

Modelos de relacionamentos interamericanos

Gustavo Biscaia de Lacerda*

RESUMO: O artigo compara duas iniciativas diplomáticas lançadas pelo Brasil e pelos EUA entre 1958 e 1963, respectivamente conforme o país que lançou: a Operação Panamericana (OPA) e a Aliança para o Progresso (AP). Nessa comparação, o conceito de panamericanismo torna-se fundamental. Após apresentar os conceitos teóricos fundamentais, o artigo retrata um histórico das relações interamericanas; em seguida, apresentam-se as características elementares da política externa do Brasil e a Operação Panamericana e as características fundamentais da política externa dos EUA e a Aliança para o Progresso. O mote da comparação está nas diferentes transações entre combate ao comunismo e auxílio ao desenvolvimento nacional de cada uma das iniciativas.

PALAVRAS-CHAVE: panamericanismo – monroísmo – bolivarianismo.

ABSTRACT: The article compares two diplomatic initiatives launched by Brazil and by the US between 1958 and 1963, respectively: Operation Pan-America and Alliance for Progress. In such a comparison, the concept of “pan-Americanism” is central. After presenting basic theoretic concepts, the article histories inter-American relationships; then, it presents elementary characteristics of Brazilian foreign policy and Operation Pan-America, the same happening to American foreign policy and Alliance for Progress. The guideline for the comparison lies on the different manners each country dealt with fight against communism and with aid to national development.

KEYWORDS: pan-Americanism – Monroism – Bolivarianism.

I. INTRODUÇÃO

O continente americano tem uma longa tradição de regionalismo, talvez a primeira do mundo. O Escritório de Assuntos Econômicos, a União Panamericana e a Organização dos Estados Americanos (OEA) foram organizações formais, de caráter multilateral e permanente, que surgiram ao longo dos séculos XIX e XX no esforço do “panamericanismo” – mas sem o esgotar, pois houve diversas outras iniciativas com esse caráter, em contextos e com resultados variados. Dentre essas outras iniciativas, duas em particular interessam-nos: a Operação Panamericana (OPA), lançada em 1958 pelo Presidente brasileiro Juscelino

* Gustavo Biscaia de Lacerda é doutorando em Sociologia Política na Universidade Federal de Santa Catarina e conta com bolsa do CNPq. O presente artigo resume alguns dos resultados de minha dissertação de mestrado (LACERDA, 2004), realizada na UFPR e que também contou com o apoio do CNPq, por meio de uma bolsa.

Kubitschek, e a Aliança para o Progresso (AP), lançada em 1961 pelo Presidente estadunidense John F. Kennedy.

Lançadas com uma pequena diferença de tempo, tinham objetivos expressos muito próximos entre si, indicando a necessidade de desenvolvimento para os países latino-americanos com o objetivo de manterem-nos distantes do comunismo. Além disso, tinham um discurso multilateral e regionalista, dirigindo-se a todos os países latino-americanos. Assim, seus elementos em comum são dados: *propostas regionais* que postulavam o *desenvolvimento econômico* como *instrumento de segurança hemisférica*.

A par de suas semelhanças, elas tinham suas diferenças: a proposta brasileira visava antes de mais nada ao desenvolvimento, utilizando o “perigo vermelho” como justificativa para obter o apoio norte-americano aos projetos desenvolvimentistas; a proposta estadunidense invertia a equação, mais preocupada em evitar que regimes comunistas ou pró-soviéticos instalassem-se no Novo Mundo, optando por uma política de cooperação ao invés da atividade militar. Os contextos em que cada uma foi lançada também diferiram: a OPA foi lançada após a constatação da hostilidade latino-americana aos EUA, em um período em que a superpotência ocidental largara o subcontinente à própria sorte; além disso, o Brasil em particular implementava um ambiciosíssimo projeto de desenvolvimento econômico, necessitando de apoio externo para sua consecução. A AP, por seu turno, foi uma reação dos EUA à vitória da revolução cubana de Fidel Castro e à subsequente passagem da ilha caribenha à órbita política da União Soviética, ao mesmo tempo que um esforço da nova presidência para recuperar a popularidade de seu país entre os latino-americanos, (re)constituindo o “bloco americano” coeso, pelo uso do *soft power* de Joseph Nye Jr.¹.

