

DIPLOMACIA DAS CANHONEIRAS

Na segunda metade do século XIX, em paralelo à difusão da propulsão a vapor, generalizou-se a fabricação de grande quantidade de embarcações de pequeno e médio porte para fins militares. Do ponto de vista técnico, as canhoneiras eram navios de guerra relativamente pequenos com casco de aço e arsenal bélico relativamente grande. Navios de guerra de grande porte, com maior poder destrutivo, eram mais caros e menos adequados do que as canhoneiras quando havia necessidade de atuação em águas rasas ou áreas restritas. Por isso, entre fins do XIX e início do XX, tais embarcações de menor porte tornaram-se predominantes nas ações de demonstração naval e patrulhamento de territórios coloniais. Sua utilização por várias potências imperialistas como forma de intimidação ou intervenção militar visando a atingir resultados em política externa caracterizou a diplomacia das canhoneiras.

A expressão designa um método amplamente difundido como instrumento de política externa das potências imperialistas da época. De acordo com a definição clássica de James Cable, trata-se do uso político de uma força naval limitada. Em outras palavras, a diplomacia das canhoneiras pode ser entendida como um método de intimidação ou intervenção militar por meio da mobilização de navios de guerra de pequeno e médio porte para, sem recorrer à declaração formal de guerra, perseguir objetivos nacionais.

Tal método serviu tanto à preservação de vantagens quanto à tentativa de evitar perdas. Na prática, a ameaça ou o uso efetivo de forças navais limitadas perseguiu os objetivos de cobrar dívidas, garantir a ordem política ou/e social e preservar áreas de influência, colônias, mercados ou protetorados. A diplomacia das canhoneiras foi fundamental, portanto, para a integração (e manutenção) de áreas periféricas do planeta subordinadas ao sistema de Estados europeu e capitalista, que estava em rápida transformação. Em contexto de acirradas disputas imperialistas, o incremento do arsenal de guerra naval foi uma das prioridades da política externa da maioria das grandes potências, tendo sido instrumento,

inclusive, da projeção internacional de polos de poder extraeuropeus em ascensão, que não tardariam a desafiar a própria hegemonia do Velho Mundo.

ORIGENS E DIFUSÃO

A expressão diplomacia das canhoneiras já foi usada para descrever eventos desde pelo menos o século XVIII, remontando à controversa Guerra da “Orelha de Jenkins” (1739 - c. 1743). A cunhagem do termo costuma ser atribuída a Henry John Temple (1784-1865), o (3º) Lord Palmerston, eminente estadista britânico que exerceu por diversas vezes os cargos de chanceler e primeiro-ministro da “pérfida Albion” durante a Era Vitoriana (1837-1901).

Analiticamente, contudo, a diplomacia das canhoneiras ganhou relevância central apenas na segunda metade do século XIX, ligada a eventos de uma época em que a projeção do poder naval assumiu papel de destaque nas disputas imperialistas e foi teorizada por estrategistas e políticos de várias partes do mundo (o exemplo emblemático é a obra mais famosa do almirante Alfred Thayer Mahan, *The influence of sea power upon History, 1660-1783*, publicada em 1890).

A apresentação de alguns episódios em que a diplomacia das canhoneiras foi o método privilegiado das potências imperialistas para atingir seus objetivos de política externa pode ser elucidativa. Tais exemplos emblemáticos ajudam a evidenciar que o padrão de uso da força para a defesa de interesses nacionais era amplamente difundido, inclusive na América, na conjuntura histórica do início da República no Brasil.

Em 8 de julho de 1853, uma pequena frota de quatro “navios negros”, sob o comando do comodoro Matthew Calbraith Perry (1794-1858), chegou à baía de Edo, no Japão. Seus comandantes tinham partido de Norfolk, Virgínia, no ano anterior, depois de estudar diversos episódios em que navios ocidentais tinham tentado ter contato com aquele país oriental. Isolado do mundo exterior havia séculos, o Japão dos Tokugawa espantou-se diante do vagaroso circundar da baía pelas canhoneiras do comodoro Perry. Após uma salva de tiros de canhão, os comandantes norte-americanos desembarcaram para entregar

uma carta de seu presidente, Millard Fillmore (1850-1853), com um “pedido” de autorização para aportar barcos nos portos japoneses e a promessa de voltar em breve para conhecer a resposta.

