

O novo mundo policêntrico

José Calvet de Magalhães

As transformações políticas verificadas nos últimos anos na cena internacional vieram permitir uma mais apurada e correcta análise do relacionamento entre Estados e regiões do globo. A oposição sistemática dos dois blocos durante o período da guerra fria inquinou e distorceu consideravelmente muitos desses relacionamentos, ocultando nuns casos e agravando noutros os reais problemas existentes e dificultando a busca ou a aplicação das soluções que se impunham.

No mundo actual, livre da bipolaridade conflituosa e perturbadora, estamos em presença de uma situação mais policêntrica ou multipolar, onde as possibilidades de relacionamento entre Estados e regiões se multiplicam e as análises da situação internacional surgem com delineamentos mais claros e precisos tomando possível o encontro de novas vias de solução.

O caso da América Latina é um exemplo bem evidente de como a guerra fria pôde interferir de forma tão profunda e, por vezes, perversa, no relacionamento dessa região com as outras regiões do mundo. Na conjuntura multipolar de hoje, cremos que, não só a análise do posicionamento da América Latina na cena internacional se poderá efectuar com maior transparência, como igualmente o seu efectivo relacionamento com as outras regiões mundiais se poderá processar de forma mais frutuosa e acelerada.

Pela sua posição geográfica a América Latina, parte integrante do continente americano, não pôde escapar à influência irradiante e por vezes avassaladora da super potência económica e militar que faz parte desse mesmo continente ou seja, os Estados Unidos da América. Por outro lado, pelos seus laços históricos, étnicos e culturais não pode deixar de sentir a atracção da Europa, sua *alma mater*. Se tomamos em consideração essas três áreas políticas – os Estados Unidos, a América Latina e a Europa – verificamos, por um lado, que existe uma forte interdependência entre a América Latina e os Estados Unidos e, por outro lado, uma também forte interdependência entre estes e a Europa, embora tais interdependências possuam características bem diversas. Mas o mesmo não se poderá dizer do relacionamento entre a América Latina e a Europa, que se traduz numa interdependência de carácter mais ténue e quase exclusivamente de tipo cultural.

Nesta triangulação de relacionamentos de regiões com características bem específicas, o que importa é desenvolver a interdependência euro-latino-americana a fim de se conseguir obter um equilíbrio que não é apenas justificado, mas exigido, pela convergência de interesses políticos, estratégicos, culturais e económicos das três regiões mencionadas.

O relacionamento da América Latina e dos Estados Unidos

Uma breve referência a alguns factos históricos relativos ao relacionamento dessas regiões talvez permita lançar alguma luz sobre uma problemática em muitos aspectos complexa e multifacetada.

Quando os países da América Latina, antigas possessões espanholas e portuguesas, conquistaram a sua independência política, os Estados Unidos da América já existiam como Estado independente havia cerca de meio século, tendo-se afirmado, durante esse lapso de tempo, uma potência que dialogava em pé de relativa igualdade com as potências europeias.

Na sua mensagem ao Congresso americano, em 2 de Dezembro de 1823, o Presidente Monroe expôs alguns princípios que ficaram conhecidos pela *doutrina de Monroe*, mas cujo principal obreiro foi John Quincy Adams, futuro Presidente dos Estados Unidos. Esses princípios eram, em resumo, os seguintes: a não-colonização de novas regiões no continente americano; a não-intervenção das potências europeias no Novo Mundo e a não-ingerência dos Estados Unidos nos assuntos europeus.

O primeiro princípio dirigia-se particularmente contra a Rússia que, em 1821, havia declarado que o domínio russo se estenderia, ao longo do Pacífico, do Alasca até ao paralelo 51°. A mensagem de Monroe declarou expressamente que o continente americano não poderia de futuro ser objecto de colonização por qualquer potência europeia.

O segundo princípio, o mais divulgado sob o rótulo de doutrina de Monroe, considerava qualquer tentativa dos Estados membros da Santa Aliança de estender a sua influência e o seu sistema político a qualquer região do hemisfério ocidental, como uma acção perigosa para a paz e a segurança dos Estados Unidos e qualquer ingerência das potências europeias nos governos das suas colónias ou dependências que declarassem a sua independência seria considerada como uma manifestação inimistosa para com os Estados Unidos.

