Capítulo III

As origens do Pan-americanismo

As propostas discutidas na Primeira Conferência das Nações Americanas impressionam o observador atual pela modernidade e vigência das ambições norte-americanas, foram formuladas mais de um século atrás quase em detalhe nos moldes das atuais tendências integracionistas – união aduaneira, tratados de paz e arbitragem, moeda comum, etc. Realizada em Washington em 1889-1890, ela marca o início de um processo de significado histórico mundial, com a abertura dos impulsos econômicos norte-americanos para além de suas fronteiras, particularmente em direção à América Latina. Desenvolvidas desigualmente, muitas das nações ao sul do Rio Grande se enfrentaram na hora dos debates com problemas políticos inéditos, enquanto outras, prevendo algumas das conseqüências da situação que poderia surgir, chegaram a Washington preparadas para desarmar seus anfitriões.

O termo pan-americanismo, que designa o movimento que resultou na Conferência, foi utilizado pela primeira vez nas colunas do jornal *The New York Evening Post* em 1882 durante a campanha do Secretário de Estado James Blaine para organizar um congresso das nações americanas em Washington com o objetivo de conformar um *zollverein* comercial de todo o hemisfério. O conceito reproduzia o formato das ideologias disseminadas desde meados do século para definir os projetos de unificação de nações no contexto do crescente poder das potências capitalistas européias. Desde o surgimento do pan-eslavismo em torno a 1850, sucederam-se o pan-helenismo, o pangermanismo, o pan-islamismo, o pancelticismo e outras denominações similares, designando movimentos que se voltavam para o passado no intuito de justificar estratégias de construção de grandes espaços econômicos e políticos. No caso

norte-americano, o conceito de pan-americanismo não se tornou corrente de imediato, ressurgindo em ocasião da Conferência de Washington de 1889 e ganhando força nas primeiras décadas do século XX.[1]

Como vimos, os Estados Unidos se mantiveram à margem das conferências americanas realizadas depois do Congresso Anfictiônico do Panamá, evidenciando sua relutância em celebrar uma aliança com os países da América Latina. Quanto maior foi o poderio econômico e militar estadunidense durante esse período, menos incentivos encontravam seus governantes em se aproximar do Sul. Essa atitude que começou a mudar no início da década de 1880, durante o governo do republicano James Garfield (março-julho de 1881). O Secretário de Estado James Blaine iniciou a organização de um encontro das nações americanas que foi cancelada por seu sucessor, Frederick Frelinghuysen, alguns messes depois.

Blaine havia apoiado o Peru na Guerra do Pacífico alegando que a agressão militar chilena era promovida pela Grã-Bretanha, em um dos episódios mais traumáticos da política externa norte-americana no período. A intenção do Secretário de Estado era desmoralizar a influência britânica para abrir espaço ao comércio do seu país. Sua intervenção, que colocou o país ao lado dos vencidos, recebeu uma onda de críticas que se estendeu por vários anos, sendo considerada aventureira e desastrosa para o prestígio norte-americano, baseado até então numa política de não-intervenção. O escândalo chocou os Estados Unidos, e Blaine foi obrigado a renunciar.

O novo Secretário de Estado Frelinghuysen cancelou os convites baseado em uma recusa a submeter a política hemisférica americana a um grupo de países no qual os Estados Unidos teriam apenas um voto. A liberdade de ação norte-americana se apresentava nesse momento com maior importância na medida em que crescia seu poder

[1] LOCKEY, Joseph. *Pan-Americanism: Its Beginnings*. New York: Macmillan, 1920, p. 2.

econômico e naval. Ao mesmo tempo, Frelinghuysen rejeitava a idéia de acordos multilaterais, preferindo tratados bilaterais no formato de reduções tarifárias para as manufaturas norte-americanas em troca de maior abertura aos produtos básicos dos países latino-americanos. Foram assinados acordos com vários países, entre eles México, Cuba, Porto Rico e Colômbia, mas não com os mais desenvolvidos, como Argentina, Brasil e Chile, sobretudo por causa da oposição dos produtores norte-americanos de lã.

O projeto de Frelinghuysen, porém, ia além das perspectivas comerciais. A estratégia apontava em direção a um controle político dos países signatários de acordos de reciprocidade, ao ponto de que o principal negociador do Departamento de Estado, John Foster, chegara a afirmar que eles se traduziriam, entre outras conseqüências, nas vantagens próprias de uma anexação, nos casos de Cuba e Porto Rico.[2] Em 1887, o presidente democrata Grover Cleveland (1885-1889) ofereceu ao Brasil formar uma união aduaneira, com a troca de produtos livres de todos os direitos. A proposta não prosperou pela oposição do ministro da Fazenda do Império Brasileiro, Francisco Belisário.[3]

Vejamos os componentes principais da situação dos Estados Unidos antes de seu avanço rumo à América Latina. O país concluía o processo de reconstrução que se seguiu à Guerra Civil. Em novembro de 1888, os norte-americanos haviam elegido o "Congresso de um Bilhão de Dólares", o primeiro em dispor dessa soma para gastar em tempos de paz. A riqueza nacional ascendia nesse ano a 65 bilhões de dólares, mais que as da Grã-Bretanha, Alemanha e Rússia combinadas. Ao mesmo tempo o país atravessava tempos de incerteza, como mostraria logo a crise internacional de 1890. Os

[2] LAFEBER, Walter. *The New Empire. An Interpretation of American Expansion 1860-1898.* Ithaca and London: Cornell University Press, 1963, p. 49.
[3] MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e os Estados Unidos*. São Paulo: Revan, 2002, p. 37.

Estados Unidos foi o lugar onde a comoção terá sua expressão mais dinâmica e com maior potencial de conduzir a uma transformação radical.

No centro da crise social vinculada à concentração de capitais, disputa pela renda nacional, desemprego e expressões políticas de descontentamento aparecia um dos fatores mais diretamente vinculados às características diferenciais do modelo norte-americano de desenvolvimento: o setor agrário. Em contraste com a colonização do espaço interno que definiu o modelo europeu "desde cima", como no caso da Prússia, a colonização norte-americana caracterizou-se pela democratização do acesso à terra.[4] Justamente quando o limite físico desse processo acabou, com a chegada dos colonos à fronteira do Pacífico em 1890, o peso da explosiva expansão econômica caiu sobre as famílias assentadas.

