

O Embaixador Gibson Barboza e a crise com o Paraguai (1965 – 1975) Uma lição clássica de Ação Diplomática

Embaixador Marcos Henrique Camillo CÔRTEZ *

Nos últimos tempos foram amplamente noticiadas ações de governos de países vizinhos nocivas aos legítimos interesses do Brasil que se têm beneficiado de injustificáveis aceitação e complacência do governo Lula. No mais recente desses casos foram feitas concessões unilaterais às absurdas reivindicações do presidente do Paraguai visando à revisão do Tratado de Itaipu. Assim sendo, parece muito oportuno recordarem-se as complexas negociações que conduziram à sua assinatura, destacando-se nelas a atuação competente e patriótica do saudoso Embaixador Mario Gibson Barboza, falecido em 26 de novembro de 2007. Com esse objetivo, resumo a seguir o histórico da sua atuação no período de novembro de 1966 a abril de 1974, que, na minha opinião profissional, constitui uma lição clássica de Diplomacia.

A partir de 1965, o governo paraguaio iniciou uma intensa campanha para obrigar o Brasil a aceitar a revisão do Tratado de Limites de 1872, no qual se estipulava que, subindo-se o rio Paraná, a fronteira marcada pelo seu álveo é abandonada em um ponto determinado para procurar-se a “linha divisória pelo mais alto da Serra de Maracaju”. O Paraguai pretendia impor sua interpretação de que esse “ponto de partida” se localizava um pouco acima do Salto Grande, com o que teria plena soberania sobre este e incorporaria uma faixa do território brasileiro. Nossa posição histórica (e até então incontestada) sempre fora de que esse “ponto de partida” situava-se defronte à principal das chamadas Sete Quedas, conhecido como Salto Grande ou Salto de Guaíra.

Em junho de 1966, em Foz do Iguaçu, os Chanceleres Juracy Magalhães e Raúl Sapena Pastor assinaram a Ata das Cataratas numa tentativa de equacionar uma solução e atenuar a animosidade do Paraguai, porém logo se reacendeu a reivindicação paraguaia. O governo brasileiro resolveu então, em novembro de 1966, transferir de Viena para Assunção o Embaixador Gibson. [Daqui por diante, a fonte principal deste artigo é a sua excelente autobiografia, intitulada “*Na Diplomacia, o traço todo da vida*” (3ª Edição, revista e ampliada (2007) / Editora Francisco Alves), da qual farei algumas transcrições e resumirei alguns trechos.] Nas suas palavras, “(...) Era um enorme desafio. O Brasil encontrava-se à beira de uma guerra com o Paraguai, ou melhor, o Paraguai estava à beira de uma guerra com o Brasil, por um litígio de fronteira.”

Três circunstâncias complicavam a questão. Na margem oeste do Paraná existia uma minúscula instalação conhecida como Porto Coronel Renato (um barracão e pequeno ancoradouro, mantidos por meia dúzia de soldados), cuja posse estivera desde sempre com o Brasil mas que passara a ser reivindicada pelos paraguaios, originando graves incidentes.

A segunda complicação decorria do fato de que “o Brasil, que firmou todas as suas fronteiras por meios pacíficos (acordos internacionais de arbitragem ou negociações diretas), tinha de preservar o princípio sagrado de Direito Internacional Público da inviolabilidade dos tratados de fronteira. Coerente com essa conduta, era preciso evitar – até o limite máximo – o recurso à força armada. Deixar que se abrisse uma brecha nesse princípio primordial seria colocar em tela de julgamento toda a complexa teia de instrumentos jurídicos que regulam o traçado de nossas fronteiras, o nosso perfil físico, tão laboriosamente fixado. Obviamente, isso era simplesmente impensável!”

Por último, contribuía para a complexidade da problemática o fato de que a maioria do EB estava alinhada a uma posição de força: resistir, se preciso pelas armas, contra a pretensão paraguaia de tirar um pedaço do nosso território. Assim sendo, era preciso mostrar que, às vezes, é necessário conter o justo ímpeto dos militares para que se possa defender a soberania nacional por outros meios – especialmente os diplomáticos.

Ademais, a situação geopolítica e geoestratégica se mostrava muito desfavorável: (1) o Paraguai comemorava cem anos do “martírio da raça” (Guerra da Tríplice Aliança, 1865-70); (2) havia sinais de simpatia internacional pela “causa do pequeno Paraguai”, que exigia acirradamente um trecho da fronteira comum; (3) o governo paraguaio contava com apoio da Argentina para se manter “duro” com o Brasil; (4) a opinião pública paraguaia já estava emocionalmente firmada e se mostrava irredutível, aumentando uma hostilidade ostensiva, inclusive com recusa de atendimento a brasileiros nas lojas da capital; (5) no dia da chegada do Embaixador Gibson a Assunção houve queima da bandeira brasileira, “buzinação” em torno da Embaixada e pichação dos seus muros. Ora, considerando-se a rigidez do regime ditatorial, nada disso seria possível sem, no mínimo, o beneplácito de Stroessner.

