

A inauguração do multilateralismo na política externa brasileira: a participação do Brasil na 2ª Conferência de Paz de Haia

The inauguration of multilateralism in Brazilian foreign policy: Brazil's participation in the 2nd Hague Peace Conference

Isadora Loreto da Silveira
Laura de Castro Quaglia
Nathassia Arrúa de Oliveira Cardoso
Taiane de Bittencourt

Resumo

Este trabalho trata da participação brasileira na 2ª Conferência de Paz de Haia, realizada em 1907, ressaltando a sua importância simbólica enquanto inauguração do multilateralismo na política externa brasileira. Para tal fim, foi feita a análise do contexto histórico brasileiro, da conjuntura mundial à época, das mudanças e inovações presentes na chancelaria do Barão do Rio Branco e, com especial atenção, da atuação de Ruy Barbosa em Haia. Concluiu-se que Ruy Barbosa estabeleceu, nessa ocasião, as bases de uma diplomacia ativa, crítica à lógica de atuação das grandes potências e às assimetrias de poder no sistema internacional e defensora do recurso à arbitragem para evitar conflitos. Tal padrão de atuação internacional está presente até a atualidade na política externa brasileira.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Multilateralismo; Segunda Conferência de Paz de Haia; Rio Branco; Ruy Barbosa.

Abstract

This paper discusses the Brazilian participation in the 2nd Hague Peace Conference, held in 1907, underscoring its symbolic importance as the inauguration of multilateralism in Brazilian foreign policy. This work therefore analyzes the Brazilian and world historical context, foreign policy changes and innovations under the Baron of Rio Branco, with special attention to the role played by Ruy Barbosa in The Hague. We reach the conclusion that on that occasion, Ruy Barbosa established the foundations of an active diplomacy, critical to the logic of action of the great powers and to the power asymmetries in the international system and in favor of the use of arbitration to prevent conflicts. That standard of international performance is present in Brazilian foreign policy until this day.

Key words: Brazilian Foreign Policy; Multilateralism; Second Hague Peace Conference; Rio Branco; Ruy Barbosa.

As tensões fronteiriças entre o Brasil e seus vizinhos pautaram a política externa brasileira durante um longo período. O Primeiro e Segundo Reinados foram caracterizados pela constante discórdância no que tangia ao Rio da Prata e a territórios disputados, como a colônia de Sacramento, que tinha papel estratégico. Diante desses problemas, o país via no bilateralismo a forma mais segura de agir e negociar com os Estados vizinhos, resolvendo as questões de forma pontual, sem grandes articulações internacionais e evitando o recurso à arbitragem para a resolução de questões fronteiriças (DORATIOTO, 2000).

No fim do século XIX, com a proclamação da República, ganha destaque a voz de Ruy Barbosa, advogando a igualdade entre civis e o respeito às leis como a melhor forma de regular uma sociedade. Esses mesmos ideais são transferidos para o âmbito da política externa, dando vez ao multilateralismo antes evitado (GARCIA, 1996). Os princípios multilaterais têm suas bases nos discursos de Ruy Barbosa na 2ª Conferência da Paz em Haia, que ocorreu em 1907. Poucos anos antes, em 1899, na época da 1ª Conferência, o Brasil havia se recusado a participar exatamente por ter questões fronteiriças mal resolvidas e por não concordar com a arbitragem como forma de resolução de conflitos. A 2ª Conferência representa o momento em que o Brasil se mostra ao mundo e deixa claros os preceitos sobre os quais buscaria agir na esfera internacional.

A análise desse tema se faz importante, pois os discursos e a própria figura de Ruy Barbosa representam um marco na política externa brasileira, tendo o significado de uma verdadeira mudança de paradigma (ZIMMERMANN, 2007). As diretrizes da política externa brasileira fundadas naquela época se mantêm até hoje. O multilateralismo e a igualdade entre países seguem sendo princípios defendidos pelo Brasil em suas relações exteriores. Celso Amorim, em seu discurso “A diplomacia multilateral brasileira”, na 2ª Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, lembrou Ruy Barbosa como uma das mais importantes personalidades brasileiras em termos de política externa, reafirmando a importância das questões ressaltadas por ele em 1907. Os discursos da conferência de Haia trazem notoriedade e representatividade ao Brasil no plano internacional, bem como moldam as políticas de igualdade, multilateralismo e respeito ao Direito Internacional presentes na diplomacia brasileira até a atualidade.

Conceituação e teorizações acerca do multilateralismo

Devido à constatação de que o multilateralismo se configura como uma parte extremamente importante da política externa brasileira desde 1907, faz-se necessária uma tentativa de conceituação e teorização acerca dele. Em 1992, Robert O. Keohane, no artigo “Multilateralism: an agenda for research”, apresentou como definição de multilateralismo a prática de coordenar políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados. John G. Ruggie considerou que a definição de Keohane não dava conta da dimensão qualitativa do fenômeno que a distingue. O autor possuía uma concepção “arquitetural” do multilateralismo enquanto conjunto de regras constitutivas que ordenam relações em dados domínios da vida internacional. Elaborou, portanto, uma nova definição, de caráter substantivo, para complementar o conceito demasiadamente nominal de Keohane, afirmando:

Em suma, o que é distintivo sobre o multilateralismo não é apenas o fato de que ele coordena políticas nacionais em grupos de três ou mais Estados, que é algo que outras formas de organização também fazem, mas o fato de que ele o faz com base em certos princípios de ordenação das relações entre esses Estados. (RUGGIE, 1992, p. 567, tradução nossa)¹

Logo, “O multilateralismo se refere à coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios” (RUGGIE, 1992, p. 568, tradução nossa).² Dessa definição derivam dois corolários: a indivisibilidade e a “reciprocidade difusa”, elaborada anteriormente por Keohane. A indivisibilidade consiste na implicação lógica da generalização de princípios organizadores, determinando o tipo de comportamento que deve prevalecer entre os Estados-membros de uma coletividade. Como ela é uma construção social e não uma condição técnica, depende da vontade dos Estados. A “reciprocidade difusa”, por sua vez, é definida pela expectativa de que, ao longo do tempo, o arranjo gere benefícios equivalentes aos Estados-membros (RUGGIE, 1992).