II. MODELOS DE RELACIONAMENTO INTERAMERICANO

Os modelos de relacionamento interamericano que consideramos são o monroísmo e o bolivarianismo. O primeiro é a concepção originária dos EUA que considera que a América é um continente à parte das relações internacionais, onde não é possível (admissível) a participação (ou intromissão) de potências extra-hemisféricas. Tendo sido originariamente

¹ No período em que Kennedy lançou a AP, o governo brasileiro lançava a Política Externa Independente (PEI), cujo contexto e preocupação foram bastante diferentes, ainda que com um objetivo de longo prazo semelhante (o desenvolvimento econômico). Devido a essas diferenças, não abordaremos essa iniciativa diplomática neste artigo.

uma declaração unilateral dos EUA em relação à Europa, em 1823, no final do século XIX evoluiu para o panamericanismo, em que o continente relacionar-se-ia para tratar de assuntos comuns (político-jurídicos). Entretanto, ele surgiu com objetivos comerciais, sob a clara liderança dos EUA, que promoveram os encontros, na década de 1890, que resultaram na constituição da União Panamericana, de caráter comercial. Face à primazia estadunidense no continente, as relações estabelecidas com os outros países eram em geral bilaterais. A idéia de um continente novo, à parte da realidade mundial, onde o novo homem é passível de realizar-se, serviu como visão de mundo e justificativa para numerosas intervenções dos EUA no seu imediato entorno, especialmente o sulino – na América Central e no Caribe –, visto simultaneamente como zona doméstica e zona de segurança – e, portanto, como “naturalmente” suscetível de policiamento (preventivo ou não, de caráter político ou econômico). Finalmente, importa notar que os EUA lançam mão de recursos de diversos tipos: ao usar a força militar ou ao exercer pressões políticas por meio do uso do dólar, utilizam as duas faces do que Nye chamou de poder duro; todavia, o ineditismo da civilização estadunidense e o sucesso da realização, política, econômica e militar, de seu projeto nacional evidentemente exerceram e exercem um fascínio sobre os demais países do mundo, conformando e influenciando, em graus variáveis, os valores desses outros países: é o poder brando. Na América os EUA inicialmente se utilizaram do poder duro, mas a partir da década de 1930 (com a PBV), passaram cada vez mais a usar o poder brando. Após 1945, quando assumiram a liderança mundial e a responsabilidade pela reorganização política e econômica do mundo, um terceiro aspecto de seu poder surgiu: a constituição do ambiente político e social.

O segundo modelo para as relações hemisféricas é o que chamamos de bolivarianismo. Ao contrário do monroísmo, que é original em si mesmo, o bolivarianismo, como formulado por Simón Bolívar, é em medida importante *reativo* aos EUA, propondo a integração político-econômica latino-americana como um fim em si mesma e também para contrabalançar o peso dos EUA e seu expansionismo. Nesse sentido, aliás, o bolivarianismo apela à intervenção de potências extra-hemisféricas (em diferentes momentos históricos: Inglaterra, Alemanha, União Soviética) – no que vai diretamente de encontro ao princípio fundante do monroísmo. Como indicamos há pouco, o projeto de integração econômica constava dos projetos bolivarianos originais, mas, após seu abandono em meados do século XIX, foi recuperado, tanto empírica (por governos nacionais) quanto teoricamente (pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) após a II Guerra. Considerando seu elemento de união latino-

americana, o bolivarianismo é multilateralista e – curiosamente para nossos propósitos – em sua versão inicial, se não excluía o Brasil, via-o com distância (mantida pelo próprio país).

Como esses modelos materializaram-se no período 1958-1963?