Gibson definiu claramente qual teria de ser o objetivo primordial: encontrar uma solução pela via diplomática para a controvérsia criada pelo Paraguai, sem qualquer prejuízo para o princípio da inviolabilidade do Tratado de Limites e da soberania brasileira. Isso se coadunava com o Objetivo Nacional Permanente (ONP) de preservar o princípio do Direito Internacional de que “*pacta sunt servanda*” (“os tratados têm de ser respeitados”), que sempre foi uma das colunas mestras da Diplomacia brasileira.

Gibson conceituou também os dois objetivos decorrentes: (1) definir as bases para o aproveitamento conjunto do potencial hidrelétrico do rio Paraná no seu trecho contíguo e (2) assegurar a geração de energia para a demanda previsível para as próximas décadas. Constituíam dois Objetivos Nacionais Atuais (ONAs), convindo recordar que, se não se construísse Itaipu, a economia brasileira teria sido paralisada irremediavelmente.

Para atingir todos esses objetivos, Gibson equacionou uma Diretriz de Ação Política – “(...) a solução (terá) de passar pelo aproveitamento conjunto, entre os dois países, do imenso potencial hidrelétrico do Paraná” – e uma Diretriz de Ação Estratégica – “Tecer uma teia de interesses entre Brasil e Paraguai de tal porte que gerasse efetivos benefícios aos dois países,

permitindo que o diferendo territorial passasse a plano secundário ou mesmo desaparecesse”.

A seguir, Gibson implementou duas Diretrizes de Ação Tática. A primeira consistiu em um “aviso à Chancelaria paraguaia do comparecimento do Emb. Gibson, com todos os membros da Embaixada (inclusive os Adidos Militares) à festa da Virgem de Caacopê, importantíssima no Paraguai, a que o Presidente da República comparece e ajuda a carregar o andor com a imagem”. Isso criaria uma situação protocolar delicada, pois Gibson ainda não havia entregado suas Cartas Credenciais. Por isso, o Presidente Stroessner, contrariando sua prática de impor longa espera aos novos Embaixadores, mandou que se apressasse a data da cerimônia para tal fim, que se realizou quatro dias depois. Além disso, na festa em Caacopê, em certo momento Stroessner saiu de sua mesa e sentou-se ao lado do Embaixador, agradecendo sua presença. Dessa maneira, Gibson logo de início demonstrara claramente a Stroessner sua competência profissional e a firmeza de sua conduta pessoal.

A segunda diretriz tática era o estabelecimento de diálogo franco com o Ministro das Relações Exteriores, Raúl Sapena Pastor. A conversa, reproduzida no seu livro, revela como Gibson explicitou com energia sua postura de base, temperando-a com uma proposta construtiva e plausível:

“(...) não vim ao Paraguai para discutir fronteira, nem com o Senhor nem com qualquer membro do seu governo.

“(...) o Paraguai não tem razão alguma. Não tem razão histórica, não tem razão diplomática, não tem razão jurídica, não tem razão geológica.

“(...) Por que não unimos nossas forças, em vez de levarmos adiante uma disputa tão estéril, e fazemos um grande empreendimento conjunto no rio Paraná, com enorme benefício para os dois países e que nos vai unir para sempre?”

O resultado não tardou. “No dia seguinte, às seis da manhã, o telefone da mesa-de-cabeceira me acorda. Era o chefe de protocolo do Presidente Stroessner: ‘O Presidente recebe o senhor hoje às seis e trinta.’ Eu não pedira audiência. Saí como pude, correndo, para estar lá na hora marcada.”

Stroessner: “O senhor disse umas coisas, ontem, ao meu Chanceler. Quer repeti-las? É sobre o aproveitamento do rio.”

(Síntese da resposta de Gibson):

- O Brasil nada quer tirar do Paraguai, mas não pode conceder-lhe um pedaço de seu território, por menor que seja.
- Será a maior hidrelétrica já construída no mundo.
- Diante do porte dessa hidrelétrica, o problema do pequeno território em disputa passa a ser secundário e ninguém mais falará no assunto.
- Esse pequeno território em litígio ficaria submerso.

