



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. Fonte: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/tZnvwW3pBrHYkSZfMLYf7MG/?lang=pt#>. Acesso em: 16 jan. 2023.

Referência

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 41, n. 2, p. 59-82, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/tZnvwW3pBrHYkSZfMLYf7MG/?lang=pt#>. Acesso em: 16 jan. 2023.

O subsistema americano, Rio Branco e o ABC

GUILHERME FRAZÃO CONDURU*

1. Os Tratados do ABC: dois momentos, dois projetos

Em 25 de maio de 1915, os Chanceleres da Argentina, do Brasil e do Chile, reunidos em Buenos Aires, assinaram o “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais”, mais conhecido na historiografia como “Tratado do ABC”, das iniciais dos Estados signatários.

Conforme se lê na introdução ao Tratado, a intenção explícita é a de consolidar a amizade que ligava os contratantes, mediante a reafirmação da “inteligência cordial” existente entre eles, proporcionada pela “comunhão de ideais e interesses”, e o afastamento da hipótese de conflitos violentos no futuro. Expressava-se, ainda, o propósito de cooperar para tornar mais sólida a “confraternidade das Repúblicas americanas”¹.

A introdução deixava claro que o Tratado pretendia funcionar como “norma de procedimento” complementar aos tratados bilaterais de arbitramento já assinados pelos três países entre si. O objeto específico seriam precisamente as questões não contempladas pelos tratados de arbitramento: as que não podiam ser formuladas juridicamente e as que ferissem os preceitos constitucionais dos Estados². A peculiaridade do Tratado consistia em criar uma Comissão Permanente à qual seriam submetidas as questões que não tivessem podido ser resolvidas por negociações diretas nem por arbitramento³.

O Tratado não estipulava qualquer compromisso de natureza militar nem possuía cláusula secreta. Nenhum dos artigos previa o estabelecimento de uma aliança ofensiva ou defensiva nem, tampouco, criava obrigações de coordenação em assuntos militares.

Essa iniciativa de formalizar a aproximação política entre os três principais países da América do Sul retomava negociações desenvolvidas entre 1907 e 1909 com o mesmo objetivo, período no qual o Barão do Rio Branco ocupava no Governo brasileiro a pasta das Relações Exteriores.

Rev. Bras. Polít. Int. 41 (2): 59-82 [1998]

* Diplomata. Mestre em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Desde o início de sua gestão no Itamaraty – iniciada com a chegada como herói nacional em 1902 e só encerrada com sua morte, em plena atividade, em 1912 –, Rio Branco considerava a conveniência de se estabelecer alguma espécie de acordo entre as três grandes repúblicas do sul do continente. A redação de um projeto de tratado pelo Chanceler brasileiro constitui demonstração clara da persistência desse pensamento.

Com efeito, em 21 de fevereiro de 1909, Rio Branco entregou uma minuta de “tratado de cordial inteligência” a Puga Borne, ex-Chanceler chileno, que apresentara-lhe, dias antes, em Petrópolis, na condição de enviado extraordinário, versão preliminar de um tratado político entre as três mais prósperas nações da América do Sul⁴.

O ambiente político regional, contudo, não favoreceu a formalização de uma aliança política entre a Argentina, o Brasil e o Chile e as negociações sobre o projetado pacto foram abandonadas em 1909. A rivalidade pela liderança regional superou a vontade de conciliação.

Na historiografia das relações internacionais brasileiras, nem o Tratado de 1915 nem o projeto de Rio Branco de 1909 foram objeto de estudos específicos. As referências a eles, quando aparecem, são, em geral, lacônicas e superficiais. Dos autores que, de alguma forma, se referem ao tema, raros vão além de poucas linhas.

A partir de uma análise das interpretações disponíveis sobre o ABC, e com recurso a fontes primárias, pretende-se construir um quadro analítico que contribua para a identificação das motivações que levaram o Governo brasileiro a participar de entendimentos diplomáticos com vistas à formalização de um acordo entre Brasil, Argentina e Chile no período entre 1907 e 1915.

2. O ABC no sistema internacional

A fim de situar historicamente as iniciativas para a formação do ABC, será necessário caracterizar, em suas linhas gerais, o estágio de evolução do sistema internacional naquele período, bem como o contexto específico das relações interamericanas.

2.1. O esgotamento do “concerto europeu”

No decurso das últimas décadas do século XIX, assistia-se ao ressurgimento do impulso imperialista de conquista e anexação de territórios e de disputa por zonas de influência. Esse impulso, identificado pela literatura da época como “novo imperialismo”, resultava de motivações complexas e variadas: (I) interesses econômicos em busca de mercados para a produção industrial e para investimentos de capitais, bem como de mercados fornecedores de matérias-primas; (II) objetivos

militares de criação de bases em pontos estratégicos do globo; (III) busca de afirmação do orgulho nacional e de aumento do prestígio nacional⁵.

Entre os efeitos da expansão imperialista, qualquer que tenha sido sua origem, sobressai o agravamento da contradição entre a teoria e a prática das relações internacionais. De um lado, os princípios que fundamentavam o sistema internacional de Estados – soberania, independência, igualdade jurídica –, valores que forneciam a legitimidade formal do sistema europeu desde sua origem, com o surgimento da ordem *wetphaliana* em 1648. De outro, a prática das relações internacionais, caracterizada pela política de poder, pela dominação, pela hierarquização de soberanias segundo a valoração das grandes potências⁶.

No início do século XX, o “concerto europeu”, mecanismo por meio do qual os interesses divergentes das grandes potências haviam sido conciliados, ao longo do século anterior, sem recurso a guerras de grandes proporções entre elas, demonstrava sinais de esgotamento. A flexibilidade que permitira a conciliação entre o princípio do equilíbrio do poder e o desejo de ordem e estabilidade, que o exercício de uma “hegemonia coletiva” tornara possível, se enrijecera com a formação de dois blocos rivais. Decorrente da ascensão econômica e militar da Alemanha, esse movimento deu origem à corrida armamentista e à política de alianças e contra-alianças, que acabariam por concorrer para a destruição do sistema europeu de Estados (Watson, 1992, p. 277-87).

2.2. A ascensão dos EUA, o pan-americanismo e a unificação do subsistema americano

Como ponto de partida para se pensar o funcionamento das relações interamericanas no contexto em que surgiu a tentativa de formação do ABC, pode-se recorrer à seguinte proposição de Martin Wight sobre um aspecto do funcionamento dos sistemas de Estados: “Pressões políticas não agem de maneira uniforme por todo o sistema de estados, e, **em algumas regiões culturalmente unidas mas politicamente divididas, uma sociedade internacional subordinada entra em cena, com um sistema de estados que reproduz em miniatura as características do sistema de estados geral**. A Itália e a Alemanha antes de se unificarem constituem exemplos disso na Europa; o mundo árabe e **a América do Sul** são exemplos num mundo mais amplo”⁷ (grifos do autor).

Assim, o subsistema internacional americano, desde sua origem uma extensão da Europa, tenderia a reproduzir as características do sistema europeu, que, a partir do último quartel do século XIX, reforçava sua posição central nas relações com o resto do mundo, unificando em torno de si e dando caráter global ao conjunto destas relações. De um lado, como princípio básico de funcionamento, o interesse dos Estados na preservação da independência e da autonomia externa,

atributos da soberania. De outro, as pressões e as habilidades para resistir ou se aproveitar delas refletiam o diferencial de poder entre os integrantes do sistema.

De fato, a grande diferença de poder político, econômico e militar entre os Estados Unidos e as demais repúblicas integrantes do subsistema passa a ser, a partir das três últimas décadas do século, o traço marcante das relações interamericanas. Essa diferença abre espaço para a projeção dos interesses econômicos e estratégicos norte-americanos sobre o restante do continente, o que se faz sentir com intensidade a partir da década de 1890. À medida que os EUA assumiam um papel mais atuante no cenário internacional e projetavam sua hegemonia sobre o Pacífico e o Caribe, na América ao sul do Rio Grande, aumentava a desconfiança face ao vizinho do norte.

Até as vésperas da Primeira Grande Guerra, no entanto, a influência britânica nas Américas será significativa, particularmente no que concerne ao setor financeiro: não somente os governos da região dependiam da reputação de “bons pagadores” para manter a credibilidade junto aos banqueiros da *City* londrina, como também as outras potências imperialistas recorriam aos serviços bancários e de seguro disponíveis no centro financeiro de Londres para suas transações comerciais com o Novo Mundo⁸.

Na passagem do século XIX para o XX, o mais importante concorrente da Grã-Bretanha na região, embora não o único, foram os Estados Unidos. Ao passarem a se concentrar mais nas rivalidades intraeuropéias e em suas repercussões na Ásia e na África, os britânicos deixavam, de certa forma, campo aberto para a expansão dos interesses econômicos, militares e políticos dos norte-americanos nas Américas (Cains & Hopkins, 1993, p. 287; e Keylor, 1992, p. 24).