Sem contar com navios de guerra de potencial comparável ao das canhoneiras dos EUA, os Tokugawa aceitaram assinar, no ano seguinte, o Tratado de Kanagawa (1854), que permitia a instalação de um consulado norte-americano no Japão e abria dois portos do país para seus navios. Devem ter contribuído para esse resultado as notícias da primeira Guerra do Ópio (1839-1842), em que as canhoneiras britânicas abriram fogo depois que a dinastia Qing tentou combater a venda de ópio pelos ingleses na China, a despeito das proibições locais. Como resultado daquela guerra, os chineses foram forçados a assinar os Tratados Desiguais de Nanquim (1842, ratificados em 1843), pelos quais aceitavam pagar indenização à Grã-Bretanha, abrir quatro portos aos britânicos e ceder Hong Kong à rainha Vitória.

Na África, em 1896, um episódio marginal na história da expansão imperialista europeia ilustra claramente o potencial da “projeção do poder naval” das potências na consecução de seus objetivos em política externa. Dez anos antes, em 1886, o Zanzibar tinha formalizado sua subordinação à influência britânica por meio de tratado que impunha a permissão do cônsul britânico como condição para a ascensão ao poder dos candidatos a sultão. Naquele contexto de disputas acirradas entre as potências europeias por territórios no continente africano, o tratado obtido do Zanzibar era uma forma de preservar aquela área de influência das pretensões do emergente Império Alemão de Guilherme II, então o maior inimigo da Grã-Bretanha.

Em 24 de agosto de 1896, contudo, o sultão pró-britânico Hamad Bin Thuwaini morreu. Na sua sucessão, o preferido da “pérfida Albion”, Hamud Bin Muhammed, foi preterido em favor de Khalid Bin Barghash, que era supostamente pró-germânico e não obteve a anuência do cônsul britânico. Diante disso, a Grã-Bretanha acionou a diplomacia das canhoneiras: enviou uma pequena esquadra para o Zanzibar e deu um ultimato a Khalid para que ordenasse que suas tropas deixassem o palácio. Mas o novo sultão não se

intimidou e mobilizou pouco menos de três mil homens para protegê-lo. No dia seguinte, quando o ultimato expirou, a ameaça da véspera foi cumprida: as canhoneiras britânicas abriram fogo sobre o palácio. O bombardeio durou das 9:02 às 9:40, pelo horário local. O sultão deposto, rendido, buscou asilo no consulado germânico e abriu espaço para a ascensão de Hamud, conforme queria a potência agressora. A “guerra mais rápida da história” durou menos de 40 minutos.

Mesmo no continente americano, a diplomacia das canhoneiras estava longe de ser uma ameaça distante. Em 1895, os britânicos tinham ocupado a ilha brasileira de Trindade, a pretexto de instalar um cabo telegráfico submarino. Desde 1898, pelo menos, o “grande irmão do Norte” projetava seu poderio naval como instrumento de hegemonia na América Central e Caribe, no bojo de sua *Big Stick Policy*. Em 1902, uma esquadra anglo-germânica bloqueou cinco portos da Venezuela para cobrar dívidas. Em 1905, oficiais da canhoneira alemã *Panther* desembarcaram, sem autorização do Brasil, no litoral de Santa Catarina, a pretexto de prender um desertor, provocando grave incidente diplomático devido à violação da soberania brasileira.

A partir da década de 1910, contudo, em pleno auge das tensões imperialistas que redundariam na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a difusão das canhoneiras propriamente ditas entrou em declínio. Mas, como demonstrou Cable, o método de mobilizar forças navais limitadas como instrumento de política externa continuou a ser praticado, e até se difundiu, mesmo após 1919.

USO LEGÍTIMO DA FORÇA

Em fins do século XIX, quando foi proclamada a República no Brasil, a prática de mobilizar forças militares para fins políticos era indissociável de acirradas disputas imperialistas, que inegavelmente se projetavam também no continente americano. Mais do que amplamente difundida, tal prática era considerada legítima. Mas isso começou a mudar, pelo menos em um de seus aspectos, no início do século XX.

