

DOUTRINA DRAGO

No dia 29 de dezembro de 1902, o ministro das Relações Exteriores e Culto da Argentina, Luis María Drago, enviou ao representante de seu país nos Estados Unidos, Martin Garcia Merou, um texto de cujo teor se extraía o posicionamento de Buenos Aires em relação à desinteligência entre Venezuela, de um lado, e Grã-Bretanha, Alemanha e Itália, de outro. O texto, que deveria ser encaminhado ao Departamento de Estado, se tornaria conhecido como a Doutrina Drago.

ORIGENS, PRINCÍPIOS E APLICAÇÃO

O desentendimento entre a Venezuela e os três países europeus originou-se do descumprimento por parte de Caracas do pagamento de sua dívida externa. A resposta da Alemanha e da Grã-Bretanha – e posteriormente da Itália – foi estabelecer um bloqueio naval à Venezuela. Diferentemente do que ocorreu em outros países, a repercussão do bloqueio naval na imprensa da Argentina foi significativa. Durante vários dias, os jornais dedicaram-lhe bastante espaço.

De início, a chancelaria argentina cogitou a possibilidade de que a nota por ela preparada pudesse ser conjunta com o Brasil e com o Chile. No entanto, isso foi posto de lado, porque a própria Casa Rosada ponderou que sua iniciativa poderia ser interpretada como uma forma de preponderância regional. Além do mais, seria possível que o Brasil não apoiasse a iniciativa, por pagar sempre em dia os seus débitos.

Em sua exposição, Drago pontificava sobre os aspectos em função dos quais a ação dos países europeus seria imoral e também ilegal, à vista da Doutrina Monroe, estabelecida em 1823 pelos Estados Unidos. Tomando-a como ponto de partida, Drago ponderava que a ausência de pagamento dos serviços da dívida externa por países latino-americanos não podia ensejar punição militar nem ocupação territorial por potências europeias. Basicamente, essa síntese se tornaria o enunciado da doutrina. O próprio Drago acreditou anos depois, em um momento em que os Estados Unidos também já se haviam tornado uma potência imperialista, que a doutrina que recebeu seu nome seria o corolário financeiro da Doutrina Monroe.

À primeira vista, a Doutrina Drago pode ser vista como uma reação ideológica à movimentação neocolonial ou imperialista da Europa no continente americano. O temor de uma nova tentativa de conquista territorial à força, ou de toda sorte de intervenção por parte de potências europeias, gerou a necessidade de reiterar a soberania da região. Saliente-se que a hostilidade entre a Venezuela e os países europeus era mais antiga. Em 1895, Caracas

e Londres haviam entrado em disputa por razões lindeiras que remontavam a várias décadas. Em 1840, a Grã-Bretanha propusera à Venezuela a demarcação definitiva da fronteira de uma de suas colônias, a Guiana Inglesa. A proposta foi conhecida como linha Schomburgk, nome do diplomata britânico lotado na época no país. O território em litígio tinha tanto valor estratégico – a foz do rio Orinoco – como econômico – a descoberta de ouro na região. Sem chegar a um acordo ao longo de anos, a Venezuela terminaria por romper relações com a Grã-Bretanha em 1887. Nesse ínterim, por diversas vezes, o país havia solicitado o apoio dos Estados Unidos, invocando de maneira infrutífera Doutrina Monroe.

Em 1895, no entanto, a sorte da Venezuela se alterou, ao contratar um ex-diplomata americano que havia servido durante alguns anos em Caracas. Vinculado ao Partido Republicano, o ex-diplomata conseguiu mobilizar o apoio de parlamentares do partido para que a disputa fosse resolvida por meio do arbitramento, de forma que não houvesse a violação do conteúdo da Doutrina Monroe. A mobilização chegou à Casa Branca. De lá, o presidente Grover Cleveland, conquanto democrata, sensibilizou-se com a questão e contactou a Grã-Bretanha, com o objetivo de verificar se ela aceitaria o encaminhamento da pendência pelo arbitramento. A Grã-Bretanha demorou a responder, o que levou o governo americano a enviar uma expedição à região para verificar a questão. Em outubro de 1899, a comissão posicionou-se favoravelmente à linha demarcatória invocada pelos britânicos. Ainda assim, a iniciativa de Washington teve repercussão favorável no continente.

No entanto, constata-se que o posicionamento norte-americano já tinha raízes mais longínquas. Até 1866, os Estados Unidos aceitavam o emprego da força por potências europeias no continente americano, desde que não implicasse incorporações territoriais ou alteração do regime político, isto é, a passagem de república para monarquia, como havia sido o caso do México em 1864, com a subida ao trono de um príncipe da família Habsburgo. Washington recusou-se a reconhecer o governo monarquista mexicano, implementado com o apoio da França de Napoleão III, mas não pôde ir além disso, em função de sua guerra civil. Outro aspecto a chamar a atenção naquele período foi o crescente poderio naval das potências europeias, que lhes permitia exercer a sua política neocolonial/imperialista com crescente desembaraço na África, Ásia e América Latina. O entrelaçamento dos dois aspectos por parte da Europa – o direito de intervenção e o desenvolvimento de uma marinha de guerra – alterou progressivamente a política externa norte-americana para a América Latina, com nova valorização da Doutrina Monroe.

