



Doi: 10.4025/7cih.pphuem.1545

BREVES APONTAMENTOS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA LATINA EM MEADOS DO SÉCULO XX

Antonio Battisti Bianchet Junior
(PPGHIS/UFRJ)

Resumo. O presente trabalho tem como objetivo fazer uma introdução ao estudo das relações entre os Estados Unidos e a América Latina durante o início da década de 1960, visando situar a análise mais específica do caso brasileiro, que leva em consideração a conjuntura de crise política e econômica culminante na deposição do presidente João Goulart e no golpe de Estado de 1964. Trata-se de uma contextualização a servir de base para a análise da documentação diplomática produzida pelo Departamento de Estado dos EUA entre 1961 e 1964, que consiste em nosso objeto principal. Assim, buscamos discutir a conformação de um ideário de ação no cerne da administração Kennedy que envolveu os principais agentes diplomáticos, executivos e intelectuais em um esforço de reinterpretação e renovação dos padrões de relacionamento entre os EUA e a América Latina que vinham sendo praticados desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em um primeiro momento, discutiremos alguns conceitos-chave para a compreensão da política externa estadunidense seja qual for o recorte cronológico: etnocentrismo, fronteira e missão civilizatória. Em segundo lugar, analisaremos a política hemisférica no pós-Segunda Guerra Mundial, tendo em vista o pano de fundo da Guerra Fria e o anticomunismo. Por fim, discutiremos a noção de nova fronteira no contexto da administração Kennedy e o papel dos intelectuais no delineamento da política externa dos EUA para com a América Latina.

Palavras-chave: Governo Kennedy; Guerra Fria; Aliança para o Progresso

Financiamento: CNPq

Introdução/justificativa; Objetivos; Resultados

No campo de estudos das relações internacionais ou da história diplomática entre os Estados Unidos da América e os países latinoamericanos, alguns temas perpassam a longa duração, sendo portanto conveniente trabalhá-los, mesmo que introdutoriamente, antes de qualquer estudo mais aprofundado sobre um período específico dentro dos mais de dois séculos que se estendem das independências desses países até a contemporaneidade. Permeando o comportamento político,

econômico, cultural e religioso da sociedade estadunidense em toda história daquele país – desde a independência das treze colônias britânicas da América do Norte em 1776, passando pela Constituição de 1787, a expansão territorial ao longo do século XIX, as duas guerras mundiais e a Guerra Fria no século XX –, permanece uma estrutura lógica de interpretação da realidade sustentada por noções de etnocentrismo e missão civilizatória, que por sua vez, necessitaram ser levados adiante, de acordo com seus proponentes, tendo em vista a ideia de fronteira. Embora discursos e práticas tenham passado por significativa reformulação conforme os diferentes contextos, a estrutura interpretativa e a esfera de interesses permaneceu inalterada, sendo que esses, em geral, estiveram relacionados com: a) segurança nacional; b) políticas domésticas e c) desenvolvimento econômico (SCHOULTZ, 2000, p. 12-3).

Em relação ao que nos interessa neste breve texto, um dos primeiros aspectos a serem notados ao pensarmos os termos gerais dessa relação diz respeito à ideia de superioridade racial presente na leitura da realidade empreendida por grande parte dos oficiais diplomáticos estadunidenses acerca das sociedades latinoamericanas. Desde o estabelecimento das relações entre os EUA e os vizinhos ao sul do rio Grande,

A crença na inferioridade latino-americana é o núcleo essencial da política dos Estados Unidos em relação à América Latina, porque ela determina os passos precisos que os Estados Unidos assumem para proteger seus interesses na região. Uma vez que esta crença existiu desde o início, uma maneira de entender a política atual e suas suposições subjacentes é voltar ao século XVIII e examinar como o pensamento hegemônico de hoje começou a evoluir como corolário lógico de crenças sobre o caráter dos latino-americanos (SCHOULTZ, 2000, p. 13).

Esse componente de etnocentrismo tem origens complexas que remontam ao estabelecimento dos EUA enquanto nação e o conseqüente esforço em forjar uma identidade para aquela que foi a primeira experiência republicana da época moderna. Já em meados do século XX, a noção de inferioridade latinoamericana era resumida no termo geral do “subdesenvolvimento” (SCHOULTZ, 2000, p.13), contra o qual a conduta particular do contexto foco do nosso estudo – a administração

Kennedy – estabeleceu uma estratégia de ação no campo das relações hemisféricas que discutiremos adiante.