Essa expansão obedecia a impulsos internos tanto de natureza econômica quanto estratégica. O quadro de crescimento econômico nos primeiros anos do século, evidenciado pelo aumento acelerado do PNB e pela alta taxa de poupança interna, abria a possibilidade de investimento doméstico e no exterior, onde a América Latina viria a ser o principal receptor. A emergência e difusão de um pensamento geopolítico, influenciado pelos escritos do Almirante Mahan, preconizava o fortalecimento da Marinha e a criação de bases navais em pontos estratégicos do globo de modo a assegurar a defesa do território e das rotas comerciais.

Seriam esses, portanto, os pressupostos econômicos e estratégicos de uma política externa intervencionista, característica dos Governos McKinley (1897-1901), Roosevelt (1901-9), Taft (1909-13) e Wilson (1913-21), que não hesitou em autorizar ocupações militares em diversas ocasiões na América Central e no Caribe. Identificada alternativamente como “diplomacia do porrete”, “do dólar” ou “da canhoneira”, pode ser definida sob dois ângulos complementares: (I) o uso por capitalistas norte-americanos do apoio de seu Governo no exterior; ou (II) a ação do Governo sobre países estrangeiros com o objetivo de abrir esses países aos capitais norte-americanos ou de aumentar os capitais já investidos⁹.

Quanto à forma de organização do subsistema americano, embora a evolução das relações internacionais na América mereça estudos mais aprofundados, pode-se sugerir que, precisamente na virada do século, se unificaram os diferentes subsistemas regionais do continente, que, no decorrer do século XIX, mantiveram um baixo grau de articulação entre si. Apesar dessa unificação e da maior intensidade de relações os Estados americanos, distinguiam-se ainda dois subsistemas regionais em vias de unificação:

(I) O subsistema no qual os EUA exerciam um poder imperial, que correspondia à América Setentrional, Central e a área banhada pelo mar do Caribe, inclusive o norte da América do Sul. Fora da estrutura imperial, mas incluído na rede dos interesses e pressões do sistema imperial, situava-se o segundo subsistema americano composto pela maior parte dos países do sul do continente.

(II) O subsistema sul-americano, no qual Brasil, Argentina e Chile se distinguiam pelo poderio militar e econômico e onde as disputas de fronteira favoreciam a formação de alianças ou esboços de alianças na região. O acordo a que chegaram, em 1902, a Argentina e o Chile por meio da assinatura dos Tratados de arbitramento e de desarmamento teria dissolvido as respectivas áreas de influência no Atlântico e no Pacífico, e, em consequência, teria dado maior fluidez às alianças e reforçado a independência e a autonomia externa dos Estados da região ¹⁰.

O processo de unificação desses dois subsistemas regionais teve como ideologia legitimadora o “movimento” pan-americanista. Por meio de um discurso que forjava uma suposta identidade, a ideologia do pan-americanismo viria a funcionar como justificativa moral para uma relação, posteriormente rotulada de neocolonial, onde os EUA desempenhariam uma “missão civilizadora”. Ao pretender construir uma identidade própria para um continente dividido e heterogêneo, o discurso americanista assentava-se sobre dois mitos: de um lado, o mito da unidade geográfica das Américas, que formariam um hemisfério isolado e, portanto, imune aos problemas do resto do mundo; de outro, o mito da afinidade política, expresso na generalização de regimes republicanos, que se diferenciariam da tradição monárquica do Velho Mundo (Kaylor, 1992, p. 23).

Assim como a expansão territorial dos Estados Unidos para o oeste ao longo do século XIX fora justificada pela ideologia do “destino manifesto”, a projeção da hegemonia norte-americana sobre as Américas procuraria se legitimar com recurso a outro princípio ideológico: a “solidariedade hemisférica”. Não foi acaso, portanto, que a retomada das conferências internacionais americanas, a partir de 1889, resultasse de iniciativa dos Estados Unidos.

Apesar da regularidade com que se realizaram as Conferências Internacionais Americanas a partir da de 1889/90 em Washington – a qual seguiram-se a do México (1902), a do Rio de Janeiro (1906) e a de Buenos Aires (1910) –, poucos resultados práticos foram por elas alcançados. A despeito dos esforços, a

cooperação continental foi pouco além de enunciados retóricos. Além da desconfiança em relação aos Estados Unidos, contribuiu para a falta de resultados concretos do movimento pan-americanista o próprio ambiente de rivalidade regional que predominava entre as repúblicas sul-americanas.

Verificava-se com nitidez no subsistema americano a dicotomia assinalada acima entre a prática e a teoria da política internacional: de um lado, a retórica da solidariedade hemisférica e da igualdade entre soberanias; de outro, as repetidas intervenções dos EUA nos assuntos internos de diferentes países da América Central e do Caribe¹¹.

2.3. O Contexto regional no extremo sul do continente

Havia na América do Sul uma semelhança formal com o sistema europeu de Estados¹²: rivalidades geopolíticas, disputa por territórios, corrida armamentista, além da tendência à formação de alianças e contra-alianças. A formação de blocos regionais tornara-se uma preocupação constante das Chancelarias latino-americanas.

O desejo de freiar as intervenções norte-americanas no mundo hispano-americano poderia representar um elemento aglutinador para uma resistência comum ao imperialismo dos EUA. Diversos problemas de fronteira, contudo, comprometiam a possibilidade de convergência em torno de objetivos políticos comuns; na prática, a aproximação de dois países ensejava a formação de um bloco contrário, tal era o temor do rompimento do equilíbrio de poder na região (Barros, 1970, p. 613).

Dos três protagonistas do ABC, era a Argentina o único que fazia fronteira com os demais parceiros e rivais. Ao longo do século XIX, travou com o Brasil uma disputa pela hegemonia na região do Prata. Com a Proclamação da República no Brasil, em 1889, iniciou-se uma aproximação, que se mostrou efêmera em razão, particularmente, da persistência da rivalidade estratégica, evidenciada, na primeira década do século, pelas preocupações dos meios político e militar argentinos com o programa de rearmamento naval brasileiro.

A diplomacia brasileira, por sua vez, julgava como ingerência indevida as propostas argentinas de limitação da marinha brasileira ou de “equivalência naval”. A negociação de tratado de arbitramento entre os dois países em 7 de setembro de 1905 contribuiu para relaxar as tensões mas não superou a rivalidade.

No limiar do século XX, a diplomacia portenha abandonara em definitivo o sonho de reconstituir o Vice-Reinado – ideal geopolítico alimentado ao longo do século XIX –, mas não se desvencilhara da preocupação de exercer a liderança ou a hegemonia regional. Nesse sentido, perseguia uma política que buscava modificar a distribuição de poder na região com vistas ao exercício da hegemonia¹³.

Espremido entre a Cordilheira e o mar, o Chile mantinha pendências lindeiras com seus três vizinhos limítrofes e, por essa razão, temia o isolamento. Poderia ver

no Brasil um eventual aliado nas disputas que mantinha contra a Bolívia, o Peru e, principalmente, a Argentina.

Após sérios desentendimentos que quase os levaram à guerra, Argentina e Chile lograram, em 1902, um acordo que estabelecia o arbitramento das pendências sobre limites pelo Governo britânico, ao mesmo tempo em que os dois governos assinavam um Protocolo de desarmamento por meio do qual se comprometiam a limitar as respectivas forças navais e terrestres.

Para o Brasil, o Chile representava uma espécie de contrapeso geopolítico, no sentido de que obrigava a Argentina a manter suas atenções voltadas para as duas fronteiras. Além disso, o fato de que perdera a liderança naval no subcontinente, tornava necessário a reorganização da marinha de guerra brasileira, o que suscitava temores em Buenos Aires.

Na verdade, as rivalidades entre os países sul-americanos eram acompanhadas de perto pela diplomacia brasileira, que, em várias oportunidades, ofereceu seus bons ofícios para mediar disputas regionais¹⁴. O equilíbrio instável do poder no subsistema sul-americano poderia ter sido um dos fatores que influenciaram a opção brasileira por uma política de aproximação com o Governo de Washington. Na lógica da disputa pela liderança regional, se o Chile se armava, a Argentina respondia com compra de armamentos, o que não podia deixar indiferente o Governo brasileiro, que, reativamente, procurava reaparelhar suas forças armadas para manter o equilíbrio.

Durante a gestão do Barão do Rio Branco no Itamaraty, o Brasil logrou resolver em caráter definitivo os problemas de fronteira então pendentes com os vizinhos, seja por meio de negociação direta (na maioria dos casos), seja com recurso ao arbitramento (no caso da Guiana Inglesa, decidido pelo Rei da Itália). Além disso, Rio Branco assinou, entre 1905 e 1911, trinta tratados de arbitramento, o que testemunha sua preocupação com a busca de soluções negociadas para as divergências internacionais¹⁵.

