planejado e executado por um diplomata que se tornou legendário na história da diplomacia brasileira: o Barão do Rio Branco. Chanceler de 1902 a 1912, impressionado pelo exemplo americano de construção de uma república moderna e progressista, Rio Branco deixou a herança de uma "aliança não-escrita" com os Estados Unidos que se tornaria essencial para a compreensão das relações

internacionais do Brasil no século XX.¹ Mas mesmo muito antes disso as relações com os Estados Unidos já tinham relevância especial, já que desde os primeiros dias de independência o Brasil se sentiu inseguro entre seus vizinhos e procurou o apoio político e militar de outros países para contrabalançar a hostilidade das repúblicas hispano-americanas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da rivalidade entre Washington e Moscou, um Brasil recém-democratizado, após oito anos de um regime autoritário largamente inspirado na experiência fascista que ele próprio ajudou a derrotar na Europa, comprometeu-se integralmente com a aliança política e militar interamericana encabeçada por Washington. Assim como outras repúblicas latino-americanas, rompe-

Nota: Este texto é uma versão revista de parte de um capítulo de minha tese de doutorado, intitulada *Brazil, the Non-Proliferation Treaty and Latin America as a Nuclear Weapon-Free Zone*, apresentada em 1991 à Universidade de Londres. A tradução é de Dora Rocha.

mos relações diplomáticas com Moscou em 1947, demonstrando que o breve e precária foi a experiência pluralista no hemisfério.

A despeito de todas as imperfeições, o Brasil foi uma das poucas repúblicas latino-americanas capazes de manter por quase vinte anos eleições competitivas e um sistema partidário razoavelmente pluralista. Durante todo esse período ocorreram com frequência, mas sem sucesso, tentativas militares de interferir na política, até que finalmente o golpe de março de 1964 alcançou êxito.

Desde a Conferência Interamericana de Chapultepec sobre a Guerra e a Paz, realizada no México em 1945, as repúblicas latino-americanas solicitaram continuamente aos Estados Unidos investimentos públicos e privados, assim como equipamento militar.² As reivindicações frustradas de um Plano Marshall para a América Latina esbarravam nas promessas de Washington de investimentos privados como a melhor maneira de resolver os problemas econômicos endêmicos da região. A modernidade e a prosperidade, acreditava Washington, seriam a consequência inelutável desse tipo de política.

Mas as repúblicas latino-americanas pressionavam por algo mais do que esse parecer. No Brasil, o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) caracterizou-se pela intensificação do processo de modernização e industrialização iniciado nos governos Vargas (1930-1945 e 1950-1954). Implementou-se um programa para atrair investimentos privados externos, e um intenso fluxo de capital privado norte-americano e europeu trouxe anos de significativo crescimento econômico, com o estabelecimento acelerado de uma moderna infra-estrutura industrial. Esse processo culminou com a construção de uma caríssima nova capital, Brasília, inaugurada em 1960.

Ainda que tivesse tido êxito em atrair capitais privados externos para seu programa de modernização, o Brasil, assim como seus vizinhos latino-americanos, continuou pedindo dinheiro público aos Estados Unidos. Diante do sucesso do Plano Marshall na reconstrução da Europa Ocidental, os países latino-americanos insistiram ainda mais, através dos canais diplomáticos, na obtenção de um plano semelhante. Mas, como não tinha nenhum problema de segurança realmente sério na região, em contraste com o que acontecia nos teatros europeu e asiático, Washington pôde manter uma política de custos mínimos e baixo comprometimento em relação à América Latina.

Em 1959, Juscelino Kubitschek lançou um apelo em favor de um imenso programa de modernização continental, que foi chamado de Operação Pan-Americana (OPA).³ A intenção que havia por trás da OPA era forçar Washington a se comprometer com um investimento público de larga escala, dirigido por latino-americanos e destinado a transformar as nações latino-americanas em economias industriais avançadas. Este seria também o primeiro passo em direção à integração econômica e política da América Latina. Apostando no êxito de seu programa de modernização, baseando-se na percepção de que a América Latina não era uma prioridade na política global de Washington e contando com o impacto que os movimentos revolucionários começavam a ter na região, a OPA foi obra de um líder que procurava aumentar a influência brasileira nos negócios do continente.⁴ Representou também uma tentativa da diplomacia brasileira de fortalecer suas relações com as nações de língua espanhola e de pôr fim às suspeitas existentes em relação à influência política e diplomática do Brasil como íntimo aliado dos Estados Unidos. Um fator complicador para o lançamen-

to da OPA foi o fato de que nem o Itamarati nem os governos dos países latino-americanos foram previamente consultados.

De fato, as suspeitas contra o Brasil tornaram-se um dos maiores obstáculos à execução de um programa de modernização econômica na linha de Kubitschek. Os relutantes líderes latino-americanos não tinham muito por que confiar no compromisso de Juscelino, e mesmo do Brasil, com o bem-estar do continente. A reação de Washington também foi cautelosa. Gastar dinheiro público com uma região relativamente pacífica e segura não era bem-visto entre os funcionários do Departamento de Estado encarregados de formular a política para a América Latina. O antigo parecer de Washington, ou seja, de que o investimento privado e os mecanismos da economia de mercado eram a melhor maneira de se chegar à prosperidade, continuava central em sua política para a região.

Assim, embora a OPA pudesse ser entendida como uma boa campanha de relações públicas, promovida por um líder que queria fazer cessar o isolamento regional do Brasil, foi preciso esperar por uma mudança de governo em Washington para obter maior apoio. Com John Kennedy e sua assessoria jovem e progressista, algumas novidades foram introduzidas na maneira tradicional de os Estados Unidos pensarem sobre as questões do continente. Em consequência, um programa de investimento público destinado a solucionar a pobreza e os problemas econômicos estruturais da América Latina surgiu com uma nova fórmula e um novo nome: Aliança para o Progresso.⁵

Não foram só as boas intenções ou as novas maneiras de pensar de Washington que ajudaram a lançar um programa de auxílio financeiro à América Latina. O mais importante foi que a visão de

Washington sobre a questão da segurança no hemisfério mudou completamente com a Revolução Cubana. Entre outras consequências, a revolução polarizou o debate político em toda a região e introduziu aí o confronto Leste-Oeste. O alarme resultante da colocação de armas nucleares em Cuba pela União Soviética em 1962 contribuiu para criar o clima propício a novas políticas em relação à América Latina.

A proposta original do Brasil de um programa de desenvolvimento econômico regional, ou seja, a OPA, foi considerada na época a primeira iniciativa realmente independente da diplomacia brasileira.⁶ Mas romper com formas tradicionais de pensar e de agir no campo das relações exteriores exigia mais do que boas intenções ou frustrações com políticas passadas. Exigia também objetivos claros e uma implementação competente, para não falar em uma liderança mais agressiva. Juscelino Kubitschek, a despeito de seu êxito político e de suas credenciais modernizadoras, não estava preparado para levar adiante suas tímidas tentativas de reforma. Mas seu êxito no campo econômico seguramente abriu caminho para a tentativa de assentar a política externa brasileira sobre novas bases.

Por tanto tempo defensora empedernida das posições ocidentais na diplomacia multilateral,⁷ a diplomacia brasileira por certo não achou fácil desenvolver uma maneira nova e consistente de pensar e implementar a política externa do país. Preso a uma região que atravessava um período de transformação radical, o Brasil pretendeu construir novas bases para a sua política externa em torno de questões internas explosivas. Além disso, as relações exteriores passaram a ocupar cada vez mais um lugar na política brasileira até então desconhecido na história do país.⁸

A natureza da política externa independente

Um acontecimento que contribuiu para mudar a agenda político-diplomática do hemisfério no princípio de década de 1960 foi o início de um novo governo no Brasil.⁹ Como uma nação que se percebia herdeira de uma cultura cristã de orientação ocidental, que tomava como modelo importantes instituições ocidentais (especialmente a Constituição americana), era natural que o Brasil estivesse intimamente associado aos interesses globais do Ocidente. Além disso, o Brasil mantinha uma estreita relação com Portugal, seu antigo colonizador. Um dos últimos impérios coloniais, Portugal estava isolado na ONU em virtude de sua teimosia em defender o que restava de suas possessões coloniais na África. Um grupo emergente de nações recém-independentes lutava contra o colonialismo, extraindo dessa luta um elemento de união para se opor à supremacia global do Ocidente. A defesa do colonialismo português e francês trouxe para a diplomacia brasileira muitos inimigos entre essas nações de emancipação recente.