A expansão capitalista ameaçava arrasar com os últimos restos pré-capitalistas na economia, a produção pequeno-burguesa agrária do oeste centrada na exploração familiar. Em sua maioria, os empréstimos tomados pelos pequenos produtores para responder à necessidade de se modernizar acabaram no embargo de suas propriedades. O esgotamento da terra livre da fronteira, que até então havia funcionado como válvula de escape das tensões sociais, criou uma situação explosiva. As reivindicações dos agricultores os aproximaram das classes operárias do Sul e do Oeste, fazendo com que a questão do *West* deixasse de ser um problema regional para se tornar um problema social em escala nacional.

Esse era o contexto em que se desenvolveria a Primeira Conferencia Americana de Nações em Washington, em 1889. Como a tensa situação social nos Estados Unidos

[4] A análise das vias norte-americana e prussiana de desenvolvimento capitalista foi realizada por Lênin no Programa Agrário da Social Democracia na Primeira Revolução Russa. Ver também GAIDO. Daniel "The American Path of Bourgeois Development", in *Journal of Peasant Studies*, no. 29, january 2002.

condicionou a agenda propostas pelo Congresso norte-americano na convocatória, convém nos deter a analisá-la de perto.[5]

Os agricultores norte-americanos vendiam seus produtos no competitivo mercado internacional, mas compravam insumos e equipamentos em um mercado protegido contra a concorrência. O preço de sua carne, algodão e trigo eram determinados no exterior, enquanto o que eles pagavam para semear, fertilizar e comprar o arame farpado era fixado por monopólios com preços que se beneficiavam de uma tarifa protecionista. Entre 1870 e 1890, os preços agrícolas estiveram em queda, e o valor total da renda agrícola cresceu só 500 milhões de dólares. No mesmo período, o valor das manufaturas aumentou em 6 bilhões de dólares.

A oferta de produtos agrícolas crescia em um ritmo muito maior do que a procura por eles a preços que pudessem cobrir os custos da maioria das unidades agrícolas. Pelo mundo afora - no Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Argentina - novas terras férteis começavam a produzir. Nos Estados Unidos, o número de fazendas quase triplicou entre 1860 e 1900, e para reforçar essa tendência à superprodução havia o aumento da produtividade por trabalhador agrícola em conseqüência da mecanização e da utilização das descobertas científicas. Se a procura por produtos agrícolas tivesse aumentado a uma taxa igual à elevação da oferta, não teria havido problema, mas nas décadas de 1870 e 1880 o crescimento demográfico nos Estados Unidos foi apenas superior a 25 por cento, relativamente baixo com relação ao aumento da produção. Ainda houve um fator agravante. Se em 1870 a população dos Estados Unidos empregou um terço de sua renda corrente per cápita com produtos agrícolas, em 1890 gastava pouco mais de um quinto, e nos anos seguintes essa proporção tendeu a cair

[5] O peso político da questão rural no país onde aconteceu a maior democratização do aceso à terra do mundo condiciona, desde o começo de sua aproximação da América Latina, como veremos aqui, a política externa norte-americana. Em termos diferentes, e pela importância do setor agropecuário latino-americano, esse forte condicionamento subsiste, como sabemos, ainda hoje.

ainda mais. Assim, enquanto as rendas monetária e real da população americana aumentavam durante o período, a proporção dessas rendas canalizada para a população rural diminuía com certa rapidez.[6]

Os agricultores do Meio-oeste e do Sul estavam convictos de que a responsabilidade pela queda dos preços agrícolas era da política monetária adotada a partir do final da Guerra Civil. O decreto que estabeleceu a circulação de moedas de ouro excluindo a prata foi qualificado de "O Crime de 1873" pelos representantes do setor agrícola. Os *farmers* achavam injusto que depois de tomar empréstimos quando o alqueire de trigo se vendia a um dólar, ter que cobrir a dívida recebendo 63 centavos por alqueire. Surgiu uma demanda pelo aumento da quantidade de moeda em circulação, seja sob a forma de emissão de papel moeda, seja a emissão ilimitada de peças de prata. Naturalmente, essa última proposta recebeu o apoio entusiasmado dos proprietários e acionistas das mineradoras de prata. Os partidários do bimetalismo escreviam "o ouro é a moeda dos ricos, a prata é a moeda dos pobres".

Ao problema do padrão monetário somou-se, na década de 1880, o do aumento das reservas, que também era causa da deflação dos preços. A expansão econômica gerou um grande crescimento das compras externas e, em conseqüência, das receitas fiscais pelas taxas de importação. Na segunda metade da década, o contínuo superávit do Tesouro aprofundou os protestos contra as altas tarifas. O Partido Democrata, comprometido ainda que de uma maneira contraditória contra a política protecionista, declarou na mensagem do presidente Cleveland de dezembro de 1887 sua disposição em reduzir as taxas, e um projeto de lei foi apresentado ao Congresso para estabelecer grandes reduções. O controle dos republicanos do Senado impediu sua aprovação, e eles ainda defenderam um aumento da proteção.

[6] ROBERTSON, Ross M.. *História da Economia Americana*. 2 Vol. Rio de Janeiro: Record, 1964, pp. 311-312.

Na panela de pressão que era a sociedade norte-americana, os conflitos sociais, incluindo também grande parte da classe operária, alcançaram uma extensão sem precedentes. No Oeste, a revolta dos granjeiros contra a *Southern Pacific* acabou na tragédia de Mussel Slough (1880), onde os enfrentamentos entre granjeiros californianos, *sheriffs* e homens das empresas ferroviárias resultaram numa derrota sangrenta dos agricultores. A indústria era cenário de greves incessantes: Segundo as estatísticas, entre 1881 e 1886 houve 3.900 greves envolvendo 1.320.000 trabalhadores. As principais indústrias afetadas eram a mineradora, a metalúrgica, e as manufaturas têxteis. As lutas operárias se intensificaram nos primeiros meses de 1886, o que foi respondido pela repressão patronal com o assassinato "legal" de dirigentes anarquistas e socialistas em Chicago.

