

CONFERÊNCIAS PAN-AMERICANAS

Seis Conferências Internacionais de Estados Americanos, frequentemente referidas como Conferências Pan-Americanas, foram realizadas durante o período da Primeira República (1889-1930): a primeira em Washington DC. (1889-1890); a segunda na Cidade do México (1901-1902); a terceira no Rio de Janeiro (1906); a quarta em Buenos Aires (1910); a quinta, após um intervalo de quase 13 anos, devido sobretudo à Primeira Guerra Mundial, em Santiago de Chile (1923); e a sexta em Havana (1928). O Brasil participou de todas as seis Conferências Pan-Americanas, bem como das quatro realizadas mais tarde – em Montevideú (1933), Lima (1938) e, depois da Segunda Guerra Mundial, em Bogotá (1948) e Caracas (1954).

O termo pan-americanismo – aparentado com pan-eslavismo, pan-germanismo e pan-helenismo – foi usado pela primeira vez, ao que parece, em 1890 pelo *New York Evening Post*, quando o jornal cobria a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos. Era uma extensão da ideia de Hemisfério Ocidental de Thomas Jefferson, Henry Clay e outros no começo do século. As Américas e a Europa, o Novo e o Velho Mundo eram distintos. E havia um relacionamento especial entre os povos e os governos do Hemisfério Ocidental.

Em 1826, Simón Bolívar convidou representantes das Repúblicas americanas para um congresso no Panamá. Foram realizadas conferências americanas em Lima (1847), Santiago (1856), novamente Lima (1864) e Caracas (1883, por ocasião do centenário do nascimento de Bolívar). Nem o Brasil nem os Estados Unidos participaram do Congresso do Panamá ou de qualquer uma das conferências americanas.

PRIMEIRA CONFERÊNCIA: WASHINGTON 1889-1890

Em março de 1881, o presidente dos Estados Unidos James A. Garfield designou como seu secretário de Estado James G. Blaine, ex-senador, conhecido por sua anglofobia e por seu apoio entusiástico ao estabelecimento de relações interamericanas mais próximas.

Blaine propôs que as 17 Repúblicas hispano-americanas e o Império brasileiro fossem convidados a se juntar aos Estados Unidos numa conferência em Washington no ano seguinte, com o objetivo de criar, sob a liderança norte-americana, uma aliança informal das “nações da América” que promoveria a solução pacífica das disputas e o comércio interregional. Garfield concordou, mas em 2 de julho, com apenas quatro meses de exercício do mandato presidencial, foi ferido em uma tentativa de assassinato e morreu dois meses depois. Blaine foi afastado do cargo, e em agosto de 1882 – muito embora diversos Estados, incluindo o Brasil, tivessem aceitado o convite para o evento – a conferência de Washington foi cancelada por seu sucessor, Frederick Frelinghusen.

Em 24 de maio de 1888, após um exaustivo **esforço da parte** de Blaine, o Congresso aprovou uma resolução autorizando o presidente Grover Cleveland a convocar uma conferência dos Estados americanos em Washington. A preocupação agora era mais claramente voltada para assegurar mercados ao sul do rio Grande para os produtos industriais e agrícolas dos Estados Unidos. Os convites foram encaminhados em 13 de julho pelo secretário de Estado Thomas F. Bayard e – a despeito da apreensão, desconfiança e temor generalizados em relação às intenções e ambições dos Estados Unidos – foram aceitos pelos representantes de todos os países do continente, com exceção da República Dominicana. A responsabilidade pelos preparativos finais da conferência recaiu sobre o próprio Blaine, que, em março de 1889, voltou a ocupar o Departamento de Estado, no governo do presidente Benjamin Harrison.

A cerimônia de abertura da Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos teve lugar em 2 de outubro de 1889, no salão diplomático do Departamento de Estado. No dia seguinte, os delegados (exceto os argentinos) partiram para uma excursão de seis semanas, cobrindo seis mil milhas de trem, através do Nordeste e do Meio-Oeste dos Estados Unidos, visitando todos os centros industriais e comerciais a leste do rio Mississippi. A conferência foi retomada em 18 de novembro, sob a presidência do secretário de Estado Blaine, no salão de baile especialmente remobiliado da Wallack Mansion, na esquina das ruas 18 e I.

