

A Diplomacia Brasileira para os EUA durante a Guerra do Paraguai: Tempos de Vulnerabilidade

Camila Tais Ayala¹
Henrique Selmo Rae²
Igor Estima Sardo³
Luana de Meneses Borba⁴

Resumo: Este artigo pretende analisar a diplomacia e o jogo de poder entre os dois gigantes da América – Brasil e EUA – em tempos de vulnerabilidade para o Brasil. De 1865 a 1870 o Brasil passou por um conflito sem precedentes na história dos Estados Unidos e, durante este ínterim, a diplomacia brasileira teve de negociar questões pertinentes da política internacional estando em condições de fragilidade. Nesse contexto, os EUA, que saíam de uma guerra civil, tentam se reafirmar no continente americano como verdadeiro policial regional, tentando interferir no percurso do conflito paraguaio. Serão abordados, portanto, a questão da livre navegação do Amazonas, a possível mediação para o fim do conflito e o jogo de alianças velado de ambos os lados da guerra.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Subsistema Platino. Diplomacia Brasil-EUA. Guerra do Paraguai.

1 Graduanda em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: camila.t.ayala@gmail.com

2 Graduando em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: luamborba@gmail.com

3 Graduando em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: igorsardo@gmail.com

4 Graduanda em Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, Brasil. E-mail: henriquerael@hotmail.com

1 Introdução

O século XIX se constituiu no continente americano como o período de formação das ex-colônias europeias em Estados Modernos. O ato da emancipação em relação à metrópole, portanto, tratou-se apenas de um episódio no processo de construção do Estado Moderno nas Américas. De 1776 – ano da primeira independência política nas Américas – até meados do final do século XIX, os recém-independizados Estados americanos travaram uma epopeia de violência, luta de classes e acumulação de capital – tal como a gênese de qualquer Estado Moderno (TILLY, 1996).

Nesta perspectiva que a política externa dos Estados americanos no século XIX correspondia às necessidades de suas composições social e econômica. Desta forma, as fronteiras do Estado, os interesses nacionais e a diplomacia se cristalizaram em um longo século de disputas e negociações. Neste âmbito, os Estados Unidos da América (EUA) surgiam como um Estado em franca expansão territorial, demandando aquilo que sua condição social lhe exigia: um espaço vital. De 1803 (ano de aquisição do território francês da Louisiana) até 1848 (ano da anexação de conquistados territórios mexicanos), as antigas Treze Colônias britânicas expandiram seu território de leste a oeste no hemisfério norte. A pressão demográfica, a industrialização do Cinturão Manufatureiro nos estados do norte, a demanda por mais terras agricultáveis e matérias-primas e questões geopolíticas e securitárias obrigaram os Estados Unidos, mesmo em seu típico isolacionismo diplomático, a se projetar para toda América Latina e oceano Pacífico (KARNAL, 2018).

Entrementes, desde 1822 a ex-colônia portuguesa construía um Estado de proporções continentais, (i) consolidando e mantendo suas fronteiras coloniais, (ii) balanceando potências regionais nos subsistemas platino e amazônico, (iii) fortalecendo a economia fragilizada do jovem Império Brasileiro e (iv) negociando contra pretensões estrangeiras. No cenário geopolítico das duas primeiras pretensões, em contraposição aos EUA, o Brasil nascia junto a oito fronteiriços Estados latino-americanos em formação concomitante, além de outras três colônias europeias limítrofes – as guianas europeias. Em um sentido econômico da terceira pretensão nacional, os dois primeiros decênios de Brasil independente, a

consolidação do modelo agroexportador e das finanças públicas foi longo e árduo, devido justamente a óbices externos – Tratados Desiguais com a Inglaterra, pressão inglesa para abolição do tráfico negreiro etc. (CERVO, 2008).

Nesta conjuntura, este artigo se propõe a investigar as pretensões diplomáticas brasileiras em cenários de vulnerabilidade, tendo como hipótese que, embora a política externa brasileira sempre fora habilidosa para garantir seus quatro objetivos diplomáticos, quando um era comprometido, via de regra os demais corriam risco. Portanto, enquanto objetivos deste trabalho demonstrar-se-á a interação das pretensões nacionais com variáveis externas. Por exemplo, quando a diplomacia brasileira não foi habilidosa para barrar pretensões externas no processo de independência, o fortalecimento econômico foi obstaculizado e os subsistemas platino e amazônico foram comprometidos.

A partir da contestação da hegemonia brasileira no subsistema platino, o Brasil teve de travar uma guerra para manter a balança de poder na região. Contudo, logo percebera que sua diplomacia esteve fragilizada nos objetivos econômicos, ao contrair empréstimos exorbitantes para liquidar a guerra e, sobretudo, na condução diplomática às potências estrangeiras, tendo como maior contendora o imperialismo estadunidense (CERVO, 2008; DORATIOTO, 2015a).

Enquanto metodologia, este artigo empregará revisão bibliográfica, utilizando-se de extensa bibliografia secundária de autores clássicos sobre a Guerra da Tríplice Aliança, o Subsistema Platino, Análise de Política Externa dos atores regionais envolvidos. Para além disto, também se utiliza fontes primárias que demonstram a atuação do Ministério das Relações Exteriores do Império do Brasil e as impressões da política externa estadunidense no contencioso regional.

Desta forma, este artigo se justifica pela importância da memória diplomática brasileira na construção do interesse nacional. O resgate de fatos da história nacional e a análise destes sob o prisma das Relações Internacionais e da Ciência Política ajuda a melhor identificar o contexto em que se configura as perspectivas de projeção do Estado brasileiro à época e, conseqüentemente, as condições criadas para construção de seu interesse nacional ao longo dos anos seguintes. Quanto aos objetivos específicos, mediante abordagem histórica, desenvolver-se-á o tema, demonstrando, nos subcapítulos do artigo, as causas do conflito regional, a análise

de política externa do Brasil, do Paraguai e dos Estados Unidos sobre a questão platina. Por fim, será realizada uma análise de conjuntura sobre as consequências e desdobramentos da guerra para os atores envolvidos, além das conclusões dos autores deste trabalho.

