

Direito internacional e imperialismo. Os Estados Unidos e as repúblicas latino-americanas no início do século XX

Christiane Vieira Laidler*

Resumo: O trabalho tem o objetivo de abordar o crescimento da influência norte-americana no cenário internacional na primeira década do século XX, quando o país pautou as Conferências internacionais e marcou a construção do Direito, sobretudo no que dizia respeito a interesses comerciais ameaçados pelas guerras coloniais ou pelas disputas com outras potências. Dentro deste quadro, alteraram-se também as relações com a América Latina, com a ampliação das intervenções e da suposta proteção que os Estados Unidos ofereciam à soberania das repúblicas do continente.

Palavras-chaves: Estados Unidos, América Latina, Relações Internacionais

Abstract: This paper focuses on the United States highly influential role on the International arena in the first decade of the twenty-century, when it traced the guidelines of the International Conferences and therefore branded a sign over the International Law. Such role had to do specially with commercial interests, which were threatened by colonial struggles, and disputes among the Great Powers. Due to such framework, the US relations with the Latin American countries changed as well, with an increase of interventions, relied on the hypothetical protection to their sovereignty.

Key Words: United States, Latin America, International Relations

Em 1907, os Estados Unidos consolidavam-se no cenário político internacional como ator de primeira ordem. Através de sua intervenção os Estados latino-americanos foram convidados a participar da Segunda Conferência da Paz. De fato, depois da mediação nas negociações de paz entre Rússia e Japão, os Estados Unidos legitimaram sua influência no sistema internacional e foram os patrocinadores da Conferência de 1907. Ao tomarem a iniciativa da convocação, decidiram que a participação das repúblicas americanas, algumas sob sua real tutela, poderia significar a ampliação do seu capital político e do seu poder relativo tanto na América quanto no cenário internacional.

No ano da Segunda Conferência da Paz de Haia havia uma corrida naval envolvendo investimentos vultosos de grandes empresas que passaram a depender dos Estados para que a máquina custosa de sua produção não fosse subempregada. Até a América Latina entrou no processo de modernização militar, com alguns países comprando modernos encouraçados e tornando-se objeto da concorrência dos produtores. Os Estados Unidos, desde 1898, tinham o Pacífico como região de mercados a explorar e também iniciaram a construção naval em

* Professora Ajunta de História Contemporânea da UERJ. Doutora em Ciência Política IUPERJ.

grande escala. O modelo a ser seguido era a própria Inglaterra, que baseara sua supremacia econômica e política, na conquista e na dominação colonial asseguradas pela marinha mais poderosa do mundo. Todos os países industrializados lançaram-se à busca de mercados privilegiados. E o Estado nacional teve no fomento das atividades econômicas a fonte de seu próprio fortalecimento, e tornou-se garantidor da expansão produtiva e comercial. Em alguns casos, foi o próprio empreendedor. Assim, as atividades econômicas e o poder do Estado nacional no período do capitalismo industrial são fenômenos indissociáveis. Em um tal contexto, a despeito de uma crescente opinião pública em favor do desarmamento, a promoção de acordos sobre restrição de armas e de orçamentos militares tornou-se impossível.

A importância relativa dos Estados no sistema internacional alterou-se com a rápida ascensão da Alemanha, dos Estados Unidos e do Japão no fim do século XIX, e o equilíbrio de poder na Europa entrou em xeque. As Conferências da Paz ganham sentido neste cenário em que as potências desejam se preservar e a seus domínios coloniais, considerando o potencial destrutivo das armas da era industrial. Além do princípio da resolução pacífica dos conflitos, estabelecido na convenção que normatizou os bons ofícios, a mediação, as comissões de inquérito e a arbitragem, duas questões são as mais significativas do Direito de Haia: a primeira diz respeito à limitação da guerra, ou a regulamentação de suas operações, e à tentativa de preservação da vida civil e do patrimônio, e a segunda refere-se aos direitos dos neutros, o que também tem como principal objetivo a preservação das atividades produtivas e comerciais em tempos de guerra. Apesar do recrudescimento da corrida armamentista e da competição internacional, e muito provavelmente em razão dele, diversos acordos foram possíveis em 1907 envolvendo as 44 nações que estiveram em Haia. Houve uma ampliação considerável do sistema de leis internacionais.