O término da II Guerra acarretou duas conseqüências de longo alcance para os EUA: por um lado, ele assumiu a responsabilidade de organizar e manter novas regras de convivência internacional: sua atuação não seria mais isolacionista ou regional, mas global e integradora. Por outro lado, o tipo de problemas e os atores com que trataria mudaram radicalmente ao passarem da PBV à ordem posterior à II Guerra, pois não teriam que lidar apenas com os países “instáveis”, “atrasados” e subdesenvolvidos da América ibérica, mas principalmente com as grandes potências econômicas e militares do mundo. Essa foi a segunda conseqüência de longo alcance: a disputa ideológica e estratégica entre os EUA e a União Soviética, formando os dois “blocos” rivais na Guerra Fria.

Relativamente aos latino-americanos, a posição dos EUA também se modificou: não se tratava mais de manter um ambiente regional estável e amigável, mas de inserir e manter essa região no novo sistema internacional, além de impedir que ela aderisse aos princípios do bloco oposto e, com isso, demonstrar sua capacidade de liderança. Assegurada a lealdade latino-americana com a Organização dos Estados Americanos (1947) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1948), os EUA trataram de cuidar de suas verdadeiras e novas prioridades. Considerando a América Latina uma região “segura”, “pacificada”, voltaram seus olhos para ela apenas em 1958, quando o vice-Presidente Richard Nixon, em uma viagem pela região que deveria ser apenas burocrática, sofreu violentos ataques em algumas cidades; em seguida, Cuba sofreu um golpe de Estado, cujo novo líder rapidamente se aproximou do bloco soviético. O maior desafio tanto à Doutrina Monroe quanto à área de influência norte-americana ocorria: após uma invasão fracassada, a resposta dos EUA foi, curiosamente, um ambicioso plano de renovação social para a América Latina – a Aliança para o Progresso.

Talvez se estranhe que tenhamos destacado a história dos EUA ao invés de a brasileira. O motivo é simples: a história da política externa brasileira, desde o início da República, toma as relações com os EUA como referenciais. Durante o Império o Brasil ignorava as relações com o continente americano, exceto em situações específicas (Guerra do Paraguai); com a proclamação da República, o país voltou-se para seu continente e em 1902 inaugurou-se com o Barão do Rio Branco o “paradigma americanista”, que enfatizava o relacionamento especial com a potência do Norte.

Pois bem: após a colaboração durante a II Guerra Mundial, o Brasil e os demais países latino-americanos esperavam que a PBV e a colaboração da guerra revertissem-se em auxílio econômico da parte dos norte-americanos. Mas com a nova realidade de poder dos EUA, essa expectativa não se realizou. Ao longo da década de 1950, sob os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, o Brasil procurou implementar seu projeto de desenvolvimento nacional – sempre esbarrando, todavia, no problema do financiamento (problema aliás comum à América Latina). Um grande descontentamento com os EUA disseminou-se na região, percebida por ela mesma como “abandonada” pela potência ocidental: o desfecho de tal quadro foram, em 1958, as agressões sofridas pelo vice-Presidente Nixon: essa foi a deixa para Kubitschek lançar a OPA.

Pode-se considerar que a OPA foi um esforço de instrumentalização do monroísmo pelos latino-americanos, pois apelava para os EUA no esforço de desenvolver a América Latina, ou seja, invertia a discurso estadunidense sobre si próprio, agora não mais em favor da institucionalidade político-jurídica do continente, mas do desenvolvimento econômico da região, como a melhor garantia para a manutenção do próprio panamericanismo. Inversamente, a AP foi esse projeto assumido pelos EUA, embora com objetivos estratégicos; a AP acentuou o discurso de Kubitschek, mas não foi precisamente o desenvolvimento do bolivarianismo pelo monroísmo, pois não previa a união latino-americana, muito menos contra os EUA: permanecia-se no quadro da hegemonia dos EUA, com a América Latina vista como um conjunto; a despeito dessa percepção da América Latina, deve-se notar que os países da região não se beneficiavam da AP como um conjunto: na verdade, era uma série de benefícios bilaterais para *economias locais* (contrariamente, portanto, a esforços de constituição de uma economia regional).