Jânio Quadros, o novo presidente eleito no final de 1960, era um político *self-made*, jovem e singular. Passar de prefeito de São Paulo a governador do estado e a presidente da República, numa carreira meteórica, significou realmente uma façanha para um político que não tinha ligação com qualquer dos três principais partidos nacionais do pós-45.

Embora independente, Jânio foi eleito com o apoio da conservadora UDN numa época em que o complexo sistema eleitoral brasileiro desvinculava a eleição do presidente da do vice-presidente da República. O vice-presidente eleito foi assim João Goulart, herdeiro de Vargas e candidato do PTB, à frente de uma

coalizão de centro-esquerda. Este detalhe é importante, pois Jânio renunciou apenas seis meses após tomar posse, abrindo uma profunda crise político-institucional que em última instância só foi resolvida três anos depois, com o golpe militar de março de 1964.

Ainda assim, os seis meses de governo Jânio foram suficientes para que o Brasil procurasse adotar uma nova conduta em suas relações exteriores. Jânio e seu chanceler, Afonso Arinos de Melo Franco,¹⁰ tiveram relativo êxito no estabelecimento de um novo conjunto de idéias no campo da política externa. Essas idéias diferiam, sob aspectos importantes, do padrão anterior de apoio automático às políticas ocidentais nos organismos multilaterais. Em primeiro lugar, eles tornaram as relações internacionais e a política externa um assunto público, muito mais debatido do que era antes. Esta foi uma iniciativa importante num país que até então considerava essas questões assunto de exclusiva competência de diplomatas profissionais.¹¹

Em segundo lugar, como líder carismático e pessoalmente instável, Jânio usou o debate interno sobre sua nova política externa para buscar apoio para seu estilo de governo. Procurou acentuar o perfil internacional do Brasil, em evidente contraste com a tradicionalmente cautelosa e discreta diplomacia brasileira, e nesse processo o papel de Afonso Arinos foi muito importante. Como intelectual de prestígio e político da conservadora UDN, o chanceler deu substância e racionalidade a uma vaga idéia presidencial de expandir as relações internacionais do Brasil.¹²

As principais linhas da nova política externa foram resumidas pelo embaixador Araújo Castro, o último chanceler antes do golpe militar de 1964, na fórmula “três Ds”: desenvolvimento, desarmamento e descolonização.¹³ O desenvolvimento havia muito era um dos te-

mas da diplomacia brasileira. De fato, a luta por uma prosperidade nos moldes ocidentais havia sido a principal *rationale* a guiar a política externa do país. Sua última manifestação importante fora a tentativa de um programa de desenvolvimento conjunto interamericano como a OPA de Kubitschek. As mudanças introduzidas por Afonso Arinos referiam-se aos meios de se alcançar o desenvolvimento mais rapidamente, com uma postura mais agressiva na conquista de mercados externos e na expansão das relações comerciais. Além disso, o Itamarati queria uma diplomacia mais ativa em termos de luta por vantagens comerciais. Junto com outras nações que se queixavam do aviltamento do preço de suas matérias-primas, o Brasil forçou uma reformulação do comércio mundial, como forma de criar uma ordem global mais justa.¹⁴

Depois de décadas de dependência básica dos Estados Unidos como principal mercado para suas matérias-primas, o novo governo procurou restabelecer relações diplomáticas e comerciais com todos os países onde novos mercados fossem capazes de absorver os produtos brasileiros, especialmente no bloco socialista e no Terceiro Mundo. Assim, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a União Soviética em novembro de 1961. Pretendeu também redescobrir suas relações passadas com a África negra, que haviam sido bastante significativas nos tempos coloniais.¹⁵ Em consequência, o Itamarati fez um esforço diplomático para vender uma imagem de nação semidesenvolvida, defendendo os direitos comerciais das novas nações africanas e asiáticas. A política de expandir as relações diplomáticas e comerciais foi julgada mais realista para os interesses nacionais. Qualquer oportunidade de criar novos mercados para os produtos brasileiros tinha de ser aproveitada, independentemente do regime político

do país, de sua localização geográfica ou de seu lugar na hierarquia internacional de riqueza e poder.

Os dois outros pontos principais desta nova postura de política externa – o desarmamento e a descolonização – eram novos na diplomacia brasileira. A posição a favor da descolonização representou uma séria guinada em relação à política anterior de apoio aos interesses europeus, especialmente portugueses e franceses, em seus choques políticos e diplomáticos com os movimentos anticolonialistas. A influência do Itamarati sobre o processo decisório brasileiro na política externa foi poderosa, ligada como estava a um compromisso histórico de apoio aos interesses globais da “mãe-pátria”.¹⁶ As relações culturais, assim como as econômicas, também influíram no modo como o Itamarati apoiou a França na ONU em sua posição contra a independência da Argélia. Em consequência, o Brasil foi percebido pelos novos Estados africanos e asiáticos, assim como pelo bloco socialista, como um membro próximo e leal do bloco ocidental. Para conquistar novos mercados e estabelecer relações comerciais e políticas estreitas com esse grupo de nações, o Brasil teve de abandonar velhas lealdades que não mais eram compatíveis com suas novas metas e ambições.

O desarmamento era o terceiro grande tema da nova política externa. Na verdade, o desarmamento vinha sendo um objetivo clássico das nações fracas, situadas fora dos principais centros de poder e prestígio internacional. O Brasil, ao lado das outras repúblicas latino-americanas, não era uma exceção à regra. Utilizando um discurso de política externa baseado em sua alegada tradição pacífica em negócios exteriores dentro de uma região particularmente pacífica do mundo, o Brasil, junto com seus vizinhos, pretendia construir um mecanismo que permitisse o desarmamento e o controle

de armamentos na região. Entretanto, a intenção era ligar essas medidas regionais às medidas globais de controle de armamentos, de modo a avançar rumo a um “desarmamento geral e completo”.¹⁷ A vinculação entre o controle de armamentos e o desarmamento regional, de um lado, e as medidas globais, de outro, mantinha uma tradição que vinha desde a participação do Brasil na Liga das Nações. Tradicionalmente o Itamarati sempre frisou que cabia às grandes potências do momento conduzir negociações responsáveis e efetivas para o controle de armamentos e o desarmamento.

Na linguagem diplomática da época, o “desarmamento geral e completo” significava o desarmamento tanto convencional como nuclear dos dois blocos liderados pelas superpotências. Isto era parte das reivindicações de que menos recursos fossem gastos com armamentos para que, assim liberados, pudessem ser aplicados em programas de desenvolvimento. Mas a impotência de uma nação como o Brasil nas relações internacionais resultou apenas em reivindicações simbólicas de mais recursos para uso civil. A vinculação desarmamento-desenvolvimento foi usada ao longo da década de 1950 em várias reuniões da ONU sem qualquer resultado concreto. Além disso, o apelo em prol de um “desarmamento geral e completo” estava claramente ligado à rivalidade da guerra fria, e tornava-se um argumento descredenciado devido à sua repetição constante pelo bloco soviético.