Embora o novo país tenha sido formado por sucessivas ondas migratórias, inicialmente da Inglaterra e depois de outros países da Europa ocidental, a narrativa tradicional se esforçou em estabelecer os EUA como uma sociedade resumida na sigla WASP (White, Anglo-Saxon, Protestant), ou seja, um país de composição branca, anglo-saxã e protestante. Tal aspecto, por sua vez, mantém relação com outro que também está intimamente ligado tanto à formação de uma identidade para a sociedade estadunidense quanto à conduta daquele país no campo das relações internacionais: a ideia de excepcionalidade, o caráter de “povo eleito” presente desde a chegada dos primeiros imigrantes à costa leste da América do Norte.

Nesse sentido, a religião cumpriu um papel fundamental no estabelecimento da sociedade que se tornaria os Estados Unidos. Diferentemente da América Latina, onde foi levado a cabo o modelo de religiosidade católico, com seus cultos e literatura em latim; na América do Norte, ressoando uma das principais bandeiras da Reforma Protestante, difundiu-se a leitura particular e o direito à livre-interpretação da Bíblia. Para tanto era necessário que circulassem exemplares traduzidos da obra. Ao mesmo tempo, o contato com essa literatura influenciava a interpretação da realidade feita pela incipiente sociedade. Essa característica permaneceria no imaginário daquela sociedade nos sucessivos episódios da história do país. Como nos lembra Karnal, ao tratar da expansão territorial no século XIX,

A ocupação das terras indígenas por parte dos colonos baseava-se em argumentos de ordem teológica. Os peregrinos haviam se identificado com o povo eleito que Deus conduzia a uma terra prometida. Tal como Deus dera força a Josué (na Bíblia) para expulsar os habitantes da terra prometida, eles acreditavam no seu direito de expulsar os que habitavam a sua Canaã. John Cotton, pastor puritano, fez vários sermões nos quais destacou a semelhança entre a nação inglesa e a luta pela terra prometida descrita no Antigo Testamento (KARNAL, 2007, p. 55).

No decorrer do século XIX e mesmo no XX, esta ideia continuou a permear o imaginário da sociedade estadunidense. O mesmo autor, adiante, pontua:

Não é incorreto estabelecer uma linha de continuidade entre esse ‘sentimento de eleição’ e a atuação norte-americana no século XX, particularmente após a Segunda Guerra Mundial. A partir dessa data, em oposição ao regime socialista soviético, o discurso estadunidense evoca muitas vezes a missão americana de defender a liberdade e a crença em Deus na terra. Podemos observar uma linha de continuidade entre o discurso quase messiânico da Guerra Fria e as características da colonização na América do Norte (KARNAL, 2007, p. 101).

Ao mesmo tempo em que o imaginário estadunidense esteve impregnado por essas duas noções, de etnocentrismo e excepcionalidade, e conseqüentemente elas transbordaram para o terreno da prática – não sem distorções e adaptações às circunstâncias e projetos políticos em disputa –, elas se relacionavam com outros dois aspectos significativos na construção de um discurso legitimador. Em um primeiro momento, a expansão territorial (em grande medida às expensas do território mexicano) e em segundo lugar, a conduta imperialista dos EUA no cenário mundial, intensificada a partir de fins do século XIX, precisavam soar positivamente diante da sociedade norte-americana (a política doméstica da qual fala Schoultz) e mesmo fora dela. Os dois aspectos são o ideal de “missão civilizatória” e a noção de “fronteira”.

Assim, chama a atenção Bederman para o caráter explícito desse conteúdo no discurso político ao tratar da presidência de Theodore Roosevelt, no contexto da postura imperial. Para Roosevelt, o propósito de expansionismo americano e de sua grandeza nacional sempre esteve ligado ao papel milenar que levaria à evolução humana (BEDERMAN, 1996, p. 184). Unindo esses componentes, percebemos que as noções de etnocentrismo e excepcionalidade serviram como justificativa para o empreendimento da “missão civilizatória”, jargão que justificou a expansão territorial em um primeiro momento, e a postura imperial, adiante, já que os EUA precisaram manter a expansão de seus mercados para além-mar após haverem conquistado todos os territórios até a costa oeste da América do Norte.

