

## Associação Nacional de História – ANPUH

### XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

#### **Amigos Pragmáticos. O Brasil e os Estados Unidos na Conferência da Paz de Haia, 1907**

Christiane Laidler de Souza\*

**Resumo:** O presente trabalho busca analisar as relações entre o Brasil e os Estados Unidos durante a Segunda Conferência da Paz de Haia, em 1907. A política de amizade é então testada e encontra seus limites nas expectativas do Brasil de exercer um papel de maior significado no cenário internacional, sobretudo na América Latina.

**Palavras-chave:** Segunda Conferência da Paz de Haia – Direito Internacional – Soberania

**Abstract:** This article considers the relationship between Brazil and the United States during The Second Peace Conference at the Hague, in 1907. The friendship politic is tested and find your limits in the brazilian's interest to play a great role in the international system, specially in Latin America.

A Segunda Conferência Internacional da Paz, ocorrida em Haia, em 1907, contou com a participação de 44 nações, 18 eram latino-americanas e, entre elas, apenas o México havia enviado representação à Primeira Conferência, em 1899. A iniciativa norte-americana de convocar o encontro de 1907 permitiu que os Estados Unidos exercessem grande influência na Conferência e na sua preparação, conseguindo que todas as nações americanas fossem convidadas, enquanto em 1899 apenas os países com representação diplomática na Rússia haviam sido convidados, uma vez que o promotor da Conferência era o czar Nicolau II. As Conferências significaram a possibilidade de vencer os desafios impostos pela “paz armada” e pela rivalidade entre as potências em um cenário de imperialismo. Tratou-se de discutir a limitação do uso de armas, a resolução de conflitos por meios pacíficos e a constituição de um tribunal permanente de arbitragem. Os contemporâneos entenderam os encontros como o processo de construção de um sistema internacional absolutamente crucial para afastar as ameaças de guerras. Entretanto, a adesão a um tal sistema também representava a limitação da soberania de cada nação individualmente. As potências, tradicionais ou novas, buscaram então dirigir o processo e dominar em conjunto as

---

\* Professora Adjunta de História Contemporânea da UERJ/FFP, pesquisadora da Fundação Casa de Rui Barbosa/FAPERJ, doutora em Ciência Política – IUPERJ.

instituições internacionais que fossem criadas. Este cenário é privilegiado para que sejam observadas e compreendidas as relações entre o Brasil, os demais países da América Latina, e os Estados Unidos, a única potência industrializada do hemisfério. O percurso deste trabalho será explorar os rumos da política externa do Barão do Rio Branco e determinar suas expectativas mais amplas para, em seguida, analisar os trabalhos da Conferência de 1907 e as dificuldades que se apresentaram como um teste para a chamada “aliança não escrita” (BURNS:1966).

Após a proclamação da República, em 1889, o Brasil orientou a sua política externa para uma aproximação com os Estados Unidos e com os demais países da América Latina. Na retórica americanista e por vezes romântica dos republicanos da primeira hora, a Europa representava os valores monarquistas supostamente restauradores (BUENO, 1995). Superado o romantismo inicial, a política externa permaneceu voltada para a aproximação com os Estados Unidos. Entre 1902 e 1912, quando o Barão do Rio Branco esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores, essa orientação foi consolidada, com a elevação simultânea das legações dos dois países a embaixadas em 1905, o que tornou o Rio de Janeiro a primeira capital latino-americana a receber uma embaixada norte-americana. Em 1906, a Terceira Conferência Internacional Americana teve como sede o Rio de Janeiro e, por ocasião do encontro, o Brasil recebeu a primeira visita de um secretário de Estado norte-americano à América Latina. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos pareciam muito estreitas, e privilegiadas se comparadas com os demais países do continente. Joaquim Nabuco, na condição de embaixador do Brasil, podia relacionar-se diretamente com o governo norte-americano, o que até 1905 era impossível.