A vinculação estabelecida entre gastos com armamento e falta de recursos para o desenvolvimento – uma vinculação que as nações pobres desejavam explorar em todos os debates sobre o desarmamento – tornou-se altamente politizada. Ainda assim, enfatizar essa relação e solicitar recursos era tudo o que o Brasil podia fazer. Daí os esforços que dispendeu para participar mais

efetivamente das negociações para o desarmamento e o controle de armamentos. Essa participação era percebida como uma forma de aumentar a capacidade do país de influir nos resultados e desse modo reforçar seu perfil internacional. No entanto, para ser capaz de influir nos resultados de uma discussão global tão complexa, o Brasil teve de adquirir conhecimento e experiência nessas questões.

Uma política de controle de armamentos e desarmamento

Após insistir por décadas em uma postura ineficaz, o acontecimento que deu novo ímpeto à busca do Brasil de um papel internacional mais preeminente foi sua inclusão no Comitê de Desarmamento das Nações Unidas. O Brasil foi um dos oito novos membros, representantes das nações não-alinhadas, incorporados ao Comitê de Desarmamento das Dez Nações da ONU, que se tornou o Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações da ONU (ENDC).¹⁸ Essa incorporação procurava resolver o impasse em que se encontravam os processos de negociação de um comitê de dez membros igualmente distribuídos entre os blocos ocidental e socialista. E de fato introduziu novas vozes num organismo altamente polarizado e paralisado por discussões e disputas infundáveis.¹⁹

A despeito do impasse que permeava o trabalho do ENDC, especialmente em relação à discussão de um Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares, o Brasil foi para Genebra bem-preparado e com sérias intenções. Seu objetivo era usar o encontro para reforçar sua imagem de responsabilidade em questões internacionais.²⁰ Foram enviados como delegados diplomatas importantes e figuras públicas respeitadas.²¹

Ao lado das outras sete nações não-alinhadas, o Brasil mediou um compromisso entre os dois blocos. A questão mais relevante então discutida foi a de como controlar, e possivelmente proibir, testes nucleares na atmosfera.²² O argumento apresentado pelas oito nações para romper o impasse das negociações foi a possibilidade de se formar um corpo independente de cientistas para monitorar os testes. Este seria um passo importante no processo de construção de confiança entre os dois blocos até ali irreconciliáveis. Os argumentos técnicos usados contra a poluição da atmosfera e os argumentos econômicos usados contra a alimentação da corrida armamentista por meio de novos testes estavam intrinsecamente ligados ao argumento em favor da liberação de recursos para o desenvolvimento.

A amenização do clima político internacional era vista como outro efeito colateral desejável de um Tratado de Proibição de Testes Nucleares. Esse elemento de *detente*, prosseguiam seus defensores, poderia permitir uma cruzada conjunta contra a pobreza e o subdesenvolvimento. No ENDC, a questão do desarmamento era percebida pelas nações não-alinhadas como vinculada à questão do desenvolvimento. Como países situados na periferia dos principais conflitos em torno do poder e do prestígio mundiais, as oito nações combinavam aspectos técnicos, morais e econômicos, usando a tribuna da ONU como um instrumento para alertar a opinião pública mundial para seu drama nacional.

O papel do Brasil no ENDC foi utilizado dentro do país como um exemplo de seu novo *status* internacional. Foi descrito como uma vitória da sua diplomacia e um sinal do seu prestígio internacional.²³ Mais importante, talvez, tenha sido o fato de que os delegados brasileiros, assim como os mexicanos (o México era o outro membro latino-americano do

ENDC), descobriram o apelo da questão do desarmamento para os públicos interno e regional. Esta era uma questão que podia ser galvanizada por problemas como a pobreza e a injustiça, o que colocaria esses problemas no centro da agenda nacional e internacional. Nesse sentido, a relação entre desarmamento e desenvolvimento pode muito bem ser entendida como um antecedente das discussões subseqüentes sobre uma nova ordem econômica internacional.

Paralelamente aos esforços para vincular desarmamento e desenvolvimento, os debates sobre medidas de controle de armamento incluíam a criação de Zonas Livres de Armas Nucleares (NWFZ) como uma forma de aumentar a segurança nacional, regional ou global. Em consequência dos testes nucleares franceses no deserto do Saara no início dos anos 60, as nações africanas levaram o assunto à atenção da Assembléia Geral da ONU em 1961. Protestando contra o uso do território africano pela França para um teste nuclear, de conseqüências desconhecidas para a população do norte da África, elas também levaram a questão ao ENDC. Com o apoio da maioria do mundo subdesenvolvido, a idéia de tornar todo o continente africano uma NWFZ foi aprovada.²⁴

Na verdade, a noção de uma NWFZ já tinha um precedente bem-sucedido: o Tratado da Antártida de 1959 que, entre outras disposições, proibia o uso do solo do continente antártico para o fabrico, depósito, teste ou transporte de qualquer tipo de material nuclear, e principalmente de armas nucleares. Por ser despovoada e inóspita, a Antártida era certamente uma região mais fácil de inspirar uma política comum de proibição de testes nucleares do que um continente complexo como a África. Além disso, o Tratado da Antártida foi elaborado a partir de motivações científicas. Era um acordo entre nações interessadas na

preservação de seus vastos e inexplorados recursos. Por isso mesmo, não poderia ser tomado como modelo para qualquer outra NWFZ no mundo habitado.²⁵ A resistência das potências nucleares à idéia de uma NWFZ africana, assim como a um Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares, ensinou à delegação brasileira as complexidades das negociações para o desarmamento e o controle de armamentos.²⁶

Apartir de uma original sugestão brasileira, o subcomitê do ENDC responsável pelo estudo e a negociação da questão dos testes nucleares subterrâneos concordou em aceitar um tratado de proibição parcial. O subcomitê, integrado pelos Estados Unidos, a União Soviética e o Reino Unido, estava num impasse sobre como impor uma proibição total dos testes. Em março de 1962 o Brasil ofereceu a idéia, reforçada em julho e agosto, de que se poderia fazer um tratado parcial de proibição dos testes nucleares na atmosfera, adiando-se a tarefa mais complexa de elaborar um tratado de proibição total. Em agosto, três delegados do subcomitê acharam a idéia conveniente, o que levou ao início das negociações em Moscou e, após algum tempo, à conclusão do Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares na Atmosfera, no Espaço e debaixo d'Água.²⁷

A sugestão brasileira coadunava-se com o papel mediador desempenhado pelas oito nações não-alinhadas. Foi vista como uma medida parcial destinada a trazer confiança para nações incapazes de concordar com uma proibição total dos testes. Mas, como deixava entrever o discurso de Araújo Castro na Assembleia Geral em 1963, o Brasil, assim como os outros sete membros não-alinhados, ficou desapontado com o ritmo das negociações. Araújo Castro criticou as táticas empregadas pelas três nações. Ao transferir para Moscou a fase final da negociação sobre o Tratado de Proibição

Parcial de Testes Nucleares, os "três grandes" impediram maior participação dos outros membros. O chanceler brasileiro também lamentou que a conclusão de um tratado fosse algo tão pequeno após tantos anos de negociações para o desarmamento, em suas palavras "o assunto mais importante para a comunidade mundial".²⁸

Afora as questões programáticas descritas como os "três Ds", a questão que dominou as relações interamericanas, devido à complexidade e à gravidade dos problemas envolvidos, foi a resposta ao desafio levantado pela Revolução Cubana. Aqui, as novas linhas de pensamento do Itamarati e as prioridades da política externa também puderam ser testadas. No âmago da questão cubana estava o problema da relação com a comunidade das nações americanas e, especialmente, da relação com os Estados Unidos.