Em carta enviada aos países signatários das convenções de 1899, em outubro de 1904, o Departamento de Estado norte-americano apontou o que considerava serem os assuntos mais importantes a serem tratados na Segunda Conferência: eram eles “*questions affecting the rights and duties of neutrals, the inviolability of private property in naval warfare, and the bombardment of ports, towns, and villages by naval forces*” (SCOTT, 1908: 93). De acordo com o Departamento de Estado, os neutros não eram meros espectadores de um conflito, pois seus atos e omissões podiam influir no curso das ações militares, e havia o problema real de que eles podiam sofrer com as exigências dos beligerantes. A regulamentação dos direitos dos neutros, não era, contudo, a solução definitiva para o problema da manutenção das relações comerciais em tempos de guerra. Por isso, o comunicado informava que o Congresso norte-

americano havia aprovado uma resolução autorizando o presidente a realizar esforços no sentido de que se pudesse levar as principais nações a um entendimento para incorporar ao direito internacional o princípio da imunidade da propriedade privada no mar durante operações militares. No ano da guerra que opunha a Rússia e o Japão no Pacífico, o governo norte-americano mostrava sua preocupação com a continuidade dos negócios e, voltado para esse interesse, deu o primeiro passo para a convocação da Segunda Conferência da Paz.

Também mediou as negociações de paz concluídas no ano seguinte, que renderam ao presidente Theodore Roosevelt o prêmio Nobel da Paz de 1906. A questão comercial já vinha sendo discutida nos Estados Unidos desde a guerra dos bôeres. De acordo com informe oficial de Assis Brasil, ministro brasileiro em Washington, em janeiro de 1900, a captura de um mercante norte-americano em Moçambique, como contrabando de guerra, levantou imediatamente diversas questões: o direito de comércio entre neutros, o de se poder considerar contrabando de guerra gêneros alimentícios, e o do prejuízo causado à atividade de exportação de gêneros quando os mercados consumidores estão envolvidos em conflitos militares (CHDD,2006:246).

Em um segundo comunicado de dezembro de 1904, igualmente endereçado aos signatários das convenções de 1899, o Departamento de Estado insistiu na importância vital do tema da inviolabilidade da propriedade privada no mar em situações de guerra (SCOTT,1920:98).

Quanto à ampliação do número de países convidados a participar da Conferência, sugerida pelos Estados Unidos, a solução encontrada foi a adesão dos países não signatários às Convenções de 1899, na abertura dos trabalhos, com a anuência de todos os signatários originais. Dessa forma foi possível a entrada de quase todas as repúblicas americanas no sistema internacional de nações. O capital político norte-americano ampliou-se significativamente, tanto entre as repúblicas da América do Sul, que não podiam deixar de reconhecer a influência da intermediação dos Estados Unidos, quanto entre os Europeus, que viram os norte-americanos levarem para o palco das negociações internacionais Estados independentes formalmente, com direito a voto, mas que na realidade viviam sob a sua tutela.

De grande significado para a liderança política nas Américas foi a condução norte-americana da questão da cobrança de dívidas públicas por meio da força. O assunto foi introduzido pelos Estados Unidos já na correspondência de resposta à proposta de programa que o governo russo enviara.¹ Diversos países haviam respondido ao programa com reservas,

¹ A correspondência do embaixador russo de abril de 1907 faz a seguinte menção: “*The Government of the United States reserved to itself the liberty of submitting to the Second Conference two additional questions,*

e a maioria delas dizia respeito a necessidade de levar à apreciação da Conferência outros temas que não estavam contemplados na proposta russa. Abriu-se assim a possibilidade de que os Estados apresentassem projetos de seu interesse. Os Estados Unidos formularam a questão sobre a cobrança de dívidas na correspondência que antecedeu a Conferência e na segunda reunião plenária, quando efetivamente se iniciaram os trabalhos. Tomaram assim a dianteira e exerceram o papel de liderança evitando que o delegado argentino apresentasse primeiramente o seu projeto que vinha sendo amplamente divulgado e discutido desde o bloqueio dos portos da Venezuela.²