3. Os fundamentos da política externa de Rio Branco

Apesar de apresentarem conteúdos significativamente distintos, não seria possível entender o Tratado de 25 de maio isoladamente, sem um exame do projeto proposto por Rio Branco em 1909. Esse antecedente, por sua vez, insere-se no contexto de uma década marcante para a política externa brasileira.

Entre 1902 e 1912, o Chanceler brasileiro desenvolveu em relação aos vizinhos da América do Sul uma linha de ação baseada na convicção de que um alto nível de diálogo diplomático era indispensável para garantir a paz na região. No que diz respeito especificamente às relações com a Argentina e o Chile, o tom geral da política de Rio Branco foi o de que era necessário manter e fortalecer a convivência pacífica. Foi com este espírito que apresentou, em 1909, o projeto de

tratado de “cordial inteligência política e arbitramento” para ser examinado pelos Governos dos três países.

Uma discussão preliminar sobre os fundamentos da ação diplomática do Barão do Rio Branco será imprescindível para se avaliar as motivações que levaram o Chanceler brasileiro a participar de negociações que visavam a aproximar a Argentina, o Brasil e o Chile mediante a assinatura de um tratado político. Assim, para refletir sobre os princípios, os métodos e o significado da diplomacia de Rio Branco se procederá à identificação dos aspectos mais importantes desta política, segundo as visões dos principais autores que se dedicaram ao tema.

O trabalho fundamental para o estudo da diplomacia de Rio Branco consiste na monografia do historiador norte-americano Bradford Burns: *The unwritten alliance*¹⁶. Pela qualidade abrangente da análise, fundada em minuciosa pesquisa, fixou-se na literatura como referência obrigatória para o estudo do período Rio Branco.

Segundo Burns, os objetivos da ação diplomática brasileira no período 1902-1912 teriam sido:

- a solução definitiva das questões de fronteira;
- o aumento do prestígio internacional do país; e
- o desejo de estabelecer a liderança política do Brasil na América do Sul (Burns, 1966, p. 204).

Tanto no desejo de fixar em definitivo as fronteiras do território nacional quanto na busca de aumentar o prestígio internacional do país, o papel desempenhado pelos Estados Unidos teria sido fundamental. Burns salienta, contudo, que a política de cultivar a amizade norte-americana obedeceria a um objetivo instrumental da política externa do Barão do Rio Branco, na medida em que corresponderia a uma política de apoio para a consecução dos objetivos indicados acima (Burns, 1966, p. 200-4)¹⁷.

Caberia discutir qual o significado da pretendida “liderança” no subcontinente. Corresponderia ao exercício da hegemonia no subsistema sul-americano? Na verdade, Burns é reticente quanto a esta questão: somente na antepenúltima página do livro fala em “pretensões brasileiras à hegemonia na América do Sul”¹⁸.

O seguinte trecho do Despacho Telegráfico para Joaquim Nabuco, Embaixador do Brasil em Washington, poderia ser utilizado como evidência do “acordo tácito” sugerido por Burns: “(...) **entendo que é direito nosso operar nessa parte do continente sem ter que pedir licença ou dar explicações a esse governo** [dos EUA], como pelas provas tantas vezes dadas da nossa amizade temos o direito de esperar se não envolva ele para ajudar desafetos nossos nas questões em que estejamos empenhados (...).”

No mesmo Despacho, contudo, Rio Branco deixava claro que desejava apenas defender os legítimos interesse territoriais brasileiros e que não pretendia

exercer a hegemonia no subsistema: “(...) **Não pretendemos estender-nos por toda a Bacia do Amazonas como nos aconselhou Roosevelt (...), mas pretendemos defender livremente o que é nosso e explorado de longa data por nossa gente (...).**” (grifos do autor) (Despacho Telegráfico n.º 4 de Rio Branco para Joaquim Nabuco, Embaixador em Washington, de 10/01/98, AHI).

As relações comerciais entre os dois países teriam sido, segundo Burns, o fator determinante da política de aproximação com os EUA. O mercado norte-americano era o principal consumidor das exportações brasileiras, o que tornaria a dependência comercial mais relevante como explicação para a aproximação do que os laços políticos e diplomáticos (Burns, 1966, p. 202).

Burns conclui sua análise com a afirmação de que Rio Branco teria operado duas “mudanças fundamentais” na política externa brasileira, as quais viriam a ter repercussão direta sobre a atuação diplomática nos anos seguintes.

Em primeiro lugar, Rio Branco teria sido o principal responsável pelo deslocamento do eixo diplomático brasileiro de Londres para Washington. Esta alteração refletia, por um lado, a percepção do novo papel dos EUA no cenário internacional e a consciência da dependência comercial do Brasil em relação à república da América do Norte; por outro lado, a percepção do gradual retrocesso da influência britânica sobre o sistema americano.

Em segundo lugar, a solução pacífica e definitiva das questões de limites teria “liberado” a diplomacia brasileira para preocupações de outra natureza, que, naquele momento, concentravam-se em questões de prestígio e liderança (Burns, 1966, p. 205-6).

Na mesma linha de Burns, Clodoaldo Bueno enfatiza o sentido pragmático da política de aproximação com os EUA adotada por Rio Branco. Sendo Washington o principal centro diplomático do continente, o fato de manter íntimas relações com o governo norte-americano neutralizaria eventuais intrigas ou pressões contrárias aos interesses do Brasil por parte dos vizinhos sul-americanos e, conseqüentemente, daria maior liberdade de ação nas negociações sobre fixação das fronteiras.

Além disso, ao reconhecer a ascensão dos Estados Unidos ao nível de potência mundial e ao identificar na Doutrina Monroe instrumento de defesa da integridade territorial do continente, parece natural que Rio Branco endossasse, ainda que pelo silêncio, o Corolário Roosevelt e o papel de “polícia internacional” a ser desempenhado pelos EUA¹⁹.

Bueno salienta, contudo, que Rio Branco percebia que o interesse norte-americano em manter relações próximas com o Brasil e a América Latina em geral não obedecia exclusivamente a princípios morais ou à boa vontade política: o pan-americanismo, reanimado a partir de 1888 pelos EUA, atendia ao interesse específico de aumentar a influência norte-americana na região²⁰. Neste sentido, não havia ingenuidade ou idealismo na adesão ao pan-americanismo: a aproximação com Washington exprime a percepção realista de que manter relações próximas

com a nova potência mundial convinha aos interesses do Brasil, sem comprometer a soberania.

Demonstração inequívoca do realismo e do pragmatismo da política externa de Rio Branco, bem como de sua visão da conjuntura internacional no início do século pode ser encontrada no seguinte trecho de Despacho para a Legação em Buenos Aires: “(...) Quando as grandes potências da Europa não tiverem mais terras a (...) colonizar na África e na Australásia hão de voltar os olhos para os países da América Latina, devastados pelas guerras civis, se assim o estiverem, e **não é provável que os ampare a chamada Doutrina de Monroe, porque na América do Norte também haverá excesso de população (bem como continuará a política imperialista) e já ali se sustenta hoje o direito de desapropriação pelos mais fortes dos povos mais incompetentes (...).**” (Despacho para a Legação em Buenos Aires, de 22/11/1904, AHI, 207/4/8) (grifo do autor).

Bueno retoma a análise de Burns não só quanto ao papel da amizade com os EUA, mas também quanto aos objetivos gerais da política externa de Rio Branco, aos quais acrescenta a promoção da agroexportação nacional. Há que se registrar pequena, porém significativa, diferença em relação a interpretação de Burns sobre as razões para um relacionamento próximo com os Estados Unidos: para o historiador norte-americano, a motivação básica tinha raízes na dependência comercial; enquanto para Bueno, o peso das considerações políticas e estratégicas era maior do que as razões comerciais na determinação da política de aproximação.

Chama atenção o fato de que Bueno, tal como Burns antes dele, reluta em utilizar o conceito de ‘hegemonia’: o historiador brasileiro identifica o objetivo de elevar o Brasil “à categoria de potência regional” ou ainda o desejo de “exercer um papel de liderança na América do Sul”²¹. Essas expressões se aproximam da vaga idéia de ‘liderança’ empregada por Burns.

A relutância em empregar o conceito de hegemonia pode ser indicativa, em primeiro lugar, da convicção de que Rio Branco não pretendia estabelecer a hegemonia brasileira sobre o subsistema sul-americano. Inversamente, pode significar também um mero eufemismo para uma política de hegemonia, por meio da qual Rio Branco pretendia “impor a lei” sobre as relações internacionais dos Estados sul-americanos.