Stroessner: “Está interessando. Olhe, vou falar com meu Chanceler, que está à sua espera.”

Nesse momento, Gibson pôde concluir confiante que *“Nascia Itaipu !”*

Estabelecido assim o começo das negociações, que prosseguiriam em âmbitos técnicos e diplomáticos dos dois países, o Embaixador Gibson foi transferido em 1967 para o Rio de Janeiro, onde desempenharia

sucessivamente as funções de Subsecretário-Geral e de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Em 1968, foi nomeado Embaixador em Washington, onde estava quando o recém-empossado Presidente Médici o convidou para o cargo de Ministro das Relações Exteriores, que ocuparia até o final desse governo (31/OUT/69 a 15/MAR/74). Sua gestão foi profícua em numerosas e importantíssimas iniciativas e realizações, justificando plenamente a avaliação de que “foi, sem sombra de dúvida, a figura mais importante na política externa do período” (*A Diplomacia do Interesse Nacional / A política externa do Governo Médici*, de Cíntia Vieira Souto (2003 / Editora da UFRGS).

Logo que assumiu o cargo de Chanceler, Gibson traçou as linhas de ação para a conclusão das negociações sobre Itaipu, que iniciara como Embaixador em Assunção. Essa etapa não seria fácil, pelos muitos óbices a superar. Havia problemas decorrentes de idiosincrasias paraguaias, cujo governo persistia em manter aberta a “questão fronteiriça”. Dentro do Brasil continuavam a se manifestar opiniões contrárias ao projeto, em geral preferindo que a barragem fosse erguida no trecho do rio Paraná a montante da fronteira com o Paraguai.

Por outro lado, o governo argentino vinha desenvolvendo ferrenha oposição ao projeto brasileiro-paraguaio, com alegações infundadas de que Itaipu causaria “prejuízos sensíveis” àquele país, tentando impor a “invenção jurídica” de um suposto “efeito suspensivo” a que ficaria subordinada a mecânica da consulta prévia (por nós aceita desde muitos anos, seguindo a consagrada “Prática de Jupiá”). Pela pretensão argentina, nada poderia ser feito até que Buenos Aires nos desse uma resposta favorável. Essa manobra, de resto, confirmava a verdadeira meta argentina, que consistia em impedir a construção da usina a fim de sustar o desenvolvimento econômico do Brasil !

A campanha difamatória contra o Brasil no exterior, que vinha sendo conduzida por brasileiros contrários ao regime, era utilizada pela Argentina para acusar o governo brasileiro de ser um desrespeitador contumaz do Direito Internacional. Dessa maneira vinham sendo criados fortes empecilhos para obtenção dos créditos e financiamentos indispensáveis para a gigantesca obra.

A essa altura, a chamada “Crise das 200 milhas”, desencadeada pela vigorosa oposição dos Estados Unidos à decretação do limite de 200 milhas náuticas para o mar territorial brasileiro, foi resolvida graças à atuação do Chanceler Gibson, que possibilitou ao governo brasileiro “dar a volta por cima”. Não cabe aqui descrever esse episódio, bastando sublinhar que a firmeza e habilidade do Chanceler conseguiram inverter de modo positivo o relacionamento bilateral com Washington (MAR/1971), pondo fim à postura crítica norte-americana até então mantida para com o governo brasileiro. Graças a essa inflexão, desapareceram as barreiras para a obtenção do financiamento internacional para Itaipu.

Mesmo assim, intensificou-se a campanha argentina contra o projeto brasileiro-paraguaio. O então presidente argentino, General Alejandro Lanusse, num exemplo dos efeitos nocivos da chamada “Diplomacia Presidencial” (tão em voga atualmente), empenhou-se numa conduta de provocação e enfrentamento, que culminou numa desastrosa visita (forçada) a Brasília. Na ONU, a delegação argentina conseguiu fazer aprovar, em duas Assembléias-Gerais sucessivas,

resolução endossando o “princípio da consulta prévia com efeito suspensivo”. Paralelamente, a Argentina procurava impor sua tese no âmbito do Tratado da Bacia do Prata (assinado em 1969), com o que inviabilizava a implementação de vários projetos de integração sub-regional.

O governo brasileiro, sempre em coordenação com Assunção, manteve-se firme na defesa da legitimidade do projeto de Itaipu, inclusive com a celebração, entre os Chanceleres Gibson e McLoughlin, do denominado “Acordo de Nova York” (SET/1972), que marcou a retomada do diálogo com a Argentina. Infelizmente, esse esforço de entendimento seria abandonado por Buenos Aires, que retomou ações ostensivamente inamistosas, as quais chegaram até a alimentar sérios rumores de um eventual ataque armado argentino.