2 Motivações para o conflito

As causas da guerra se encontram inerentemente na geopolítica regional sul-americana, o que concerne à formação estatal dos Estados ribeirinhos à Bacia do Rio da Prata. A bacia hidrográfica se configura como um pólo de tensão regional e internacional por dar acesso ao coração sul da América do Sul, constituindo-se, de fato, em um subsistema de política internacional. O subsistema platino, composto por três grandes rios – Paraná, Paraguai e Uruguai – além de seus afluentes, é marcado por quatro principais atores – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – além da Bolívia como ator secundário (CERVO, 2008; DA SILVA, 2009).

Desde a independência do Vice-reino do Prata e sua subsequente esfacelamento, diferentes burguesias locais tentaram consolidar-se como unidades políticas independentes, enquanto o Reino Unido de Portugal e Brasil, em seguida o próprio Brasil independente, assegurou posições estratégicas na bacia hidrográfica para contrabalançar perante vizinhos ribeirinhos. Em 1810, o Vice-reino do Rio da Prata emancipou-se em relação à Espanha; em 1811 a longínqua cidade de Assunção declarou independência em relação a Buenos Aires; em 1816 o Reino de Unido Portugal, Brasil e Algarves anexou a província Cisplatina; em 1825 a Bolívia conquistou sua independência. Por coincidência da independência boliviana – último ator de relevância para o subsistema platino –, 1825 marcou a política platina travada entre Estados independentes e com políticas regionais próprias. De 1825 a 1828, as Províncias Unidas do Rio da Prata reclamaram a província Cisplatina de volta, chegando-se ao impasse final da guerra, o qual foi mediado por lorde Ponsonby, independizando o Uruguai como “um algodão entre dois cristais” (DORATIOTO, 2015a, p.45).

De 1828 a 1852, as Províncias Unidas tentaram reconstruir o outrora território colonial do Vice-reinado do Prata, subjugando seus antigos territórios ao poder central de Buenos Aires. No entanto, o maior óbice para tal projeto era

que as Províncias Unidas nunca foram uma unidade política coesa tal qual um Estado, sendo este projeto estatal deflagrado entre federalistas e unitários. De um lado, a burguesia mercantil portenha desejava unir todas regiões administrativas, entrementes as elites pecuaristas regionais ansiavam por autonomia. Buenos Aires teria o difícil objetivo de subjugar toda a região platina, sobretudo Corrientes e Entre Ríos, além dos já independentes Estados do Paraguai e do Uruguai (CERVO, 2008).

Às pressões internas e externas dos anseios de Buenos Aires soma-se a preocupação do Rio de Janeiro em impedir que um Estado forte e grande surgisse às suas portas. Sendo assim, o Império sempre tentou eliminar as pretensões dos Estados platinos que convergiam contra a presença brasileira, aliando-se a lideranças regionais que eram contrárias à unidade platina. Logo, o Brasil acabou por reconhecer desde cedo a Independência do Paraguai em relação a Buenos Aires, asseverar a emancipação do Uruguai sob os termos do Tratado de 1828 e fazer do Estado platino sempre um aliado próximo e, por fim, manter boas relações com a Bolívia, e contato próximo dos opositores federalistas de Buenos Aires, sobretudo Justo José de Urquiza (DORATIOTO, 2015a; DA SILVA, 2009).

Quando uma das condições mencionadas era comprometida, o Império teria uma prerrogativa para agir, mas não necessariamente um pretexto para intervir. O complexo círculo de alianças platino sempre fez com que o Brasil nunca agisse sozinho e, se agisse, seria invocado por uma das partes para garantir o equilíbrio platino. Assim, após mais de duas décadas de neutralidade paciente no subsistema platino (1828 a 1850), o Brasil passa a intervir ativamente na política interna dos países da região, em uma sequência de intervenções militares que penderam o equilíbrio platino para o lado brasileiro (DA SILVA, 2009).

De 1851 a 1864, a República Oriental do Uruguai foi o ponto de equilíbrio entre os Estados Platinos por conta do porto estratégico de Montevideu na margem oriental da Foz do Prata – tal como Ponsonby previra –, geralmente, pendendo para a causa brasileira. Quando o Uruguai ameaçasse pender para o lado argentino ou paraguaio, o Brasil interviria. A primeira intervenção brasileira no contexto da Guerra do Prata, deu-se de 1851 a 1852 em um conflito contra as lideranças caudilhas de Manuel Oribe no Uruguai e de Juan Manuel de Rosas em Buenos Aires, apoiadas por Paraguai, Bolívia, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fé e o

partido uruguaio Colorado. Entre 1854 e 1855, o Brasil fez intervenção cirúrgica no Uruguai para que o partido colorado volte ao poder sob a égide do caudilho Venancio Flores (DA SILVA, 2009).

Ademais à importância geopolítica do Uruguai para o equilíbrio platino, a república oriental sempre foi alvo de práticas imperialistas brasileiras: a fronteira entre os dois países foi praticamente ditada pelo Brasil após a intervenção de 1851; a fronteira perene entre ambos fez com que muitos estancieiros gaúchos expandissem lavouras para dentro de território alheio; forças policiais brasileiras tinham direito de caçar escravos fugidos ultrapassando a fronteira; e a expansão creditícia uruguaio foi feita com capital brasileiro, tendo à frente o Barão de Mauá. Ter o Uruguai como um aliado dócil também era importante devido aos laços e dependências econômicas com o país (DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