Assim, uma diferença entre a OPA e a AP está no tipo histórico de relações EUA-América Latina que cada uma propôs: a OPA reforçou o panamericanismo, ou uma idéia de panamericanismo, para propor alterações substantivas nele e na prática histórica dos EUA; foi, portanto, uma “alteração na continuidade”. Por outro lado, a AP pretendeu uma alteração substantiva da forma e do conteúdo nas relações hemisféricas, a cujo respeito pretendia ser quase revolucionária; suas apresentações não faziam referências ostensivas ao panamericanismo, limitando-se à OPA (embora apenas como cortesia diplomática), talvez devido à identificação entre o panamericanismo e a retórica da solidariedade hemisférica, vazia pelas práticas intervencionistas ou pelo “tratamento residual” conferido à América Latina. Sem dúvida que essa alteração “revolucionária” consistiu mais em um *projeto* de

Kennedy que em sua efetivação concreta; após a morte de JFK, esse projeto foi posto em segundo plano e a AP tornou-se uma iniciativa como as que os EUA tradicionalmente propuseram e implementaram, baseada em relações bilaterais e consistindo em um instrumento de pressão a favor de grupos simpáticos aos EUA.

O mentor teórico da OPA, A. F. Schmidt (2002), comentou que a OPA era essencialmente política, no sentido da afirmação do Brasil e da América Latina no mundo; recusando um neutralismo – que parecia condenável tanto a ele quanto a JK –, “exigia educadamente” a participação do Brasil nos assuntos internacionais, com pleno direito a voz e capacidade de intervenção. Subsidiariamente, solicitava dos EUA os meios para industrializar-se – ou, por outra: brandindo seus títulos de nação ocidental preocupada com os rumos que o mundo tomava, solicitava o auxílio necessário para pôr-se ao nível do século, como nação desenvolvida; mal comparando, solicitava seu título e os meios para uma “cidadania” internacional.

A referência ao comunismo seria um dos elementos da época, ao menos retoricamente; bem analisadas as coisas, foi a forma de o Brasil criar um elemento de “chantagem geopolítica” (KEOHANE, 1971), tornando o país e a América Latina regiões importantes, sensíveis para os EUA. Em seus textos Schmidt afirmava que “a batalha decisiva entre o comunismo e as sociedades livres travar-se-ia na América Latina”: esse exagero servia mais para valorizar geopoliticamente a América Latina que para descrever uma realidade fática. Mesmo que a revolução cubana pareça ter confirmado esse prognóstico, o fato é que ele não era correto, pois se em 1959 a revolução cubana pôs a reforma social na América Latina na ordem do dia e a invasão da Baía dos Porcos praticamente forçou Cuba na direção da União Soviética, a crise dos mísseis de 1962 deixou claro que os EUA não tolerariam a intromissão soviética em sua área de influência, a qualquer título.

A AP, no sentido de manter a América Latina no conjunto do Ocidente e, face à revolução cubana, de *legitimar* a dominação estadunidense na região, propôs uma alteração duplamente radical: as mudanças propostas para ocorrer na A. Latina seriam revolucionárias (desenvolvimento econômico, modernização política e social em um prazo de apenas dez anos – como seus proponentes reconheciam), da mesma forma que as novas relações entre os EUA e a América Latina (parceria e respeito entre ambos; compreensão mútua de suas particularidades; elevação da América Latina à posição de parceira política e econômica dos EUA, com a Europa e o Japão). Claramente a AP modificaria as históricas relações no continente, de maneira inaudita, de modo muito mais profundo que a Política da Boa

Vizinhança propôs; seria a realização da OPA no final, embora com o esvaziamento desta, pois o papel de liderança, asseverativo, caberia não mais ao Brasil (e à A. Latina, por extensão), mas, como tradicionalmente ocorria, aos EUA. Todavia, realizando o projeto kennediano da AP, a hegemonia dos EUA sobre a América Latina deixaria de existir, ao menos na América do Sul: talvez tenha sido esse um dos motivos “profundos” do fracasso dessa iniciativa.