Em suma, fosse ela uma política de aumento da influência moral e política do Brasil ou uma política de hegemonia sobre a América do Sul, o fato é que a política externa de Rio Branco tinha como balizamentos em dois contextos regionais distintos, porém interdependentes: o subsistema sul-americano e o norte-americano.

Na visão de Rubens Ricupero, o desenvolvimento de uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos constituiria a marca fundamental do período de Rio Branco a frente do Ministério das Relações Exteriores. O sucesso dessa política teria estabelecido um verdadeiro paradigma para a diplomacia brasileira posterior²².

Segundo Ricupero, o Barão teria concebido dois “grandes desígnios” para a política externa brasileira: (a) o desenvolvimento de uma aproximação político-diplomática com os EUA, ao lado do relacionamento comercial; (b) a formalização de aliança com os vizinhos do sul da América.

No que concerne às relações com os EUA, Ricupero reproduz a mesma argumentação de Burns e Bueno: a aproximação constituía expressão do realismo e do pragmatismo da política externa de Rio Branco. Sublinha o caráter complementar da amizade com os vizinhos do Sul em relação à aproximação com os Estados Unidos: não haveria contradição entre a “aliança não escrita” e o fortalecimento da presença brasileira nas Américas. Na verdade, Rio Branco teria pretendido desempenhar um duplo papel: o de interlocutor privilegiado dos EUA e o de porta voz dos demais membros do sistema.

Após sintetizar três das mais importantes interpretações acerca da política externa de Rio Branco, pode-se proceder a uma síntese conclusiva a fim de apreender os aspectos essenciais do tema e, ao mesmo tempo, vinculá-lo às iniciativas para a formalização do ABC. Esta síntese se concentrará em duas questões básicas: (I) as relações com os Estados Unidos e as motivações determinantes da aproximação; e (II) a natureza da política regional de Rio Branco e a conseqüente discussão acerca da pretensão à hegemonia na América do Sul.

Sobre a primeira questão, constata-se que há unanimidade entre os autores quanto à posição central ocupada pelas relações com os Estados Unidos na política externa brasileira a partir de Rio Branco. Além disso, todos eles identificam um sentido pragmático na política de aproximação com Washington. Surgem diferenças, contudo, nas opiniões sobre as motivações que teriam levado Rio Branco a desenvolver a aproximação. Enquanto Burns tende a ver a dependência comercial em relação ao mercado norte-americano como o principal fator que teria influenciado a “aliança não escrita”, Bueno avalia que considerações geopolíticas teriam sido a motivação fundamental da política de aproximação.

Ricupero associa o que considera um novo padrão de funcionamento das relações com as potências de diferencial de poder superior ao nosso – o “eixo das relações assimétricas” – à política complementar de buscar a aproximação com os vizinhos sul-americanos.

Quanto à natureza da política regional de Rio Branco, não se poderia evitar a discussão a respeito das alegadas intenções do Ministro de estabelecer a hegemonia brasileira na América do Sul. Conforme assinalado, há uma certa reticência no exame desta questão: (a) Burns é o único autor que utiliza a expressão “pretensão à hegemonia”, ainda que uma única vez; (b) Bueno fala em “supremacia”, expressão que pode ser tomada como um eufemismo em relação ao conceito de hegemonia²³; (c) Ricupero se singulariza por não direcionar a argumentação para enxergar em Rio Branco uma pretensão à hegemonia regional. Para melhor enquadrar a discussão, convém delinear duas conceituações básicas: ‘hegemonia’ e ‘equilíbrio de poder’.

Segundo Adam Watson, a hegemonia não implica o fim da independência política do Estado sobre o qual ela é exercida. Mesmo sob a hegemonia de um Estado mais poderoso, o mais fraco mantém autonomia na esfera da política interna e sofre a influência, mas não necessariamente o controle, sobre sua política externa. De qualquer modo, ao impor determinado tipo de comportamento internacional aos Estados mais fracos, o Estado hegemônico define as regras de funcionamento do sistema ou subsistema internacional (Watson, 1992, p. 13-8).

O conceito de ‘equilíbrio de poder’ descreve o funcionamento de um sistema internacional onde diversos Estados em um mesmo nível de poder (militar, político, econômico, moral) interagem, sem que nenhum deles atinja um parcela superior de poder que leve os demais a querer destruí-lo (Watson, 1992, p. 253).

Ao se considerar o subsistema sul-americano nos primeiros anos do século, o princípio do equilíbrio de poder parece satisfatório para descrever seu funcionamento, na medida em que cada Estado mantém sua independência e autonomia política e nenhum deles apresenta condições para impor aos demais uma relação de hegemonia. Observa Watson, contudo, que, nos sistemas formados por Estados que preservam a autonomia interna e externa – como o subsistema sul-americano –, haveria uma tendência para o surgimento de uma ordem hegemônica.

Não parece adequado, portanto, atribuir ao Chanceler brasileiro pretensões ao exercício de uma hegemonia unilateral na América do Sul. Se é fato que procurou aumentar o prestígio internacional do Brasil, não seria verdadeiro afirmar que tentou impor a lei ou as regras de funcionamento do subsistema regional. Ao encetar intensas negociações sobre questões de fronteira com a maioria dos vizinhos, procurou defender o interesse do Brasil – o que fez com habilidade – sem pretender impor ou determinar a política externa de seus interlocutores.

4. O ABC: conformidade ou resistência?

Embora as referências ao ABC sejam, em geral, esparsas e superficiais, as interpretações disponíveis na historiografia permitem discernir, de forma esquemática, duas linhas de análise que avançam em sentidos opostos. De um lado, contam-se as interpretações, como as de Clodoaldo Bueno e de Rubens Ricupero, que não enxergam no ABC qualquer sinal de uma política contrária aos interesses norte-americanos; ao contrário, o ABC marcharia ao compasso de Washington ou seria complementar à política de aproximação bilateral.

De outro lado, distingue-se a interpretação de Moniz Bandeira que vê no ABC uma tentativa de bloquear a penetração dos interesses imperialistas dos Estados Unidos e das potências européias na América do Sul. Vinculam-se indiretamente a essa interpretação duas proposições sugestivas, porém não desenvolvidas pelos respectivos autores: a de Bradford Burns, segundo a qual o

ABC seria uma espécie de versão sul-americana do Corolário Roosevelt; e a de Celso Lafer, para quem a política americana de Rio Branco teria representado um esforço para “multilateralizar” a Doutrina Monroe.

Apresentam-se, a seguir os contornos gerais das duas linhas de análise e examina-se a validade ou não dos seus argumentos em relação aos dois momentos distintos – 1909 e 1915 – em que o ABC esteve na pauta da política externa da República Velha.

4.1. O ABC ao compasso de Washington

Segundo Bueno, o pragmatismo que caracterizava a busca da aproximação com os Estados Unidos também se manifestaria nas tentativas de aproximação com os vizinhos hispânicos, em particular com a Argentina e o Chile. Ao procurar a amizade dos dois mais importantes países da América do Sul, Paranhos Júnior visava superar antigas prevenções contra o Brasil, bem como ganhar maior liberdade de ação em uma região onde predominavam países de língua espanhola (Bueno, 1992, p. 177).

Quanto à articulação diplomática entre as potências do ABC, Bueno sustenta que “(...) a aproximação Argentina-Brasil-Chile, nos termos em que Rio Branco concebia, não significa nenhum agrupamento para contrabalançar a influência norte-americana. Ao contrário. O A.B.C. agiria em compasso com o governo de Washington” (Bueno, 1992, p. 177-8).

De fato, o Chanceler brasileiro manifestara-se contrário à idéia de formação de alianças entre países latino-americanos que se voltassem contra os EUA: “(...) A tão falada Liga das Repúblicas hispano-americanas para fazer frente aos Estados Unidos é pensamento irrealizável pela impossibilidade de acordo entre povos em geral separados uns dos outros e até ridículo dada a conhecida fraqueza e falta de recursos de quase todos. Não há de ser com política de alfinetadas, tornando-nos desagradáveis aos Estados Unidos que poderemos inutilizar os esforços dos nossos contendores (...)” (Despacho para a Legação do Brasil em Washington, de 31/01/1905, AHI, 235/2/5).

Em conformidade com observação de José Honório Rodrigues, esta tomada de posição dava continuidade a um postulado da diplomacia imperial de não hostilizar os EUA e de não contrair alianças antinorte-americanas (Rodrigues, 1966, p. 102).