A delegação do Império do Brasil, a única não-República convidada para a conferência, foi inicialmente chefiada por um ex-presidente do Conselho de Ministros, o senador Lafaiete Rodrigues Pereira, e incluía José Gurgel do Amaral Valente, ministro brasileiro em Washington, e Salvador de Mendonça, que desde maio de 1876 era cônsul-geral do Brasil em Nova Iorque.

Contudo, três dias antes de a conferência ser reaberta, foi proclamada a República no Brasil. O marechal Deodoro da Fonseca, chefe do governo provisório, designou Quintino Bocaiúva ministro das Relações Exteriores, e Bocaiúva imediatamente substituiu Lafaiete Rodrigues Pereira por Salvador de Mendonça, um destacado republicano, na chefia da delegação brasileira, com instruções para acompanhar o “espírito americano”. Foi esse o início da “americanização” da política externa brasileira na Primeira República.

Apesar dos cinco meses de conversações, a conferência pôde reivindicar a seu favor poucas realizações palpáveis. Não conseguiu concluir um tratado de arbitramento obrigatório das disputas interamericanas e tampouco conseguiu estabelecer um banco interamericano e uma moeda de prata como moeda comum, ou ainda uma união alfandegária interamericana (uma *Zollverein* americana), como Blaine almejava. Blaine teve de se contentar com uma recomendação de apoio aos tratados de reciprocidade comercial (o tratado entre os Estados Unidos e o Brasil, de 31 de janeiro de 1891, foi o primeiro a ser assinado). Não obstante, quando a conferência se encaminhava para o encerramento, em 14 de abril (declarado pelo president Herbert Hoover, em 1930, como o “Dia Pan-Americano”), os delegados concordaram em estabelecer uma União Internacional de Repúblicas Americanas, com um secretariado permanente – o Bureau Comercial das Repúblicas Americanas –, formado por um diretor-geral, norte-americano, e mais uma equipe de dez funcionários, incluindo três tradutores, instalado no Departamento de Estado.

O Bureau Comercial começou a funcionar em novembro de 1890, tendo como principal missão reunir e distribuir informações comerciais. Em 1896, os representantes diplomáticos dos Estados latino-americanos em Washington concordaram em estabelecer, no interior do Bureau, uma comissão executiva permanente de cinco membros, tendo o secretário de

Estado norte-americano como presidente (este, contudo, já não era Blaine, que renunciara ao cargo de secretário de Estado em junho de 1892 por razões de saúde, e morrera em janeiro de 1893). Em março de 1899, a comissão executiva foi substituída por uma junta governativa (*Governing Board*), composta de todos os ministros latino-americanos nos Estados Unidos, tendo mais uma vez o secretário de Estado norte-americano como seu presidente permanente.

SEGUNDA CONFERÊNCIA: CIDADE DO MÉXICO 1901-1902

Com a aproximação do décimo aniversário da União Internacional das Repúblicas Americanas – e o Bureau Comercial fora estabelecido, inicialmente, para funcionar por um prazo de dez anos –, o presidente William McKinley, em 5 de dezembro de 1899, em sua mensagem anual ao Congresso, recomendou a convocação de uma Segunda Conferência Pan-Americana, dessa vez fora dos Estados Unidos. A Junta Governativa do Bureau Comercial convidou o México (então sob a ditadura de Porfirio Diaz) a abrigá-la. McKinley foi assassinado em setembro de 1901, quando visitava a Feira Mundial (a chamada Exposição Pan-Americana) em Buffalo, estado de Nova Iorque, porém seu sucessor, o presidente Theodore Roosevelt, manteve o apoio à iniciativa.

A Segunda Conferência foi inaugurada no Palácio Nacional, na Cidade do México, no dia 22 de outubro de 1901. O Brasil foi representado pelo jurista pernambucano José Higino Duarte Pereira, ministro brasileiro no México. Pereira, contudo, morreu durante a conferência (em 10 de dezembro), e não foi substituído. As realizações positivas da conferência foram poucas. Foram aprovadas várias resoluções sobre o arbitramento compulsório de disputas, o comércio interamericano e o direito internacional, embora, em sua maioria, elas não tenham sido ratificadas ou implementadas.