Em 1862, o equilíbrio platino foi alterado pela mudança de interação de duas unidades: a fundação da República Argentina, tendo por égide o presidente Bartolomé Mitre; e o falecimento do presidente paraguaio Carlos Antonio López, passando a presidência ditatorial para seu filho Francisco Solano López, jovem general e maior latifundiário paraguaio. A Argentina surgiu, neste momento, como uma república unida sob os auspícios de Buenos Aires, enfraquecendo os separatismos regionais e respeitando a independência dos vizinhos platinos Uruguai, Paraguai e Bolívia. Entrementes, o Paraguai surgiu, desde 1844, como uma república agroexportadora e escravocrata que pretendeu se abrir para acessar os mercados externos, tanto regionais quanto internacionais (DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

A integridade da república guarani dependia de igual maneira à integridade da província brasileira de Mato Grosso: acesso unicamente pelos rios Paraguai e Paraná. O coração do Chaco e do Pantanal sul-americanos eram verdadeiras sibérias pantanosas no século XIX, sendo seu acesso por terra, praticamente, impossível. Tanto o Paraguai quanto Brasil dependiam da livre navegação dos rios platinos para assegurar a integridade de seus territórios contra as pretensões expansionistas de Buenos Aires. Sendo assim, Assunção, um polo da indústria madeireira e dos cultivos de erva-mate e tabaco, precisava se modernizar militarmente para garantir a livre navegação dos rios platinos, tendo acesso aos mercados consumidores regionais

de suas *commodities* e asseverando sua independência e seu território (DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

Finalmente, uma última intervenção no Prata foi o estopim da guerra paraguaia: em 1864, de setembro a outubro, o Império e a República Argentina intervieram contra a sucessão presidencial de Bernardo Berro a Anastasio Cruz Aguirre, em favor, novamente, do partido colorado de Venancio Flores, para manter o Uruguai como um aliado regional, e longe das pretensões geopolíticas paraguaias. De fato, desde 1862, Solano López via o Uruguai como um possível aliado regional para contrabalançar as forças expansionistas do Brasil e da Argentina. Uma vez que seus planos diplomáticos são frustrados, Solano López buscou a força para reequilibrar o subsistema platino em seu favor, expandindo seus territórios por vias militares e procurará uma situação militarmente confortável para negociar com os Estados platinos o fim do conflito (CERVO, 2008; DA SILVA, 2009; DORATIOTO, 2015a).

Portanto, a Guerra da Tríplice Aliança se conflagrou como consequência geopolítica do subsistema platino, da formação dos Estados Nacionais sul-americanos e da disputa das elites agrárias e burguesias mercantis dos quatro países em busca do controle da produção de *commodities* e do acesso aos mercados consumidores locais – tendo pouca ou nenhuma causa na influência estrangeira (DORATIOTO, 2015a).

3 Política Externa do Brasil

A política externa brasileira durante a guerra paraguaia em relação aos países neutros, alheios ao conflito platino, foi extremamente cautelosa e hábil, tendo em vista seus demais objetivos diplomáticos à época: (i) negociar litígios fronteiriços – uma das causas da guerra com o vizinho guarani –, (ii) balancear potências regionais nos subsistemas platino, o qual estava comprometido, e amazônico, o qual vinha sendo ameaçado, (iii) fortalecer a economia imperial, que seria prejudicada pelos custos da guerra, e (iv) lidar com pretensões estrangeiras – as quais se assomariam contra o Império (CERVO, 2008).

Em relação a litígios fronteiriços, o Brasil ainda tinha dificuldades em negociar sua herança colonial e estabelecia aos poucos tratados bilaterais para definir

fronteiras ou, pelo menos, estabelecer compromissos de negociação. No caso paraguaio, desde a reaproximação com Carlos Antonio López, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência do país guarani e firmar um compromisso de negociação fronteiriça, que ficou no impasse entre os rios Apa, que favoreceria ao Brasil, e Branco, que favoreceria ao Paraguai. As intenções paraguaias de expandir sua fronteira por vias diplomáticas visava expandir os latifúndios de erva-mate e angariar maior produção da erva muito apreciada pelas populações de todo Cone Sul (BLINN RABER, 1985; DORATIOTO, 2015a; FOLCH, 2010).

Em relação ao equilíbrio no subsistema platino, faltava ainda contrabalancear a possível aliança entre Paraguai e Bolívia. Solano López buscava uma aliança com o presidente boliviano Mariano Melgarejo para, porventura, se ficasse bloqueado nos rios Paraguai e Paraná, conseguir auxílio Boliviano e uma saída pelo porto Pacífico de Antofagasta. No entanto, o Império soube remanejar a possível aliança, enviando à Bolívia os diplomatas Duarte da Ponte Ribeiro e Felipe Lopes Netto para firmar um tratado de amizade, limites, navegação, comércio e extradição em 1867. Além de estabelecer formalmente a amizade e a fronteira entre os dois países, o Brasil oferecia compensações à Bolívia, oferecendo livre navegação da Bacia Amazônica (DA SILVA, 2009; GOES, 1991).

Em relação à economia imperial, a política externa brasileira continuou recorrendo a empréstimos estrangeiros, junto ao capital inglês dos Rothschild, para custear a guerra. As cicatrizes do déficit público se fizeram sentir até 1880, haja vista que o custo da guerra representou onze anos do orçamento público anual. Segundo cifras do Ministério da Fazenda, durante a guerra, o governo contraiu 49 mil contos de réis em empréstimos estrangeiros, 27 mil contos em empréstimos internos, 102 mil contos emitindo papel-moeda, 171 mil contos emitindo títulos, e outros 265 mil contos do aumento de impostos, números que somam à dívida de 614 mil contos de réis (DORATIOTO, 2015a). Ademais ao déficit público, o governo não honraria seus empréstimos internos, levando à falência o principal fornecedor de crédito interno, o Barão de Mauá, em 1878 (DA SILVA, 2009).