A *American Federation of Labour* (AFL, Federação Americana do Trabalho) fundada esse ano conseguiu impor a jornada de 8 horas na região de Chicago no dia 1º. de maio. Em 4 de maio, os trabalhadores da cidade organizaram um protesto gigantesco na praça Haymarket contra a brutalidade policial que tinha cobrado a vida de vários grevistas dois dias antes. Finalizado o ato, uma bomba detonou inesperadamente, matando e ferindo um grupo de policiais. A Justiça condenou à morte a oito inocentes sem provas pelo simples fato de serem ativistas operários. Meio milhão de pessoas compareceram ao funeral dos condenados.[7]

Para desmoralizar a extensão da luta, os capitalistas de todo o país nos principais setores da economia resolveram forçar os trabalhadores a cumprir turnos de 10, 12 ou 14 horas. Os patrões da indústria da carne, por exemplo, desconheceram os acordos da

[7] Três dos condenados sobreviveram graças à pressão popular. Quando foram soltos em 1893, o próprio governador de Illinois declarou que eles eram inocentes e que não existiam evidências de ligação entre os réus e quem poderia ter jogado a bomba. O presidente Cleveland nomeou o Primeiro de Maio de "Dia da Lei". As sentenças, após um processo que se desenvolveu em um clima de histeria anti-vermelha, foram conseqüência das pressões dos capitalistas da cidade sobre as autoridades. Os empresários teriam mantido uma confêrencia secreta em que decidiram atuar para que os ativistas fossem enforcados e a liberdade de expressão suprimida.

jornada de 8 horas, provocando uma greve de 25 mil operários. A vitória dos patrões resultou na constituição de uma frente comum de 24 companhias que assinaram uma resolução anunciando que não empregariam ninguém que integrasse uma organização operária, exigindo que os empregados deixassem as organizações e entregassem as declarações de renúncia aos empregadores.

Outra frente crítica era a situação financeira, que revelava que ainda os Estados Unidos não tinham alcançado uma plena autonomia. Até aquele momento os investimentos estrangeiros no país eram muito maiores que os investimentos norte-americanos no exterior, cerca de três vezes mais. Entre 1873 e 1895, a balança comercial norte-americana registrou um saldo favorável de quase 2,5 bilhões de dólares, mas o balanço de pagamentos era apenas favorável em 134 milhões, como resultado dos juros e a remessa de lucros dos investimentos externos.[8] Ao mesmo tempo, em 1884 (data do último levantamento estatístico do período) os Estados Unidos detinham apenas 18,9 por cento da totalidade do comércio internacional latino-americano.

Todos esses elementos foram criando um ambiente favorável no Congresso a apoiar uma reunião com os países latino-americanos. Legisladores de diferentes origens sugeriram a construção de uma ferrovia continental, tratados de arbitragem, tratados comerciais recíprocos, uma moeda comum, e outras propostas. O conjunto foi recopilado para organizar o temário do encontro, e uma a convocatória formal foi assinada pelo presidente democrata Grover Cleveland (1885-1889) em 24 de maio de 1888.

Esse era o panorama quando chegou a eleição presidencial desse ano, que esteve dominada pelo problema das tarifas. A proposta democrata para reduzir o protecionismo foi derrotada, e o republicano Benjamin Harrison (1889-1893) assumiu a presidência ao

[8] TRÍAS, Vivian. *Historia del Imperialismo Norteamericano. Tomo I: La Pugna por la Hegemonía*. Buenos Aires: Peña Lillo, 1975, p. 120.

mesmo tempo que seu partido passava a controlar o Congresso. O senador McKinley elaborou um novo projeto para aumentar as tarifas sobre um considerável número de mercadorias, tanto bens primários quanto manufaturados. Para garantir a aprovação da legislação da tarifa alta, por outra parte, era necessário contar com os votos dos senadores democratas do grupo da prata. Em troca dos votos favoráveis ao projeto McKinley, a liderança republicana se comprometia em apoiar a legislação que implantava um relativo bimetalismo.

James Blaine, arquiteto do pan-americanismo, vinha promovendo relações mais estreitas com os países latino-americanos já desde sua atuação como senador e, como vimos, desde sua passagem pela Secretaria de Estado durante o governo de Garfield. A estratégia formulada por Blaine tinha o propósito de aumentar o comércio com a América Latina às custas das nações européias, mas cobrindo esse interesse com o verniz de um arranjo para garantir a paz no continente. Como foi sublinhado então pela imprensa britânica, a Doutrina Monroe não estava codificada até então no direito internacional, e um tratado de paz poderia oferecer aos Estados Unidos um grau de relação com as outras nações americanas inalcançável no plano político para as potências européias.

Durante a maior parte do século XIX, o isolacionismo e o protecionismo econômico norte-americanos tinham prevalecido, mantendo o país distante de seus vizinhos no hemisfério. O que a burguesia e seus representantes políticos queriam agora não era abandonar o alto grau de proteção de seus produtos, mas resolver de alguma forma a crise e disputar os benefícios econômicos alcançados pelos europeus nos países latino-americanos. A convocação de uma reunião em nome da paz nas Américas parecia o caminho mais eficaz para atingir esse objetivo.

> A política externa da administração do Presidente Garfield tem dois princípios em mente, primeiro, alcançar a paz e prevenir futuras guerras entre Norte e Sul América; segundo,

> cultivar tão amigáveis relações comerciais com todos os países Americanos que possam conduzir a um grande crescimento das vendas externas dos Estados Unidos. [9]

Durante 1877-78, Blaine havia trabalhado no Senado em um estudo dos "recursos, necessidades, aspirações e possibilidades do Hemisfério Sul", sugerindo a criação de uma linha de barcos a vapor com o Brasil e mudanças tarifárias para promover as trocas com diferentes países, na crença de que se o comércio norte-americano no continente não deslanchasse rapidamente, a Europa ficaria com tudo. Entre 1882 e 1889, ano em que Blaine reassume o cargo de Secretário de Estado, a idéia de um encontro pan-americano foi obtendo lentamente adesões entre a elite política de Washington.