James A. Caporaso afirma, a partir da sistematização dos trabalhos de Keohane e Ruggie, que, na qualidade de princípio orga-

1. “In sum, what is distinctive about multilateralism is not merely that it coordinates national policies in groups of three or more states, which is something that other organizational forms also do, but that it does so on the basis of certain principles of ordering relations among those states”.

2. “[...] multilateralism refers to coordinating relations among three or more states in accordance with certain principles”.

nizador, a instituição do multilateralismo se distingue por meio de três propriedades: as já mencionadas indivisibilidade e “reciprocidade difusa” e os princípios de conduta generalizados. Segundo o autor, tais propriedades devem ser tratadas como um todo indivisível e não como uma soma de partes. Dessa forma, a indivisibilidade pode ser compreendida como o escopo - tanto geográfico, quanto funcional - através do qual custos e benefícios são distribuídos; a “reciprocidade difusa” preconiza que os atores esperam obter benefícios no longo prazo e em relação a muitos assuntos, e não todas as vezes em relação a todos os assuntos; e os princípios de conduta generalizados normalmente vêm sob a forma de normas incentivando modos gerais, se não universais, de relacionamento entre Estados (CAPORASO, 1992).

Uma vez definido o conceito do multilateralismo, parte-se para a teorização sobre a sua aplicabilidade nas Relações Internacionais. A efetividade do multilateralismo é um dos temas tratados por alguns teóricos da escolha racional. Em seu artigo “Coordination versus prisoners’ dilemma: implications for international cooperation and regimes”, de 1985, Duncan Snidal (1985) estendeu o “Dilema do prisioneiro” para um arranjo com múltiplos Estados e com assimetrias. O autor concluiu que quanto maior o número de atores, mais improvável se torna a cooperação, pois as dificuldades de cooperar aumentam; mas, por outro lado, quanto maior o número de atores, maior a possibilidade de aumentar a quantidade de áreas ou níveis de cooperação potencial entre os atores. Em relação às assimetrias, quanto maior a assimetria entre os atores, maior a chance de haver cooperação, ainda que a distribuição de benefícios seja afetada (SNIDAL, 1985).

Lisa L. Martin considera que o conceito de multilateralismo possibilita a descrição de uma variação no caráter tanto das normas que governam a cooperação internacional, quanto das organizações formais na qual ela ocorre. A autora analisou, em seu trabalho “Interests, power, and multilateralism” (MARTIN, 1992), o quão bem-sucedido é o papel da instituição do multilateralismo e das organizações multilaterais em quatro categorias de problemas de cooperação: colaboração, coordenação, persuasão e garantia.

Jogos de colaboração são caracterizados por situações nas quais os resultados de equilíbrio são subótimos e a resolução desse dilema é uma questão de ajuste mútuo de política, uma vez que ambos os atores devem concordar em deixar o equilíbrio subótimo, rejeitando a sua estratégia dominante. Em problemas de coordenação, o jogo

tem dois resultados de equilíbrio possíveis, cada um preferido por um dos atores. Uma vez que nenhum dos dois possui uma estratégia dominante, o melhor curso de ação depende do comportamento do outro Estado. Quando um equilíbrio prevalece e é estabelecido, por convenção ou acordo, nenhum dos Estados tem incentivos para abandoná-lo. Essa configuração pode, obviamente, ser estendida para um arranjo com mais de dois jogadores. Problemas de persuasão são marcados pela assimetria e possuem resultados de equilíbrio que deixam um ator insatisfeito. Em jogos de garantia, o único resultado preferido é cooperação mútua. Dessa forma, no equilíbrio, Estados racionais com informações completas cooperam e, enquanto todos cooperam, não há ganhos derivados da trapaça.

De acordo com as conclusões de Martin (1992), situações de colaboração devem levar a organizações relativamente fortes, mas também à desconsideração de princípios multilaterais, em particular a “reciprocidade difusa” e a indivisibilidade; em situações de coordenação, a instituição do multilateralismo pode ser forte, mas organizações formais são praticamente desnecessárias e bastante fracas; em jogos de persuasão, a instituição do multilateralismo é fraca e organizações formais têm um papel mais importante do que em jogos de coordenação, mas menos importante do que em jogos de colaboração; o papel potencial da instituição do multilateralismo e das organizações multilaterais em jogos de garantia é similar àquele da coordenação.

Assim, normas multilaterais representam um meio eficiente de troca de informações, promovendo a cooperação. Ações unilaterais ou uma série de acordos bilaterais por parte de hegêmonas, contudo, continuam sendo possíveis em detrimento do multilateralismo, ainda que sejam menos eficientes e mais caros no longo prazo, pois aumentam os custos de transação e podem criar instabilidade. Logo, o grau em que um Estado poderoso sacrificará o controle sobre a tomada de decisões internacionais, em troca de estabilidade, depende do quanto as condições permitam que ele valorize futuras interações tanto quanto valoriza as atuais (MARTIN, 1992).