A leitura do projeto de Rio Branco, entretanto, sugere que merece qualificação a idéia segundo a qual “o ABC agiria em compasso com o governo de Washington”. Malgrado a inexistência de quaisquer sinais explícitos de hostilidade em relação à república do Norte, o texto do projeto previa troca de informações políticas e militares com vistas a coordenação de posições conjuntas no caso de insurreições em algum dos três contratantes ou em algum dos vizinhos: “Artigo 11: Sempre que se dê qualquer perturbação da ordem pública, insurreição política ou

levante militar em país que confine com alguma das três Repúblicas Contratantes, tratarão elas, imediatamente, de assentar entre si nas providências a tomar, de acordo com os princípios do Direito Internacional, **combinando sobre as instruções que devam mandar às suas autoridades civis e militares na fronteira, assim como aos seus representantes diplomáticos, cônsules e comandantes de navios de guerra no país em que tais perturbações se produzirem**, de modo a que se evitem atritos ou desinteligências entre os seus respectivos agentes no teatro dos acontecimentos” (Projeto de Tratado de Cordial Inteligência Política e de Arbitramento, entre os Estados Unidos do Brasil, a República do Chile e a República Argentina, anexo ao Despacho reservado n.º 1, para a Henrique Lisboa, Ministro do Brasil na Legação em Santiago, de 26/02/1909, AHI, grifo do autor).

Ora, mesmo que não se considere esse artigo como diretamente hostil aos interesses norte-americanos, ele pressupunha uma nova leitura da doutrina Monroe. Ao abrir a possibilidade para ações militares coordenadas entre as forças do ABC, o acordo concebido por Paranhos Júnior em 1909 pode ser interpretado como uma resposta sul-americana ao Corolário Roosevelt, ao encontro da proposição de Burns²⁴.

É igualmente possível que o Departamento de Estado não objetasse esse tipo de cláusula e que, inclusive, a apoiasse, pois representaria um ônus a menos para os EUA não ter que se preocupar com intervenções para garantir a estabilidade e a ordem internacionais no subsistema sul-americano. Nessa linha de raciocínio, o dispositivo que, no projeto de Rio Branco, previa a eventual coordenação militar para acompanhar ameaças à ordem regional pode ser associado à idéia de Celso Lafer de “multilateralização” da doutrina Monroe, embora esse autor não faça referência ao ABC²⁵.

Para que o ABC – da forma como concebido por Rio Branco – funcionasse em conformidade com a política externa norte-americana, é preciso supor que o governo de Washington admitia e, mais que isso, via com bons olhos a idéia de coordenação política entre seus membros para uma espécie de monitoramento conjunto da política internacional na região.

No citado ensaio sobre a vida e a obra de Rio Branco, Rubens Ricupero inclui pequeno capítulo sobre a projetada aliança sul-americana, a qual considera uma “antecipação do futuro”. Suas breves considerações, porém, restringem-se a um esboço de contextualização e ao exame sumário do projeto de Rio Branco. Tal como Bueno, Ricupero não se reporta ao Tratado de 1915.

Embora reconheça que o Chanceler teria, em certas ocasiões, privilegiado a amizade com os EUA em detrimento das relações com os países latinos da América²⁶, Ricupero afirma que não havia “incompatibilidade inconciliável” entre as duas esferas de relacionamento. Esse raciocínio equivale a reconhecer que havia uma incompatibilidade, ainda que conciliável, entre as “relações assimétricas”

com os Estados Unidos e as “relações simétricas” com os demais membros do sistema americano (Ricupero, 1995, p. 93). Como harmonizar essas duas vertentes da política externa brasileira parece ter sido, portanto, um dos desafios fundamentais que Paranhos Júnior teve que enfrentar.

Para Ricupero, haveria uma complementaridade entre o objetivo de manter um relacionamento privilegiado com os EUA e o de criar um ambiente de confiança mútua entre os países latino-americanos. O pan-americanismo, com sua retórica de fraternidade e de igualdade entre as nações do continente, seria tomado como instrumento para a consecução daqueles fins, que, uma vez alcançados, ajudariam a aumentar o prestígio internacional do Brasil.

Segundo o autor em apreço, no que diz respeito ao primeiro grande objetivo, Rio Branco procurou assumir para o Brasil o papel de interlocutor privilegiado dos EUA na América do Sul. Teria pretendido fazer-se intérprete, junto aos sul-americanos, da política externa do Departamento de Estado. Como exemplo dessa postura, o autor cita o Despacho de 31 de janeiro de 1905 para a Legação em Washington, no qual o Ministro brasileiro não somente aceitava o Corolário Roosevelt, como também justificava as intervenções dos EUA em países com governos irresponsáveis, provocadores de instabilidade²⁷.

Mais do que curiosa ou benevolente, como sugere Ricupero, a exegese do Corolário Roosevelt pelo Barão constituía expressão clara do realismo político do Chanceler: para países estáveis e responsáveis na administração de suas finanças públicas e em dia com suas obrigações internacionais, não haveria razão para temer a ingerência norte-americana. Ao contrário, esses países deveriam aceitá-la e apoiá-la, pois estaria contribuindo para a manutenção da ordem no sistema.

Quanto ao segundo grande objetivo, Ricupero alega que Rio Branco pretendeu converter-se em uma espécie de porta-voz dos sentimentos latino-americanos junto aos EUA. Para exemplificar essa dimensão da política externa de Paranhos Júnior, o autor menciona os seguintes fatos: (I) a mediação do Itamaraty no conflito entre o Chile e os Estados Unidos sobre a questão Alsop; (II) as gestões em Washington para a abertura de uma Legação norte-americana em Assunção; (III) o empenho em convencer o Secretário de Estado Elihu Root a estender sua visita à América do Sul a outras capitais além do Rio de Janeiro; e (IV) os esforços junto ao Departamento de Estado para retirar da pauta da III Conferência Americana a questão do arbitramento, em apoio à posição chilena²⁸.

Em uma leitura alternativa, esses exemplos podem ser interpretados como resultantes de interesses tópicos do Brasil em cada momento, e não como manifestações de uma preocupação genérica com a posição dos latino-americanos diante dos EUA.

Especificamente sobre a aproximação com o Chile e a Argentina, Ricupero lamenta a falta de “condições propícias à realização de um outro desígnio do Barão, o ABC” (Ricupero, 1995, p. 93). A existência de problemas comerciais, a

persistência da rivalidade com a Argentina, herdada do período imperial, e a oposição argentina ao programa de rearmamento naval brasileiro são apontadas como fatores que comprometiam a possibilidade de uma aliança política que vinculasse os dois países.

Na concepção de Ricupero, o ABC obedeceria à finalidade de complementar a aproximação com os EUA com um tratado que garantiria a paz e a estabilidade do subsistema sul-americano (Ricupero, 1995, p. 93).

Para identificar o objetivo básico do acordo, o autor reporta-se ao Artigo 1º, no qual os três países propunham-se a manter um entendimento mútuo no que diz respeito a seus interesses e aspirações comuns, nomeadamente, na garantia da paz e no estímulo ao progresso na América do Sul. Esse entendimento se faria possível por meio do recurso obrigatório ao arbitramento em casos de desacordos e por meio da limitação das possibilidades de emprego da força militar para resolver controvérsias que surgissem entre as partes.

Além disso, o projeto de tratado “(...) também previa medidas de coordenação entre os três países a fim de impedir a organização, em seus territórios, de expedições para promover guerras civis no território de qualquer deles ou de outros países e uma orientação comum caso se produzissem insurreições e levantes em nações limítrofes” (Ricupero, 1995, p. 95).

Sublinha, dessa forma, o que se poderia identificar como o objetivo subjacente do projeto, um objetivo de alcance regional: a manutenção da ordem e da estabilidade e, portanto, da vigente distribuição de poder no subsistema sul-americano.

Ricupero aponta, ainda, algumas razões que explicariam a não assinatura do acordo tripartite. Do ponto de vista argentino, coexistiriam o receio de despertar desconfianças no Peru e, sobretudo, o temor de reação negativa dos Estados Unidos. O autor insinua que esse temor também poderia estar presente no lado brasileiro (Ricupero, 1995, p. 95)²⁹.

Afirma que o Chanceler considerou a iniciativa “prematura”, o que se devia aos problemas diplomáticos com a Argentina. Rio Branco, de fato, tinha sérias reservas a respeito da confiabilidade do governo argentino, as quais, no entanto, não impediram que redigisse sua versão para o acordo ABC³⁰.

Em suma, ao enfatizar a complementaridade entre o projeto do ABC e a “aliança não escrita”, Ricupero descarta a possibilidade de identificar no ABC um sentido de resistência aos EUA, como pretende Moniz Bandeira.

4.2. O ABC com resistência ao imperialismo

Moniz Bandeira faz uma distinção clara entre o projeto de tratado elaborado por Rio Branco em 1909 e o Tratado efetivamente assinado em Buenos Aires em 1915. Na monografia que escreveu sobre as relações Brasil-Estados Unidos,

Bandeira dedica dois capítulos ao período 1902-1912, em um dos quais ABC é focalizado. O autor informa que, em fevereiro de 1909, o Chanceler recebeu de Puga Borne, ex-ministro das Relações Exteriores do Chile, minuta de um “Pacto de Cordial Inteligência”. Em poucos dias, Rio Branco redigiu outro projeto, mas solicitou ao representante chileno que o apresentasse à Argentina como se fosse iniciativa do Chile e não do Brasil³¹.