Em relação ao equilíbrio do subsistema amazônico e diplomacia para potências estrangeiras, o maior desafio esteve na relação com os Estados Unidos da América. Desde 1850, iniciativas particulares de flibusteiros estadunidenses de realizar

empreendimentos na Amazônia silvestre para explorar drogas do sertão e cultivar borracha e algodão, sob os auspícios do capital e dos escravos dos estados do sul. À frente destes empreendimentos, para abrir o Amazonas à livre navegação e alçar um novo tratado de comércio, estavam o tenente da marinha norte-americana Matthew Maury e o embaixador dos EUA no Rio de Janeiro William Trousdale – ambos contavam com apoio tácito de Millard Fillmore, Franklin Pierce e James Buchanan, presidentes norte-americanos da década de 1850. Os EUA tentaram se aproximar dos países ribeirinhos – Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela –, além do Reino Unido e da França para provocá-los em relação às políticas protecionistas brasileiras no Amazonas (CERVO, 2008).

As pretensões norte-americanas, no entanto, seriam frustradas pela diplomacia brasileira que consagrou um tratado de limites, amizade, navegação e comércio com a República do Peru em 1851, cedendo-lhe a livre navegação dos rios (GOES, 1991). Ademais, a própria opinião pública dos EUA era contrária à cruzada de Maury, estando o país já dividido e se preparando para a Guerra Civil (CERVO, 2008). Contudo, o desejo estadunidense ressuscitou em 1866, finda a Guerra de Secessão, provocando uma vez mais os países ribeirinhos não contemplados pela livre navegação e, assim, inquirindo do governo brasileiro a abertura do Amazonas. Sob pressão externa e estando vulnerável ante uma guerra de mobilização nacional ao sul do país, o Conselho de Estado, em 7 de dezembro de 1866, deliberou favoravelmente à abertura a todas as nações da Bacia do Amazonas, exceto para navios militares (BRASIL, 1866; DORATIOTO, 2015a).

4 Política Externa do Paraguai

O segundo ator de relevância para análise no cenário da diplomacia brasileira em questão é o contendor geopolítico platino, o Paraguai. A política externa do país guarani se reconstituiu desde sua formação no século XVI. A República do Paraguai, assim como a maioria dos países da América Latina, foi colonizada pelos espanhóis, os quais chegaram na região com a descoberta do Rio da Prata, em 1514 (GOES FILHO, 1991). Com isso, deu-se um processo de colonização, a partir de 1537, com a fundação do forte *Asunción* nas margens do rio Paraguai (MERIDA, 1973), o qual posteriormente culminou na transformação da região,

junto ao território que atualmente é a Argentina e o Uruguai, no Vice-Reino do Rio da Prata, em 1776, tornando, assim, o Paraguai uma intendência dependente do vice-reino (YEGROS; BREZZO, 2013).

Essa criação do Vice-Reino será fundamental para compreender a complexa relação do Paraguai com a Argentina, visto que os dois países estiveram intimamente interligados. Dessa forma, havia um sentimento de certa inimizade dos paraguaios para com os argentinos, devido, entre outros, a taxas alfandegárias e à ocupação, por Corrientes, da região de Ñeembucú. Com isso, quando, em 1810, a Argentina destituiu o governo espanhol o cabildo Assunção decidiu não reconhecer a legitimidade do novo governo argentino, a Junta Provisional Governativa, levando a um bloqueio do Paraguai pela Argentina e ao envio de tropas militares à região, as quais foram derrotadas por um grupo de 800 soldados guaranis, comandados pelo futuro presidente do Paraguai, Gaspar Francia, em 1811. Ademais, mesmo após a independência do Paraguai, a relação entre os dois países continuou turbulenta, já que a Argentina tentou, forçadamente, anexar a nação várias vezes (YEGROS; BREZZO, 2013; DORATIOTO, 2015a).

Com a independência do Paraguai, veio o primeiro governo do país, liderado pelo Doutor Francia, o qual assumiu uma política bastante isolacionista e de não intervenção no Prata, que permaneceu no poder até 1840. Seu governo foi marcado por uma queda nas exportações, devido a um bloqueio comercial imposto pela Argentina, o qual se deu devido à declaração de independência. Com isto, o governo subsequente voltou sua atenção para o desenvolvimento econômico, criando uma indústria têxtil, siderúrgica, de mineração, entre outras atividades (VILLAGRAS, 2012). Porém, cabe ressaltar que estes não eram o foco da economia paraguaia na época, porquanto, embora de fato houvesse investimento em capitalização industrial, a economia era essencialmente agrária e escravocrata, tendo como principais *commodities* a indústria madeireira e os latifúndios de erva-mate e tabaco (DORATIOTO, 2015a).

A partir disso, é possível perceber que as tensões entre o Paraguai e a Argentina já eram fortes antes da guerra, devido às tentativas de anexação forçada argentinas ao Paraguai. Isto influenciou, posteriormente, nas tensões que levaram à decisão de declarar a guerra. Em 1862, a presidência do Paraguai foi assumida por Francisco

Solano López, o qual decidiu levar a política externa do país para um novo rumo: o afastamento da política de não intervenção na questão platina. Esse impulso de reduzir o isolacionismo se deu, em grande parte, devido ao desejo de manter uma aliança com o partido blanco uruguaio no sentido de garantir um aliado platino contra as pretensões expansionistas de Buenos Aires (DORATIOTO, 2015a).

A partir disto, o início das tensões que levariam à Guerra do Paraguai se deu em 1864, com o golpe de Estado colorado, liderado por Venancio Flores, um militar uruguaio que possuía apoio da Argentina e do Brasil para tentar remover o então presidente blanco, Bernardo Berro, e seu sucessor Anastasio Cruz Aguirre, porquanto estes haviam se recusado a renovar os Tratados de Comércio e Navegação com o Brasil e, na época, o Porto de Montevideú havia se tornado um forte competidor ao de Buenos Aires, o qual ameaçava a Argentina. Com isso, o Paraguai demandou que o governo argentino desse explicações pela invasão. Esta solicitação foi recusada pela Argentina. Pouco depois disto, em 12 de setembro de 1864, o Brasil invadiu o Uruguai, levando ao rompimento das relações entre o Paraguai e o Império e, em dezembro, à invasão do Mato Grosso pelas tropas de López (YEGROS; BREZZO, 2013).