Contexto histórico

A mudança da postura brasileira em relação à sua maneira de se relacionar externamente está inserida em um contexto histórico muito particular, a saber, a transição do Brasil Império para o Brasil

República, e todos os fatores que tal mudança acarreta. De forma geral, o advento da República foi muito bem aceito pelos demais países americanos, mas ao mesmo tempo houve dificuldades iniciais para definir uma diretriz no campo da política externa (CERVO; BUENO, 2010), com uma grande rotatividade do posto de ministro das Relações Exteriores até a chancelaria do Barão de Rio Branco.

Antes da transição política, o Brasil possuía uma política externa bem definida, alinhada com as potências europeias e de certa forma distante de seus vizinhos mais próximos. Mesmo tendo boa parte de suas fronteiras já definidas, a relação entre o Brasil e os países da América espanhola era envolta de desconfianças e belicosidade. Talvez por esse motivo, a República tenha sido tão bem aceita pelos Estados Unidos, que viram a oportunidade de trazer o Brasil para seu campo de influência, e pelos países latino-americanos, que viam o fim da monarquia como um passo importante para uma maior aproximação com o país.

O primeiro país a reconhecer o novo regime foi o Uruguai, seguido de perto por Argentina e Chile. O aval europeu só viria depois do reconhecimento estadunidense, que se deu em 29 de janeiro de 1890, após um curto período de hesitação devido à simpatia gerada por D. Pedro II quando da sua visita aos Estados Unidos. O reconhecimento americano, combinado com a moção de congratulação ao povo brasileiro por parte do Congresso americano, demonstrou o interesse dos Estados Unidos em estreitar relações com o Brasil.

Do início da República até 1902 – ano do início da chancelaria do Barão de Rio Branco - o Brasil teve onze ministros das Relações Exteriores, sete deles apenas no governo de Floriano Peixoto (1891-1894) (CERVO; BUENO, 2010). Essa rotatividade é tanto causa como consequência de certa falta de foco na política externa do início da Primeira República. A certeza era que ocorrera uma ruptura em relação ao período anterior, com a rápida aproximação aos Estados Unidos e às nações hispano-americanas, e o afastamento da Europa.

Os republicanos do governo defendiam basicamente três orientações para a política externa: conquistar a amizade dos países sul-americanos, mesmo que com cautela; evitar contrair novos compromissos com a Europa – e assim afastar-se das potências do Velho Mundo; e alinhar-se com os Estados Unidos, sob a Doutrina Monroe. De certa forma, essas orientações foram iniciadas no início da República, para depois serem consolidadas durante a chancelaria de Rio Branco.

Em relação aos demais países latino-americanos, a euforia inicial entre o Brasil e seus vizinhos rapidamente deu lugar ao realismo inspirado por tensões na região (DORATIOTO, 2000). A Argentina era o principal foco de problemas, pois além de disputas alfandegárias e concorrência por imigrantes europeus, buscava a hegemonia na região platina e rearmava a sua marinha. O Chile, que possuía problemas de fronteira com a Argentina, também tentava manter um setor militar ativo. Havia, na região, uma situação de paz armada que demandava cautela nas relações entre o Brasil e os demais países (CERVO; BUENO, 2010).

Já a relação com os Estados Unidos, até então distante e relativamente fria, rapidamente se tornou próxima e íntima. O interesse estadunidense no Brasil era causado pelo desejo de exercer influência no sul do continente americano e de afastar as potências europeias, principalmente a Inglaterra, da região. A nascente República brasileira, por sua vez, via nos Estados Unidos uma maneira de sustentar as novas instituições republicanas e de aprofundar os laços econômicos, igualando as relações políticas e econômicas entre os dois países.

A partir de 1902, quando o Barão do Rio Branco assume a pasta de Relações Exteriores do Brasil, a diplomacia brasileira conseguiu um maior grau de autonomia devido ao prestígio do novo chanceler junto ao governo republicano. Logo de início, o Barão delineou as pautas da política externa brasileira, que incluíam o compartilhamento da supremacia da região, definição dos problemas de fronteira restantes e melhora da imagem do Brasil no exterior. Para tanto, a relação com a potência do Novo Mundo se mostrava imprescindível. Os Estados Unidos eram o principal comprador dos produtos agrícolas brasileiros, e essa maior aproximação servia aos objetivos de defesa à agroexportação de Rio Branco (SILVA; GONÇALVES, 2009). Ademais, os Estados Unidos de certa forma ofereciam um respaldo às ações brasileiras nas suas questões com os vizinhos, em troca de um aumento de influência na região.