Apesar de todas essas graves dificuldades, foi concluída a negociação com o Paraguai e, em 26 de abril de 1973, em Brasília, procedeu-se à assinatura solene do Tratado de Itaipu pelos Chanceleres Gibson e Sapena Pastor, na presença dos respectivos Presidentes.

Os termos do Tratado consubstanciaram um exemplo incomum em todo o Mundo de participação totalmente igualitária entre países com imensa desigualdade de Poder Nacional! Tudo seria repartido rigorosamente em 50% para cada país, embora o Brasil tivesse tido de bancar sozinho todo o financiamento da construção da usina. (Daí o esquema em vigor de abatimento da dívida paraguaia, atualmente de US\$ 19 bilhões, utilizando-se parte do pagamento pelo Brasil com a compra do excedente não-utilizado pelo Paraguai.)

Mais do que o começo daquela que seria “a usina da prosperidade compartilhada”, o Tratado marcou o início de um projeto geopolítico de imenso alcance. Itaipu iria dobrar a geração de energia, assegurando o crescimento cumulativo do Poder Nacional do Brasil. Um efeito colateral seria gerar uma disparidade incontestável do Poder Nacional entre Brasil e Argentina, permitindo a esperança de que se neutralizasse a histórica belicosidade portenha. Graças à usina, o Paraguai teria condições de empreender um processo de acelerado desenvolvimento econômico e social que poderia servir de “modelo” para outros países com características semelhantes. Além disso, o Paraguai passaria a ter uma posição negociadora muito melhor perante a Argentina, sobretudo em relação ao projeto da usina hidrelétrica de Yaciretá-Apipé, que se arrastava desde 1925.

A assinatura do Tratado de Itaipu foi uma demonstração tangível do Substrato Moral da Nação brasileira, caracterizado nessa preferência pela negociação diplomática para dirimir controvérsias internacionais. Em outras palavras, confirmava-se o acerto da tradição do Itamaraty, conformada pela obra magnífica dos diplomatas brasileiros desde Alexandre de Gusmão no século XVIII, com o Tratado de Madri (1750), passando pela atuação do Visconde do Rio Branco em 1870, para impedir a desagregação territorial do Paraguai, e coroada com a obra grandiosa do Barão do Rio Branco na fixação jurídica das nossas fronteiras.

A sucinta descrição feita aqui justifica plenamente a caracterização do Embaixador Gibson como um autêntico paradigma de Diplomata. Sem abrir mão dos legítimos interesses brasileiros, soube encontrar uma solução pacífica que

propiciou enormes benefícios ao Paraguai e evitou um desenlace trágico que poderia ter levado à guerra entre os dois países. Por tudo isso e pelos outros grandes feitos na sua trajetória profissional, não hesito em afirmar que, na história diplomática do Brasil, depois da figura ímpar do Barão do Rio Branco, o maior Chanceler que o país teve até hoje foi o Embaixador Mario Gibson Barboza !

Inspirado pela memória desse grande brasileiro e tendo em vista certos episódios recentes da conduta do atual governo no Campo Externo, creio necessário recordar alguns conceitos basilares da Diplomacia:

No relacionamento internacional, não há amigos nem inimigos; existem apenas (e sempre) interesses conflituosos ou conciliáveis.

A capacidade de atuação de um Estado no Campo Externo é a resultante do desempenho diplomático da Nação ao longo de sua história.

A Política Externa é, por definição, Política de Estado. Sua formulação e implementação só devem ser confiadas aos quadros diplomáticos profissionais (Carreira de Estado), preservados da contaminação pelos interesses da política interna.

Política Externa é algo sério demais para se deixar nas mãos de políticos e amadores.

Na Diplomacia, os fins jamais justificam os meios e só pelos meios corretos poder-se-á atingir um fim satisfatório.

Em Política Externa, a generosidade só é autêntica quando atende aos interesses de todas as Nações envolvidas. Em caso contrário, revela incompetência e estimula novas exigências. As concessões feitas por incompetência conduzem ao fracasso diplomático, que leva à trilha nociva da “política por outros meios”.

Para terminar, convém assinalar que

*A Nação que não cultua os grandes feitos dos seus próceres
está fadada a não conseguir emulá-los !*

* Atendendo a convite do Presidente do Clube Militar, redigi este artigo a partir de uma palestra que pronunciei em 11 de agosto de 2009, no V Ciclo de História Militar e Liderança, realizado pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

* Professor do Curso de Pós Graduação em Estratégia Militar para a Gestão de Negócios da Faap