Posteriormente, em fevereiro de 1865, devido a um acordo apoiado pela Argentina, Venancio Flores – apoiador do governo argentino e brasileiro – assumiu a presidência do Uruguai. O Paraguai, então, desejava invadir o Rio Grande do Sul, devido à intervenção brasileira no Uruguai, e solicitou à Argentina permissão para passar por Corrientes e Misiones, a fim de chegar ao território brasileiro. Contudo, este pedido foi negado (DORATIOTO, 2015a). Com isso, Solano López convocou um Congresso Extraordinário em 18 de março de 1865, a fim de discutir a questão que levou à declaração oficial de Guerra à República Argentina, em 29 de março, e, em 13 de abril, antes de a Argentina receber a declaração, o Paraguai invadiu Corrientes (REBAUDI, 1924). Dessa forma, em 1º de maio, realizou-se um encontro em Buenos Aires entre representantes argentinos e brasileiros, devido a suas respectivas invasões pelo Paraguai, e do Uruguai, formando, assim, a Tríplice Aliança (YEGROS; BREZZO, 2013).

Em relação à política externa, no período da guerra, a Europa preferiu manter certa neutralidade no conflito, com excessão, em certos pontos, da Grã-Bretanha,

a qual proporcionou empréstimos e provisões à Tríplice Aliança, sendo, contudo, importante ressaltar que ela o fez por motivos econômicos e não por um forte desejo de derrotar o Paraguai, como determinadas literaturas revisionistas dão a entender (BETHEL, 1995; DORATIOTO, 2015a). O papel dos EUA foi mais relevante para a guerra, sendo importante destacar que este foi o único país a manter uma legação no Paraguai durante a Guerra, sendo, nessa situação, fundamental citar o diplomata Charles A. Washburn e o general Martin T. Mahon (YEGROS; BREZZO, 2013), os quais serão explorado posteriormente neste artigo.

Em relação a países apoiadores da causa paraguaia, temos a Quadrúplice Aliança (Bolívia, Chile, Equador e Peru), a qual simpatizava com o Paraguai, com um destaque para a Bolívia e o Peru, os quais se opuseram à formação da Tríplice Aliança (DORATIOTO, 2015; YEGROS; BREZZO, 2013), por identificarem que esta “tentava dividir os países do Pacífico e desfazer a Quadrúplice Aliança” (LOSADA, 2009, p. 7). Ademais, esta aliança se ofereceu como mediadora do conflito, mas, devido à identificada parcialidade destes em relação ao Paraguai, sua proposta foi rejeitada (YEGROS; BREZZO, 2013).

A partir disto, observa-se que a situação da política externa paraguaia no período era complicada, já que apenas os EUA mantiveram uma legação no país e o apoio que recebeu foi apenas da Quadrúplice Aliança, a qual, entretanto, não ofereceu suporte militar. Dessa forma, Solano López ficou isolado durante a guerra.

5 Política Externa dos Estados Unidos

Terceiro e último ator político no tabuleiro brasileiro, os EUA ofereceram maior contenda à manutenção dos objetivos do interesse nacional. Estudar a política externa estadunidense neste período em relação ao Paraguai e ao Brasil é compreender a tentativa de tomada ótima de decisão política feita pelo Império Brasileiro em uma conjuntura de vulnerabilidade. Como mencionado anteriormente, não é possível pensar em diplomacia estadunidense-paraguaia sem citar o nome de Charles Ames Washburn.

Enviado como representante norte-americano, Washburn foi responsável por expressar a neutralidade dos Estados Unidos da América em relação ao conflito entre Assunção e a Tríplice Aliança. Contudo, a “diplomacia difícil”, como foi

chamada por Washburn, não é unicamente decorrente da guerra. De acordo com Juan Manoel Casal (2009), o relacionamento entre os EUA e o Paraguai era frágil desde os eventos com a Companhia de Navegação de Rhode Island, onde as compensações paraguaias aos americanos não foram pagas. Embora a corte de arbitragem tivesse definido em favor do Paraguai, a política externa estadunidense, inclusive durante o período de Washburn, retornava para as discussões quanto à indenização não paga. Washington, embora considerasse a relação com o país “difícil”, via a república guarani como um aliado regional para contrabalancear o gigante brasileiro (DORATIOTO, 2015a).

Ademais, o diplomata americano, desde que fora transferido para seu posto, nutria uma antipatia ao Paraguai, que desembocava em constantes pedidos de transferência (CASAL, 2009). Mais de uma vez, nos textos que escreveu após retornar aos EUA, descreveu a elite e o sistema político paraguaio de maneira pejorativa. Sua visão correspondia com a do ministro inglês Thornton, que Washburn cita tratar o país como um obstáculo para a civilização. Nas palavras do diplomata americano, quanto ao que reconhecia da interpretação britânica “Insignificante por si só, poderia impedir o desenvolvimento de seus vizinhos. Sua existência era um incômodo, e sua extinção como nacionalidade distinta, ou o derrubada da família reinante, beneficiaria seu próprio povo, e todo o resto do mundo” (WASHBURN, 1871, p. 544).⁵

As desavenças entre Washburn e o governo de López são heranças dos tempos do chamado “evento de Water Witch”, no qual uma embarcação americana, ilegalmente em terras paraguaias, foi confrontada pelos canhões do Forte Itapirú. Esse conflito iniciaria as discussões quanto a reparações financeiras e seria foco das primeiras interações diplomáticas entre paraguaios e estadunidenses. Uma nova expedição, organizada pelo oficial W. B. Shubrick, líder de um destacamento militar, foi enviada ao Paraguai. Ao chegar em Assunção, negociações asseguraram desculpas oficiais do governo paraguaio e instituíram um acordo comercial favorável aos EUA (MOONEY, 1951).