A política em relação à Cuba revolucionária

A Revolução Cubana teve um impacto tremendo sobre as relações interamericanas.²⁹ Ela foi diferente das tentativas anteriores de mudar a maneira tradicional de as nações latino-americanas se relacionarem com Washington. As tentativas reformistas de mudar a estrutura oligárquica haviam esbarrado, no tempo da guerra fria, na reação militar de Washington, como foi o caso da Guatemala em 1954. Ao contrário, a liderança revolucionária cubana foi capaz de sobreviver ao isolamento diplomático e econômico imposto por Washington. Ela também sobreviveu a uma tentativa abortada de depor o governo revolucionário, no episódio da Baía dos Porcos, em abril de 1961, quando cerca de 1.400 cubanos exilados, treinados e armados pelos Es-

tados Unidos, tentaram desembarcar em Playa Giron.³⁰

A novidade da revolução residia no desafio à indisputada supremacia americana nos negócios do continente, reforçada nos anos da guerra fria, e no apelo de sua mensagem revolucionária para as massas empobrecidas em toda a América Latina. No início dos anos 60 o caso cubano tornou-se a mais importante questão política e diplomática no hemisfério.³¹ Atraiu também a atenção de políticos e intelectuais de todas as filiações. Como consequência da polarização política, colocou-se a questão fundamental de qual seria a melhor política a ser adotada pela "família americana de nações" em relação ao governo revolucionário. Deveria ser uma política articulada para expulsar Havana do sistema interamericano? Seria o regime de Havana incompatível com o sistema interamericano?

A resposta a essas questões refletia uma profunda divisão dentro do sistema interamericano. O apelo romântico e popular da revolução junto aos sindicatos, estudantes, partidos de esquerda e associações de classe média significava que eles endossavam entusiasticamente a mensagem revolucionária. Grupos conservadores e liberais, especialmente as associações empresariais, a Igreja católica e a imprensa liberal e conservadora colocavam-se apaixonadamente contra. Grande parte da classe média, inicialmente simpática à natureza romântica da revolução e a seus princípios igualitários, voltou-se decididamente contra ela após o alinhamento aberto de Fidel Castro à União Soviética.

Em termos de países, as pequenas e instáveis repúblicas da América Central foram as que mais vociferaram contra a revolução, chegando a pedir uma intervenção militar para depor Castro. Por razões tanto geográficas como políticas, essas repúblicas da América Central sen-

tiram-se seriamente ameaçadas pelo exemplo cubano de uma doutrina insurrecional que alcançara êxito.

Por outro lado, as repúblicas mais estáveis e economicamente fortes, como Argentina, Brasil e México, de início tiveram uma postura mais moderada diante do apelo revolucionário, confiando na sobrevivência de seus sistemas políticos mais sólidos. Em termos de relações interamericanas, a questão mais relevante em pauta era a possibilidade de coexistência entre duas ideologias sociais e políticas diversas dentro dos mesmos limites de organização hemisférica. A não-intervenção nos problemas internos das repúblicas estava prevista na Carta da OEA, embora fosse uma realidade relativamente nova nas relações interamericanas, influenciada pela "política de boa vizinhança" de Roosevelt. A flexibilidade da Carta da OEA para lidar com esse tipo de situação política foi seriamente testada pelo desafio lançado por Havana aos princípios da democracia representativa ao se declarar um país comunista.

A aceitação de um aliado soviético declarado no sistema político-militar, contradizendo os chamados padrões estabelecidos de evolução histórica nas Américas, era uma questão muito complexa. No imediato pós-guerra, a construção do sistema de segurança interamericano, através do Pacto do Rio de 1947 e da Carta da Organização dos Estados Americanos em 1948, se fez sobre a promessa de garantia a governos pluralistas, representativos e livremente eleitos. O problema era que a exigência de que se respeitassem regimes representativos foi incluída como um compromisso moral, como uma intenção de defender os valores ocidentais e de avançar rumo ao que se considerava ser a maturidade política. Não havia mecanismos de imposição ou de sanção. A imposição, aliás, contradiria o princípio legal e político de

não-interferência nos assuntos internos dos Estados membros.³²

Embora o sistema interamericano incluísse artigos que defendiam a soberania absoluta e proibiam a intervenção nos assuntos internos de outras nações, uma instabilidade política endêmica e intervenções militares externas eram traços característicos de muitas repúblicas da América Central e do Caribe. A preservação de instituições democráticas liberais sempre foi uma questão política de grande importância no hemisfério. No contexto da guerra fria, a reivindicação de que fossem respeitados os governos representativos foi usada como defesa de qualquer ordem social que fosse nominalmente liberal, ou seja, pró-Occidente. Em nome da defesa contra a insurreição e as ideologias de inspiração externa, governos autoritários e repressivos chegaram ao poder e foram aceitos pelo sistema interamericano como exceções temporárias, necessárias à luta contra um inimigo resiliente e destrutivo, a saber, o comunismo internacional.

De fato, a Resolução de Caracas de 1954 condenou o comunismo como incompatível com o sistema interamericano.³³ O sucesso da Revolução Cubana e a transformação de uma doutrina insurgente em uma ideologia oficial com apoio soviético declarado significaram que a coexistência de Havana dentro do sistema interamericano tornava-se problemática. As várias explicações para a aliança de Cuba com Moscou são demasiado complexas para serem tratadas aqui em detalhe.³⁴ Entretanto, as explicações que combinam interesses, percepções e atitudes relativas à segurança nacional tanto em Havana como em Washington parecem estar mais próximas da realidade do que aquelas que levam em consideração apenas um fator. Uma complicada série de ações e reações, na qual a apropriação feita por Havana de propriedades americanas, o

bloqueio comercial de Washington e o fracasso da tentativa da Baía dos Porcos são os fatos mais importantes, levou com o tempo a um ponto de irremediável ruptura.

Desde o começo do conflito cubano-americano, o Brasil tentou servir de mediador.³⁵ A política externa de Juscelino Kubitschek pretendeu manter Cuba dentro da “família americana de nações”, procurando evitar conflitos entre os membros do hemisfério ocidental. Na tradição do Itamarati, uma solução legal e capaz de evitar conflitos sempre foi considerada o melhor caminho para resolver choques de interesses. Preservar a integridade territorial de Cuba e manter abertos possíveis canais de comunicação entre os contendores eram os principais objetivos dessa mediação.

A política externa independente pretendeu continuar e talvez até ampliar a política anterior. Entre suas principais metas, enfatizadas em várias ocasiões por altas autoridades do governo, figurava o respeito à autodeterminação. Brasília também acreditava que estava no direito de cada membro do sistema interamericano escolher seu próprio sistema econômico e político. Por isso o esforço do Brasil para servir de mediador entre Havana e Washington, iniciado assim que estes entraram em choque, pouco depois da revolução, encontrou no governo Jânio Quadros um defensor ainda mais empenhado do direito de Cuba definir sua própria agenda política, econômica e social, sem risco de ser excluída do sistema interamericano.³⁶

O que parecia ser um conflito em torno da expropriação de propriedades americanas ou dos níveis tradicionais de influência política acabou por tornar-se um conflito mais profundo, de dimensões globais. Com a aliança gradual de Cuba e Moscou – que aliás requereu uma grande mudança nas concepções de

Moscou sobre a revolução em países subdesenvolvidos —, uma questão interamericana transformou-se num confronto Leste-Oeste. O rompimento de relações diplomáticas de Washington com Havana, em janeiro de 1961, também contribuiu para que o conflito fosse internacionalizado e misturado à diplomacia da guerra fria.

O Itamarati entendeu a tentativa americana de depor Fidel Castro, na invasão da Baía dos Porcos, como um sinal de que Washington estava prestes a renovar seu padrão anterior de intervenção nos assuntos internos da América Latina.³⁷ A partir daí os esforços do Brasil para servir de mediador, utilizando o aparato legal do sistema interamericano, visaram a impedir os Estados Unidos de pôr em prática sua intenção de expulsar Cuba do sistema. Na visão do Itamarati, a expulsão significaria o isolamento regional de Havana e conseqüentemente o aprofundamento de sua aliança com o Kremlin.