Essa relação quase simbiótica entre os dois países resultou em algumas situações de oposição entre Brasil e Argentina, como, por exemplo, quando o Brasil se posicionou em concordância com os EUA contra a Doutrina Drago,³ e inclusive apoiou o Corolário Roo-

3. Formulada pelo então chanceler da Argentina, Luís Drago, a Doutrina Drago é uma resposta ao aval que os Estados Unidos deram para que Alemanha e Grã-Bretanha realizassem um bloqueio naval à Venezuela por motivo de descumprimento de dívida. A Argentina rejeitou o bloqueio, afirmando que a medida coercitiva para cobrança de dívidas era um retrocesso e que validaria a guerra como ferramenta legal.

sevelt, uma extrapolação da Doutrina Monroe, que efetivamente tornava os Estados Unidos a “polícia internacional” do continente americano. A visão defensiva da Doutrina Monroe servia como proteção à agressividade europeia percebida por Rio Branco. A Argentina temia ainda o projeto de renovação da frota naval brasileira, que considerava o estabelecimento definitivo do Brasil como hegêmona regional, com respaldo estadunidense. Por sua vez, o Brasil buscava balancear a animosidade argentina com a amizade dos demais países platinos e do Chile. Um projeto de coordenação de inteligência entre Chile, Argentina e Brasil⁴ chegou a ser cogitado, não para opor-se à força norte-americana, mas para agir como um braço da política estadunidense na região.

Apesar de um começo incerto, a política externa brasileira no início da República se definiu em torno da aproximação brasileira dos Estados Unidos. Uma política que começou com uma noção de “americanização” das relações brasileiras, no sentido de buscar melhorar as relações com todos os países do continente, focou-se mais na “norte-americanização”, com uma forte amizade com os EUA em detrimento de um relacionamento mais íntimo com países vizinhos, como a Argentina.

A 1ª e a 2ª Conferências de Haia

Após a derrota da França de Napoleão, as grandes potências europeias realizam o Congresso de Viena, nos anos de 1814 e 1815, com o objetivo de retrair o mapa político do continente e estabelecer uma aliança entre as partes. Um ano mais tarde, o tratado da Santa Aliança é assinado pela Rússia, Prússia e Áustria, consolidando Viena com o comprometimento de auxílio mútuo em favor da manutenção da paz e justiça nos Estados. A recusa da Inglaterra de participar do tratado leva à formação da Quádrupla Aliança, formada com França, Portugal e Espanha.

Nesse contexto de alianças militares, disputa por mercados e territórios além-mar, desenvolvimento do direito e das organizações internacionais e demanda por uma ordem internacional pautada por esses elementos, acontece a 1ª Conferência de Paz, no ano de 1899, em Haia, na Holanda. A intenção era assegurar a paz, discutindo mecanismos para preservá-la e para a solução pacífica de

4. Pacto ABC, assinado mais tarde, em 1915, mas que somente foi ratificado pelo Brasil. Nunca chegou a entrar em vigência.

conflitos internacionais. A iniciativa foi tomada pelo czar Nicolau II, da Rússia, frente à necessidade de frear o desenvolvimento progressivo de armamentos, produto do grande progresso científico e militar corrente (MAGALHÃES, 2007).

Vinte e seis Estados participaram da Conferência, dos quais apenas o México da América Latina. O Brasil não compareceu, seja por causa da exclusão dos vizinhos latinos na conferência, por causa do diminuto interesse no objeto das discussões, à exceção da arbitragem, que tocava seus conflitos de fronteiras, ou por causa dos problemas internos que enfrentava, sua justificativa oficial (CUNHA, 1977). As questões da intitulada Conferência de Paz giravam em torno de temas de guerra, divididos em três comissões: Marinha, Guerra e Efetivos, Orçamentos e Armas; Guerra Marítima, Declarações de Genebra e Bruxelas; Arbitragem e Ação Diplomática Internacional. A conferência resultou em resoluções das três comissões e no consenso da criação da Corte Permanente de Haia, tribunal internacional de arbitragem, a partir de uma proposta comum.

Os esforços da conferência, no entanto, não foram suficientes para reverter a tendência de aumento da tensão entre as potências, mais armadas, economicamente produtivas e competitivas. Quatro anos depois, a relação entre Rússia e Japão é tensionada e é conflagrada a guerra, da qual o Japão sai vitorioso. Os Estados Unidos intermedeiam o tratado entre os dois países e, numa conjuntura de crescente importância no sistema internacional, convocam a 2ª Conferência de Paz, para início em 1907. Dessa vez, todas as nações da América Latina foram convidadas a participar e 18 se fizeram presentes. No total, participaram delegações de 44 Estados, incluindo o Brasil.

No comando da política externa brasileira desde 1902, como ministro das Relações Exteriores, o Barão do Rio Branco sublinhava a importância do lugar que o país almejava ocupar na nova ordem internacional que começava a tomar forma. A posição internacional do Brasil era pautada pela relação com os Estados Unidos, maior importador dos produtos brasileiros, que ofertava uma amizade acompanhada de benefícios e proteção, pela demanda por fixação definitiva de fronteiras e pela busca da projeção do país no cenário internacional. A participação do Brasil na conferência era um marco na sua História, pois simbolizava o ingresso da nação na arena internacional (AMORIM, 2007). Ciente disso, Rio Branco, com o

auxílio de Joaquim Nabuco, selecionou e instruiu cuidadosamente a delegação brasileira. Chefiado por Ruy Barbosa, experiente político e intelectual brasileiro, o grupo empreendeu a ambiciosa missão de angariar prestígio e visibilidade ao país por meio da maior interação internacional (MAGALHÃES, 2007).

A Conferência de 1907 tratou de temáticas mais variadas que a de 1899, e dessa vez foi dividida em quatro comissões: Arbitragem e Comissões Internacionais de Inquérito; Leis e Costumes de Guerra e Início das Hostilidades; Bombardeio por Forças Navais, Condição de Navios Beligerantes e Colocação de Minas; Transformação de Navios Mercantes em Navios de Guerra, Propriedade Privada no Mar, Contrabando de Guerra e Bloqueio e Destruição das Presas. A delegação brasileira se inscreveu na primeira e na última comissões, e foi instruída detalhadamente sobre os pontos críticos e de principal interesse: propriedade particular dos cidadãos das potências beligerantes, arbitragem e cobrança compulsória de dívidas.