A política externa de Rio Branco tinha basicamente três eixos: cuidar dos interesses comerciais do país, consolidar as suas fronteiras – tarefa que se completou em 1909 -, e ampliar o reconhecimento e o prestígio internacional do país, o que para ele significava diferenciar-se das demais repúblicas latino-americanas, consideradas por demais instáveis para aproximarem-se do ideal de progresso e civilização. O Barão reiterava constantemente a necessidade de demonstrar a estabilidade do Brasil e de suas instituições, mas para ele contava também a expectativa que tinha de exercer uma liderança na América do Sul que fosse reconhecida e respeitada pelos Estados Unidos. Tanto os interesses comerciais, quanto o projeto de liderança regional dependiam de uma relação estreita com os Estados Unidos. Também as questões de fronteiras seriam decididas com sucesso somente se o governo norte-americano não interferisse em favor dos outros países. Entretanto, não seria fácil manter ao mesmo tempo relações próximas com os vizinhos do Norte e do Sul. Estes desconfiavam das

pretensões territoriais e políticas brasileiras. De fato o Brasil destoava ao apoiar a Doutrina Monroe e ao se antecipar em constituir relações privilegiadas com os Estados Unidos, então temidos pelas intervenções e pelo colonialismo que conduziam.

No início da Conferência, Rio Branco mandou a Ruy Barbosa instruções no sentido de que mantivesse as melhores relações com os demais governos, “sobretudo Estados Unidos, Chile, Inglaterra, Alemanha Itália e França”(telegrama n.12, de 19/06). A relação com os norte-americanos tinha prioridade absoluta e note-se que entre os vizinhos apenas o Chile parece ter especial importância. As boas relações com este país eram estratégicas, pois freavam as pretensões da mais importante rival na disputa pela liderança regional, a Argentina. No primeiro telegrama de instruções substantivas, o de número 3, Rio Branco encaminhou as instruções do governo norte-americano de acordo com informações de Joaquim Nabuco. Era do mais absoluto interesse do Brasil acompanhar as posições dos Estados Unidos. Havia apenas uma preocupação relevante: a obrigatoriedade da arbitragem. Rio Branco não concordava com ela e preferia a negociação direta ou a busca de mediação, tema que desenvolveu no longo telegrama de número 9, onde lembrou que na 2ª. Conferência Pan-Americana, em 1902, nove repúblicas latino-americanas assinaram tratado de arbitramento obrigatório no qual as “controvérsias sobre privilégios diplomáticos, limites y derechos de navegación” não comprometiam a independência ou a honra nacionais, critérios únicos para impedir o arbitramento. Em sua avaliação, o texto havia sido calculado “para obrigar-nos no caso de adesão aceitar arbitramento sobre vigência do caduco tratado preliminar ou preparatório de limites de 1777... e sobre a navegação afluentes Amazonas”. Todas as preocupações de Rio Branco, no início da Conferência, estavam voltadas para os problemas reais do Brasil na sua região. Assim, em linhas gerais, Ruy Barbosa devia acompanhar os Estados Unidos e prevenir-se contra os vizinhos.

A Argentina havia levado para a Conferência a proposta de proibição de cobranças de dívidas por meio de intervenções armadas, conhecida como Doutrina Drago, que era de grande significação para as repúblicas latino-americanas, pois relacionava-se diretamente ao bloqueio dos portos da Venezuela em 1902. Sua liderança então aparecia como um fantasma a Rio Branco. O presidente Afonso Pena considerava a questão delicada, pois entendia como conduta muito ruim posicionar-se contra as repúblicas vizinhas, mas era necessário mostrar às potências a preocupação do Brasil com a questão, pois o país queria preservar sua credibilidade externa. Este era um dos argumentos de Rio Branco que talvez tenha definitivamente influenciado o presidente a concordar com o posicionamento contrário à Doutrina Drago. No entanto, a correspondência deixa clara a inquietação de Rio Branco