⁵ “Insignificant in itself, it could impede the development of all its neighbours. Its existence was a nuisance, and its extinction as a distinct nationality, or the overthrow of the reigning family, would be a benefit to its own people and to all the world besides” (WASHBURN, 1871, p. 544).

Em 1861, Charles Washburn é enviado como representante estadunidense, embora não com a patente ministerial – que viria adquirir anos depois. Suas relações com López eram, como ele mesmo intitula, difíceis. Eventualmente, seria responsabilizado por uma conspiração contra o então presidente, após uma série de discordâncias. Um exemplo foi o caso no qual Washburn recusou-se a deixar Assunção, às vésperas do cerco Aliado (CASAL, 2009). Sua inocência, eventualmente provada, já nos Estados Unidos, não aliviou as tensões no relacionamento entre os países. O sucessor de Washburn, o general McMahon, que assumiu o cargo em 1868 – último ministro americano durante a Guerra – manteve melhores relações com López do que o antigo enviado. As relações estadunidenses com o país perderiam o caráter ministerial e manter-se-iam consulares até a Primeira Guerra Mundial (CASAL, 2009).

No que diz respeito ao Brasil, ambos Estados Unidos e Grã-Bretanha reconheciam na livre navegação do rio Amazonas uma garantia mercantil positiva a suas nações, e uma forma de manter os tratados comerciais vigentes, ou torná-los ainda mais benéficos. No que tange aos EUA, desde os anos de 1850, foram feitas tentativas diplomáticas, semelhantes às feitas no Japão de Tokugawa, para assegurar que esses caminhos ribeirinhos fossem abertos. O Império, seja por meio da negociação de seus emissários, seja pelo eventual contexto de guerra civil norte-americana, manteve suas fronteiras amazônicas fechadas às embarcações estrangeiras. Na época, o receio nacional era de que as incursões pudessem caminhar para ocupações militares e coloniais, comprometendo a integridade territorial brasileira (CERVO, 2008).

A postura estadunidense em relação ao Brasil, centrava-se no desejo da abertura do rio Amazonas para a navegação internacional. Visando neutralizar qualquer intervenção britânica e estadunidense quanto ao conflito da Tríplice Aliança, o Império liberou acesso a Bacia Amazônica, em 1866, segundo ano da guerra (BRASIL, 1866). Nesse mesmo ano, o Congresso Estadunidense solicitou ao Departamento de Estado uma mediação entre os países beligerantes. Caso uma solução não fosse encontrada, os EUA ofereceriam espaço para uma arbitragem. Esse processo era uma forma da antiga colônia britânica firmar sua posição como polícia regional e conselheira dos vizinhos continentais. Embora os demais aliados

fossem favoráveis a um acordo pró-fim da guerra, descartaram a possibilidade quando o Brasil assim o fez (DORATIOTO, 2015a).

A postura brasileira deve ser reconhecida como uma atitude política calculada. Uma abertura de navegação, unilateral, em plena guerra com López, ainda que não aparentasse benefícios imediatos ao Império, garantiu a não intervenção estadunidense no enfrentamento e a manutenção de sua postura neutra (CERVO, 2008). Embora os representantes diplomáticos norte-americanos, em grande parte das nações sul americanas, pendessem para a interpretação paraguaia da guerra, os EUA mantiveram, durante o restante do conflito, uma posição de neutralidade, ainda que tenham se disponibilizado como um intercessor conciliador (DORATIOTO, 2015a).

Finalmente, a diplomacia de prestígio dos EUA no continente americano reverberou ao fim do conflito platino. As indecisões quanto a fronteira paraguaia entre Argentina e Brasil quase levaram os dois países ao conflito. A diplomacia do Visconde de Rio Branco tentava impedir que a Argentina se apossasse do Chaco Boreal, tendo mais uma fronteira em comum com o país portenho na província de Mato Grosso. A intenção era que a área litigiosa ficasse com a república guarani, criando um território-tampão entre os dois gigantes (DORATIOTO, 2015a). Somente em 1877, tendo todas as tropas da Tríplice Aliança se retirado do Paraguai, que ambas as partes concordaram em submeter o litígio para o arbitramento do presidente estadunidense Rutherford B. Hayes, que decidiu favoravelmente à causa paraguaia, estabelecendo a fronteira entre Paraguai e Argentina no rio Pilcomayo até a Baía Negra (DA SILVA, 2009).

6 Interesses do Brasil e dos EUA: uma relação para além da Guerra

A decisão de Francisco Solano Lopes de atacar seus dois maiores vizinhos simultaneamente consistiu em um erro estratégico, colocando-se em uma posição de cercamento. Isto inverteu a lógica das relações internacionais do Rio da Prata: Brasil e Argentina, antes rivais, uniram-se – junto ao Uruguai – em prol de um inimigo comum, fato que fortaleceu a posição brasileira na região (DORATIOTO, 2015b).

Como apontam as Atas apresentadas pelo Conselho de Estado Brasileiro entre os anos 1865 e 1870, os governos brasileiro e argentino mantinham atuação diplomática tanto na Europa quanto nas Américas, a fim de assegurar sua legitimidade no conflito. Apesar disso, os Estados Unidos da América, assim como os demais Estados Sul-Americanos – como Chile, Peru e Bolívia –, apresentavam-se mais alinhados ao governo paraguaio. A preocupação quanto a um governo monárquico em meio a uma América republicana dificultava as relações brasileiras para com estes países, que desconfiavam de um governante europeu, pois temiam que este atendesse às demandas do velho continente em detrimento dos interesses americanos (BRASIL, 1866; BANDEIRA, 1985).