O ambiente em que se dava a expansão era denominado fronteira. Os homens que desempenhavam o papel civilizacional de domar a natureza, *wilderness*, eram os *frontiersmen*. Segundo Roosevelt,

A raça americana teve o dever sagrado de lutar pelo continente com os índios para a instalação de uma civilização superior. (...) Ao matar os índios, os viris *frontiersmen* estavam generosamente salvaguardando o avanço futuro de toda a civilização humana (BEDERMAN, 1996, p. 182-3).

Kennedy retomaria a noção de fronteira ao elaborar sua política de auxílio financeiro aos países latinoamericanos. A fronteira então não seria mais o lugar da natureza indomada, dos territórios a serem conquistados dos índios e sim os países subdesenvolvidos aos quais deveriam ser levados o desenvolvimento econômico, a estabilidade e a democracia política. Essa ideia ficaria expressa no termo “nova fronteira” ao qual retornaremos adiante.

Explanadas brevemente as noções que nortearam em grande medida a tomada de decisões por parte dos agentes políticos estadunidenses, partimos para a segunda sessão do presente texto, na qual abordaremos a política hemisférica no pós-Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Lars Schoultz, durante um curto período após o fim da Segunda Guerra, a administração estadunidense buscou apoiar as democracias na América Latina, visando a continuação da “política da boa vizinhança”, que havia pautado as relações continentais durante, principalmente, a longa administração de Franklin Delano Roosevelt (SCHOULTZ, 2000, p. 353). Entretanto, devido às dificuldades inerentes aos países latino-americanos, a democracia não se mostrava como um modelo prático para a obtenção dos resultados visados pelos EUA, que buscavam, principalmente, a orquestração de uma união hemisférica na defesa do ideário ocidental. Assim, logo após um breve período, de cerca de dois anos – período no qual, coincidentemente, iniciaram-se os embates da Guerra Fria – a defesa das democracias latino-americanas por parte dos EUA já não era a política a ser seguida.

A atenção da potência hemisférica no pós-guerra estava voltada para a Europa. Com a atmosfera da Guerra Fria, os *policymakers* estadunidenses, guiados, sobretudo, pelas avaliações do oficial do Departamento de Estado George Frost Kennan, viam o caos no velho continente como um caminho aberto para a chegada de regimes comunistas “exportados” por Moscou. Desse modo, Kennan veio a

elaborar um plano de reconstrução da Europa que acabaria por levar o nome do secretário de Estado do momento, George Marshall, o Plano Marshall.

Nesse sentido, os países latino-americanos, que há tempos clamavam por maior auxílio financeiro por parte do “irmão do norte” ficaram mais uma vez de fora. Inclusive o Brasil, que chegou a enviar tropas à guerra buscando colher os frutos de uma relação privilegiada com a potência, acabou tendo seus objetivos frustrados e relegado ao segundo plano logo após o fim do conflito.

Os administradores dos EUA alegavam que os problemas pelos quais passava a Europa eram de natureza diferente dos que assolavam a América Latina, assim, não caberia um similar ao Plano Marshall para a região. Eles acreditavam que a ajuda aos latinos deveria partir, principalmente, da iniciativa privada (SCHOULTZ, 2000; SMITH, 2008). Essa espécie de relegação da América Latina ao segundo plano acabou por pautar as relações hemisféricas pelos anos seguintes.

A postura dos EUA gerava muito descontentamento na população latino-americana. Prova disso foi a desastrosa viagem de Richard M. Nixon pela América Latina, como vice-presidente de Dwight D. Eisenhower, em 1958. Nixon foi hostilizado em vários países por multidões enfurecidas. Entretanto, não se tratava de um descontentamento com a pessoa de Nixon, e sim o resultado de uma política desinteressada para com os latino-americanos por parte do país que ele representava. Nixon, publicamente, atribuiu a organização dos protestos ao movimento comunista internacional. Entretanto, na esfera particular, a causa teria sido atribuída a questões etnocêntricas (QURESHI, 2009, p. 3). Nesse ponto é importante lembrar que, como vimos, a política externa estadunidense para com a América Latina esteve pautada desde o seu início por noções racistas, que compreendiam os latinos como povos inferiores, supersticiosos, que agiam por impulso e incapazes de se autogovernarem, entre outros adjetivos.