com a possibilidade de tal conquista por parte da Argentina. No telegrama de número 11, ele diz a Ruy: “V. Exa. sabe trabalho Argentina anda fazendo felizmente sem resultado até aqui para suplantar-nos na amizade americana”. Ruy Barbosa reconhecia que havia motivos para preocupação. Afirmava não ver “meios impedir efeitos propaganda argentina consta aqui consagram este serviço um milhão de pesos ouro contra tais elementos só se luta elementos iguais”. O pior é que a vizinha comprava espaço no *Courier de la Conférence*, jornal editado pelo pacifista William Stead especialmente para divulgar o encontro. Nas palavras de Ruy, o “*Courier* publica editoriais onde está materialmente confessada a autoria Argentina empregando pronome nós nas referências aos argentinos”(telegrama n. 18 de Ruy Barbosa). A questão da cobrança de dívidas acabou sendo decidida através de uma proposta de conciliação dos Estados Unidos que previa o arbitramento e a possibilidade de intervenção armada apenas em casos de não cumprimento das decisões arbitrais. Mas Ruy Barbosa e Rio Branco ainda assim assumiram a posição de que se fazia necessário que o Brasil expusesse os escrúpulos contrários à Doutrina Drago, mostrando as diferenças entre a proposta americana e a Argentina em declaração na sessão de votação (telegramas n.3 de Ruy Barbosa e n.25 de Rio Branco). Foi um dos delegados norte-americanos, Buchanan, que pediu a Ruy em conversa reservada que não se manifestasse pois considerava “irritante e impolítico acentuar divergência” entre as duas propostas (telegrama n. 11 de Ruy Barbosa). Segundo ele, havia consenso entre as potências e a proposta seria aprovada. Assim, deixava clara a intenção dos Estados Unidos de faturar a conquista da limitação do uso de armas na cobrança de dívidas. As nações latino-americanas deviam reconhecer no fato um esforço de seu protetor para conciliar os interesses delas e aqueles dos credores e investidores europeus.

A batalha em torno da Doutrina Drago foi perdida para o Brasil, embora também não tenha sido ganha pela Argentina. O que deve ser ressaltado, entretanto, observando a correspondência reservada entre o delegado brasileiro e o Ministério das Relações Exteriores, é a influência direta dos norte-americanos que se caracterizou no episódio. Ruy Barbosa relatou diversas conversas que teve com outros delegados e em nenhum caso houve recomendações como a de Buchanan. E a influência era exercida de fato na medida em que era de interesse do Brasil demonstrar uma postura colaboracionista, que se exprimia no início da Conferência, especialmente, na defesa da propriedade privada no mar contra a captura, proposta norte-americana combatida por algumas potências.

Caracterizaram-se, na primeira fase da Conferência da Paz, duas preocupações principais do Brasil: a de colaborar o mais possível com os Estados Unidos e a de prevenir-se contra o reconhecimento internacional da rival Argentina, que ocupou um espaço significativo

na correspondência reservada. A adesão às propostas norte-americanas tinha alguns limites de início estabelecidos por Rio Branco, que não concordava com o princípio do arbitramento obrigatório e menos com um tribunal obrigatório. O arbitramento seria aceito no momento da assinatura da Convenção de 1899, apenas para questões futuras, mas era de interesse do Brasil que os juízes pudessem ser escolhidos livremente.