O projeto fora redigido em um momento de graves desinteligências com a Argentina. Por um lado, persistia a oposição de Buenos Aires ao rearmamento da Marinha de Guerra brasileira. Por outro, a divulgação naquela capital de versão apócrifa de telegrama sigiloso dirigido por Rio Branco à representação do Brasil em Santiago agravava a tensão³².

Nesse telegrama, Rio Branco julgava impossível qualquer tipo de acordo com a Argentina enquanto Zeballos continuasse como Chanceler argentino: “(...) Sobre o projeto de tratado político, independente das modificações e acréscimos que teríamos de propor, devo desde já declarar, e convém dizê-lo a esse Governo, que não achamos a opinião suficientemente preparada para um acordo com o Brasil e o consideramos inconveniente e impossível enquanto o Sr. Zeballos for Ministro (...)” (Telegrama n.º 9, reservado, para Henrique Lisboa, Ministro do Brasil em Santiago, de 17/06/1908, transcrito no Despacho Circular n.º 2, reservado, de 29/10/1908, AHI).

Desde os primeiros anos de sua gestão a frente do Itamaraty, Rio Branco manifestara interesse em negociar algum tipo de acordo com a Argentina e o Chile a fim de facilitar a coordenação de suas políticas na região, conforme se depreende do seguinte trecho de despacho para a Legação em Buenos Aires: “(...) troquei algumas idéias com o Senhor Gorostiaga sobre a conveniência de um tratado de arbitramento geral entre o Brasil e a República Argentina e sobre a utilidade de algum acordo entre as duas repúblicas a o do Chile **com o fim de, no caso de insurreição ou guerra civil em algum dos países limítrofes, procurarem concorrer, quando possível, para o restabelecimento da ordem ou para a pacificação, sem desprestígio do governo legal**, e impedir que do território das três Repúblicas sejam prestados auxílios aos revolucionários. É do interesse de todos nós concorrer para que se encerre a era das revoluções nesta parte da América do Sul. Tão freqüentes agitações e desordens desacreditam na Europa e nos Estados Unidos da América todos os latinos ou latinizados da América, e retardam e paralisam o progresso de países que, pelas obras da paz, poderiam em pouco tempo ser ricos e fortes, e constituem um verdadeiro perigo para grande parte do nosso continente em futuro não muito remoto” (Despacho de 22/11/1904 para a Legação do Brasil em Buenos Aires, citado por Burns, 1966, p. 153; AHI, 207/4/8; grifo do autor).

Com o mesmo tipo de pensamento, o Chanceler escrevia em 1905 ao Ministro argentino no Rio de Janeiro: “Estoy cada vez mas convencido de que una

cordial inteligencia entre la Argentina, Brasil y Chile seria de gran provecho para cada una de las tres naciones y tendria influencia benéfica dentro y fuera de nuestros países” (Carta de 3 de setembro de 1905 de Rio Branco ao Senhor Manoel Gorostiaga, Ministro argentino no Rio de Janeiro; trecho reproduzido no telegrama de 19 de junho de 1908 para Henrique Lisboa, Ministro do Brasil em Santiago e no Despacho Circular n.º 2, reservado, de 29 de outubro de 1908, ao Corpo Diplomático brasileiro, AHI).

Pode-se perceber, portanto, que o teor do Artigo 11, reproduzido acima, já tinha seus contornos esboçados desde 1904. Segundo Bandeira, o objetivo principal do projeto de Rio Branco era o de preservar a segurança interna dos três países (Bandeira, 1987, p. 20). De fato, pelos Artigos 9 e 10 as partes se obrigavam a não prestar apoio a atividades subversivas no seu território ou no dos vizinhos:

— “Artigo 9: Cada uma das Altas Partes Contratantes obriga-se a impedir por todos os meios a seu alcance que no seu território se armem e reúnam imigrados políticos ou se organizem expedições para promover ou auxiliar desordens ou guerras civis no território de alguma das outras duas ou no de qualquer Estado não signatário do presente acordo.”

— “Artigo 10: No caso de insurreição contra o Governo de uma das três Repúblicas Contratantes, as outras não consentirão nenhuma espécie de comércio com os insurgentes e, sem faltar aos deveres de humanidade e aos que lhe ditam tanto as suas instituições livres como a sua própria dignidade, tratarão de colocar os insurgentes que entrarem ou se asilarem no território de cada uma delas em posição inteiramente inofensiva, desarmando-os se estiverem armados e entregando as armas e quaisquer elementos de guerra ao Governo legal que elas estejam combatendo ou tenham combatido” (Projeto de Tratado de Cordial Inteligência Política e de Arbitramento, anexo ao Despacho reservado n.º 1, para a Legação em Santiago, de 26/02/1909, AHI).

Além de procurar reforçar a segurança dos países contratantes, o projeto tinha pretensões de alcance regional, que iam além de questões de segurança interna e refletiam a preocupação com a promoção da ordem e da paz no subsistema sul-americano. Fortalece-se, assim, a hipótese de que Paranhos Júnior contemplava a idéia de estabelecer uma “hegemonia coletiva” sobre o subsistema sul-americano.

Ao enfatizar a busca de segurança interna – efetivamente contemplada nos Artigos 9 e 10 –, Bandeira deixa de chamar a atenção para o aspecto mais inovador do projeto: nas situações de revoltas armadas ou de guerra civil em qualquer dos países vizinhos, previa-se um certo nível de cooperação militar entre os contratantes. Essa coordenação não implicava necessariamente a possibilidade de violações da soberania dos demais membros do subsistema por meio de intervenções militares. Pode-se, contudo, vislumbrar que Rio Branco, no desejo de garantir a paz e a ordem regionais, concebesse o estabelecimento de uma hegemonia compartilhada com a Argentina e o Chile sobre o conjunto da América do Sul, sem prejuízo da independência política dos membros do sistema.

Nos termos do Artigo 11 do projeto de Rio Branco, com efeito, caberia ao ABC uma espécie de monitoramento da ordem regional. Em síntese, a preocupação com a instabilidade política da região seria a motivação para o estabelecimento de uma autoridade hegemônica compartilhada entre os três principais países do subsistema.

Em ensaio sobre o processo de integração na América do Sul, sem estabelecer vínculo direto entre o ABC do início do século e outras experiências posteriores de aproximação, Bandeira afirma que a visita de Roque Saenz Peña, presidente eleito da Argentina, ao Rio de Janeiro em 1910 teria como objetivo negociar uma aliança política com o Brasil. Essa aliança constituiria a base para o estabelecimento de uma “hegemonia dual” sobre a América do Sul, que evitaria a penetração dos Estados Unidos³³.

Embora tenha utilizado o conceito de “hegemonia dual” para caracterizar as supostas intenções dos governos argentino e brasileiro por ocasião da visita de Saenz Peña em 1910, Bandeira não recorre ao conceito de “hegemonia tríplice” para caracterizar as idéias subjacentes ao conteúdo do projeto de Rio Branco. Para Bandeira, Saenz Peña pretenderia um acordo bilateral com o Brasil, ou seja, não teria levado em consideração a participação chilena.

Ora, as negociações com Puga Borne em Petrópolis e o conteúdo da correspondência oficial parecem demonstrar que Paranhos Júnior não pretendeu descartar o Chile como membro integrante de um possível pacto hegemônico na América do Sul³⁴.

Sobre o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais, assinado em 1915, Bandeira afirma que não teria sido bem recebido pelo Governo dos Estados Unidos. Ainda em 1909, Rio Branco afirmava em Telegrama para a Legação em Santiago que não se justificavam as reservas norte-americanas ao projeto do ABC³⁵. O não comparecimento do Ministro norte-americano em Buenos Aires à cerimônia de assinatura seria sintomática da pouca receptividade ao Tratado de 25 de maio por parte do Departamento de Estado. “O Governo de Washington considerou-o, na época, inamistoso. E, embora não tivesse a mesma profundidade e não implicasse obrigações de aliança, o Tratado do ABC, alcançado em 1915, possibilitaria a resistência comum ao predomínio tanto da Europa quanto dos Estados Unidos” (Bandeira, 1987, p. 20).

No momento em que os Estados Unidos estavam assegurando para si a ‘hegemonia’ e o ‘domínio’ sobre a América Central e o Caribe, no momento em que eclodia a guerra na Europa, acenando com perspectivas sombrias para o comércio mundial, poderia parecer compreensível, do ponto de vista norte-americano, uma certa reserva ou mesmo apreensão em face da assinatura de um acordo entre as três mais importantes repúblicas da América do Sul.