A agenda do encontro aprovada no Congresso incluía a adoção de: 1. medidas tendentes a promover a prosperidade dos diversos Estados americanos; 2. uma união pan-americana de comércio; 3. a comunicação dos portos; 4. um união aduaneira (*custom union*); 5. um sistema comum de pesos e medidas; 6. direitos de invenção; 7. uma moeda comum de prata; 8. um tratado de arbitragem. Os pontos que tinham maior interesse potencial para as elites norte-americanas, ainda que sem existir uma frente comum interna com relação a eles, eram a criação da união aduaneira, a moeda comum e o tratado de arbitragem. A união aduaneira era favorável sobretudo ao pujante setor manufatureiro norte-americano e aos bancos, que esperavam projetar-se no hemisfério das mãos do crescimento do fluxo comercial; a utilização da prata respondia aos anseios tanto do setor agrário d as mineradoras; e o tratado de arbitragem era visto como um instrumento para influenciar politicamente e obter vantagens econômicas das nações latino-americanas no futuro.

[9] Carta de Blaine ao *Chicago Weekly Magazine*, 16 de setembro de 1882. Cit. em WILGUS, Curtis. "James G. Blaine and the Pan American Movement", in *The Hispanic American Historical Review*, Vol 5 No. 4, Nov 1922, pp. 681-682.

Na América Latina, as elites dirigentes ligadas à Grã-Bretanha estavam advertidas dos riscos para sua estabilidade política que poderiam causar as tensões econômicas internacionais. No Brasil, o mais agudo dos polemistas defensores do Império, Eduardo Prado, explicou no seu livro *A Ilusão Americana* a motivação política dos capitalistas norte-americanos para procurar uma solução no exterior as tensões que atravessavam a situação interna. O temor do poder econômico mais concentrado nos Estados Unidos era de que o conflito social conduzisse a uma revolta de conseqüências políticas inesperadas, e o fantasma do socialismo emigrava dos países europeus à nova potência americana.

> As dificuldades atuais já são, portanto, bastante graves para o capitalismo, e a plutocracia americana procura, a todo transe, sair das suas dificuldades e para isso volta-se para o estrangeiro. É para o estrangeiro que os políticos norte-americanos querem abrir uma válvula para o excesso da produção. Não é só o fim de lucro monetário imediato que guia esses homens, é uma necessidade absoluta de segurança nacional. Fechados os mercados estrangeiros, como já explicamos, a produção americana terá de se retrair, e retraída, crescerá em enorme proporção o número de operários desempregados, que aumentarão o já tão perigoso exército dos descontentes. Neste empenho de salvação pública, uma missão especial de representantes do tesouro americano foi à Europa, solicitar dos governos europeus a adoção do bimetalismo para dar saída à quantidade de prata que tantos embaraços está criando aos Estados Unidos. A Europa, na conferência de Bruxelas, recusou-se a atender ao pedido. Foi no mesmo intuito, de dar saída aos seus produtos e de estabelecer-lhes vantagens especiais nos mercados estrangeiros, que os Estados Unidos quiseram impor tratados de reciprocidade comercial a todos os países da América.[10]

O Império do Brasil não viu com bons olhos os objetivos da Conferência, e embora tivesse enviado seu representante, instruiu-o a rejeitar a idéia de um *zollverein* americano. Em 15 de novembro de 1889, porém, com todos os delegados presentes em Washington, foi proclamada a República brasileira, sendo os Estados Unidos a primeira grande potência a reconhecer o novo regime. A expectativa norte-americana com o fim do Império era de uma maior influência nos assuntos brasileiros e de uma participação

[10] PRADO, Eduardo. *A Ilusão Americana*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1958, p. 142.

maior no comércio em detrimento da Grã-Bretanha. Quando assumiu sua missão como delegado da República, o embaixador Salvador de Mendonça rompeu com a tradição brasileira da "diplomacia cordial", porém autônoma, para torná-la caudatária dos interesses econômicos e políticos dos Estados Unidos.[11] A virada despertou a fúria dos monarquistas.

> Tratados de comércio! Eis aí a grande ambição norte-americana, ambição que não é propriamente do povo, mas sim da classe plutocrática, do mundo dos monopolizadores que, não contentes com o mercado interno de que eles têm o monopólio contra o estrangeiro, em virtude das tarifas proibitivas nas alfândegas, em detrimento do pobre que se vê privado de grande benefício que a concorrência universal lhe traria com o forçado abaixamento dos preços.[12]

Como ressalta Ricaurte Soler, o antiimperialismo de Prado carecia de sustentação na realidade por conformar-se com um projeto nacional monárquico, portanto reacionário. Contudo, se a estratificação social brasileira tornava impossível o projeto de Prado, a realidade histórica do Brasil revelava o conteúdo progressista da sua denúncia e o legítimo do seu antiimperialismo. A resistência monarquista era a expressão ideológica deformada de um setor da pequena-burguesia que tentava assumir, frente ao imperialismo, uma representação do interesse nacional. [13]

A representação diplomática britânica no Peru informou que em Lima a proposta de realizar a Conferência tinha sido recebida com simpatia, mas que o governo peruano não esperava nada significativo do encontro. No Chile existia ainda o ressentimento pela atuação de Blaine no conflito do Pacífico, mas havia interesse no estabelecimento

---

[11] CERVO, A. & BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 144. "O interesse norte-americano foi ao encontro do desejo dos novos donos do poder no Brasil. Uma das principais mudanças do novo regime republicano foi a de direcionar suas relações internacionais para os Estados Unidos", destacam os autores. Para os militares republicanos, a aproximação de Washington tinha o objetivo de debilitar tanto as resistências dos monárquicos quanto a forte influência britânica no país.

[12] PRADO, Eduardo *Op. cit.*, p. 125. A primeira edição de *A Ilusão Americana*, publicada já na fase republicana, foi apreendida pela polícia.

[13] SOLER, Ricaurte *Idea y cuestión nacional latinoamericanas*. México: Siglo XXI, 1980, p. 246.

de linhas de vapor continentais e na proposta da utilização da prata como padrão monetário. A oligarquia argentina, fortemente vinculada à Grã-Bretanha e alerta desde o entusiasmo manifestado em 1884 por uma missão norte-americana pela economia do país, instruiu seus delegados para confrontar com os anfitriões e dar uma dura batalha nos debates. O México era o país que melhor conhecia as condições que levaram Washington a lançar a proposta, pelos laços com o governo de Porfírio Dias e especialmente com o representante mexicano na Conferência, Matias Romero. O chanceler mexicano não ocultava seu pessimismo sobre a possibilidade de que o encontro tivesse resultados práticos.[14] Sem pendências no momento entre as nações convocadas, todos os países convidados aceitaram participar, com a única exceção da República Dominicana. A exclusão do Canadá e das Índias Ocidentais Britânicas evidenciava o caráter antibritânico da reunião.