Na pauta dos trabalhos estava a formação de um tribunal de caráter permanente. Sua composição era ainda uma incógnita para a maioria dos países. Mas era de se prever que as potências dominariam ou tentariam dominar as instituições internacionais que pretendiam criar para mediar os conflitos. O tribunal de presas, proposto pela Inglaterra e aprovado com apenas dois votos contrários – do Brasil e da Turquia – seria composto por juízes permanentes das oito potências com marinhas mercantes acima de 800.000 toneladas (Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, França, Japão, Itália, Rússia e Áustria-Hungria), e por juízes rotativos cujo período de atuação era proporcional ao tamanho das marinhas de seus países. Ruy Barbosa interpôs inúmeros argumentos contrários à classificação proposta<sup>1</sup> que desagradara profundamente Rio Branco. O Brasil teria direito a um juiz por dois anos, estando equiparado à Argentina, Chile e México. No projeto de criação do tribunal permanente de arbitragem, apresentado pelos Estados Unidos com apoio da Alemanha e Inglaterra, a mesma classificação de países seria proposta. A primeira reação de Ruy Barbosa foi a indignação, mas ainda confiou que a amizade com os Estados Unidos pudesse reverter a situação. Escreveu ao Barão ainda sem informações completas: “V.Exa. verá se por meio Washington nos poupam tamanha e amarga humilhação. Verificada ela não compreendo Brasil possa dignamente continuar Conferência” (telegrama n. 32). As tentativas de Rio Branco de, através de Washington, melhorar a situação do Brasil, ou criar um canal exclusivo de negociações fracassaram. Certamente, prevendo as inúmeras pressões que poderiam surgir durante a Conferência, o secretário de Estado saiu de Washington, e os Estados Unidos, na posição de ator importante no sistema de nações, manteve seu propósito de criar o tribunal permanente dominado pelas potências, entre as quais se incluía. A partir desse momento as relações entre os Estados Unidos e o Brasil na Conferência tornaram-se muito ruins. Mas não é possível atribuir à autonomia dos delegados, Ruy e Choate, a responsabilidade pelo afastamento, como propõe Burns (1966). Esta tese satisfazia os interesses originais de um pesquisador ligado a um grupo de estudos sobre América Latina, desejoso de estabelecer o interesse superior dos

---

<sup>1</sup> Ver discurso de Ruy Barbosa em Haia, de 17 de agosto de 1907 “Composição do Tribunal de Presas”, in *Obras Completas*, 1907, Tomo II.

países do hemisfério de cooperar com os Estados Unidos e, em consequência, gozar dos benefícios de sua hegemonia.

O papel que o Brasil desempenhou na Conferência, a partir de então, foi o de resistência à constituição de instituições internacionais comandadas pelas potências industrializadas. Em consequência, as relações com os norte-americanos esfriaram. Eles não podiam oferecer ao Brasil uma posição de destaque sem ferir os demais países. Também não abririam mão do projeto que consolidaria seu novo *status* de potência mundial. O Brasil, com seu grande território, que representava o tanto que se podia perder em tempos de imperialismo, e muitas expectativas de ocupar um lugar privilegiado no continente, não aceitou as regras do novo jogo internacional. Ruy Barbosa, desde o início da configuração das pretensões das potências, pronunciou-se em favor da igualdade entre as nações como único princípio capaz de garantir a constituição de um sistema internacional justo. Escreveu ao Barão dizendo considerar essencial que o Brasil, caso a proposta americana fosse apresentada, declarasse imediatamente que não podia firmar convenção de arbitramento se ela reduzisse “pequenos Estados particularmente América Latina a esta condição subalterna”. Não era possível admitir que a organização do tribunal permanente fosse outra que não aquela onde cada Estado figurasse “como um todo independente como uma unidade soberana” (telegrama n. 34).

Na medida em que o Brasil se afastava das posições norte-americanas, recebia apoios de nações consideradas pequenas. Se na disputa que envolveu o tribunal de presas apenas a Turquia se posicionou contrariamente ao projeto das potências, em companhia do Brasil, o mesmo não aconteceu com a questão da composição do tribunal de arbitragem. A princípio, colocaram-se contra o projeto os pequenos países da Europa: Portugal, cuja delegação trabalhou de forma muito próxima a Ruy Barbosa, Grécia, Romênia e Suíça. Em seguida, foi a vez das repúblicas da América Latina, que deixaram perplexo o delegado dos Estados Unidos, Choate, que mais tarde diria que “todas as grandes nações consideraram que o que tinha sido acordo sobre isto na criação da Corte de presas devia ser adotado” mas as 18 nações latino-americanas “decidiram defender que a soberania era soberania, e todas as nações são absolutamente iguais” ( CHOATE: 1913,78). Destacava-se, assim, ao final da Conferência, a identidade de interesses dos pequenos e a dificuldade de se manterem relações de cooperação entre estes e as potências industrializadas cujos projetos hierarquizavam o sistema internacional e podiam significar ameaças efetivas à soberania e à própria existência dos demais.