Comparando as possibilidades de execução da OPA e da AP, é claro que a única forma de a OPA realizar-se seria por meio da AP, pois nem o Brasil e a A. Latina dispunham dos recursos para sua realização (na verdade, esse era o elemento concreto, substantivo, da iniciativa – obter recursos para a industrialização do subcontinente), nem os EUA abriria mão de seu papel de protagonista. Além disso, havia um caráter salvacionista na AP, que era conforme o “caráter nacional” dos EUA, que sempre necessitam de justificativas morais e redentoras para seus projetos de grande monta. Nesse sentido, a “mística” planejada por Kennedy, adequando-se ao temperamento norte-americano, cumpria um papel de “contra-ideologia” ao comunismo, tão sedutor para os países pobres ou subdesenvolvidos de modo geral. Essa “mística” não se desenvolveu e rapidamente a AP fracassou, sem o apoio dos países latino-americanos nem dos próprios estadunidenses.

Se considerarmos o que cada país propôs em primeiro lugar em sua respectiva iniciativa, teremos um quadro curiosíssimo. Por um lado, o Brasil literalmente recuperou o panamericanismo, decadente desde os fins da década de 1940; por outro lado, os EUA defenderam profundas transformações na América Latina, com o desenvolvimento econômico, social e político da região: uma completa inversão das retóricas e dos termos do “diálogo interamericano”. Sem inocência mas despidos de cinismo, cada país adotou o rol de preocupações do “interlocutor” para justificar sua iniciativa, visando a seus próprios fins. Buscando conter o comunismo, os EUA defenderam a modernização radical das sociedades latino-americanas; buscando desenvolver-se economicamente, o Brasil indicou a necessidade de evitar a revolução comunista devido ao atraso sócio-econômico e à negligência estadunidense.

Ainda outro elemento a realçar é que a OPA não foi uma transação entre a política dos EUA e a economia da América Latina – ao menos não de maneira cínica. JK não procurou “negociar” o apoio às políticas norte-americanas nem se contrapôs aos EUA; na verdade, ele apoiou-se na elaboração histórica dos EUA para legitimar e justificar sua demanda: foi no quadro do panamericanismo que ele inseriu sua OPA, indicando que a melhor forma de haver

o combate ao comunismo era evitando que surgisse a possibilidade de ele ocorrer ou ter o apoio popular (como a revolução cubana depois comprovou). JK recuperou uma idéia de cooperação e, ainda mais, de *parceria* entre os EUA e a América Latina; ao invés de opor um e outros, procurou uma fórmula política engenhosa para conciliá-los.

Relativamente ao multilateralismo, a OPA não se limitou a transformar um tema nacional basicamente brasileiro – o desenvolvimento econômico e suas dificuldades financeiras – em um tema regional, comum a todos os países da região. O multilateralismo da OPA inaugurou também a diversificação das relações econômicas e políticas do Brasil como alternativa à influência estadunidense: a partir da OPA procurou-se estabelecer relações com diversos outros países, notadamente os da área soviética e os orientais (especialmente Japão). Esse multilateralismo tornou-se, depois, uma característica da política externa brasileira. Importa ainda notar que a OPA marcou uma alteração de estratégia na obtenção de autonomia política no sistema internacional, dentro dos quadros de um institucionalismo liberal: sendo um país médio mas de poucos recursos (nesse sentido específico, “pequeno”), o Brasil, com a multilateralização implementada pela OPA, passou da estratégia da associação com a grande potência para a multilateralização, obtendo recursos políticos e econômicos dessa diversificação.

III. À GUIA DE CONCLUSÃO

A principal conclusão a que podemos chegar beira o óbvio: a despeito das inúmeras semelhanças, a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso diferiram, fundamentalmente, no objetivo a que cada país propositor almejava com ela – e, de maneira mais profunda, em virtude da posição ocupada por esses países no sistema internacional.