Entretanto, as boas relações entre os Estados americanos foram mantidas, apesar da preocupação difusa em toda a América Espanhola em relação à intervenção dos Estados Unidos em Cuba, por ocasião da guerra de independência desse país com a Espanha (1898), seguida pela anexação de Porto Rico pelos americanos e pelo estabelecimento de um

protetorado americano em Cuba.

Nessa Segunda Conferência, o secretariado – o Bureau Comercial das Repúblicas Americanas – foi rebatizado com o nome de Bureau Internacional das Repúblicas Americanas.

TERCEIRA CONFERÊNCIA: RIO DE JANEIRO 1906

Em novembro de 1905, em uma reunião da Junta Governativa do Bureau Internacional, a Costa Rica, apoiada pelos Estados Unidos e pelo México, propôs que a Terceira Conferência fosse realizada na América do Sul. E em 6 de dezembro, apesar da oposição da Venezuela e da Argentina, a Junta escolheu o Brasil. Vinte e um Estados, incluindo agora Cuba e Panamá (independente desde 1903), foram convidados a comparecer à conferência do Rio de Janeiro (e a todas conferências subsequentes), mas a Venezuela e o Haiti não enviaram representantes.

A conferência foi inaugurada em 25 de julho de 1906, no Palácio Monroe, construído para o evento (aproveitando, em grande parte, o pavilhão brasileiro da Feira Mundial de Saint Louis de 1903-1904, realizada para comemorar o centenário da compra da Luisiana). A delegação brasileira foi chefiada por Joaquim Nabuco, que fora designado primeiro embaixador do Brasil nos Estados Unidos em janeiro de 1905 e se tornara um grande amigo de Elihu Root, secretário de Estado no segundo mandato de Theodore Roosevelt. O próprio Root foi convencido a comparecer à conferência, fato sem precedentes. Essa seria a primeira visita oficial ao exterior de um secretário de Estado americano. Nabuco foi nomeado presidente da conferência, e Assis Brasil, o ministro brasileiro em Buenos Aires, secretário-geral. Os vice-presidentes honorários foram Elihu Root e o barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores do Brasil desde dezembro de 1902.

A conferência teve lugar à sombra da mensagem anual do presidente Roosevelt ao Congresso em 6 de dezembro de 1904, que incluía o chamado Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe. Isso gerou bastante hostilidade nas Repúblicas hispano-americanas, mas não no Brasil. Não obstante, o antiamericanismo foi mantido firmemente sob controle na

conferência. Resoluções sobre o arbitramento compulsório de disputas, a prevenção da intervenção armada para ressarcimento de dívidas por potências de fora (i.e., europeias), comércio, direitos autorais e patentes foram discutidos e aprovados, mas com poucos resultados concretos. Uma vez mais, a conferência foi, acima de tudo, um exercício de manutenção das boas relações entre os Estados americanos.

Na Conferência do Rio, foi acordado que o Bureau Internacional devia ter uma sede própria. Financiado por Andrew Carnegie e pelo governo dos Estados Unidos, que também forneceu o terreno entre a Casa Branca e o Departamento de Estado (simbolizando a dominação dos Estados Unidos sobre o sistema interamericano), o edifício começou a ser construído em 1908. Foi inaugurado em 1910, às vésperas da Quarta Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Buenos Aires.

QUARTA CONFERÊNCIA: BUENOS AIRES 1910

Apesar de o presidente William Howard Taft e seu secretário de Estado Philander Knox estarem menos entusiasmados, a Junta Governativa do Bureau Internacional ratificou, em novembro de 1909, a decisão tomada no Rio de que a próxima conferência fosse realizada em Buenos Aires, em 1910, ano do centenário da independência da Argentina. Dessa vez, a Bolívia, que estava em disputa com o Chile, o Paraguai e a Argentina, e um punhado de Estados centro-americanos não compareceram. O Brasil ameaçou não enviar representantes quando Estanislau Zebellos, ex-ministro das Relações Exteriores e ferozmente antibrasileiro, foi designado para chefiar a delegação argentina. Ainda no início de 1909, Nabuco foi escolhido para chefiar a delegação brasileira, mas morreu em janeiro de 1910. Foi substituído por Domício da Gama, ministro brasileiro em Buenos Aires, que estava prestes a ir para Washington como embaixador, e pelo senador e ex-ministro da Fazenda Joaquim Murinho.