Esse tipo de visão provocou críticas vociferantes dentro do Brasil, oriundas de setores que defendiam a postura de Washington diante de Cuba. No Congresso Nacional, as críticas eram emitidas pelos grupos conservadores e de centro, unidos contra qualquer apoio a Havana. Eles apontavam a aliança com Washington como a tradição fundamental da política externa brasileira. A política externa independente era um dos principais alvos da oposição num meio político polarizado.

A inesperada renúncia de Jânio Quadros, após apenas seis meses de governo, criou uma crise constitucional. Uma coalizão de forças civis e militares foi formada para impedir o vice-presidente eleito, João Goulart, de tomar posse. A principal acusação contra o novo presidente Goulart era de que sua atividade progressista tinha sido muito próxima dos sindicatos de trabalhadores e da esquer-

da. Chegou-se afinal a uma solução temporária, que consistiu em transformar o sistema político, de presidencial, em parlamentar. Com isso o presidente perdeu poderes constitucionais e foi forçado a dividir funções executivas com o Congresso. Foi nomeado primeiro-ministro Tancredo Neves, respeitado político moderado que formou um gabinete de coalizão. Tancredo nomeou um político influente, intelectual de esquerda moderada, para o Ministério das Relações Exteriores. O novo chanceler, San Tiago Dantas, manteve aquela o que vinha sendo a posição do Itamarati desde o governo Jânio Quadros, desafiando a legitimidade da tentativa de expulsar Cuba da Organização dos Estados Americanos e organismos afins.

O *locus* da busca de uma série adequada de medidas a serem tomadas contra Cuba através da ação coordenada das repúblicas americanas foi uma reunião de chanceleres americanos realizada em Punta del Este, no Uruguai, em 1962.³⁸ O Brasil levou para Punta del Este sua política favorável à autodeterminação. Dando prosseguimento à posição de Afonso Arinos, San Tiago Dantas foi para o encontro preparado para resistir a qualquer esforço coordenado para expulsar Cuba do sistema americano. Com o apoio de várias outras nações — Argentina, Chile, Bolívia, México, Uruguai e Equador —, o Brasil declarou que uma reunião de consulta não tinha poderes para resolver conflitos daquela proporção. San Tiago Dantas lutou em vão contra a expulsão de Cuba e, derrotado, absteve-se da votação final.³⁹

De volta ao Brasil, sob o fogo das críticas, San Tiago Dantas fez um discurso na televisão explicando sua posição. Usando uma argumentação legal contra a expulsão de Cuba, salientou a importância de se manter relações abertas com Havana. Sublinhando o argumento de

que Cuba estava se alinhando à União Soviética porque não havia outra alternativa, defendeu a política do Itamarati como a que oferecia uma alternativa possível. Além disso, em uma discussão acalorada no Congresso, repetiu o mesmo argumento, enfatizando que as políticas do Itamarati eram as melhores tanto em termos legais como políticos.⁴⁰

Embora o argumento de Dantas fosse bem-fundado, o sistema interamericano tinha tido várias experiências anteriores à reunião de consulta de Punta del Este. Reuniões para discutir como lidar com ameaças daquilo que era percebido como “tentativas totalitárias no hemisfério” ocorreram em Bogotá (1948), Washington (1951), Caracas (1954), Santiago (1959) e San José (1960). Esses encontros produziram declarações explícitas contra a rejeição deliberada de regimes representativos na América Latina por parte de qualquer membro do sistema interamericano. Assim, a convocação da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americanas em Punta del Este, em janeiro de 1962, de acordo com as nações que a defendiam, tinha precedentes históricos. E a razão alegada para o encontro era o alinhamento explícito de Cuba a Moscou e sua identificação formal, no discurso de Fidel Castro de dezembro de 1961, como um regime marxista-leninista.⁴¹

A posição brasileira sobre a validade de um encontro daquele tipo para discutir uma posição conjunta diante da opção comunista de Fidel Castro era diferente. O Brasil esteve representado em todos os encontros prévios mencionados, nos quais se discutiu o caráter obrigatório do regime representativo para qualquer membro do sistema interamericano. Mas Brasília usou em Punta del Este o argumento de que a Carta da OEA não tinha um mecanismo judicial para expulsar um membro. Tampouco uma reunião de chanceleres

tinha o poder de sancionar uma ação de tal forma extrema. A *rationale* de San Tiago Dantas era a ausência de qualquer precedente para a aplicação da Carta de Bogotá ou do Pacto do Rio a questões de política interna. Seu argumento baseava-se na existência do artigo 15 da Carta da OEA, que proibia explicitamente a interferência em assuntos internos de qualquer Estado membro por outros membros dos organismos regionais.

De fato, este último ponto já havia sido discutido em encontros anteriores, com referência à ocorrência de vários golpes militares na região. Na verdade, os próprios governos militares não eram exatamente grandes respeitadores de instituições representativas, e parecia uma ironia apresentar este argumento em defesa da expulsão de Cuba. O Itamarati estava bastante consciente dessa situação, e decidiu defender o governo representativo como uma regra geral para o hemisfério. Assim, San Tiago Dantas explicou a natureza do regime cubano usando esse mesmo argumento. Já que os regimes militares autoritários da região eram vistos como portadores de soluções provisórias para problemas internos, o regime cubano, argüía ele, poderia da mesma maneira ser reformado para se adequar a instituições representativas. Na visão do Brasil, excluir uma nação do sistema interamericano por qualquer que fosse a razão significaria abrir um perigoso precedente. Significaria também, inevitavelmente, facilitar o caminho para um alinhamento mais estreito entre Havana e Moscou.

Esta era a essência da mensagem que San Tiago Dantas transmitiu aos embaixadores das repúblicas americanas em Brasília poucos dias antes da reunião de Punta del Este.⁴² O objetivo do encontro com os embaixadores foi dar-lhes tempo antes do início da reunião de consulta. O encontro era visto como um meio de

obter apoio para a difícil tarefa de persuadir alguns governos a negarem-se a apoiar a política de Washington. Por trás da política do Itamarati havia o receio de que Washington estivesse restaurando sua velha postura intervencionista e tentando introduzir na região o confronto da guerra fria.

Mas além dos argumentos legais em defesa da autodeterminação, havia também uma dimensão política no papel do Itamarati. A busca de um papel mediador durante o conflito podia também ser entendida como um meio de defender a nova política externa independente em relação às repúblicas de língua espanhola. Desde o advento do governo Kubitschek, o Itamarati procurava um meio diplomático de aumentar seu prestígio no hemisfério. Em Havana, o embaixador brasileiro Vasco Leitão da Cunha, perseguindo esse objetivo, mantinha estreitas relações pessoais com as lideranças cubanas.⁴³

O Brasil pretendia desempenhar o papel de mediador para aumentar sua influência e prestígio na América espanhola. Procurar se dissociar de Washington era uma maneira de ser percebido como uma nação mais independente e segura. Depois de resolver seu problema diplomático com Havana, ligado ao *status* dos refugiados políticos que procuravam asilo na embaixada brasileira, Brasília prometeu apoio econômico a Cuba. Isto iria contrabalançar o tradicional papel dos Estados Unidos como principal parceiro econômico de Cuba e ao mesmo tempo oferecer a Havana uma alternativa à aliança com o bloco soviético.

No entanto, o principal problema da intenção de Brasília de oferecer ajuda econômica a Cuba era a incapacidade de sua economia de transformar essas intenções em fatos. Com uma economia mais competitiva do que complementar à cubana, o Brasil não apresentava nem

poderio industrial, nem incentivos ao comércio, nem capacidade financeira para substituir Washington. O desejo de ajudar Havana financeiramente, e de impedir Cuba de buscar ajuda política e econômica em outros lugares, tornou-se uma peça de retórica. Na verdade, Brasília, assim como as outras repúblicas latino-americanas, estava ansiosa por colaborar com Washington em um novo programa de assistência financeira e econômica, na linha do há muito demandado e desejado "Plano Marshall Latino-Americano". Portanto, Brasília não pôde substituir os Estados Unidos como principal parceiro econômico de Cuba no continente.