A chamada Doutrina Drago, que recebeu o nome de Luis Maria Drago, ex-ministro de Relações Exteriores da Argentina, e delegado plenipotenciário em Haia, era a condenação das intervenções militares que tivessem por objetivo a cobrança de dívidas. Em 1902, Alemanha, Itália e Inglaterra bloquearam e bombardearam portos da Venezuela, que havia deixado de pagar suas dívidas depois de um movimento revolucionário interno. O então ministro argentino enviou uma nota ao governo norte-americano apelando para sua intervenção em nome da segurança e da soberania das repúblicas da América Latina. A nota caracterizava a intervenção como extremamente violenta e denunciava o bombardeio dos portos de Guayra, Puerto Cabello e Maracaibo. Não bastava, entretanto, o apelo humanitário contra a violência. Era necessário que a potência capaz de mediar o conflito fosse convencida da ameaça que ele representava para o hemisfério e que tivesse argumentos para interpor aos interventores. Luis Maria Drago invocou a Doutrina Monroe como a garantia da soberania das nações americanas desde as independências contra as ameaças européias de recolonização. O argumento foi desenvolvido de forma que se compreendesse a intervenção militar da Venezuela como a renovação daquelas ameaças. Não se tratava de retórica apenas (DRAGO,1907:252). A América Latina era um alvo do expansionismo europeu desde as independências e no período de recrudescimento da concorrência internacional por mercados foram muitas as disputas envolvendo a região. O Brasil é um bom exemplo, pois teve que submeter à arbitragem duas disputas territoriais contra potências européias – a do Amapá e a da Guiana –, além da questão com a Bolívia que terminou com a negociação direta do território do Acre. Ali havia se instalado um consórcio de empresas internacionais que arrendara do governo boliviano partes

*the reduction or limitation of armaments and the attainment of an agreement to observe some limitations upon the use of force for the collection of ordinary public debts arising out of contracts.” In Scott, James Brown. *Texts of the Peace Conferences at the Hague*. p.109*

² DRAGO, Luis Maria. *La republica argentina y el caso de Venezuela*. 1903. Nesta publicação, o ministro argentino reuniu a nota enviada ao governo dos Estados Unidos e as diversas manifestações de autoridades do direito internacional sobre a questão da cobrança de dívidas por meios militares que se seguiram a sua nota.

do território, com direitos de exploração, nos moldes dos contratos extraterritoriais de corporações na Ásia e na África.

O ministro argentino mobilizou ainda argumentos jurídicos para estabelecer a prevalência da soberania sobre os direitos pecuniários privados, e o presidente Roosevelt foi levado a se manifestar contra a ocupação territorial, embora não condenasse o bloqueio. A questão foi levada à arbitragem e os Estados Unidos passaram a tratá-la, formulando alguns princípios que levaram à justificação das ações intervencionistas no continente – através do Corolário de Roosevelt à Doutrina Monroe, de 1904 – e apresentando o projeto para a limitação das intervenções militares para a cobrança de dívidas, na Conferência de Haia. O projeto norte-americano não previa a proibição total da cobrança de dívidas por meios militares, como havia defendido Drago, mas apenas a limitação do uso dos meios coercitivos aos casos em que não fosse aceito um processo de arbitragem ou quando as decisões da arbitragem não fossem observadas. A aprovação de uma convenção nestes termos deu aos Estados Unidos uma vitória que também se traduziu em reconhecimento de sua liderança no continente. O relato de Choate, no livro publicado seis anos depois, sequer menciona a origem do projeto ou o nome de Drago. Segundo ele, a proposição mais interessante adotada pela Conferência foi de iniciativa americana e resultou na convenção na qual as nações aceitaram não recorrer ao uso da força para cobrar dívidas contratadas (CHOATE:1913:59)

Foi conclamando a Doutrina Monroe que o ministro argentino Luis Maria Drago enviou uma nota ao secretário de Estado norte-americano com caráter de apelo para que o vizinho poderoso interviesse. Os termos mereceram críticas, mas é preciso que se considere que, naquele ano, as linhas mestras da política do porrete de Roosevelt ainda não estavam definidas. O caso da Venezuela seria um dos fatores fundamentais que levariam o presidente norte-americano à formulação do direito de intervenção para evitar que os europeus avançassem sobre a América. Se o apelo argentino não parece razoável à primeira vista, observando-se mais cuidadosamente, pode-se avaliar que a referência à Doutrina Monroe era uma argumentação de autoridade em favor da independência defendida na mensagem presidencial de 1823. Ou seja, representava a condenação de quaisquer iniciativas militares que causassem dano às soberanias dos Estados. Drago desenvolveu uma tese que se tornaria parcialmente vitoriosa através da formulação menos radical norte-americana na Conferência de Haia de 1907.