No entanto, conforme o próprio Bandeira reconhece, o Tratado de 1915 não previa “obrigações de aliança”, isto é, não continha cláusulas que previssem

cooperação militar ofensiva ou defensiva. Seria, portanto, infundada qualquer apreensão por parte do governo dos EUA. A reação negativa dos norte-americanos – por ignorância dos termos do tratado ou por arrogância característica das potências imperialistas, o que é mais provável – não parece suficiente para atribuir ao Tratado de 25 de maio conotação antinorte-americana.

A análise do texto do Tratado, artigo por artigo, revela, que a preocupação maior que norteou sua redação foi a de reduzir ao mínimo as possibilidades de conflito entre os Estados contratantes. Nesse sentido, seu conteúdo preventivo dirigia-se às eventuais diferenças que surgissem entre os próprios países do ABC. Não há, no texto do Tratado, qualquer indicação de que se pretendesse “resistir” à penetração política e econômica dos Estados Unidos ou da Europa.

Assim, a opinião de Bandeira, que vê no Tratado de 1915 uma forma de resistência ao avanço do imperialismo, não encontra fundamento na letra do próprio Tratado.

5. De projeto de hegemonia coletiva à complementação do arbitramento

Como exercício de sistematização a partir do que foi apresentado e discutido acima, seguem-se algumas conclusões sobre o significado das iniciativas para a assinatura de um tratado político entre o Brasil, a Argentina e o Chile em 1909 e em 1915. Estas conclusões procuram responder a duas questões básicas: (I) o ABC teria uma conotação antinorte-americana?; (II) o ABC representaria uma tentativa de estabelecer uma hegemonia coletiva sobre o subsistema sul-americano?

Com relação ao projeto de Rio Branco, duas interpretações se opõem: de um lado, Bueno e Ricupero, que não o identificam como expressão de uma política contrária aos EUA; de outro, Bandeira, que vê no projeto uma tentativa de resistir à penetração dos EUA na América do Sul.

A favor da interpretação de Bueno e Ricupero, pode-se argumentar que Rio Branco seguia um princípio oriundo da política externa imperial, segundo o qual o Brasil não deveria participar de nenhuma aliança contra os Estados Unidos.

O argumento de que Rio Branco pretendia criar um bloco para resistir à penetração dos EUA somente faria sentido caso se entendesse o projeto ABC como elemento de uma política que visava ao estabelecimento de uma hegemonia coletiva sobre a América do Sul. Ainda assim, seria necessário supor que os Estados Unidos fossem contrários a essa iniciativa.

Burns chegou a ver no ABC uma versão sul-americana do Corolário Roosevelt na medida em que os dois tinham o mesmo objetivo: assegurar a ordem e a estabilidade do subsistema, bem como a vigente distribuição do poder. Burns não investigou, porém, a respeito da reação dos EUA ao ABC. Na mesma linha, Lafer identificou na política de Rio Branco o desejo de multilateralizar a doutrina Monroe, atualizada pela declaração de Roosevelt.

A partir dessas leituras, torna-se plausível a hipótese de que o projeto de 1909 contemplava o estabelecimento de uma hegemonia compartilhada entre o Brasil, a Argentina e o Chile sobre a América do Sul: ao ABC caberia, portanto, desempenhar o papel de garante da ordem na região.

Com relação ao Tratado de 25 de maio 1915, não se sustenta a hipótese da hegemonia coletiva uma vez que tinha como objetivo solucionar divergências que eventualmente surgissem entre os contratantes. Nesse sentido, tinha alcance mais restrito do que o projeto de Rio Branco. Tampouco se sustenta a idéia de que representava uma tentativa de limitar a penetração imperialista no subsistema sul-americano, pois, na verdade, limitava-se a complementar os tratados bilaterais de arbitramento.

Novembro 1998

Notas

- 1 “Os governos da República dos Estados Unidos do Brasil, da República Argentina e da República do Chile, no desejo de afirmar neste momento a inteligência cordial, que a comunhão de ideais e interesses criou entre os seus respectivos países, e de consolidar as relações de estreita amizade que os ligam, conjurando a possibilidade de conflitos violentos no futuro; de acordo com os desígnios de concórdia e de paz que inspiram a sua política internacional e com o firme propósito de cooperar para que se torne cada vez mais sólida a confraternidade das Repúblicas americanas (....)”. *Tratado entre a República dos Estados Unidos do Brasil, a Argentina e o Chile para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais*, Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (AHI), Seção de Atos Internacionais.
- 2 “(...) tendo em vista que os vigentes Tratados de Arbitramento entre o Brasil e o Chile, de 18/05/1899, entre a República Argentina e o Chile, de 28/05/1902, e entre a República Argentina e o Brasil, de 07/09/1905, que consagram o arbitramento como único meio de resolver todas as controvérsias de qualquer natureza que surgirem entre eles, excetuaram deste recurso o primeiro dos referidos tratados as questões que não pudessem ser formuladas juridicamente, e, os dois últimos, as que entendessem com os preceitos de constitucionais dos Países Contratantes: resolveram adotar agora uma norma de procedimento que facilite a solução amigável das questões excetuadas do arbitramento, em virtude dos aludidos pactos (....)”. *Tratado...*, introdução, AHI.
- 3 “As controvérsias que por qualquer motivo originadas no futuro entre as três Partes Contratantes ou entre duas delas e que não tiveram podido ser resolvidas por via diplomática, nem submetidas a arbitramento, de conformidade com os tratados existentes ou com os que forem celebrados posteriormente, serão submetidas ao exame e parecer de uma Comissão Permanente, constituída pela forma estabelecida no Artigo III. As Altas Partes Contratantes se obrigam a não praticar atos hostis, enquanto a Comissão, criada pelo presente Tratado, não tiver dado o seu parecer ou não houver decorrido o prazo de um ano de que trata o Artigo V”. *Tratado...*, Artigo I, AHI.
- 4 Cf. Luís Viana Filho, *A Vida do Barão do Rio Branco*, Porto, Lello & Irmão, 1983, p. 434-435.
- 5 Cf. William Keylor, *The Twentieth Century World/An International History*. Nova York. Oxford University Press. 1992. p. 4.
- 6 Cf. Adam Watson, *The Evolution of International Society/A Comparative Historical Analysis*, Nova York, Routledge, 1992, p. 274-6

- 7 Martin Wight, *A Política do Poder*, Brasília, Edunb, 1985, p. 48-9.
- 8 Cf. P. J. Cains & A. G. Hopkins, *British Imperialism: Innovation and Expansion/ 1688-1914*, Londres, Longman, 1993, *Calling the New World into Existence: South America, 1815-1914*, p. 276-315, especialmente p. 286-8.
- 9 Cf. Jean-Baptiste Duroselle, “From Wilson to Roosevelt/Foreign Policy of the United States (1913-1945)”, Londres, Chatto & Windus, 1964, em especial, *The Foundations of American Foreign Policy before the Election of Wilson*, p. 3-23.
- 10 Cf. Mario Barros, *História Diplomática de Chile*, Barcelona, Ed. Ariel, 1970, p. 575-8.
- 11 A expansão dos EUA para além dos limites da América do Norte ganhou força a partir da Guerra Hispano-Americana (1898), após a qual anexaram as Filipinas, a ilha de Guam, o Havai e Porto Rico, além de estabelecerem protetorado sobre Cuba recém independente. Seguiram-se o apoio à separação do Panamá da Colômbia (1903) e a soberania sobre a zona do futuro canal interoceânico do Panamá (aberto em agosto de 1914), a ocupação de Honduras (1902-19), da Nicarágua (1912-25), do Haiti (1915-34), da República Dominicana (1916-24) e a compra das Ilhas Virgens da Dinamarca (1917). Ver, entre outros, Eric Homberger, *The Penguin Historical Atlas of North America*, Penguin Books, 1995, p. 90-1.
- 12 Cf. Clodoaldo Bueno, “Do Idealismo ao Realismo: Brasil e Cone Sul no Início da República (1889-1902)”, in: *Contexto Internacional 12*, Rio de Janeiro, IRI/PUC, p. 71-82, 1990.
- 13 Cf. Demétrio Magnoli, *O Corpo da Pátria/ Imagem Geográfica e Política Externa no Brasil (1808-1912)*, São Paulo, Editora UNESP, 1997, p. 230 e seguintes.
- 14 Por exemplo, por ocasião da ameaça de guerra entre o Peru e o Equador, em 1909, e quando do incidente entre o Chile e o Peru, provocado pela expulsão de padres peruanos da região de Tacna e Arica, em 1910. Cf. Barros, 1970, p. 586-90.
- 15 Para a relação desses tratados de arbitramento ver Dunshee de Abranches, *Rio Branco e a Política Exterior do Brasil (1902-1912)*, Rio de Janeiro, 1945, vol. 2.º, p. 25-7.
- 16 Bradford Burns, *The Unwritten Alliance/Rio Branco and Brazilian-American Relations*. Nova York, Columbia University Press, 1966.
- 17 Para explicar o caráter instrumental da política de cultivar a amizade dos EUA, José Honório Rodrigues alega que essa política foi posta em prática com vistas a superar a rivalidade com a Argentina, a qual considera transitória. Cf. J. H. Rodrigues, *Interesse Nacional e Política Externa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, p. 102.
- 18 “There seems to have been a tacit accord whereby Brazil acknowledged the hegemony of the United States in North America and the United States respected Brazilian pretensions to the hegemony of South America”. Cf. Burns, 1966, p. 207.
- 19 Cf. Clodoaldo Bueno, “Dos Alinhamentos ao Nacional-Desenvolvimentismo”, in: Amado Luiz Cervo & C. Bueno, *História da Política Exterior do Brasil*, São Paulo, Ática, 1992, p. 135-328; sobre o período em apreço, ver p. 162-81.
- 20 “Rio Branco não alimentava um idealismo ingênuo quanto à natureza do pan-americanismo. Sabia que esse fora reanimado por Blaine, em 1888, no próprio interesse dos Estados Unidos”, Bueno, 1992, p. 167.
- 21 Cf. Bueno, “As Noções de Prestígio e Soberania na Política Externa de Rio Branco (1902-1912)”. In: CERVO, Amado Luiz & DOPCKE, Wolfgang (orgs.). *Relações Internacionais dos Países Americanos/Vertentes da História*, Brasília, Linha Gráfica Editora, p. 43-52, 1994, páginas 43 e 47 respectivamente.
- 22 Rubens Ricupero, “Um personagem da república”, 1995, in: FUNAG, *José Maria da Silva Paranhos/Barão do Rio Branco/ Uma biografia fotográfica*, Brasília, 1995, p. 85-91, “Os Estados Unidos e o Novo Paradigma da Política Externa”.
- 23 Demétrio Magnoli se aproxima da análise de Bueno ao identificar a pretensão de Rio Branco a tornar o Brasil o “pólo geopolítico” na América do Sul; cf. Magnoli, 1997, p. 215-6.
- 24 Cf. Burns, 1966, p. 153: “Exactly at the time when Roosevelt announced his corollary, Rio-