O lançamento do programa conhecido como Aliança para o Progresso foi de fato o resultado de uma crise na tradicional posição americana em relação ao hemisfério. O objetivo de construir um sistema de defesa coletiva – que era a intenção dos EUA – começou a entrar em choque com as prioridades da América Latina, devido a questões econômicas. Embora fosse verdade que desde o governo Eisenhower Washington havia começado a mudar sua postura diante das reivindicações do hemisfério – como por exemplo em 1958, quando concordou com a formação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, procurando organizar o financiamento público para as nações latino-americanas –, uma série nova e coerente de políticas ainda não havia sido desenvolvida.

Entretanto, como a questão cubana entrou na campanha presidencial de 1960, a vinculação entre economia e segurança nas relações interamericanas também penetrou na agenda política. Ao ser eleito, Kennedy usou o argumento da segurança nacional para obter apoio para o programa da Aliança para o Progresso no Congresso. Com os acontecimentos do final dos anos 50 ainda frescos na memória do público americano, espe-

cialmente os conflitos em torno das políticas em relação à Cuba, os aspectos econômicos e de segurança da política dos Estados Unidos para a América Latina adquiriram uma nova dimensão, mais urgente.⁴⁴ A partir de então Washington usou sua força econômica para reunir apoio político por toda a América Latina. O lançamento da Aliança para o Progresso, mencionada no discurso de Kennedy em março de 1961, e caracterizada como um programa conjunto interamericano em Punta del Este em agosto do mesmo ano, foi o resultado de uma combinação entre as diplomacias econômica e de segurança. A Revolução Cubana, culminando no rompimento de relações diplomáticas com os Estados Unidos, demonstrou que a passividade de Washington em relação à região estava saindo pela culatra.

Do ponto de vista latino-americano, a Aliança para o Progresso era o longamente esperado programa de luta contra a pobreza, solicitado desde a Conferência de Chapultepec sobre a Guerra e a Paz de 1945. Mas as relações interamericanas haviam mudado desde então, quando o prestígio e a incontestável supremacia de Washington na região estavam no seu ápice. Aos olhos de algumas elites latino-americanas – especialmente aquelas conhecidas na época como esquerda progressista ou democrática –, o papel de Washington no hemisfério se havia revelado decepcionante. A reivindicação de uma ajuda qualitativamente diferente do investimento privado assumiu outra dimensão após a Revolução Cubana.

Desde o início das discussões sobre o lançamento do programa, Cuba foi estigmatizada pelo grupo da “força tarefa” de Kennedy. Tratava-se de um grupo de assessores próximos e de brilhantes economistas latino-americanos que trabalhavam na Comissão Econômica para a América Latina da ONU, a CEPAL.

Adlai Stevenson, o respeitado representante de Kennedy na ONU, visitou algumas capitais latino-americanas para conferir como estava sendo vista a Aliança e ao mesmo tempo para fomentar o isolamento político e econômico de Cuba. O Brasil, que se considerava o autêntico dono da idéia da Aliança, através da OPA lançada em 1959, tornou-se um participante ativo do programa.⁴⁵

Ainda assim, a história subsequente da Aliança para o Progresso mostrou que ela não poderia sobreviver ao assassinato do presidente Kennedy. A primeira fase da Aliança, lançada por Kennedy, teve uma ênfase reformista, aceitando mesmo a necessidade de uma reforma estrutural contra o poder oligárquico na América Latina. Essa fase do programa não foi completamente apoiada pelo empresariado americano. Uma segunda fase – durante o governo Johnson – evoluiu até a Aliança assumir uma posição bastante semelhante à postura tradicional em relação às questões interamericanas, ou seja, uma postura de orientação anticomunista e empresarial.⁴⁶

Quando o programa foi lançado, na reunião de Punta del Este, o representante cubano, Ernesto Che Guevara, pronunciou um discurso explicando por que Cuba não podia concordar em se tornar membro da Aliança para o Progresso.⁴⁷ Nesse discurso, ele louvava a natureza reformista do programa e exatamente por essa razão previa o seu fracasso. Além do mais, ele reforçava o processo de auto-exclusão de Cuba do programa com uma violenta crítica contra todos os países do hemisfério que não estavam seguindo o verdadeiro – com o que queria dizer soviético – modelo de desenvolvimento. O isolamento auto-imposto de Cuba avançou mais um passo quando Havana se proclamou uma nação marxista-leninista, em dezembro de 1961. Com sua integração subsequente ao bloco soviético, e o estabeleci-

mento de laços políticos e militares mais estreitos com o Kremlin, esse processo culminou em uma das mais sérias crises da guerra fria, que foi a crise dos mísseis de outubro de 1962.

As questões cubana e do desarmamento foram unificadas na proposta brasileira à ONU de estender o plano de uma NWFZ africana à América Latina. Mesmo que o Brasil não tenha sido capaz de influir na decisão de expulsar Cuba do sistema interamericano, ou de contrabalançar o poderio econômico e político de Washington no hemisfério, ou de exercer qualquer papel ativo durante a crise dos mísseis,⁴⁸ essas tentativas marcaram uma mudança na natureza da política externa brasileira. Elas representaram um esforço para romper com o isolamento econômico e político do Brasil entre seus vizinhos da América espanhola e com seu tradicional alinhamento a Washington. Da proposta de Kubitschek de um amplo programa econômico até a intenção do Itamarati de criar laços mais estreitos com o Terceiro Mundo, especialmente com seus parceiros latino-americanos, a política externa independente mostrou ser um conjunto de políticas que lançaram novas bases para as relações exteriores do Brasil. Várias questões levantadas pela primeira vez nesse período tornaram-se a partir de então objeto de preocupação permanente da diplomacia brasileira.⁴⁹

Notas

1. Ver E. Bradford Burns, *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian American relations* (New York, Columbia University Press, 1966). Sobre a importância de Rio Branco no desenho das relações exteriores do Brasil no século XX, ver E. Bradford Burns, "A bibliography essay on the Barão do Rio Branco and his ministry", *Revista*

Interamericana de Bibliografia, vol.14, n^o 4, out-dez 1964, p. 406-414.

2. Ver Stephen G. Rabe, "The elusive conference: United States economic relations with Latin America, 1945-1952", *Diplomatic History*, vol. 2, n^o 3, verão de 1978, p. 279-294.

3. Uma defesa das motivações da Operação Pan-Americana pode ser encontrada em José Honório Rodrigues, "The foundations of Brazil's foreign policy", *International Affairs*, vol.38, n^o 3, jul 1962, p. 324-328. A análise mais completa está em Licurgo Costa, *Uma nova política para as Américas: doutrina Kubitschek e OPA* (São Paulo, Martins, 1960).

4. Sobre a erosão gradual do estreito relacionamento Brasil-Estados Unidos a partir do ápice estabelecido durante a Segunda Guerra, ver Stanley Hilton, "The US, Brazil and the cold war, 1945-60: end of a special relationship", *Journal of American History*, 68, dez 1981, p. 599-624. Sobre a tentativa de Kubitschek de implementar uma política para o Terceiro Mundo, ver Paul Manor, "Le Tiers-Monde dans la politique extérieure du gouvernement Kubitschek, 1959-1961", *Relations Internationales*, n^o 23, out 1990, p.289-312.

5. Sobre a Aliança para o Progresso, ver Stephanie Griffith Jones, "The Alliance for Progress: an attempt at interpretation", *Development and Change*, jul 1979, p.423-442, e Jerome Levinson e Juan de Onís, *The alliance that lost its way: a critical report on the Alliance for Progress* (Chicago, Quadrangle, 1970). Uma tentativa recente de avaliar a Aliança para o Progresso, congregando vários participantes do projeto, está em L. Ronald Scheman (org.), *Alliance for Progress: a retrospective* (New York, Praeger, 1989).