Até 1907, um dos principais objetivos de política externa perseguidos por potências

imperialistas por meio da diplomacia das canhoneiras foi a cobrança de dívidas. É possível afirmar que tal método foi mobilizado com cautela pela maior parte dos países credores. Mas a prática de cobrar dívidas com o uso de força militar foi aceita e relativamente difundida durante o século XIX, em especial na América Latina. Em 1889, portanto, quando foi proclamada a República no Brasil, uma situação de insolvência financeira poderia redundar em ameaça de intervenção armada dos países credores em território nacional.

Em 1902, uma dessas intervenções motivou debate internacional de grande repercussão, que redundou em decisão de importância capital nas relações internacionais do período e da posteridade. Em 9 de dezembro daquele ano, uma esquadra anglo-germânica, com posterior adesão da Itália, bloqueou os cinco portos mais importantes da Venezuela e a foz do rio Orinoco. Fortes foram bombardeados, e três canhoneiras venezuelanas afundadas. O motivo da intervenção tinha a ver com mudanças recentes na política venezuelana. Em 1899, o general Cipriano Castro subira ao poder na Venezuela, e em 1901 se tornara presidente constitucional. Logo depois denunciou que os juros cobrados pelos credores a seu país eram extorsivos, e por isso não reconhecia as dívidas pendentes. Diante disso, banqueiros britânicos, alemães e italianos pressionaram seus governos para, com as rendas da alfândega, executar a dívida pendente.

Esse tipo de intervenção, suas motivações e métodos, eram coerentes com o que praticavam os Estados Unidos da América. Mas uma intervenção europeia em sua área de influência poderia ser entendida como incompatível com a Doutrina Monroe. Nesse episódio, contudo, a diplomacia norte-americana a princípio tolerou a intervenção, e até anuiu a ela, mas buscou justificar a coerência dessa postura. Consultado pelo governo alemão, o secretário de Estado norte-americano, John Hay, respondeu em nome do presidente T. Roosevelt. Afirmou que os Estados Unidos da América não se opunham ao uso da força para a cobrança de dívidas de países irresponsáveis, desde que a intervenção armada não resultasse em conquista de territórios americanos por países de fora do continente.

Na ótica de “Teddy” Roosevelt, o caudilho Cipriano Castro se enquadrava nos casos de irresponsabilidade que tornavam legítima e até necessária a intervenção estrangeira com objetivos civilizatórios. Por isso, os EUA aceitaram a ação das potências europeias, e ofereceram mediação depois que ela resultou em bombardeio. Concluiu-se pela suspensão do bloqueio, em fevereiro de 1903, com a transferência da decisão sobre a questão para o Tribunal de Haia.

Ao fim e ao cabo, a intervenção foi um sucesso no curto prazo, se considerado seu método e o objetivo de cobrar dívida. A Venezuela concordou em submeter a questão à arbitragem internacional, e o Tribunal de Haia decidiu favoravelmente aos credores. Mas a decisão final não apenas ordenou o pagamento das dívidas (e de indenização aos credores) pela Venezuela em prazo relativamente curto. Como demonstrou Martha Finnemore, ela também forneceu a bênção do direito internacional ao uso da força para a cobrança de dívidas.

A aparente concertação entre os métodos de europeus e norte-americanos foi, contudo, frontalmente combatida por alguns países latino-americanos. O chanceler argentino Luis Drago, por exemplo, retrucou a Roosevelt, sustentando, com base no direito internacional, que era ilegítimo o uso da força para a cobrança de dívidas. Drago argumentava que o uso da força contra outros Estados só seria legítimo em casos de autodefesa, e que os governos não deveriam envidar esforços militares para proteger os lucros de investimentos arriscados, mas potencialmente lucrativos, que seus banqueiros tivessem no exterior, já que o risco fazia parte do cálculo dos credores e estava refletido nos juros e demais custos dos empréstimos.

Mesmo depois da repercussão negativa da ação europeia na América Latina, contudo, o presidente norte-americano mantinha sua crença na legitimidade de intervenções armadas para a cobrança de “dívida honesta”, e sustentava a retórica da necessidade de Estados civilizados policiarem e disciplinarem os “irresponsáveis”. Reagiria, dois anos depois, à intervenção europeia na Venezuela, em coerência com os princípios da política externa norte-americana, mas sem contestar a legitimidade do uso da força, por meio do “corolário

Roosevelt” à Doutrina Monroe, de 1904.