Todavia, o que concluir do título “padrões de relacionamento interamericano”? Há dois modelos básicos de relacionamento na América: o bolivarismo (um enfrentamento dos pequenos, hispânicos, contra o grande, anglo-saxão) e o monroísmo (a afirmação, por diversos meios, da América Latina (em particular a Central e o Caribe) como zona de influência norte-americana); esses dois modelos são recorrentes na história das relações hemisféricas (juntamente com o “*neglect*” da potência do Norte). *A OPA cria um terceiro modelo, baseado na comunidade de valores e na cooperação hemisférica*, com duas variantes: o “modelo OPA estrito” consiste em uma associação dos pequenos com o grande (ao invés do confronto daqueles com este); o “modelo AP” consiste em uma ação generosa do

grande para com os pequenos. A despeito da comunidade de valores, é importante assinalar que em qualquer dos dois modelos aplicava-se implicitamente a “chantagem geopolítica” (KEOHANE, 1969; 1971).

Por outro lado, o que se pode concluir da comparação entre as duas iniciativas hemisféricas? Antes de mais nada, que elas só foram possíveis, no formato que tiveram, porque se compartilhavam valores em toda o continente americano: esses valores constituíram uma linguagem comum, a partir da qual foi possível elaborar programas políticos que unissem o hemisfério. Essa comunidade de valores – aceita de maneira mais ou menos livre por todos os atores (situação que se alterou substancialmente a partir de meados dos anos 1960) –, todavia, embora fosse condição necessária para um projeto comum, não era suficiente: os elementos de chantagem geopolítica (inicialmente da OPA, depois, e mais decisivamente, da Revolução Cubana) é que justificaram o interesse dos EUA.

Disso se seguem outras conclusões: a imposição de uma “doutrina hemisférica” não funciona para a constituição de uma comunidade de valores – o unilateralismo norte-americano é contraproducente. Por outro lado, por si só a América Latina não é importante para os EUA, exceto a região do Caribe, cuja importância é geo-estratégica. Por fim: a qualidade dos líderes políticos de modo geral e do Presidente norte-americano em particular é uma variável importantíssima nesse sentido.

Para concluir, valem alguns comentários de Andrew Hurrell (1993: 3): face às diferenças de poder (e visões de mundo) entre EUA e América Latina, algumas questões são mais ou menos perenes para o conjunto da América Latina e do regionalismo americano: “[...] qual a possibilidade de que as percepções e necessidades latino-americanas tenham reflexo nas políticas dos EUA? Em que temas ganha sentido um foco regional norte-americano? E, se são limitadas as perspectivas para o regionalismo interamericano, onde isso deixa espaço futuro para a cooperação sub-regional?”. Essas indagações eram aquelas que se faziam no início do século XIX, em meados do século XX – no período que estudamos nesta pesquisa, da Operação Panamericana e da Aliança para o Progresso – e, mais uma vez, com a ALCA, no início do século XXI. Considerando que, assim como entre 1958 e 1963, quando Brasil e EUA propuseram iniciativas comuns a si e ao conjunto da América, a ALCA tem como principais interlocutores esses dois países, os diferentes tipos e concepções de regionalismo americano possivelmente continuarão sendo o tema por excelência do continente por muitas décadas; a diferença residirá nas capacidades de que um e outro ator dispõe e disporá para formular e implementar seus projetos políticos de longo prazo: no caso dos EUA, a

manutenção de sua posição de única superpotência mundial; no caso do Brasil, a superação de suas fragilidades internas.

REFERÊNCIAS

- HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan.-jun.1993.
- KEOHANE, R. Liliputian's Dilemmas : Small States in International Politics. *International Organization*, v. 23, n. 2, Spring.1969.
- _____. The Big Influence of Small Allies. *Foreign Policy*, Washington (D. C.), n. 2, p. 161-182, Spring.1971
- LACERDA, G. B. *Panamericanismos entre a segurança e o desenvolvimento: a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso*. Curitiba. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal do Paraná. 2004.
- SCHLESINGER JR., A. M. *A Thousand Days – John F. Kennedy in the White House*. Cambridge : Riverside, 1965.
- SCHMIDT, A. F. *Antologia política*. Rio de Janeiro : Topbooks, 2002.