6. Esta foi a posição de José Honório Rodrigues no artigo citado.

7. Um bom resumo das posições multilaterais do Brasil nos organismos multilaterais está em Antônio Augusto Cançado Trindade, "Posições do Brasil no plano multilateral", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n^o 52, jan 1981, p. 147-217.

8. Chegou-se ao ponto de intelectuais e figuras públicas fundarem uma efêmera

revista semi-acadêmica chamada *Política Externa Independente*.

9. Uma análise interessante, que coloca a política externa independente em um contexto histórico mais amplo, está em E. Bradford Burns, "Tradition and variation in Brazilian foreign policy", *Journal of Interamerican Studies*, vol. 9, abr 1967, p. 195-212.

10. Filho de família importante tanto do ponto de vista político como intelectual, Afonso Arinos, embora não fosse diplomata de carreira, tinha experiência de relações exteriores por ter trabalhado com seu pai, Afrânio de Melo Franco, antigo representante brasileiro na Liga das Nações, responsável, aliás, pela execução da decisão do Brasil de se retirar da Liga em 1926. Ver E. Bradford Burns, "As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República", em Boris Fausto (org.), *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano*, t.3, vol.2 (São Paulo, Difel, 1977), p. 375-400.

11. Uma das mais completas análises até hoje realizadas sobre a política externa independente é a de Keith Larry Storrs em *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: background, tenets, linkage to domestic politics and aftermath* (Cornell University, Latin American Studies Program, Dissertation Series n° 44, jan 1973). Em seu trabalho, utilizando o conceito de *linkage* de James Rosenau, Storrs analisa a política externa do período como o resultado da rigidez do sistema político brasileiro. Nesse sistema, a política externa ter-se-ia tornado a única área em que era possível tentar uma postura reformista. Mesmo não concordando inteiramente com os fundamentos teóricos de Storrs, é fundamental ter em mente as complexidades da política interna brasileira ao se analisar os limites de sua política externa. Uma descrição breve e útil está em Victor Vallis, "Brazil's experiment with an independent foreign policy", em Yale H. Ferguson (org.), *Contemporary Interamerican relations* (New York, Prentice-Hall, 1972).

12. Ainda assim Jânio pretendeu mostrar que ele próprio havia sido o principal inspirador da nova política. Sua defesa da *rationale* subjacente à política externa in-

dependente está em Jânio Quadros, "Brazil's new foreign policy", *Foreign Affairs*, vol.40, n° 1, out 1961, p. 19-27, artigo na verdade redigido pelos jornalistas Carlos Castelo Branco e Otto Lara Resende.

13. Ver J.A. de Araújo Castro, "Desarmamento, descolonização e desenvolvimento", em Araújo Castro, org. de Rodrigo Amado (Brasília, Editora da UnB, 1982). Ver também Storrs, op.cit., p. 278.

14. Para a crítica brasileira a uma ordem econômica internacional injusta, ver o discurso pronunciado por Araújo Castro em agosto de 1963: "O novo chanceler ressalta a participação do país no sistema interamericano", *O Estado de S.Paulo*, 24 de agosto de 1963. Para uma defesa da política externa independente nesses termos, ver José Honório Rodrigues, *Interesse nacional e política externa* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966), especialmente p. 186-193.

15. José Honório Rodrigues escreveu extensamente sobre as relações coloniais do Brasil com a África negra como uma tradição a ser cultivada nos tempos modernos. Ver, do autor, *Brasil e África: outro horizonte* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1961).

16. Ver Letícia Pinheiro, "Brasil, Portugal e descolonização africana", *Contexto Internacional*, n°9, jan-jun 1989, p.91-112.

17. Um bom resumo dos esforços feitos por várias nações latino-americanas no final da década de 1950 e início dos anos 60 para estabelecer um controle de armamentos regional está em Hugh B. Stinson e James D. Cochrane, "The movement for regional arms control in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 13, jan 1971, p. 1-17. Os autores descrevem a proposta da Costa Rica em 1957 de reduzir os gastos militares na região, a proposta do Chile em 1959 de suspender a compra de armas ofensivas e a declaração liderada pelo Brasil em 1963 em favor do estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina. Para uma análise mais recente, ver Maria Eliana Castillo R., *Control de armamentos: el caso latinoamericano* (Santiago, Flacso, Contribuciones n° 31, 1985).

18. Os oito novos membros eram Brasil, Burma, Etiópia, Índia, México, Nigéria, Suécia e a República Árabe Unida.

19. Relatos interessantes dos trabalhos do ENDC por dois de seus antigos membros estão em Alva Myrdal, *The game of disarmament: how the United States and Russia run the arms race* (New York, Pantheon Books, 1982) e Afonso Arinos de Melo Franco, *Planalto* (Rio de Janeiro, José Olympio, 1968).

20. "Há pelo menos uma década o Brasil tem estado na dianteira dos esforços para estabelecer a limitação das armas nucleares. É impossível, por exemplo, estudar a história e as deliberações da Conferência de Desarmamento das Dezoito Nações, patrocinada pela ONU, da Comissão de Desnuclearização da América Latina e da Conferência dos Estados Não-Nucleares de 1968 sem levar em conta a competência e a diplomacia assertiva do Brasil nessas questões." H. Jon Rozenbaum e Glenn M. Cooper, "Brazil and the Nuclear Non-Proliferation Treaty", *International Affairs*, vol. 46, nº 1, jan 1970, p. 74.

21. Como, por exemplo, Afonso Arinos de Melo Franco e San Tiago Dantas, político e jurista de prestígio e futuro ministro das Relações Exteriores.

22. O trabalho mais completo sobre o Tratado é o de Glenn T. Seaborg, *Kennedy, Khrushchev, and the Test Ban* (Berkeley, University of California Press, 1981).

23. Um dos discursos da delegação ao ENDC, que causou considerável impacto na época, foi o pronunciado por San Tiago Dantas em março de 1962. O texto foi incluído em seu livro *Política externa independente* (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962).

24. A República Árabe Unida, por exemplo, foi uma defensora pertinaz da proposta de Gana ao ENDC de uma NWFZ africana. Ver Myrdal, op.cit., p. 202.

25. O artigo V do Tratado da Antártida diz o seguinte: "1. Devem ser proibidas explosões nucleares na Antártida, bem como o depósito de lixo radioativo." Em *Arms control and disarmament agreements: texts and histories of negotiations* (Washington D.C.,

United States Arms Control and Disarmament Agency, 1982 ed.), p. 23.

26. Como observou Alva Myrdal: "Um forte grupo de nações africanas foi o primeiro a dar a conhecer às Nações Unidas seus planos de tornar toda a África uma Zona Livre de Armas Nucleares. Esse plano recebeu a aprovação de toda a comunidade mundial. Isso aconteceu em 1961, ano em que a França havia explodido um artefato nuclear no Saara e em que o Plano Uden foi apresentado à Assembléia Geral. Desde então tem figurado nos anais da ONU um plano para fazer da África uma Zona Livre de Armas Nucleares. É o caso de perguntar por que, desde então, tem-se feito tão poucos progressos." Myrdal, op.cit., p. 202.

27. Ver United States Arms Control and Disarmament Agency, op.cit., p.34-47. Como observou Glenn Seaborg: "Se tudo o que atrapalhava o caminho de um tratado de proibição de testes mais abrangente era a verificação, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, João Augusto de Araújo Castro, tinha uma sugestão. Ele propôs à Assembléia Geral uma abordagem gradual, começando pela proibição dos testes subterrâneos já verificáveis por meios técnicos nacionais (monitoramento sísmico, reconhecimento por satélite, e outros meios de obter informação sem uma inspeção *in loco*). O patamar seria então progressivamente reduzido, na medida em que ocorressem progressos nas técnicas de verificação." Ver Glenn T. Seaborg e Benjamin S. Loeb, *Stemming the tide: arms control in the Johnson years* (Lexington, Lexington Books, 1987), p. 213.