A expectativa da comunidade presente na conferência era de homogeneidade do continente americano, com predominância dos interesses dos Estados Unidos (MAGALHÃES, 2007). No decorrer das sessões, tornou-se nítida a indisposição dos países latino-americanos em geral de sujeitar-se às potências europeias, mas também a competição da Argentina e do Brasil pela hegemonia regional. Os dois países, contudo, perseguiram o mesmo objetivo por meio de diferentes projetos. A Argentina acreditava se fortalecer na rejeição total à submissão aos Estados Unidos; já o Brasil nutria a ideia de que a amizade com o gigante da América o favoreceria. No entanto, a relação cordial não excluiria contestações. Em seus discursos, Ruy Barbosa fez questionamentos consistentes, tanto às cláusulas das resoluções quanto a seus princípios. Inicialmente ouvido com desinteresse e apontado como prolixo, o delegado brasileiro passou a ser reconhecido pelas contribuições de suas intervenções, uma das mais significativas sendo a defesa da igualdade soberana das nações (GARCIA, 1996).

A cobrança compulsória de dívidas contratuais de cidadãos por parte de outros Estados foi uma das questões debatidas nas sessões. Conhecida como Doutrina Drago, referência a um jurista argentino, a questão dividiu as delegações em dois grupos. O grupo que reprovava a cobrança pelo uso da força era liderado pela Argentina, e seu principal argumento era que esse artifício reconheceria a guerra como solução legal em oposição à arbitragem. Os Estados

Unidos estavam à frente no grupo que defendia a cobrança compulsória (CUNHA, 1977). Essa posição foi assumida também pelo Brasil, que concluiu que a Doutrina diminuiria a credibilidade das nações em situação ainda não consolidada e talvez possibilitasse a liderança argentina na região, dois aspectos a serem evitados. Na decisão final prevaleceu o uso legítimo das armas caso a decisão arbitral fosse descumprida pelo devedor.

A conferência trouxe ainda a discussão sobre duas propostas de criação de tribunais, a Corte de Presas e o Tribunal de Arbitragem. A questão das presas foi trazida pelos alemães e era de grande interesse da Grã-Bretanha e demais potências navais. Inicialmente, Ruy Barbosa defendeu, ao lado dos Estados Unidos, a abolição da prática usual de captura e confisco da propriedade inimiga debaixo de outra bandeira em caso de conflito naval. Após a apresentação por parte da Grã-Bretanha de um questionário de oito artigos aprovados prontamente pela conferência, Ruy Barbosa questiona a legitimidade do tribunal, que seria composto por 15 membros, oito nomeados pelas oito potências de marinha mercante superior a 800.000 toneladas, com as vagas restantes ocupadas em sistema de rodízio. O delegado brasileiro criticou a exclusividade do tribunal, a inconsistência da classificação – países mais bem aquinhoados contavam com tonelagem inferior ao Brasil – e propõe que marinhas de menor porte também pudessem nomear juízes (CUNHA, 1977). A reivindicação de Ruy Barbosa foi apoiada somente pelo México e o anteprojeto derrotado no primeiro exame.

O projeto final, aprovado por 27 votos contra dois, do Brasil e da Turquia, nunca foi posto em prática. O projeto da Corte de Justiça Arbitral foi encabeçado pelos Estados Unidos com apoio oficial da Grã-Bretanha e Alemanha. O novo tribunal permanente de solução pacífica de controvérsias seria instituído, além da versão criada na 1ª Conferência de Paz, considerada obsoleta, que não seria dissolvida. O Brasil pôs em voga a necessidade de mais uma corte, dada a não abrangência de novos interesses, além da inequidade representativa, à semelhança da versão inicial da Corte de Presas. Além disso, sublinhou as consequências negativas da desigualdade no tratamento das nações e afirmou ser mais justo e legítimo o recurso à arbitragem (MAGALHÃES, 2007).

O princípio de igualdade entre os Estados, defendido por Ruy Barbosa, foi finalmente aceito, e o projeto anglo-germano-americano, descartado. O impasse foi solucionado pelo grupo *les sept sages*, com-

posto pela França, Itália, Estados Unidos, Alemanha, Império Austro-Húngaro, Grã-Bretanha e Brasil. Ruy Barbosa propôs dois pontos fundamentais, não contemplados na versão final aprovada do projeto inglês de criação da Corte. A aceitação da proposta por parte da delegação brasileira vem acompanhada de um discurso que salientava as vantagens da independência mútua e justiça recíproca. Ao término da conferência, Ruy Barbosa havia multiplicado aliados na defesa dos princípios por ele preconizados, na tese da igualdade jurídica dos Estados soberanos, no apartamento da guerra em favor da paz, nos benefícios da interdependência, arrecadando significativa notoriedade relativa ao país até há pouco ignorado (CUNHA, 1977).

O ato final da conferência consistiu em treze convenções aprovadas, tangendo normas de convívio internacional, regulamentação da guerra, solução de conflitos iminentes pela arbitragem, e elaboração de instrumentos jurídicos para a paz. Poucos anos após a 2ª Conferência de Paz, foi travada a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando diversas resoluções acordadas foram violadas (MAGALHÃES, 2007).