O efeito mais importante dessa mudança refletiu-se na organização e patrocínio das Conferências Pan-Americanas a partir de 1889. No ano seguinte, a publicação de *The Influence of Sea Power Upon History: 1660-1783* pelo então capitão de mar e guerra Alfred

Thayer Mahan reforçaria a necessidade de modificação da atuação norte-americana na região. Assim, haveria o imperativo de o país desenvolver seu poderio naval, cujo impacto se manifestaria favoravelmente pela primeira vez na Guerra Hispano-Americana, em 1898. Dessa forma, após a virada do século, os Estados Unidos sentiram-se desenvolvidos para atuar na América Latina, sob a invocação da Doutrina Monroe.

A nova crise entre a Venezuela e países europeus, em 1902, não havia decorrido de uma questão lindeira, e sim de uma questão financeira. O presidente Cipriano Castro, que estava no poder desde maio de 1899 graças a um golpe de Estado, estava à testa de um governo considerado ineficiente e corrupto. Desde 1901, ao não receber o pagamento de um empréstimo efetivado ao país, a Alemanha havia proposto a mediação, rejeitada de pronto pela Venezuela. Em dezembro daquele mesmo ano, Berlim comunicou a Caracas sua intenção de bloquear navalmente o país. Caso o pagamento não fosse materializado, as alfândegas seriam ocupadas até o encerramento da dívida. Logo depois, a Grã-Bretanha aderiria ao posicionamento da Alemanha.

Em 8 de dezembro de 1902 os dois países romperam relações com a Venezuela e no dia seguinte comunicaram o envio de navios de guerra para o estabelecimento do bloqueio. Duas canhoneiras venezuelanas seriam afundadas por um cruzador alemão. Diante das circunstâncias, o Departamento de Estado contactou o representante germânico no país e propôs a arbitragem. Em janeiro do ano seguinte, a Itália juntou-se à Alemanha e à Grã-Bretanha e a crise recrudesceu. Em fevereiro, porém, a Venezuela aceitou a arbitragem. A frota europeia retirou-se do litoral venezuelano em 17 de fevereiro de 1903, encerrando dessa forma o bloqueio. Um navio norte-americano permaneceu na costa do país até o final de abril.

Destaque-se que credores de outras nacionalidades como norte-americanos, mexicanos, espanhóis, franceses, holandeses, suecos, entre outros, haviam reclamado da postura da Venezuela quanto ao pagamento de suas dívidas. Contudo, em fevereiro de 1904, a Corte Permanente de Arbitragem de Haia tratou apenas do pleito dos países bloqueadores e decidiu em seu favor.

Embora a Doutrina Drago não tenha, a princípio, contribuído para a solução da crise, ela foi um importante sinal de reconhecimento da alteração do poder na política internacional. A Argentina não se dirigiu à Grã-Bretanha – líder do sistema internacional – para promover o encaminhamento da questão, mas à potência emergente, os Estados Unidos. De todo modo, sua doutrina foi original em seu teor, ao aprimorar, de certa maneira, o conteúdo da Doutrina Monroe a partir de uma perspectiva regional.

Em agosto de 1906, o teor da Doutrina Drago foi bastante debatido na Conferência Pan-Americana realizada no Rio de Janeiro. Nela, deliberou-se que o assunto deveria ser

debatido em Haia, de forma que se proporcionassem os meios para que os desentendimentos acerca de dívidas entre países fossem resolvidos do modo menos violento possível.

Em 1907, Drago foi um dos quatro delegados argentinos que compareceram à II Conferência de Paz, em Haia. Nela, a delegação norte-americana propôs sua incorporação ao ordenamento internacional, mas de maneira modificada, ao instituir que a utilização de força poderia ser feita, desde que o país devedor se recusasse a submeter-se à arbitragem, ou, sendo esta aceita, tumultuasse as negociações, ou, por último, não aceitasse cumprir a decisão. Além do mais, a proposta estadunidense não se referia à dívida pública, mas a débitos de maneira geral. Com pequenas adaptações, ela seria aprovada em 27 de julho de 1907 e, desse modo, incorporada ao direito internacional.

Virgílio Arraes

FONTES: DRAGO, L. *Grounds* (v.4, p.988-1000); DRAGO, L.; NETTLES, H. *Drago* (v.8, p.204-223); ROOT, E. *Real* (v.8, p.427-442); SHEPERD, W. *Monroe* (v.39, p.35-66); SICHES, L. *Pensamiento* (v.6, p.85-121).