A proposição do general Porter admitia sanções militares para a cobrança de dívidas apenas após um processo de arbitragem que não fosse respeitado pelo devedor. Entre os argumentos utilizados para a aprovação estava o dos benefícios advindos da não intervenção

militar e do fim de bloqueios em portos, que além de se mostrarem infrutíferos para o recebimento dos direitos devidos, causavam danos e prejuízos a todos os agentes econômicos neutros. A aprovação representou um enorme ganho político para os Estados Unidos. Durante as discussões sobre o projeto apresentado pela delegação dos Estados Unidos, parecia bastante claro para todas as delegações que o tema tinha relação exclusiva com a América Latina e com as garantias determinadas pela Doutrina Monroe. A delegação romena, por exemplo, afirmou que não se tratava de um princípio de natureza geral mas de uma provisão especial resultante de circunstâncias particulares e eventos que ocorreram na América do Sul. A lógica da argumentação é a de que como princípio geral a proposição não poderia ser admitida, uma vez que contrariava a Convenção de 1899. Era de se estranhar inserir um novo artigo obrigando a arbitragem em casos onde a honra e os interesses nacionais podiam estar envolvidos em alto grau à Convenção que estipulou que questões dessa natureza não deviam ser submetidas à arbitragem.

Oposições e reservas surgiram justamente por parte dos latino-americanos e dos pequenos Estados europeus, tal como ocorreu na resistência à aprovação da composição do tribunal de arbitragem. Os pequenos e frágeis Estados viram na proposta norte-americana a legalização da guerra em casos onde muito provavelmente eles seriam os perdedores, o que não era admissível. As abstenções ao final partiram justamente das delegações desses pequenos Estados: Bélgica, Grécia, Luxemburgo, Romênia, Suécia e Suíça. Com exceção de Luxemburgo, que alegou ser a sua posição relacionada a seu caráter de Estado neutro, os demais levantaram a questão da permissão do uso dos meios coercitivos. A Suíça apresentou um argumento especial defendendo-o nos debates da comissão e da plenária. Para esta delegação as questões de dívidas do Estado cobradas por entes privados eram da jurisdição dos tribunais nacionais os quais garantiam iguais direitos a suíços e a estrangeiros com relação ao cumprimento de contratos.

Na América Latina, a posição do Brasil destoou dos demais países. Era de se esperar, pois desde a primeira nota de Drago, em 1902, o governo brasileiro avaliou não ser conveniente juntar-se às repúblicas americanas e arriscar o seu crédito duramente mantido através de um rigoroso ajuste. A impressão de Assis Brasil sobre o fato parece ter sido uma diretriz segura tomada considerando os interesses do Brasil e dos Estados Unidos. Ele reportou ao governo que o representante argentino havia pedido um protesto unido dos americanos contra o bloqueio à Venezuela, mas não acreditava que os Estados Unidos estivessem dispostos a se contrapor à Alemanha e à Inglaterra por causa da Doutrina Monroe. O secretário de Estado parecia não ter nenhuma inclinação para uma atitude de protesto.

Diante disso, parecia mais conveniente que o Brasil não se confundisse com os maus devedores (CHDD,2006:347).

Na Conferência, a posição de Rui Barbosa não foi nem um pouco discreta. Talvez a necessidade de aparecer como um ente político diferente dos demais da região tenha determinado um caminho bastante perigoso para a delegação do Brasil. Nem as delegações das potências defenderam o direito à cobrança por meio da força como fez Rui Barbosa. Afirmou que o direito não podia impedir um governo de intervir em nome de seus cidadãos e em defesa dos direitos destes, e elogiou a fórmula norte-americana por mencionar a possibilidade do apelo à força, em franca contradição com todos os argumentos levantados na Conferência que lamentavam tal possibilidade. Mas inseriu no pronunciamento algo que constituía melhor garantia às soberanias e procurava assegurar os vizinhos de que o Brasil não tinha projetos expansionistas. Pediu que fosse considerado o fim do direito à conquista, ou seja, que o direito internacional não reconhecesse qualquer expansão territorial feita por meios militares e apenas legitimasse as alterações ajustadas por arbitragem ou acordos.