Com a intenção de impressionar os delegados latino-americanos, Blaine mandou preparar uma viagem em trem pelos Estados Unidos para os visitantes. O tour começou depois da cerimônia de recepção em Washington e durou seis semanas, atravessando New England, Chicago, St. Louis e retornando à capital norte-americana para dar início à Conferência. A viagem teve algumas características grotescas, demonstrando o preconceito do povo e dos políticos norte-americanos, que trataram os seus convidados como se fossem figuras exóticas e facilmente influenciáveis. Os dois delegados argentinos negaram-se a participar da viagem, numa antecipação do que seria sua conduta durante os debates.

No discurso de abertura da Conferência, Blaine sublinhou que "jamais nenhuma conferência de nações tem se reunido para considerar o bem-estar de possibilidades

[14] Para uma análise da posição mexicana, ver MAYA SOTOMAYOR, Teresa. "Estados Unidos y el Panamericanismo: el caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889-1890)", em *Historia Mexicana*, Vol XLV, No. 4, 1996.

territoriais tão vastas e para contempla possibilidades futuras tão grandiosas e impressionantes". Em sua alocução, considerada pelo jurista James Lockey como um dos pronunciamentos mais importantes feitos por um homem de estado norte-americano, Blaine afirmou que o objetivo era alcançar relações permanentes de confiança, respeito e amizade entre as nações americanas, devendo prevalecer a igualdade entre os Estados. Não deveria existir coerção, acordos secretos nem conquista, nem alianças contra as nações européias, balanço de poder ou exércitos ameaçantes. Deveria haver ajuda mútua, cooperação ampliada, e só a lei devia reger a administração entre as nações americanas.

Em novembro de 1889, o revolucionário independentista cubano José Martí tinha iniciado a cobertura jornalística da Conferência para o jornal argentino *La Nación.* Martí, que morava em Nova Iorque, advertiu aos leitores sobre as temíveis conseqüências em caso de prevalecerem as verdadeiras intenções que promoviam o encontro. O cubano descreveu como a política norte-americana estava dominada pela corrupção econômica, concluindo que a Conferência era o cenário de uma luta entre o bem e o mal. Os delegados argentinos, que teceram laços de amizade com ele, seriam precisamente os que assumiriam o papel principal na hora de confrontar as aspirações de Washington.

A delegação norte-americana, de dez membros, estava composta na sua maioria por alguns dos banqueiros e empresários mais ricos do país, que provaram durante a reunião sua pouca capacidade diplomática. Blaine precisou recorrer à mediação do mexicano Romero para resolver os problemas que se apresentaram nas negociações em repetidas oportunidades.

A sessão inaugural da Primeira Conferência Internacional Americana foi celebrada em 2 de outubro de 1889, no salão diplomático do Departamento de Estado.

Não todos os delegados latino-americanos estavam presentes: os argentinos Roque Sáenz Peña e Manuel Quintana decidiram não comparecer em protesto contra a indicação de Blaine como presidente da assembléia. No relatório oficial redigido pelo chanceler argentino Estanislao Zeballos sobre a Conferência, os delegados explicaram que não estavam "dispostos a que a conferência internacional a que assistíamos resultasse dirigida administrativamente pelo governo dos Estados Unidos" [15]

As divergências entre argentinos e norte-americanos se fizeram sentir já no debate regulamentar, durante o qual Quintana, percebendo que não haviam sido tomadas providências para traduzir as intervenções em inglês, exigiu que o diário de sessões fosse lido em espanhol. Mas o ponto escondia outra intenção, pois com isso procurava tirar do posto de secretário principal da assembléia a William E. Curtis, braço direito de Blaine, que não falava uma palavra de espanhol. O sucesso da moção, apoiada pela maioria dos latino-americanos, rendeu a primeira vitória aos argentinos. Um segundo episódio ocorreu em 18 de novembro, quando os delegados norte-americanos Bliss e Flint começaram a dar entrada na Conferência a petições de distintos grupos empresariais. Novamente Quintana exigiu uma resolução para que essas propostas fossem consideradas de caráter privado, alegando que a reunião "não pode se dedicar a assuntos que não estejam incluídos na lei do Congresso que deu as condições para sua convocatória".[16]

A Conferência demostrou que os três pontos chave – moeda comum, união aduaneira e tratado de arbitragem - tinham escassas chances de serem aprovados e só

[15] McGANN, Thomas F. *Argentina, Estados Unidos y el Sistema Interamericano*. Buenos Aires: Eudeba, 1970, p. 203. Sáenz Peña tinha sérias credenciais hispano-americanistas que apresentar: em 1879 deixou silenciosamente a Argentina para se alistar como voluntário ao serviço do Peru na Guerra do Pacífico. Destacou-se na batalha de Tarapacá, onde assumiu o comando do seu regimento fazendo retroceder as forças chilenas. Ferido, foi feito prisioneiro pelos chilenos na batalha de Arica. Posto em liberdade a pedidos de sua família e do governo argentino, regressa a Buenos Aires em setembro de 1880. O Congresso argentino em votação unânime lhe devolveu a cidadania, que havia perdido de jure ao incorporar-se ao exército peruano.
[16] *Idem*, p. 210.

serviram para evidenciar os estilos, interesses e horizontes de cada delegação participante.