A postura norte-americana só sofreu mudanças depois da ascensão de Elihu Root à Secretaria de Estado, em julho de 1905, já no segundo mandato de Roosevelt. Advogado de formação, Root foi escolhido primeiro presidente da Sociedade Americana de Direito Internacional, surgida em 1906. Mesmo antes de assumir o posto máximo da Secretaria de Estado dos EUA, Root estivera ativamente engajado na campanha pela definição da arbitragem como método prioritário para resolver ou evitar disputas entre as nações.

Na condição de secretário de Estado de uma potência em ascensão quando da realização da Conferência de Haia, em 1907, Root vislumbrou a oportunidade de fortalecer as regras do direito internacional para a solução de controvérsias. Sua prioridade nesse conclave foi fazer passar um tratado que tornasse o arbitramento compulsório em contenciosos sobre cobrança de dívidas, deslegitimando o uso da força como meio de alcançar esse objetivo.

Para conseguir alcançar tal façanha, naquele contexto de disputas imperialistas, Root precisava convencer os Estados devedores a aceitar o arbitramento compulsório e, ao mesmo tempo, fazer os Estados credores concordarem em abrir mão da força militar em nome da lei e das regras do direito internacional. Não era tarefa fácil. Mas a delegação norte-americana conseguiu. Em primeiro lugar, obteve da Rússia, organizadora do evento, os convites para os países latino-americanos participarem do conclave. Naquela época, o princípio da igualdade entre as nações não estava consolidado no sistema internacional, e simplesmente ninguém tinha pensado nisso antes, do mesmo modo que ocorrera na 1ª Conferência, quando eles não foram convocados.

Em segundo lugar, Root cuidou de evitar que a questão do arbitramento compulsório sobre cobrança de dívidas fosse incluída na pauta da conferência, para evitar consolidar prévia contrariedade à proposta. Também evitou polêmica sobre a Doutrina Drago, que já tinha sido repudiada unanimemente pelos credores porque implicaria renunciar à cobrança forçada sem outro recurso para fazê-lo. Mas resguardou a possibilidade de incluí-la posteriormente, com a anuência dos patrocinadores do evento. Desse modo, Root obteve

vitórias parciais importantes: melhorou a imagem dos EUA entre as delegações latino-americanas e, ao mesmo tempo, lidou na conferência com delegações europeias que não tinham recebido instruções específicas a respeito do arbitramento compulsório.

A chancelaria brasileira concordou com a posição dos EUA, como tinha feito no caso da intervenção europeia na Venezuela. Em despacho para Joaquim Nabuco citado por Clodoaldo Bueno, o primeiro embaixador do Brasil em Washington, Rio Branco, então chanceler brasileiro (1902-1912), confirmou que era contra a Doutrina Drago e sua inclusão no programa da Conferência de Haia. Afinal, o Brasil mantinha seus débitos em dia, desde o governo de Campos Sales (1898-1902), além de ser credor do Uruguai e do Paraguai.

Quando enfim a proposta foi apresentada na conferência pelos delegados dos EUA, britânicos, alemães, franceses, russos e austro-húngaros votaram a favor. Todos os outros europeus que tinham ressalvas à proposta se abstiveram. As mais ferrenhas oposições vieram das delegações latino-americanas, em especial do próprio Drago. Mas nem elas votaram contra a resolução, que foi enfim aprovada com o nome de “proposta Porter” e o voto favorável do delegado brasileiro, Rui Barbosa.

Depois de definido o tratado obtido na Haia, em 1907, de fato os credores europeus pararam de intervir em países devedores para cobrar dívidas. Ocioso dizer que as potências imperialistas, os EUA entre elas, seguiram mobilizando forças militares para fins políticos em outros países. Mas nenhuma das intervenções posteriores à conferência teve como pretexto a cobrança de dívidas, que passou a ser resolvida no Tribunal de Haia por meio de arbitramento, com base na convenção de 1907.

Luigi Bonafé

FONTES: BUENO, C. *Política*; CABLE, J. *Gunboat*; FINNEMORE, M. *Purpose*.