As demais repúblicas da América Latina, com exceção de Cuba e Panamá – obviamente – interpuseram duas objeções fundamentais. A primeira referia-se à obrigatoriedade da arbitragem. Alguns países entendiam que essa proposição só podia ser aceita depois de esgotados todos os meios legais do país devedor. Assim se manifestaram as delegações da Argentina, do Chile, da Guatemala, de El Salvador e do Equador. O Peru pediu que fossem melhor limitados e definidos os meios de ação sem especificar quais seriam as deficiências específicas. Já a delegação do Haiti pediu que os poderes dos árbitros fossem limitados e que somente as partes envolvidas fixassem as garantias. A outra objeção era a mais fundamental e dizia respeito à recusa de aceitar o uso de meios militares para a cobrança de dívidas. Contra este dispositivo se colocaram as delegações do México, da Argentina, da República Dominicana, do Haiti, de El Salvador, da Bolívia, da Venezuela, do Uruguai, da Nicarágua, da Colômbia e do Equador. Os melhores argumentos para sintetizar as posições da América Latina de aprovar a proposição norte-americana com uma grande maioria reservas foram proferidos pelo próprio Luis Maria Drago, aceitando unicamente o fim das cobranças por meios militares e o recurso à arbitragem de forma precisa e em última instância. O delegado argentino afirmou que considerava a menção à possibilidade do recurso às armas como um dispositivo perigoso. Afinal, qual seria o limite das ações coercitivas? Quais ações coercitivas seriam aceitáveis? De acordo com o internacionalista norte-americano John Basset Moore e o ex-secretário de Estado Blaine, em proposta feita à França sobre a quitação dos débitos da Venezuela de 1881, as alfândegas de La Guayra e Puerto Cabello podiam ser tomadas pelos

credores até obtenção dos recursos devidos. Mais adiante, os Estados Unidos renovaram a legitimidade de iniciativas como essa. Reportando essa situação, Drago atingia exatamente o objetivo de questionar o poder e a autoridade que os Estados Unidos se atribuíram para intervir nos assuntos referentes às repúblicas americanas. Afirmava que a aplicação desses meios podia dar causa a controvérsias e até a guerras. “*Estariam as nações européias ou americanas sem distinção autorizadas a conduzir as alfândegas de um país devedor desse modo?*” O sistema de Blaine poderia ser seguido? Ele não significaria, o estabelecimento de uma função extraordinária a ser desempenhada pelos Estados Unidos exclusivamente?

O teor das discussões demonstra que, ao contrário da iniciativa interessada de aproximação do Brasil, uma preocupação crucial afastou as demais repúblicas da região dos Estados Unidos. A ameaça intervencionista norte-americana parecia bastante real e a aprovação da proposta de Porter com as reservas que foram colocadas significou a afirmação do desejo de independência e proteção do direito à soberania do Estado. A Doutrina Monroe e o Corolário Roosevelt foram de fato as bases do autoproclamado poder de polícia exercido pelos Estados Unidos – limitado à região da América Latina somente no início do século – e, juntamente com a invasão dos interesses econômicos, notadamente através de grandes empresas mineradoras, e da influência que exerceram na dinâmica das políticas nacionais, engendraram um ambiente de suspeição antiamericana.

Bibliografia

BUENO, Clodoaldo. *A república e sua política exterior (1889^a 1902)*. São Paulo: Editora da Universidade estadual Paulista/ Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1995.

CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. *Assis Brasil: um diplomata da República*. Rio de Janeiro: CHDD/FUNAG, 2006.

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

DRAGO, Luis Maria. *La república argentina y el caso de Venezuela*. Buenos Aires: Imprenta y Casa editora de Coni Hermanos, 1903.

_____. “Les emprunts d’Etat et leurs rapports avec la politique internationale”, *Revue Générale de Droit Internationale Public*. Paris: Pedone, 1907. Tomo XIV.

KEEFER, Scott Andrew. “Building the Palace of Peace: The Hague conference of 1907 and arms control before the World War” *Journal of the History of International Law*. Leiden: Martinus Publishers, 2007. n.9, p.35-81.

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

_____. *The Proceedings of the Hague Peace Conferences*. New York: Oxford University Press, 1920.