Sobre a proposta da moeda de prata comum, no inicio de 1890, a comissão do "convênio monetário", integrada pelos norte-americanos Estee (presidente de comitê republicano da Califórnia) e Coolidge (fabricante de tecidos e banqueiro da Nova Inglaterra) e cinco latino-americanos, apresentou ao plenário três relatórios por separado. Para surpresa dos presentes, dois relatórios diferentes foram propostos por cada um dos delegados norte-americanos. O relatório da maioria latino-americana propôs o que recomendava a Lei de Convocatória, ou seja, estabelecer depois de um estudo técnico uma "moeda de prata internacional". Depois de varias horas de discussão com o outro norte-americano, Coolidge admitiu aos presentes que existiam profundas divergências de interesses em torno do ponto. "Como os delegados devem perfeitamente entender, a questão da prata é atualmente como uma bola de futebol em nosso Congresso e a medida pan-americana mais perfeita pode ser anulada rapidamente antes de ser endossada", escreveu o jornal *The Nation*.[17]

A conseqüência principal foi que a situação foi aproveitada pelos argentinos para atacar tanto a disparidade de critérios exposta, como a utilização da prata como padrão no sistema monetário.[18] A linha da argumentação seguida por Quintana foi que a delegação dos Estados Unidos tinha revelado que não comparecia com instruções precisas de seu governo e que por essa razão a Argentina não poderia levar em consideração as opiniões apresentadas nem continuar negociando sobre essa base.

> Um delegado não representa senão uma nação – uma nação não tem mais que um voto - e na presença desses fatos eu me pergunto: Como pode uma delegação oferecer duas opiniões, duas idéias, dois planos tão completamente distintos que se contradizem

[17] SMITH, Joseph. *Illusions of Conflict. Anglo-American Diplomacy Toward Latin America, 1865-1896*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979, p. 140.

[18] Também nesse ponto os argentinos advogavam pelos interesses da Grã-Bretanha, que continuava mantendo o padrão ouro frente a diversas experiências de bimetalismo na Europa..

> claramente? É esta uma conferência de particulares que falam por si mesmos, ou é uma conferência diplomática em que cada delegado representa a idéia do seu governo?[19]

Os delegados norte-americanos se lançaram a uma defesa desesperada de sua posição, em um debate constante com os argentinos que se prolongou desde 26 de março até 7 de abril. Quando finalmente Estee e Coolidge propuseram fazer apenas uma emenda ao relatório da maioria, os argentinos levantaram a questão de por que escolher a prata e não o ouro como padrão monetário. Os norte-americanos protestaram que após as concessões feitas ainda o plano estava sendo questionado. A Argentina apresentou então uma segunda moção omitindo qualquer menção a respeito do tipo de metal que seria utilizado, que ganhou o apoio da maioria dos delegados latino-americanos.

A derrota norte-americana sobre a moeda comum teve importantes conseqüências, pois demonstrou que os delegados dos Estados Unidos estavam divididos entre si e eram incapazes de resistir a um ataque de uma delegação latino-americana. As diferenças entre os norte-americanos foram exibidas de forma grosseira, mas o leque de interesses conflitantes que se enfrentavam no próprio país em torno do tema não podia deixar de se expressar numa delegação totalmente despreparada. Com astúcia, os delegados argentinos deixaram que Estee e Coolidge se digladiassem diante dos outros oferecendo o espetáculo da intensa concorrência que dominava a vida social do seu país. As negociações que paralelamente ocorriam no Congresso norte-americano em torno do projeto McKinley e a questão da prata circulavam entre as delegações latino-americanas, que conseguiram perceber de primeira mão como para os Estados Unidos as relações diplomáticas com países menos poderosos podiam se tornar moeda de troca entre as frações da burguesia norte-americana.

[19] McGann, Thomas F. *Op. cit*., 214.

Em seu relato do debate sobre a seguinte questão, a proposta de um tratado de arbitragem, Martí descreveu o acontecido como uma "caixa de surpresas chinesa", que ia paulatinamente mostrando a solução do mistério: o plano de arbitragem obrigatório estava no centro, e ele seria o instrumento da dominação da América Latina pelos Estados Unidos.[20] Na sessão de 15 de janeiro, Argentina e Brasil apresentaram conjuntamente um primeiro plano de arbitragem à comissão respectiva. A solidariedade bilateral tinha a intenção de se antecipar, debilitando os planos que proporiam tribunais permanentes ou de arbitragem obrigatório, que poderiam pôr em perigo a soberania dos países. A posição norte-americana era aprovar um sistema obrigatório que poderia depois ser aperfeiçoado na prática. Defendendo a proposta mais flexível elaborada junto com o delegado brasileiro, disse Quintana:

> À vista do direito internacional americano, nesses continentes não existem nações grandes nem pequenas. Todas são igualmente soberanas e independentes, todas são igualmente dignas de consideração e respeito. Em conseqüência, a arbitragem proposta não é um pacto de abdicação, de vassalagem ou de submissão. Tanto antes como depois de ser concluído, todas e cada uma das nações da América conservarão a direção exclusiva dos seus destinos políticos, absolutamente sem interferência das outras.[21]

O tom desafiador do argentino irritou o chefe da delegação norte-americana Henderson, quem nas sessões seguintes insistiu que o princípio da arbitragem fosse aplicado á solução de "todas aquelas questões que pudessem aparecer". A tensão chegou a um momento decisivo quando Blaine, depois de tentar mediar as posições opostas, tomou a palavra no dia 18 de abril, mas não como presidente da Conferência, senão como orador para apresentar pessoalmente as emendas. Apesar de os argentinos não terem reclamado, as outras delegações latino-americanas expressaram com tanta firmeza suas preocupações sobre as intenções norte-americanas que os Estados Unidos

[20] *Idem*., p. 223.
[21] *Idem*, p. 221.

tiveram que reconhecer seu isolamento. No penúltimo dia da Conferência foi votado por unanimidade um plano de arbitragem a ser recomendado aos respectivos governos que continha várias "cláusulas de independência", isto é, o direito de toda nação de excluir da arbitragem obrigatória qualquer problema em que julgasse estar envolvida sua própria independência. A derrota norte-americana, dessa vez, preservava a igualdade dos Estados, o principio de não-intervenção e a soberania das nações.