A situação de “esquecimento” da América Latina veio a mudar na virada do ano 1958 para 1959, em decorrência da Revolução Cubana e da posterior adoção da via socialista, em 1961. A presença de um governo socialista no coração das Américas gerou grave desconforto na administração estadunidense. A partir de então, a “ameaça vermelha” estava muito próxima e uma política mais contundente

precisou ser adotada em relação à América Latina. Os EUA não estavam dispostos a tolerar “outra Cuba” no hemisfério (SMITH, 2008, p. 148).

Os Estados Unidos empreenderam diversos esforços para obter o isolamento de Cuba. A administração estadunidense acreditava que a partir de Cuba a ideia de revolução poderia se espalhar para o resto do continente, o que seria catastrófico para o ocidente em termos da Guerra Fria. Cuba acabou se tornando também palco de alguns episódios negativos para a diplomacia estadunidense como a desastrosa invasão da Baía dos Porcos, em 1961 e da Crise dos Mísseis, em 1962. A partir dessa perspectiva, os EUA acabaram por repensar sua política para a América Latina. Para evitar o alastramento da revolução, a alternativa desenvolvida foi a ajuda econômica. Nascia assim o programa que ficou conhecido como Aliança para o Progresso.

Antes mesmo de se tornar presidente dos EUA, John F. Kennedy já era convicto de que a política hemisférica levada a cabo por seus antecessores na Casa Branca dava claros sinais de esgotamento. Até então a administração Eisenhower tinha como principais objetivos na América Latina

(...) assegurar por parte dos latinoamericanos o apoio aos EUA e à Organização das Nações Unidas; angariar apoio para a proteção do hemisfério contra a invasão comunista; garantir que continuassem a produzir matérias primas e que eliminassem a ameaça advinda da Internacional Comunista ou de outra subversão anti-EUA (TAFFET, 2007, p. 14).

A desastrosa viagem de Nixon em 1958 foi um sinal significativo, mas a Revolução Cubana viria a ser o evento a acender o sinal de alerta em Washington. Assim, a administração Kennedy buscou empreender uma reformulação da política estadunidense para com os países ao sul de seu território. Aproveitando o ensejo de algumas diretrizes que já vinham sendo alteradas desde o fim da administração Eisenhower, como por exemplo o aumento do auxílio financeiro e também capitalizando a ideia lançada pelo presidente brasileiro Juscelino Kubitschek em prol da criação de uma política de auxílio para a América Latina denominada “Operação Pan-Americana”, Kennedy uniu esforços com uma série de intelectuais que passaram a fazer parte da tomada de decisões por parte do governo em Washington.

Esses intelectuais eram em grande medida expoentes da “teoria da modernização”. Entre fins de 1950 e os primeiros anos da década de 1960, muitos autores vinculados a essa teoria buscaram produzir um conhecimento que fosse útil ao governo dos EUA. A pesquisa social que se dispunham a empreender, alegavam, poderia identificar as vantagens que permitiram os EUA emergirem como maior potência mundial. Além disso, poderiam explicar as deficiências que teriam feito com que as nações subdesenvolvidas não tivessem tido a mesma sorte. Por fim, se propunham a identificar as condições nas quais revoluções de cunho marxista tenderiam a emergir (LATHAM, 2000, p. 7). Assim teve início a formulação da Aliança para o Progresso, um programa de massiva ajuda econômica à América Latina que, na visão de seus idealizadores, poderia trazer o desenvolvimento econômico à região e, por consequência, a estabilidade política, tornando menos eficiente o apelo da revolução de caráter marxista.

O contexto inflamado impunha aos EUA uma abordagem delicada aos países latinoamericanos para o lançamento da Aliança para o Progresso. Era necessário dar a entender claramente o respeito às diferenças nacionais e à autonomia dos países em questão. Tratava-se de uma demanda central para que o programa obtivesse sucesso em representar, de fato, um novo modelo de relações hemisféricas. Para tanto, havia a necessidade de que se desenvolvesse um entendimento comum sobre como os países latinoamericanos deveriam agir e que tipo de suporte os EUA poderiam oferecer. Nesse intuito, a administração Kennedy organizou um encontro com os líderes do subcontinente realizado em agosto de 1961, na cidade de Punta del Este, Uruguai. A delegação de representantes diplomáticos reunidos deu origem ao documento que ficaria conhecido como Carta de Punta del Este, na qual os governos latinoamericanos se comprometiam publicamente com a reforma de suas sociedades para o desenvolvimento econômico (TAFFET, 2007, p. 30).