- Branco was thinking of proposing a treaty between Argentina, Brazil, and Chile “with the goal that in case of civil war or insurrection in one of the countries bordering on us, we would try to reestablish, as much as possible, order and peace without detracting from the prestige of the legal government and to prohibit the use of our territories by the revolutionaries (...). **The objective of this plan was similar to that of the Roosevelt Corollary: the maintenance of stable and responsible governments in Latin America**”.
- 25 Cf. Celso Lafer, “Uma Interpretação das Relações Internacionais do Brasil”, in: LAFER, C. & Peña, F., *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*, São Paulo, Duas Cidades, 1973, p. 83-126. “(...) não negligenciou Rio Branco o interesse geral da América Latina, pois tentou refrear o caráter unilateral das intervenções americanas, sobretudo na América Central – fundamentadas na doutrina Monroe, ao propor a multilateralização desta doutrina que, segundo ele, deveria ser incorporada ao Direito Internacional Público americano para ser aplicada através da ação conjunta das principais repúblicas do continente”, p. 87.
 - 26 Cf. Ricupero, 1995, p. 93: como exemplos do que considera uma subordinação do “eixo simétrico” ao “eixo assimétrico” das relações internacionais do país, o autor enumera: o reconhecimento do Panamá (1903); a aprovação do Corolário Roosevelt (1904) e da intervenção norte-americana em Cuba (1906); a rejeição da doutrina Drago; e o silêncio diante das manobras militares dos EUA na fronteira com o México (1911).
 - 27 Cf. Despacho de 31/01/1905, para a Legação do Brasil em Washington, AHI, 235/2/5: “(...) Não vejo motivo para que as três principais nações da América do Sul – o Brasil, o Chile e a Argentina – se molestem com a linguagem do Presidente e a do Ministro da Guerra, seu particular amigo. Ninguém poderá dizer com justiça que elas estão no número de nações desgovernadas e turbulentas que não sabem fazer “bom uso de sua independência (...). As outras repúblicas latino-americanas que se sintam ameaçadas pela polícia internacional dos Estados Unidos têm o remédio em suas mãos: é tratar de escolher governantes honestos e previdentes, e, pela paz e energia no trabalho, progredirem em riqueza e força (...)”.
 - 28 Valeria ainda mencionar, como exemplo do que Lafer considera como defesa de interesses gerais latino-americanos, as gestões junto à Santa Sé para a nomeação de um brasileiro como cardeal, que incluía a sugestão de criação de cardinalatos no Chile e na Argentina (Cf. Magnoli, 1997, p. 221, nota 41).
 - 29 Em defesa dessa proposição, Ricupero comenta que, por ocasião da independência do Panamá, em 3 de novembro de 1903, os ministros das relações exteriores do Brasil, da Argentina e do Chile coordenaram-se entre si para um reconhecimento simultâneo. Citando Burns, Ricupero refere-se à comunicação ao Departamento de Estado na qual o então Encarregado de Negócios do Brasil em Washington, Gomes Ferreira, afirmava que não havia, naquela iniciativa dos países do ABC, nenhuma intenção de contrabalançar a influência dos EUA no Panamá. Cf. Ricupero, 1995, p. 95-6 e Burns, 1966, p. 88.
 - 30 “Somente para condescender com nossos amigos do Chile prestei a formular o projeto de acordo (...). Acho inoportuna ou prematura qualquer tentativa de acordo dessa natureza com a Argentina”. Cf. Despacho reservado n.º 4 para Henrique Lisboa, Ministro do Brasil em Santiago, de 09/03/1909, AHI, 231/4/3.
 - 31 Cf. Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil/Dois Séculos de História*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 179-80.
 - 32 Sobre o incidente diplomático entre o Brasil e a Argentina provocado pela divulgação em Buenos Aires de versão deturpada do conteúdo do Telegrama n.º 9, de 17/06/1908, dirigido por Rio Branco à Legação no Chile, ver, entre outros: Lins, 1995, p. 739-89; Bandeira, 1972, p. 177-8; e o Despacho Circular de 28/10/1908 (AHI), no qual Rio Branco reproduz os conteúdos de quatro telegramas sigilosos para a Legação em Santiago, inclusive o de n.º 9.
 - 33 Cf. Moniz Bandeira, *O Eixo Argentina-Brasil: o Processo de Integração na América Latina*, Brasília, Edunb, 1987, p. 19.

-
- 34 Sobre as negociações com Puga Borne em Petrópolis, em fevereiro de 1903, cf. Despacho n.º 1 para a Legação do Brasil em Buenos Aires, de 26/02/1909, AHI, pelo qual Rio Branco também informava sobre os antecedentes daquelas negociações e encaminhava os textos dos três projetos de tratado, o seu e de dois anteriores.
- 35 “em Washington acreditou-se que a projetada aliança era inspirada por pensamento *unfriendly* para com os Estados Unidos, e o artigo do projeto permitindo convites e adesões faria acreditar no começo de um liga geral contra eles (....) **De modo algum nos indisporomos com os Estados Unidos e penso que o interesse do Chile é também estar muito bem com esse país**”. (Telegrama n.º 11, reservado, de 19/06/1908, para a Legação do Brasil em Santiago, transcrito no Despacho Circular n.º 2, reservado, de 29/10/1908, AHI).

Resumo

O artigo discute as motivações e objetivos que levaram o Brasil a participar de negociações com a Argentina e o Chile, entre 1907 e 1915, para a assinatura de um tratado de “cordial inteligência política”, conhecido como ABC. Com vistas a situar essa iniciativa no contexto internacional do período, examina a configuração do subsistema americano bem como o papel do pan-americanismo. A fim de identificar seu significado político, analisa os fundamentos da política externa de Rio Branco (1902-1912) e as mais relevantes interpretações do ABC na historiografia, utilizando como recursos metodológicos os conceitos de sistemas de Estados e de hegemonia.

Abstract

The article discusses the motivations and purposes that lead Brazil to take part in negotiations with Argentina and Chile, between 1907 and 1915, to sign a treaty of “friendly political intelligence”, known as ABC. In order to place this initiative in the international context of the period, the article surveys the characteristics of the American international system as well as the role played by pan-americanism. To identify its political significance, it studies the foundations of Rio Branco’s foreign policy (1902-1912) and the most relevant interpretations of the ABC in the historiography using the concepts of states system and hegemony as methodological resources.

Palavras-chaves: Política externa. Subsistema internacional americano. Barão do Rio Branco. Tratado do ABC.

Key-words: Foreign policy. American states system. Baron of Rio Branco. Treaty of the ABC.