Discurso de Ruy Barbosa

Ruy Barbosa, até então vice-presidente do Senado, foi a Haia com grande apoio dos seus pares e com o suporte do Barão do Rio Branco. Durante a conferência, ganhou confiança e tornou-se popular entre os demais representantes das delegações estrangeiras, adotando posições a favor da paz e da manutenção da soberania dos países menos favorecidos. Barbosa participou de duas das quatro comissões da Conferência de Paz de Haia de 1907: Arbitragem e Comissões Internacionais de Inquérito, e Transformação dos Navios Mercantes em Navios de Guerra, Propriedade Privada no Mar, Contrabando de Guerra e Bloqueio e da Destruição das Presas. O representante brasileiro se posicionou sobre direito marítimo e, com atenção especial, sobre a reorganização da Corte Permanente de Arbitragem.

No escopo do direito marítimo estão as questões do direito de captura de propriedade particular no mar em caso de guerra, a transformação de navios mercantes em navios de guerra e a Doutrina Drago. No curso das discussões sobre esses assuntos, a delegação brasileira se manteve consistentemente ao lado dos Estados Unidos. Entretanto, o Brasil foi contra a ideia anglo-germano-americana de criar uma nova Corte Internacional de Justiça – ou Corte

de Justiça Arbitral – por acreditar que a soberania dos pequenos países, principalmente dos latino-americanos, não estivesse sendo respeitada, e principalmente por almejar uma maior prioridade entre os países com direitos para escolher juízes.

Já em 28 de junho, quando os Estados Unidos propuseram o fim do direito de captura de navios mercantes privados de um inimigo em situação de guerra, Ruy Barbosa tomou a palavra para defender a proposta americana:

Desde aquela época, ou seja, desde o primeiro momento em que essa questão nos foi proposta, o governo brasileiro tem aderido ao princípio de inviolabilidade da propriedade privada no mar. Como as Vossas Senhorias sabem, os Estados Unidos se recusaram a assinar a abolição da atividade de corso, por considerarem ser um ato inconsequente, desigual e, como tal inadmissível, se não estiver associada à regra absoluta da inviolabilidade da propriedade privada na guerra marítima. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p.11, tradução nossa)⁵

Sobre a transformação de navios mercantes em navios de guerra, Ruy Barbosa alertou para o perigo do restabelecimento de corsários.

Então, senhores, é preciso que não esqueçamos a obra de paz confiada ao nosso zelo, e, se essa comissão concordar, o primeiro de nossos deveres é de não nos submetermos a qualquer novidade capaz de colocar em risco os resultados acumulados em favor da melhora da guerra [...]. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p. 58, tradução nossa)⁶

Ele termina por sugerir que se tomassem precauções para que a atividade de corso não fosse retomada, se estabelecida a conversão de vasos comerciais em vasos de guerra em caso de conflito.

Mas, para que essas esperanças não venham a falhar e, em lugar de progresso nós acabemos com um atraso, não esqueçam, ao examinar esse artigo, que basta um passo para que essa permissão dada para transformar momentaneamente navios mercantes em vasos

5. “Dès cette époque-là, c’est-à-dire depuis le premier moment où la question nous a été posée, le gouvernement brésilien a adhéré au principe de l’inviolabilité de la propriété privée sur mer. Comme vous savez, Messieurs, les Etats-Unis ont refusé de souscrire à l’abolition de la course, en la considérant inconsequente, inique et, comme telle, inadmissible, si l’on n’y associait à la règle absolue de l’inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime.”

6. “Or, messieurs, s’il faut que nous n’oublions pas l’oeuvre de paix confiée à notre zèle, et si, dans l’accomplissement de cette commission, le premier de nos devoirs est de ne souscrire à une nouveauté queconque, capable de mettre en danger les résultats accumulés en faveur de l’améliorations de la guerre [...]”

de guerra seja mal interpretada e seu aparato tecnológico seja utilizado para o restabelecimento efetivo do curso. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p.60, tradução nossa)⁷

A Doutrina Drago, previamente mencionada, também foi foco de discussão na Conferência de Haia. Enquanto a Argentina mantinha a sua oposição à cobrança de dívidas pela força, os Estados Unidos não se opunham ao recurso beligerante no caso de o país devedor se recusar a se submeter à arbitragem ou não cumprir o que foi determinado pelo órgão arbitral. Ruy Barbosa afirma que, “ao tomar um empréstimo, o Estado não realiza um ato de soberania, mas sim um ato de direito privado, como acontece em tantos outros contratos, onde a sua personalidade se divide, ou seja, onde ele sai de seu papel político para exercer atos de característica civil” (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p. 87, tradução nossa).⁸ Por esse motivo, não seria a soberania de um Estado que estaria sendo atacada caso ocorresse uma cobrança pela força, e conseqüentemente a situação não se enquadraria sob a égide de proteção da Doutrina Monroe. Além disso, Ruy Barbosa levanta a questão da dificuldade de crédito que a abolição da cobrança pela força causaria, ressaltando que os maiores interessados nessa abolição – os países pobres – seriam os únicos prejudicados, pois teriam muito mais dificuldade de contrair empréstimos e, quando o fizessem, teriam de pagar enormes juros e garantias.