Todo o conteúdo simbólico e discursivo relativo ao programa foi cuidadosamente elaborado. Segundo seus idealizadores, a Aliança não era meramente um programa econômico para deter o avanço do comunismo, a intenção era que fosse também um modelo para os valores estadunidenses. Não deveria ser apenas um programa para conter a Revolução Cubana e sim um programa para

demonstrar que as ideias dos EUA sobre organização política seriam universalmente aplicáveis e naturalmente levariam ao crescimento econômico (TAFFET, 2007, p. 6).

No entanto, apesar da retórica progressista, a implementação do programa se mostrou um tanto mais complexa e dificultosa. A ideia inicial em si já supunha algo paradoxal: a intenção de um programa de ajuda econômica financiado pelos Estados Unidos, por intermédio do qual a cooperação conjunta com os líderes latinoamericanos deveria gerar um compromisso em prol da correta aplicação dos recursos tendo em vista o horizonte de desenvolvimento econômico e a consequente estabilidade política.

Essa estrutura de funcionamento, no entanto, era impossível de ser realizada em sua plenitude. A suposta renovação no modelo das relações hemisféricas demandava uma relação de maior igualdade entre os países participantes do programa. Logo, se os Estados Unidos controlassem os investimentos, não seria uma parceria e sim apenas mais um programa econômico controlado pelos EUA. Por outro lado, se o dinheiro fosse fornecido aos líderes latinoamericanos para aplicarem a seu bel-prazer, a sociedade estadunidense se posicionaria contra. Essa dificuldade intrínseca ao programa veio a somar-se com outras, dentre elas a incapacidade dos países latinoamericanos em elaborar projetos consistentes para a aplicação dos recursos, o que consistia em um dos pré-requisitos para a obtenção dos fundos. Além disso, havia problemas no lado estadunidense da Aliança, como a dificuldade em obter aquiescência do Congresso para o levantamento de verbas, bem como a burocracia que dificultava todo o processo e diluía o poder de decisão entre membros com visões distintas sobre o programa. No decorrer da implementação da Aliança para o Progresso, a retórica idealista foi sendo deixada de lado e meios mais pragmáticos de alcançar os objetivos estadunidenses foram sendo perseguidos. Esse processo se agravaria a partir da morte de John Kennedy e da ascensão de Lyndon B. Johnson à presidência dos EUA.

O que buscamos demonstrar neste texto foi a existência de certos padrões nas relações Estados Unidos-América Latina desde as independências até o período foco de nosso estudo, ou seja, a administração Kennedy/Johnson. Embora os discursos e práticas tenham sofrido metamorfose nesses mais de duzentos anos, os interesses defendidos por intermédio deles pela potência hemisférica e mundial

permaneceram os mesmos. Nesse sentido a Aliança para o Progresso emergiu como uma síntese desse processo de longa duração: ao mesmo tempo em que propunha uma renovação dos padrões de relacionamento entre os países americanos, manteve, mesmo que de uma maneira menos explícita que nos períodos anteriores, as noções de uma superioridade dos Estados Unidos em relação a seus vizinhos, bem como a necessidade de tutela política e econômica esquematizada na teoria da modernização.

Referências

BEDERMAN, Gail. **Manliness & civilization**: a cultural history of gender and race in the United States, 1880-1917. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

KARNAL, Leandro. **Estados Unidos**: a formação da nação. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2007.

LATHAM, Michael E. **Modernization as ideology**: American social science and 'nation building' in the Kennedy era. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2000.

QURESHI, Lubna Z. **Nixon, Kissinger, and Allende**: U.S. involvement in the 1973 coup in Chile. Lanham, MD: Lexington Books, 2009.

SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão**: uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Tradução: Raul Fiker. Bauru, SP: EDUSC, 2000.

SMITH, Peter H. **Talons of the eagle**: Latin America, the United States, and the world. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2008.

TAFFETT, Jeffrey F. **Foreign aid as foreign policy**: the Alliance for Progress in Latin America. New York: Routledge, 2007.