28. Ver Araújo Castro, op.cit., p. 28-32.

29. Uma avaliação de época encontra-se em Boris Goldemberg, *The Cuban Revolution and Latin America* (New York, Frederick A. Praeger, 1965).

30. A melhor análise feita até hoje sobre a relação entre Washington e Havana em seguida à revolução é a de Richard E. Welch, Jr., *Response to revolution: the United States and the Cuban revolution, 1959-1967* (Chapel Hill, University of South Carolina Press, 1985).

31. Ver Joseph S. Tulchin, "The United States and Latin America in the 1960's",

Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, n^o 1, spring 1988, p. 1-36, e Alan H. Luxenberg, "Did Eisenhower push Castro into the arms of the Soviets?", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, n^o 1, spring 1988, p. 37-71.

32. Uma análise das ambigüidades da postura de Washington em relação aos princípios da Organização dos Estados Americanos pode ser encontrada em Jerome Slater, *The OAS and the United States foreign policy* (Columbus, Ohio University Press, 1967).

33. Ver John-Lloyd Mechann, *The United States and Interamerican security, 1889-1960* (Austin, University of Texas Press, 1961).

34. Ver Jacques Levesque, *L'URSS et la Révolution Cubaine* (Montréal, Presses de La Fondation de Science Politique et Presses de Université de Montréal, 1977) e Luxenberg, art.cit.

35. Um relato do papel mediador do Brasil pode ser encontrado em H. Jon Rozenbaum, "Brazil's foreign policy and Cuba", *Interamerican Economic Affairs*, vol. 23, n^o 23, winter 1969, p. 25-45. Ver também Storrs, op.cit.

36. Como observou Jânio Quadros: "Ao defendermos com intransigência a soberania de Cuba contra interpretações de um fato histórico que não pode ser controlado a posteriori, acreditamos estar ajudando a despertar no continente a verdadeira consciência de sua responsabilidade." Jânio Quadros, op.cit., p. 24. Em discurso durante sua campanha para presidente, Jânio destacou: "Vejo em Cuba a aspiração justa e vigorosa de um povo em busca da emancipação social e política... Cuba não requer pressões, nem se justificam sanções de qualquer tipo. Cuba requer compreensão. Devíamos tomar cuidado para não puni-la, mas ajudá-la. Persegui-la no continente será necessariamente compeli-la a buscar ajuda e segurança fora do hemisfério." Citado por Storrs, op.cit., p. 310.

37. Um declaração do presidente Jânio Quadros diz o seguinte: "O Brasil, reiterando sua inabalável decisão de defender neste continente e no mundo os princípios de autodeterminação dos povos e absoluto respeito pela soberania das nações, manifesta sua mais

profunda apreensão diante dos acontecimentos que estão ocorrendo em Cuba. O ministro das Relações Exteriores enviou instruções urgentes às nossas missões diplomáticas solicitando-lhes que obtenham informações detalhadas sobre esses acontecimentos." Citado em Storrs, op.cit., p. 313.

38. Ver Charles Fenwick, "The issue at Punta del Este: non-intervention vs collective security", *American Journal of International Law*, vol. 56, n^o 2, abr 1962, p. 469-474.

39. Na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos realizada em Punta del Este entre 22 e 31 de janeiro de 1962, nove resoluções foram aprovadas. As mais importantes foram as seguintes: 1. defendia a unidade do continente e afirmava que os princípios do comunismo eram incompatíveis com o sistema interamericano: aprovada por 20 votos a 1 (Cuba); 6. excluía Cuba da participação no sistema interamericano: aprovada por 14 votos contra 1 (Cuba) e 6 abstenções (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México); 8. criava uma suspensão imediata do comércio de armas e material bélico com Cuba e estudava a possibilidade de estender a proibição do comércio a outros itens: aprovada por 16 votos contra 1 (Cuba) e 4 abstenções (Brasil, Chile, Equador e México). Ver Gordon Connell-Smith, *The Interamerican system* (Londres, Oxford University Press, 1966), p. 250-255.

40. A crítica à postura de San Tiago Dantas em Punta del Este e a toda a postura do Itamarati em relação à questão foi bem analisada por Storrs e Rozenbaum. O jornal conservador *O Estado de S.Paulo* foi o principal crítico no Brasil da política de San Tiago Dantas. Os principais discursos e debates do chanceler defendendo sua postura em Punta del Este estão em San Tiago Dantas, op.cit., p. 132-170.

41. Os principais acontecimentos que levaram ao anúncio público de Fidel Castro de que Cuba era uma nação comunista foram os seguintes: em abril de 1961, no dia do choque aéreo que antecedeu a invasão da Baía dos Porcos, ele proclamou que a revolução era socialista. No 1^o de maio, reafirmou em seu discurso a natureza so-

cialista da revolução. Finalmente, em dezembro, fez um longo discurso na televisão expondo suas idéias sobre a natureza marxista-leninista da revolução e o futuro de uma Cuba socialista. Ver Levesque, op.cit.

42. O encontro com os embaixadores realizou-se no Palácio do Itamarati em 12 de janeiro de 1962. O discurso de San Tiago Dantas está reproduzido em San Tiago Dantas, op.cit., p. 105-109.

43. O papel mediador do Brasil no período inicial da revolução e o estabelecimento de uma estreita relação pessoal entre o embaixador brasileiro e a liderança revolucionária são descritos por Afonso Arinos, op. cit., p. 81-103.

44. Os principais pontos do longo debate sobre a política de Washington para a América Latina, vinculando os aspectos econômicos e de segurança, estão bem analisados em Lars Schoultz, *National security and United States policy towards Latin America* (Princeton, Princeton University Press, 1987).

45. Em um memorando enviado ao presidente Kennedy, datado de 14 de março de 1962, seu principal assessor para a Aliança para o Progresso reconhecia: "Se a Aliança para o Progresso teve uma antecessora, foi a Operação Pan-Americana do Brasil, e não as políticas dos governos anteriores." O memorando está incluído em Arthur Schlesinger, Jr., "The Alliance for Progress: a retrospect", em R.G.Hellman e H.J.Resenbaum (orgs.), *Latin America's new international role: the end of hemispheric isolation* (New York, Sage Publications, 1975), p. 57-92.

46. Para um relato das transformações na política para a América Latina observadas com a chegada de Johnson na Casa Branca, ver James D. Cochrane, "U.S. policy toward

recognition of governments and promotion of democracy in Latin America since 1963", *Journal of Latin American Studies*, vol. 4, nº2, nov 1972, p. 275-291, e Stephen G. Rabe, "The Johnson (Eisenhower) doctrine for Latin America", *Diplomatic History*, 9, winter 1985, p. 95-100.

47. Este discurso está reproduzido em Philippe Braillard e Mohamed-Reza Djalili (orgs.), *The Third World and international relations* (London, Frances Pinter Publishers, 1986), p. 74-78.

48. Durante a crise dos mísseis Goulart enviou a Havana um assessor militar bastante próximo, o general Albino Silva, com uma carta para Fidel Castro em que o Brasil se oferecia como mediador. Aparentemente o general encontrou-se com Fidel e com o secretário geral da ONU, U-Thant, mas sem resultados concretos. Ver "O primeiro-ministro expõe aos deputados a posição do Brasil", *O Estado de S.Paulo*, 30 de outubro de 1962; "O emissário voltou de Cuba com cartas de Fidel e U-Thant", *O Estado de S.Paulo*, 2 de novembro de 1962; "Albino diz que não trouxe cartas de Fidel e U-Thant", *O Estado de S.Paulo*, 6 de novembro de 1962.

49. Uma defesa do desempenho da política externa independente, feita por um de seus formuladores, está em Afonso Arinos de Melo Franco, *Evolução da crise brasileira* (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965), p. 244-258.

(Recebido para publicação em janeiro de 1993)

Paulo S. Wrobel é pesquisador do CPDOC e professor do IRI/Puc-Rio.