Os debates não só revelaram as contradições de interesses entre norte-americanos e latino-americanos, como também de alguns destes entre si. A aproximação dos argentinos com o representante da República do Brasil, Salvador de Mendonça, foi percebida pelos chilenos como um eventual perigo. A razão era que estavam ainda em curso os arranjos posteriores à Guerra do Pacifico. A apreensão dos chilenos estava centrada em um dos pontos contidos na proposta argentino-brasileira de tratado de arbitragem: que, em caso de guerra, negava todo direito ao país vencedor sobre o território da nação derrotada. Os tratados de paz que encerravam as hostilidades, dizia a proposta, podem fixar indenizações pecuniárias, mas se eles contêm cessões ou abandono de território, não podem ser definitivos. "(...) sem a prévia evacuação do território do país conquistado pelas tropas do outro beligerante; (...) os atos de conquista, já fossem o objeto da guerra ou sua conseqüência, serão considerados como uma violação do Direito Público da América". [22]

A proposta não só foi interpretada pelos chilenos como uma censura geral ao seu expansionismo no Pacífico, como estabelecia que os princípios do tratado deveriam ser aplicáveis tanto a diferenças futuras como àquelas que estavam em discussão nesse momento. Bolívia e Peru poderiam, apoiados nesse ponto, rediscutir os termos do fim da guerra. A delegação chilena não pôde mais do que se abster, para ver como a

[22] Cit. em ESCUDE, C. & CISNEROS, A. *Historia General das Relações Exteriores da República Argentina*. (14 v.), Buenos Aires: GEL, 1998-2000, cap. 41.

proposta argentino-brasileira era aprovada pelo resto dos países representados. O Chile argumentou em uma extensa declaração sua oposição, afirmando que enquanto a arbitragem era recomendável em determinados casos, situações e países, não o era em seu caráter geral e obrigatório no estado atual da situação internacional.[23] O tratado de arbitragem, de qualquer forma, não foi ratificado pelos países que o recomendaram, pelo qual nunca teve vigência efetiva.

Outro ponto nodal da Conferência, que sugeria a integração de todo o hemisfério em uma união aduaneira comum, encontrou mais uma vez a resistência fechada dos delegados argentinos. Eles sabiam que o projeto McKinley que tramitava no Congresso pretendia aumentar os direitos de importação sobre lãs e criar uma tarifa para os couros crus, até então de entrada livre nos Estados Unidos. Sáenz Peña, futuro chanceler e presidente argentino, aproveitou a discussão sobre o estabelecimento de uma linha de vapores de carga[24] para adiantar sua posição e condicionar o apoio ao projeto à manutenção da estrutura tarifária vigente.

> Quando regressemos ao nosso país para dar conta da nossa afanosa missão, estaremos obrigados a dizer: fomos a Washington com um produto na lista livre e obtivemos uma lei que o grava com um imposto; outro produto estava taxado em seis, mas quando acabou a Conferência estava taxado em sete... Portanto, os delegados argentinos dão seu voto a favor, porém recomendam ao seu governo não aprová-lo se a tarifa alfandegária dos Estados Unidos fosse modificada em prejuízo dos produtos argentinos. [25]

O delegado uruguaio Alberto Nin considerou também que o comércio com a Europa estava tão solidamente estabelecido que as dificuldades apresentadas para um acordo comercial eram irresolúveis e "além do alcance dos melhores desejos e das

[23] ALVAREZ, Alejandro. "Latin America and the International Law", in *The American Journal of International Law*, Vol 3 No 2, Apr 1909, p. 328.
[24] A proposta era ligar Nova York, Rio de Janeiro, Montevidéu e Buenos Aires por líneas de transporte marítimo.
[25] McGANN, Thomas F. *Op. cit.*, p. 230.

melhores leis".[26] O plano de união aduaneira foi considerado utópico, em vista dos obstáculos práticos para combinar tantas nações e economias tão diversas em um único corpo internacional. O relatório da minoria subscrito por Argentina e Chile propôs que a proposta de integração comercial fosse simplesmente rejeitada.[27]

No debate no plenário sobre os dois relatórios da comissão, Sáenz Peña fez uma histórica intervenção que definiu as bases da política externa de seu país durante o meio século seguinte, com amplas repercussões no resto dos países latino-americanos. O argentino começou citando um senador que disse no Congresso norte-americano que "os estados hispano-americanos começarão nos entregando a chave do seu comércio, para terminar esquecendo a da sua política". Sáenz Peña denunciou que os Estados Unidos tinham alcançado a grandeza econômica sem aprofundar suas relações com o resto do hemisfério, fechando sua economia. Ressaltou em contraste o principio do livre comércio, lembrando que existia uma intensa corrente de trocas entre países americanos e europeus. Por trás dos argumentos estava o caráter não-complementar das economias argentina e norte-americana, que na produção agropecuária eram concorrentes no mercado internacional.

O discurso permitiu estender aos outros delegados latino-americanos a histórica desconfiança argentina com relação aos postulados da Doutrina Monroe, e o alerta para todos os presentes de que o novo conteúdo comercial que queria se dar ao lema "América para os americanos" poderia significar a subordinação da política econômica dos países latinos aos interesses dos Estados Unidos.

> Deixai que o século XX, chamado já por muitos o século da América, contemple nosso comércio com todas as nações do mundo livre, testemunhando o nobre duelo do trabalho

[26] SMITH, Joseph. *Op. cit.*, p. 139.
[27] Os representantes de Brasil, Nicarágua, México, Venezuela, Colômbia e Estados Unidos recomendaram aos seus governos concluir acordos bilaterais e multilaterais recíprocos, que abririam, segundo eles, o caminho para tornar possível a união aduaneira no futuro.

> sem travas, do qual se tem dito com verdade: Deus marca o terreno, iguala as armas e proporciona a luz. Deixai que a América seja para a humanidade.[28]

O único resultado prático que deixou a Conferência foi a criação de um Escritório Comercial das Repúblicas Americanas, um órgão para coletar e distribuir informação comercial, e uma recomendação para a assinatura de acordos de reciprocidade. O Escritório não estava incluído na agenda original, mas foi recomendado nas discussões de comissão. Uma circunstância trivial e reveladora deu origem à proposta. Enquanto estava sendo analisada a situação tarifária dos diferentes países, um dos delegados norte-americanos perguntou a um de seus colegas latino-americanos: "¿Que língua se fala no seu país?", deixando surpreso seu interlocutor.[29] O órgão foi sediado em Washington, supervisionado pelo Secretário de Estado dos Estados Unidos. O fato de permanecer sob controle norte-americano provocou pouco tempo depois queixas de representações latino-americanas, pelo qual foi convocado um encontro diplomático em 1896 que criou um comitê integrado por mais quatro membros rotativos dos outros países.