Sendo o Brasil e os Estados Unidos concorrentes a potências continentais, tais desacordos representam não apenas diferenças quanto à Guerra do Paraguai, mas também disputas fluviais estratégicas. A utilização do *uti possidetis* como critério para definir as fronteiras do Império brasileiro contribuíram para o fechamento do Rio Amazonas e seus afluentes à navegação internacional. Isso acarretou disputas com Estados que tinham a pretensão de utilizar estas como rotas comerciais, o que inclui os norte-americanos (BANDEIRA 1985; DORATIOTO 2015b).

Esta questão de disputa fluvial permaneceu na agenda de impasses brasileiros e norte-americanos ao longo do período (1865-1870), sendo evidenciados por diversos conflitos de navegação entre embarcações dos Estados Unidos em regiões controladas por tropas brasileiras no Prata, como apontam as Atas apresentadas pelo Conselho de Estado Brasileiro. Apesar disso, o Império brasileiro concentra suas forças no conflito com o Paraguai, fazendo algumas concessões à navegação no Rio Amazonas para embarcações diplomáticas estadunidenses, como aponta Doratioto:

O governo imperial necessitava se concentrar na guerra e, para evitar atritos com Washington, que desviassem atenção e recursos brasileiros da luta contra o Paraguai, bem como para neutralizar as repúblicas americanas do Pacífico, abriu a bacia amazônica à navegação internacional em dezembro de 1866 (DORATIOTO, 2015b, p.121).

Para além das questões fluviais, os Estados Unidos apresentou-se também como mediador entre as partes conflitantes na Guerra do Paraguai, sendo parte de uma estratégia de consolidar-se como “protetor” do continente, como apontado por Doratioto (2015b). As Atas do Conselho de Estado Brasileiro de 1866

apresentam as primeiras tentativas de aproximação do governo norte-americano como conciliador. A proposta foi aceita pelo governo brasileiro – bem como pelos demais Estados beligerantes – como uma demonstração de amizade entre as nações, porém as negociações tiveram pouco resultado, dado que “nenhuma resolução da conferência seria definitiva ou obrigatória, a respeito do tempo ou suspensão da guerra ou do restabelecimento da paz sem o acordo de todos os membros” (BRASIL, 1866, p.45).

Em 1867 os Estados Unidos apresentam um novo ofício de tentativa de resolução da Guerra como mediador, não tendo adesão entre as partes. Como aponta o discurso de Itaboraí, presente no Relatório da Assembleia Geral Legislativa em 1869, alegando que o Brasil não tinha pretensão de elaborar um tratado coletivo e definitivo de paz que englobasse a questão das fronteiras alegando ser tal documento uma “imposição ao Paraguai” (BRASIL, 1869, p.45).

De fato, mesmo com o fim do conflito em 1870, não houve um tratado de paz conjunto entre os beligerantes, mas sim diversos tratados negociando separadamente diversas questões fronteiriças – muitos deles mediados pelos Estados Unidos. O Brasil saiu do conflito com extensão territorial, conquistando cerca de 90 mil quilômetros quadrados paraguaios, que compreendem parte do Mato Grosso do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, porém saiu fragilizado economicamente, devido ao direcionamento de recursos à Guerra. Os Estados Unidos, por outro lado, fortaleceram-se diplomaticamente na região, consagrando seu papel de “protetor” e mediador dos assuntos referentes ao continente americano (BRASIL, 1870; DORATIOTO, 2015b).

7 Considerações finais

A diplomacia brasileira se mostrou muito hábil mesmo em momentos de dificuldade e vulnerabilidade externa. Não foi capaz de conciliar, contudo, todas suas pretensões de interesse nacional em tal momento vulnerável, comprovando a hipótese ao problema de pesquisa. Em períodos de gestação da política externa, quando o Império enfrentava déficits comerciais e revoltas populares de 1828 a 1848, a diplomacia brasileira soube igualmente manter-se neutra e paciente e, ao mesmo tempo, observar com cautela seus objetivos diplomáticos (CERVO, 2008).

Não obstante, no tocante ao conflito em si, as causas da Guerra da Tríplice Aliança se mostraram inerentemente regionais, tendo por foco as disputas geopolíticas de alianças regionais, a livre navegação dos rios platinos e a disputa entre burguesias agrícolas pelo controle da produção e de mercados de erva-mate em menor medida. Ademais, a Guerra do Paraguai se provou ser a guerra de formação e consolidação violenta de Estados: a Argentina saiu unida e enriquecida do conflito; o Paraguai, embora saísse arrasado, mantivera suas integridade territorial e fronteiras incólumes; o Uruguai asseverara sua independência; e o Brasil, conquanto saísse endividado, conseguiu manter-se hegemônico no subsistema platino e preservar suas fronteiras (TILLY, 1997; DORATIOTO, 2015a).

No que tange a relação do Brasil com as pretensões estadunidenses, a diplomacia brasileira, de fato, teve de ceder no processo paulatino de abertura à livre navegação da Bacia Amazônica. Embora tal processo tenha iniciado em 1851 com negociações bilaterais com o Peru, as pressões americanas se fizeram sentir, e o Brasil teve de abrir o Amazonas unilateralmente a todas as nações em 1866 (CERVO, 2008).

A aliança com o Paraguai como um foco de resistência ao Brasil e a possível mediação ao fim do conflito, no entanto, foram pretensões frustradas pelo ímpeto diplomático brasileiro que, em um primeiro momento, barrou a oferta de mediação e, em seguida, eliminou a aliança estadunidense-guarani ao destruir as capacidade militares do país vizinho e torná-lo dócil aos olhos brasileiros (DORATIOTO, 2015a). Finalmente, Apesar das desavenças em tempos de guerra, as diplomacias brasileira e estadunidense logo voltariam a convergir de 1870 até a Era Rio Branco, tendo os EUA arbitrado no litígio fronteiro entre Argentina e Brasil, findo o conflito guarani (CERVO, 2008; DA SILVA, 2009).