Ao final da Conferência, o Brasil sentia-se de alguma forma vitorioso. Não recebera as honras que esperava, não ocupara a posição tão desejada acima das repúblicas vizinhas, mas a questão da composição do tribunal de arbitragem havia levado a Conferência a um impasse e acabou sendo postergada para uma oportunidade futura de novas negociações. O delegado do Brasil foi figura central neste desdobramento, atuando na comissão dos sábios que considerou por fim o princípio da igualdade como base para a composição de um tribunal internacional de arbitragem. Criticado pela imprensa das potências, Ruy Barbosa acabou alcançando grande reconhecimento por parte não apenas dos jornais que reportaram o evento em toda a parte, mas entre os seus pares. No Brasil, entretanto, ao encerrarem-se os trabalhos, todas as preocupações do Ministério das Relações Exteriores voltaram-se rapidamente para a reconstituição dos laços com os Estados Unidos. Rio Branco e Nabuco telegrafavam a Ruy recomendando a reaproximação com os delegados norte-americanos. Os documentos da Conferência não foram publicados ou traduzidos para o português. Era de todo conveniente que fosse esquecida a conduta dos Estados Unidos ou relevada como uma excepcionalidade que Choate havia desencadeado, embora o próprio Nabuco tenha confidenciado a Rio Branco que o delegado norte-americano era homem forte do governo e que suas impressões sobre o Brasil certamente seriam acolhidas pelo presidente. Mais um motivo para tentar frear o sentimento anti-americano que havia surgido durante a Conferência entre os leitores da imprensa brasileira. O encontro terminou em outubro e em janeiro Rio Branco já recebia para banquete uma delegação da marinha norte-americana. Convidou Ruy Barbosa para um discurso no Palácio Monroe como forma de demonstrar seu apreço pelo povo daquele país e de manifestar que havia superado as grosserias da delegação norte-americana em Haia e as inconveniências do correspondente do *Herald* (carta de Rio Branco de 18/01/1908). Ruy Barbosa recusou o convite, disse que entendia a obrigação que o ministro tinha pela função que exercia mas não se sentia em obrigação igual, recusou-se terminantemente. Disse ao Barão que se a visita fosse servir ao propósito da paz e do Direito iria com prazer, mas não participaria de uma manifestação marcial ostensiva da supremacia norte-americana.

Se encontramos algumas permanências na configuração de nossas relações internacionais, dois aspectos relevantes dos fatos aqui abordados merecem consideração: o primeiro é o caráter condicional e limitado com que a doutrina estabelecida de cooperação com os Estados Unidos se apresentou em Haia, o segundo é a união possível que se estabelece entre os países quando há identidade de interesses.

**Fontes e Bibliografia:**

BARBOSA, Rui. *Obras Completas. 1907*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1967. TomoII.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior (1889-1902)*. São Paulo: Editora da UNESP/ Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1995.

\_\_\_\_\_. *Política externa da Primeira República. Os anos de apogeu – de 1902 a1918*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, Bradford. *The unwritten alliance. Rio Branco and Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

CHOATE, Joseph H. *The two Hague Conferences*. Princeton: Princeton University Press, 1913.

FUNDAÇÃO CASA DE RUI BARBOSA. Arquivo Pessoal (APES). Coleções de telegramas.

SCOTT, James Brown. *Texts of The Peace Conferences at the Hague, 1899 and 1907*. Boston/London: Ginn&Company, 1908.