Finalizada a Conferência, Blaine enviou um relatório ao presidente Harrison e ao Congresso recomendando tratados de reciprocidade. Os parlamentares não foram persuadidos imediatamente a seguir as conclusões do encontro. O projeto da tarifa McKinley aparecia como contraditório com a idéia de abertura de mercado, pelo qual Blaine advertiu que ele acabaria sendo "um tapa na cara dos sul-americanos com quem estávamos tentando ampliar nosso comércio". O Congresso aprovou tanto a tarifa protecionista quanto a autorização para os acordos de reciprocidade. Em fevereiro de

[28] McGANN, Thomas F.. *Op. cit.*, p. 237.
[29] Citado em CASEY, Clifford B. "The Creation and Development of Pan-American Union", in *The Hispanic American Historical Review*, Vol 13 No. 4, Nov 1933, p. 438.

1891, Harrison anunciou o primeiro convênio, entre Estados Unidos e Brasil, que seria seguido por outros similares com vários Estados.

Batizado no Brasil de Blaine-Salvador, o acordo concedia isenção de direitos de importação ao café brasileiro e a alguns tipos de açúcar nos Estados Unidos. Em troca, o Brasil concedeu isenção de direitos às farinhas de trigo norte-americanas e outros itens, e para o resto de produtos uma redução de 25 por cento nas tarifas alfandegárias. O compromisso estabelecia três meses de aviso à outra parte antes de qualquer mudança, o que foi quebrado poucos anos depois pelo governo norte-americano, restabelecendo os antigos direitos sem aviso prévio. A resposta do governo brasileiro chegou em 1895, denunciando o acordo e fazendo que os produtos norte-americanos pagassem os mesmos direitos aduaneiros que os de outras nações.

Na América Latina, a Conferência abriu um período de expectativas e apreensão, e o papel dos Estados Unidos no continente se tornou um tópico central do debate político e intelectual. O sentimento dos países que aspiravam a um desenvolvimento nacional autônomo e inclusive concorrente com o norte-americano, como Argentina e Chile, entrou em alerta, e a própria situação política interna sentiu os efeitos. Como resumiu o jurista chileno Alejandro Álvarez:

> Blaine, o idealizador das conferências e responsável por organizar a primeira delas, ignorando seu natural objeto e alcance, cometeu o fatal erro, nessa primeira assembléia, de impor precipitada e imediatamente os interesses, e especialmente os interesses econômicos, dos Estados Unidos sobre o resto da América. Esse erro foi mais imperdoável em função de que não existia entre esses grupos de países o conhecimento mútuo, moralmente e intelectualmente, que é indispensável para a existência de uma união efetiva desse tipo.[30]

A resistência da oligarquia liberal argentina ao avanço norte-americano demonstrou rapidamente sua fragilidade. Em junho de 1891, a bancarrota da Baring resultou no embargo das receitas aduaneiras argentinas para garantir um empréstimo

[30] ALVAREZ, A. *Op. cit.*, p. 330.

londrino. A desesperadora situação econômica da Argentina levou o presidente Carlos Pellegrini a pedir auxílio ao ministro norte-americano Pitkin para que banqueiros do seu país emprestassem ajuda financeira empregando prata metálica e estabeleceram um banco em Buenos Aires.

Pitkin informou a seu governo que o povo argentino "tinha se predisposto com a Inglaterra de forma bem notável" e que, se a iniciativa se concretizava "os capitalistas americanos poderiam ditar suas próprias condições".[31] O projeto não se materializou, e a Argentina continuou dependendo das libras esterlinas de Londres. A crise política argentina levou à eleição em 1892 de Luis Sáenz Peña, pai do delegado argentino na Conferência de Washington, como presidente, uma solução de compromisso que reforçou o poder da oligarquia portenha.[32]

Do ponto de vista norte-americano, a aprovação dos resultados da Conferência pela imprensa, que visualizou o potencial político dos feitos alcançados, pôde ser medida pelo editorial do *New York Tribune* de 20 de abril de 1890.

> O Congresso concluiu, mas o trabalho da unificação americana apenas começou. O terreno tem sido preparado, o caminho tem sido aberto para garantir uma ação unitária por parte dos dezoito parceiros, os quais promoverão o avisado interesse próprio de cada um e o bem-estar comum de todos; resta agora aos Estados Unidos tomar a iniciativa e completar um grande esforço civilizatório. (..) A partir deste dia a Doutrina Monroe atinge por processos de evolução diplomática um estágio de desenvolvimento superior. É uma política continental americana funcionando e consumada.[33]

A experiência inédita de ver se confrontar pela primeira vez os representantes de todos os países do hemisfério, expondo seus interesses contraditórios, deixou profundas

[31] McGANN, Thomas F. *Op.cit.*, p. 249.
[32] O prestígio obtido por Roque Saenz Peña na Conferencia de Washington, sobretudo entre os jovens, o tornou o candidato presidencial favorito para as eleições de 1892. Visando destruir sua candidatura, Bartolomé Mitre impulsionou a de seu próprio pai, Luis Sáenz Peña. Para não enfrentar o pai, Roque preferiu dessistir da candidatura.
[33] WILGUS, Curtis. "James G. Blaine and the Pan American Movement", in *The Hispanic American Historical Review*, Vol 5 No. 4, Nov 1922, p. 700.

marcas em Martí, que lançou como conclusão das discussões seu chamado a combater as aspirações hegemônicas dos Estados Unidos.

> Jamais houve na América, da Independência até hoje, assunto que exija mais sensatez, nem obrigue a mais vigilância, nem necessite tanto de reflexão, quanto o convite que os Estados Unidos – poderosos, com abundância de produtos invendáveis, e determinados a estender seus domínios sobre a América – fazem às nações americanas com menos poder, ligadas pelo comércio livre e útil com os povos europeus, para criar uma aliança contra a Europa e fechar acordos com o resto do mundo. Da tirania da Espanha, a América espanhola conseguiu livrar-se; agora, depois de olhar com os olhos de juízes os antecedentes, causas e razões do convite, urge dizer, já que é pura verdade, que chegou a hora para a América espanhola declarar sua segunda independência.[34]

No próximo capítulo analisaremos a evolução política de Martí e outros revolucionários caribenhos no contexto da luta pela independência de Cuba e Porto Rico, últimos baluartes do império colonial espanhol nas Américas.

[34] MARTÍ, José. *Obras Completas*. La Habana: Tomo V, p.46.