Desta forma, o artigo atingiu amplamente seus objetivos propostos anteriormente. Por meio da abordagem histórica, demonstrou-se a interação das pretensões brasileiras com variáveis externas, a análise de política externa dos principais atores envolvidos no conflito e análise de conjuntura sobre as causas, consequências e desdobramentos da guerra para cada Estado da região e para os Estados Unidos. Foi analisado como o Brasil utilizou-se deste conflito externo para atingir objetivos de

interesse nacional, sendo estes bem sucedidos ou não, que propiciaram condições para construção de uma projeção externa posterior.

Brazilian Diplomacy for the USA during the Paraguayan War: Times of Vulnerability

Abstract: This article aims to analyze diplomacy and the power game between the two giants of America – Brazil and USA – in times of vulnerability to Brazil. From 1865 to 1870, Brazil underwent an unprecedented conflict in the history of the Platinum States, and during the meantime, Brazilian diplomacy had to negotiate pertinent international policy issues in fragile conditions. In this context, the US, which was emerging from civil war, is trying to reassert itself on the American continent as a true regional policeman, trying to interfere in the course of the Paraguayan conflict. Therefore, the issue of free navigation of the Amazon, the possible mediation for the end of the conflict and the veiled alliance game on both sides of the war will be addressed.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Platinum Subsystem. Brazil-US Diplomacy. Paraguayan War.

Referências

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *O expansionismo brasileiro: o papel do Brasil na Bacia do Prata – da Colonização ao Império*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985.

BETHELL, Leslie. *O imperialismo britânico e a Guerra do Paraguai*. In: MARQUES, Maria Eduarda Castro Magalhães. *A Guerra do Paraguai: 130 anos depois*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BETHELL, Leslie. *The Paraguayan War (1864-1870)*. [s.i]: Institute Of Latin American Studies, University Of London, 1996.

BLINN REBER, Vera. *Yerba Mate in Nineteenth Century Paraguay*. Cambridge: Academy of American Franciscan History, 1985.

BRASIL. *Atas do Conselho de Estado*. 1830 - 1960. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtasDoConselhoDeEstado.asp. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Constituição (1866). Decreto nº 3745, de 26 de novembro de 1866. *Abertura à Navegação Fluvial*. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial, 26 nov. 1866. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/402004/publicacao/15780993>. Acesso em: 19 maio 2019.

BRASIL. *Relatório à Assembléia Geral Legislativa*. Ministério da Guerra (MG), 1865, 1868, 1869, 1870. Disponível em: <http://ddsnext.crl.edu/titles/105#?-c=0&m=41&s=0&cv=3&r=0&xywh=-1225%2C0%2C4529%2C3194>. Acesso em: 22 maio 2019.

CASAL, Juan Manuel. Una “diplomacia difícil”: El Ministro Washburn, los Estados Unidos, y la Guerra del Paraguay. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, [s.l.], 13 jan. 2009. OpenEdition. Disponível em: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/48952>. Acesso em: 24 maio 2019.

CERVO, Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Parte I: A CONQUISTA E O EXERCÍCIO DA SOBERANIA. Brasília: EdUnB, 2008.

DA SILVA, José Werneck. *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930): a política externa do sistema agroexportador*. Capítulo 3: O Prata e a autonomia da diplomacia imperial (1850-1876). Petrópolis: Vozes, 2009.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra: Nova história da Guerra Paraguai*. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2015a.

DORATIOTO, Francisco. Tentativas de paz na Guerra do Paraguai. *Navigator: subsídios para a história marítima do Brasil*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p.119-131, jun. 2015b.

FOLCH, Christine. Stimulating Consumption: Yerba Mate Myths, Markets, and Meanings from Conquest to Present. *Comparative Studies In Society And History*, [s.l.], v. 52, n. 1, p.6-36, 24 dez. 2009. Cambridge University Press (CUP).

GOES FILHO, Synésio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes e diplomatas*. Capítulo 8: As fronteiras do Império na Amazônia. Brasília: FUNAG/IRPR, 1991.

LOSADA, Cristóbal. *El Perú y la guerra del Paraguay 1864-1870*, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, 2009. Disponível em: <http://journals.openedition.org/nuevo-mundo/48562>. Acesso em: 06 jun. 2019.

KARNAL, Leandro et al. *História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI*. 3ª edição. São Paulo: Contexto, 2018.

MERIDA, José Luis Mora. *Historia Social de Paraguay*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-americanos de Sevilla, 1973.

MOONEY, James L.. *Dictionary of American Naval Fighting Ships (DANFS)*. [s.i]: Navy Dept., Office Of The Chief Of Naval Operations, Naval History Division, 1959.

NETTO, Rodrigo de Sá. *A Secretaria de Estado dos Negócios do Império: (1823-1891)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2013. (Memória da Administração Pública Brasileira).

REBAUDI, Arturo. *La declaración de guerra de la República del Paraguay a la República Argentina*. Buenos Aires: Serantes Hnos., 1924. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/la-declaracion-de-guerra-de-la-republica-del-paraguay-a-la-republica-argentina--mision-luis-caminos-mision-cipriano-ayala-declaracion-de-isidro-ayala/>. Acesso em: 13 maio 2019.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados Europeus*. Tradução por Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

VILLAGRAS, Luís Rojas (Comp.). *Proceso histórico de la economía paraguaya*. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura, 2012.

WASHBURN, Charles A.. *The history of Paraguay: with notes of personal observations, and reminiscences of diplomacy under difficulties*. New York: Publisherboston: Lee & Shepard; New York, Lee, Shepard, And Dillingham, 1871.

WHIGHAM, Thomas; CASAL, Juan Manuel. *La diplomacia estadounidense durante la Guerra de la Triple Alianza: escritos escogidos de Charles Ames Washburn sobre el Paraguay, 1861-1871*. Asunción, Paraguay: Servilibro, 2008.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. *História das Relações Internacionais do Paraguay*. Brasília: Funag, 2013.