A conferência foi aberta em 12 de julho de 1910, no Palácio Nacional de Justiça argentino. Nessa edição da conferência – embora a Argentina, que se considerava líder dos Estados latino-americanos, tivesse sido particularmente hostil às pretensões dos Estados Unidos nas

conferências anteriores – a controvérsia e o conflito foram amplamente evitados. Uma moção reconhecendo e aplaudindo a Doutrina Monroe que Nabuco esboçara antes de sua morte nem sequer foi debatida. As discussões centraram o foco, como de hábito, na arbitragem, comércio e questões técnicas, tais como marcas, direitos autorais e patentes. Porém algum progresso foi feito na saúde pública e, como resultado dos esforços do advogado chileno Alejandro Alvarez, no direito internacional interamericano.

Na Conferência de Buenos Aires, a União Internacional das Repúblicas Americanas mudou de nome, passando a se chamar União de Repúblicas Americanas, e o Bureau Internacional, seu secretariado, foi rebatizado de União Pan-Americana.

QUINTA CONFERÊNCIA: SANTIAGO 1923

A Quinta Conferência da União de Repúblicas Americanas foi planejada para Santiago do Chile no final de 1914. Foi, contudo, cancelada devido à eclosão da guerra na Europa. Em todo caso, foi realizada uma primeira Conferência Financeira Pan-Americana, em Washington, em maio de 1915. No período imediatamente posterior à guerra, o presidente Woodrow Wilson concentrou suas atenções na Liga das Nações. Em 1922, porém, Leo Stanton Rowe, diretor-geral da União Pan-Americana desde 1920 até sua morte em 1946, tomou a iniciativa de reviver o modelo das conferências. Em seguida, foram enviados convites para uma conferência a ser realizada em Santiago, em março de 1923.

México, Bolívia e Peru não compareceram. O México não enviou representantes porque os Estados Unidos não tinham reconhecido o governo de Alvaro Obregón e, por conseguinte, não havia embaixador mexicano em Washington. O secretário de Estado Charles Evans Hughes, que visitara o Rio de Janeiro por ocasião do centenário da independência brasileira em setembro de 1922, mas tinha uma opinião em geral pouco lisonjeira da América Latina, não compareceu. Como consequência disso, o ministro das Relações Exteriores brasileiro, José Félix Alves Pacheco, também se recusou a comparecer. A delegação brasileira foi

chefiada por Afrânio de Melo Franco, embaixador brasileiro na Liga das Nações em Genebra, e Silvino Gurgel do Amaral, embaixador brasileiro no Chile.

A conferência foi realizada no saguão do Congresso do Chile, em 25 de março de 1923, à sombra, na ocasião, do centenário da Doutrina Monroe. A intervenção norte-americana no México (1914-1915) e a ocupação da Nicarágua pelos Estados Unidos (desde 1911), do Haiti (desde 1915) e da República Dominicana (desde 1916), tudo isso atestava a afirmação crescente da hegemonia dos Estados Unidos no México, América Central e Caribe. Um debate sobre a necessidade da redução de armas em toda a região provocou apenas uma débil resolução em favor do desarmamento, sem especificar cortes nos orçamentos militares. A proposta do Uruguai de uma Liga Pan-Americana das Nações não conseguiu granjear apoio.

O único resultado concreto dessa conferência foi o Pacto Gondra, nome retirado de Manuel Gondra, ex-presidente do Paraguai e representante do país na conferência. Os conflitos entre os Estados americanos seriam, no futuro, tratados por um dos dois comitês de investigação a serem instalados em Washington e Montevideú.

Em Santiago, a Costa Rica argumentou em favor da “pan-americanização” da União Pan-Americana. Ficou acordado que, no futuro, um Estado-membro poderia designar um delegado especial para a Junta Governativa mesmo quando não tivesse representação diplomática em Washington, mas uma proposta para que seu presidente fosse eleito (até então esse cargo era ocupado sempre pelo secretário de Estado norte-americano) foi rejeitada.