Mas, no momento em que ela [a Doutrina Drago] se estabelecer, seja por nossa iniciativa ou esforço, o resultado será uma baixa generalizada do crédito dos povos protegidos por essa inovação malvista; e, se depois da sua admissão em princípio internacional, existir a necessidade de recorrer a crédito estrangeiro, esse não será dado a não ser com condições e garantias que praticamente o anularão. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p.91, tradução nossa)⁹

7. “Mais pour que ces esperances ne viennent à échouer, et, au lieu d’un progrès on n’aboutisse à une rétrogradation, n’oublions pas, dans l’examen de ce sujet, qu’il ne faut plus qu’un pas, pour que cette sanction donnée à l’arbitre de convertir momentanément de vaisseaux de commerce en bâtiments de guerre ne cache sous sa phraséologie et son appareil technique le rétablissement effectif de la course.”

8. “[...] l’État en empruntant, ne fait pas un acte de souveraineté, mais un acte de droit privé, comme il arrive dans tant d’autres contrats, où sa personnalité se dédouble, c’est à dire, où il sort de son rôle politique, pour exercer des actes d’un caractère civil.”

9. “Mais, du moment qu’elle s’établirait par notre initiative ou par nos efforts, le résultat inévitable serait la baisse générale du crédit des peuples protégés par cette innovation mal vue ; et, si, après son admission en principe international, on se verrait dans le besoin de recourir au crédit étranger, ce ne serait qu’aux dépens de ce principe même, moyennant des conditions et des garanties, qui pratiquement l’annuleraient.”

O assunto mais delicado da conferência foi definitivamente a reorganização da Corte de Justiça Arbitral. As grandes potências, incluindo os Estados Unidos, propuseram que a nova corte fosse composta por 17 juizes, com cada uma das nove potências escolhendo um, e os oito restantes escolhidos por grupos de países. A representação brasileira se posicionou contra esse sistema de escolha, por não aceitar ter de escolher um representante em acordo com os outros países da América do Sul, com a possibilidade de ele não ser brasileiro. A posição brasileira era a de que esse sistema ia contra os princípios de soberania e defendia que cada nação tivesse direito a indicar um juiz.

O argumento, se for verdadeiro, pode vir a ser uma faca de dois gumes ao impossibilitar um sistema em que os autores do projeto americano cheguem à perfeição a arbitragem internacional. Pois, se os grandes Estados não confiam na imparcialidade dos pequenos, os pequenos, por sua vez, podem alegar razões para não confiar na imparcialidade dos grandes. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p. 304, tradução nossa)¹⁰

A representação brasileira buscava a igualdade, e tanto se recusou a aceitar os projetos para a corte que foi criada uma comissão de oito representantes, dentre os quais estava Ruy Barbosa, para resolver o impasse.

[...] ao me inspirar na mesma vontade de conciliação da qual eu nunca me afastei durante as deliberações desta assembleia, eu declaro que o Brasil aceita, como um ato de boa-fé, o projeto apresentado pela delegação da Grã-Bretanha e apoiado pela dos Estados Unidos. Ao fazê-lo, todavia, sou encarregado pelo governo brasileiro de ressaltar, nos termos mais claros, que ele [o governo brasileiro] considera implícito nesse voto o reconhecimento do princípio de igualdade entre os Estados soberanos e, conseqüentemente, a exclusão absoluta de toda negociação futura sobre a constituição da nova corte de arbitragem tanto do sistema de periodicidade ou de rotatividade da distribuição dos juizes, quanto da sua escolha por eleitores estrangeiros. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, 1907, p. 378, tradução nossa)¹¹

10. "L'argument, s'il était vrai, pourrait devenir une arme à deux trachants contre nos antagonistes, en rendant tout-à-fair impossible la création où les auteurs du projet américain rêvent la perfection de l'arbitrage international. Car, si les grands Etats ne se fient pas à l'impartialité des petits, les petits, de leur côté, pourraient alléger des raisons, pour ne pas se fier à l'impartialité des grands."

11. "[...] m'inspirant de la même volonté de conciliation sont je ne me suis éloigné jamais dans les délibérations de cette assemblée, je déclare que le Brésil accepte comme une transaction de bonne foi le voeu proposé par la Délégation de la Grande-Bretagne et appuyé par celle des Etats-Unis d'Amérique. En le faisant, toutefois, je suis chargé

Ruy Barbosa, que já era visto como um hábil jurista e político na República brasileira, deixou a 2ª Conferência de Haia com um alto prestígio internacional.

Conclusões

Ruy Barbosa, a “Águia de Haia”, de certa forma estabeleceu os fundamentos de uma diplomacia ativa e crítica à lógica de atuação das grandes potências e defensora do recurso à arbitragem para evitar guerras. O discurso de confrontação às assimetrias de poder no sistema internacional afirmou-se, então, como elemento essencial na formação da política externa republicana. Nesse sentido, a ênfase à preservação de um espaço de autonomia foi defendida tanto pelo Barão do Rio Branco quanto por Joaquim Nabuco, dentro da visão nacional sobre o pan-americanismo. A garantia desse espaço viria a ser um dos elementos definidores da identidade brasileira na sua projeção internacional. A gestão de Rio Branco, ainda na Primeira República, já sinalizava o hemisfério americano como o foco principal do exercício multilateral do Brasil (CASARÕES, 2010).

O papel de mediador entre Estados fortes e fracos assumido pelo Brasil exige lidar com a oposição entre objetivos nacionais particulares, visando à inserção entre as potências e os objetivos coletivos dos Estados por ele representados, no sentido de promover o universalismo no acesso às arenas decisórias internacionais. Assim, as dificuldades dessa atuação orientada tanto por princípios quanto por pragmatismo configurariam um constrangimento central à diplomacia multilateral brasileira (MELLO, 2011).