SEXTA CONFERÊNCIA: HAVANA1928

A Sexta Conferência Pan-Americana foi inaugurada em 16 de janeiro de 1928, na Universidade de Havana. Os discursos de abertura foram feitos pelo presidente dos Estados Unidos, Calvin Coolidge, e pelo presidente cubano Gerardo Machado. O ex-secretário de Estado Charles Evans Hughes e Dwight Morrow, embaixador no México, chefiaram a delegação americana. A delegação brasileira foi liderada por Raul Fernandes, embaixador

do Brasil em Bruxelas e um dos delegados à Conferência de Paz em Paris e na Liga das Nações, e incluía o senador José Matoso de Sampaio Correia e o deputado federal Lindolfo Collor.

A Conferência de Havana, a exemplo da Conferência de Santiago, foi dominada pelo tema do imperialismo dos Estados Unidos na América Central e no Caribe, renovado pela intervenção americana na Nicarágua em 1926 para deter a ameaça representada por Augusto Sandino. O antiamericanismo era intenso em toda a América Espanhola e se espalhou sobre a conferência. Os debates foram os mais ásperos de todas as Conferências Pan-Americanas. Honório Pueyrredón, embaixador argentino nos Estados Unidos e chefe da delegação argentina, era abertamente hostil aos Estados Unidos – e ao Brasil, que quase sempre apoiava os Estados Unidos.

A conhecida declaração de Hughes, de que os Estados Unidos não tinham intenção de intervir na América Latina, mas, quando as vidas de seus cidadãos estivessem ameaçadas devido à falta de proteção oferecida pelos governos locais, a “interposição de uma intervenção temporária” inevitavelmente se seguiria, não foi capaz de apaziguar os delegados da América Espanhola. A Conferência de Havana pode ser considerada como o marco do ponto mais baixo nas relações interamericanas durante a Primeira República.

Em 1928, como em 1923, foram feitas tentativas de mudar a maneira como a União Pan-Americana era controlada pelos Estados Unidos. Na ocasião, tentou-se promover uma renovação anual dos titulares dos cargos de presidente e vice-presidente adotando a ordem alfabética, bem como a indicação, a cada ano, do diretor-geral obedecendo a um revezamento entre os vários países-membros. Nenhuma mudança, contudo, foi implementada.

Depois do final da Primeira República, foram realizadas uma Sétima Conferência Pan-Americana em Montevideu, em dezembro de 1933, uma Oitava em Lima, em dezembro de 1938, e, entre as duas, uma conferência especial, a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, em Buenos Aires, em dezembro de 1936, que contou com a presença do presidente Franklin D. Roosevelt.

Após a eclosão da guerra na Europa, aconteceram três encontros de ministros das Relações Exteriores americanos – no Panamá, em setembro-outubro de 1939; em Havana, em julho de 1940; e no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942. Ao final da guerra, foram realizadas uma Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, em Chapultepec, na Cidade do México, em fevereiro-março de 1945, e uma Conferência para a Manutenção da Paz e da Segurança Continental no Rio de Janeiro, em agosto-setembro de 1947. Uma Nona Conferência Pan-Americana teve lugar em Bogotá, em março-maio de 1948, e uma Décima e última, algumas vezes chamada de Primeira Conferência Interamericana, em Caracas, em março de 1954. Na Conferência de Bogotá de 1948, a União das Repúblicas Americanas foi rebatizada de Organização dos Estados Americanos (OEA), mas o secretariado manteve o nome de União Pan-Americana.

Leslie Bethell

FONTES: BUENO, C. *Da pax*; Carnegie Endowment for International Peace. *Conferencias*; Carnegie Endowment for International Peace. *International*; DENNISON, S. *Joaquim Nabuco*; FAGG, J. *Pan Americanism*; INMAN, S. *Inter-American*; LOCKEY, J. *Pan-Americanism*; SANTOS, L. *Brasil*; SMITH, J. *Unequal*; WHITAKER, A. *Western*.