Nesse sentido, o conceito de “reciprocidade difusa” se faz útil, pois explica como o Brasil busca – na maior parte do tempo, pois, como analisou Martin, em algumas situações os princípios do multilateralismo são deixados de lado pelos Estados – alcançar benefícios em muitas questões, no longo prazo, e não em todas as questões, sempre. No jogo multilateral, portanto, o Brasil por vezes cede em suas posições para conceder benefícios a Estados mais fracos, em detrimento dos seus próprios interesses. Por ou-

par le Gouvernement brésilien d'accentuer, dans les termes les plus nets, qu'il considère implicite à ce vote la reconnaissance du principe de l'égalité des Etats souverains et, par suite, l'exclusion absolue, dans toute négociation future pour la constitution de la nouvelle cour d'arbitrage, soit du système de la périodicité ou de la rotation dans la distribution des juges, soit de celui de leur choix par des électeurs étrangers.”

tro lado, por vezes, pressiona tanto esses mesmos Estados, quanto os Estados mais fortes (nesse caso, aliado aos mais fracos) para obter benefícios.

A política multilateral do Brasil atingiu hoje tal nível de complexidade que deixou de ser possível separar, em qualquer fórum multilateral, a dimensão “instrumental”, ou seja, a busca do desenvolvimento nacional presente na política externa, daquela, através da perspectiva de alguns, “ornamental”, ou seja, a diplomacia de prestígio, pois a promoção do desenvolvimento passou a estar necessariamente ligada à obtenção de posições de liderança. Assim, as interações multilaterais brasileiras não podem ser explicadas pela oposição entre prestígio e desenvolvimento (SANTOS, 2002).

No dia 5 de novembro de 2007, o então ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, em uma palestra no Palácio Itamaraty, por ocasião da “2ª Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – o Brasil e o Mundo que vem aí”, lembrou o centenário da participação brasileira na Segunda Conferência de Paz de Haia:

A participação do Brasil na Conferência da Haia representava simbolicamente o ingresso do País na cena internacional. Era o primeiro encontro verdadeiramente universal com a presença do Brasil. Até então, a experiência multilateral brasileira se restringia às conferências pan-americanas. (AMORIM, 2007, p. 6)

Essa declaração é marcante, pois demonstra a importância simbólica da participação do Brasil em Haia, em 1907, enquanto gênese do multilateralismo na política externa brasileira e inauguração de um padrão de atuação internacional muito presente até a atualidade. Em outras palavras, desde então, o envolvimento ativo em instituições e a participação em foros multilaterais têm sido característica constante da diplomacia brasileira.

Referências

ALENCAR, José Almino. *Discurso de abertura do Seminário de 100 Anos da Segunda Conferência de Paz de Haia*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa. Disponível em <http://www.casaRuybarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/a-j/FCRB_JoseAlminodeAlencar_Discurso_abertura_seminario_100anos_segunda_conferencia_Paz_Haia.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2012.

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Ruy Barbosa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CAPORASO, James A. International relations theory and multilateralism: the search for foundations. *International Organization*, v. 46, n. 3, p.599-632, 1992.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. Multilateralismo na política externa brasileira (1889-1964): um ensaio. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 9, n. 17, p. 43-57, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

CUNHA, Pedro Penner da. *A diplomacia da paz: Ruy Barbosa em Haia*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1977.

DORATIOTO, Francisco. A política platina do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, p. 130-149, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. Aspectos da vertente internacional do pensamento político de Ruy Barbosa. *Textos de História*, v. 4, n. 1, p. 103-124, 1996.

LACERDA, Virgínia Côrtes de; REAL, Regina Monteiro. *Ruy Barbosa em Haia: cinquentenário da segunda conferência da paz, 1907-1957*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1957.

MAGALHÃES, Rejane M. Moreira. *Presença de Ruy Barbosa em Haia*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 2007. Disponível em: <[http://www.casarui-barbosa.gov.br/dados/ DOC/artigos/sobre_rui_barbosa/FCRB_RejaneMagalhães_PresencaRuiBarbosa_em_Haia.pdf](http://www.casarui-barbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/sobre_rui_barbosa/FCRB_RejaneMagalhães_PresencaRuiBarbosa_em_Haia.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2012.

MARTIN, Lisa L. Interests, power and multilateralism. *International Organization*, v. 46, n. 4, p. 765-792, 1992.

MELLO, Flávia de Campos. *O Brasil e o multilateralismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Obras Completas de Rui Barbosa – A Segunda Conferência da Paz*, v. XXXIV, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1907. Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=ObrasRuiMP&pasta=Vol.%20XXXIV%20%281907%29%5CTomo%20II&pesq=&paglog=>>>. Acesso em: jun. 2012.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SANTOS, Norma Breda dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, p. 26-45, jul./dez. 2002.

SILVA, José Werneck; GONÇALVES, Willians. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador*. Petrópolis: Vozes, 2009.

SNIDAL, Duncan. Coordination versus prisoners' dilemma: implications for international cooperation and regimes. *The American Political Science Review*, v. 79, n. 4, p. 923-942, 1985.

ZIMMERMANN, Augusto. Rui Barbosa, o “águia de Haia”: um breve estudo em homenagem ao centenário de sua participação na segunda Conferência de Paz de Haia. *Revista Acheas*, n. 33, p. 14-31, jan./fev. 2007.