Da combinação destes dois princípios conclui-se que os Estados Unidos, atribuindo-se o papel de seu garante, declarava o que, em termos modernos, se chamaria uma sua *zona de influência*.

Quanto ao terceiro princípio, o da não-intervenção americana nos assuntos europeus, o que constituía uma confirmação do mesmo princípio contido no testamento político de George Washington, ele era com efeito o reverso da medalha do princípio da não-ingerência europeia nos assuntos americanos. À política norte-americana baseada neste princípio chamou-se depois *isolacionismo*, um termo bastante equívoco quando aplicado à política externa norte-americana em geral.

Na verdade, o isolacionismo reafirmado por Monroe era um isolacionismo selectivo pois applicava-se somente à Europa. No que se referia ao continente americano a política dos Estados Unidos estava longe de ser isolacionista, sendo pelo contrário fortemente intervencionista como a evolução da doutrina de Monroe através dos tempos claramente revelou.

A reacção das potências europeias à mensagem de Monroe foi naturalmente negativa. O Czar declarou que as afirmações do Presidente norte-americano mereciam o mais completo desprezo, e Metternich, o grande mentor da Santa Aliança, disse que elas eram «indecentes».

A doutrina de Monroe constituiu no entanto o fundamento da política externa norte-americana particularmente no que se refere ao continente americano, assumindo as mais diversas formas. Em 1845, por exemplo, o Presidente Polk invocou essa doutrina na disputa dos Estados Unidos com a Grã-Bretanha a respeito do rio Oregon, ameaçando aquela potência europeia com o recurso às armas. Quando essa mesma potência instituiu o domínio do Canadá, em 1867, o Congresso norte-americano passou uma resolução proclamando que o novo domínio constituía uma violação da doutrina de Monroe. E, ainda, em 1870 o Presidente Grant invocou igualmente a doutrina de Monroe a propósito da ocupação de São Domingo.

No período que decorre de 1865 a 1898 os Estados Unidos mostraram-se, de facto, mais activos na América Latina do que em qualquer outra parte do globo. Opuseram-se à penetração económica da Grã-Bretanha e da França naquela área e invocaram, repetidas vezes a doutrina de Monroe, intervindo nas disputas inter-americanas e nas revoluções internas, como nos casos do Haiti, do Brasil, da Nicarágua e de Cuba. Tentaram igualmente agrupar os países da região sob a bandeira do pan-Americanismo.

A França, aproveitando a guerra civil norte-americana, interveio militarmente no México em 1861, colocando no improvisado trono mexicano o arquiduque Maximiliano da Áustria. O governo de Washington, a braços com a luta interna, limitou-se a protestar contra o que considerou uma flagrante violação da doutrina de Monroe e a enviar armas para as forças rebeldes de Juarez. Terminada a guerra civil o governo da União enviou 52.000 homens para a fronteira do México, sob o comando do general Sheridan, e, em 1866, perguntou a Napoleão III quando as tropas francesas seriam retiradas. O Imperador, a braços com outros problemas, ordenou a retirada das forças francesas, abandonando Maximiliano que foi fuzilado. A doutrina de Monroe, aos olhos dos norte-americanos, foi assim restaurada.

Quando se começou a pensar na construção de um canal no Panamá, os Estados Unidos rejeitaram a interferência de quaisquer potências europeias na sua construção e controle, particularmente a Grã-Bretanha que, por tratado, adquirira o direito de participar no empreendimento. Em 1880 o Presidente Hayes declarou publicamente: «Um canal sob o controle americano ou não há canal». Em 1890, por acordo com a Grã-Bretanha, este objectivo norte-americano foi conseguido.

Seria fastidioso enumerar o grande número de intervenções que os Estados Unidos levaram a cabo na América Latina durante grande parte do século XIX e até ao presente. A hegemonia norte-americana na área ficou plenamente consagrada com a intervenção no Chile em 1891, na Venezuela em 1895 e em Cuba em 1898.

Em 6 de Dezembro de 1904 o Presidente Theodore Roosevelt, na sua mensagem ao Congresso, reeditou a doutrina de Monroe com uma declaração que ficou conhecida pelo

corolário de Roosevelt e que dizia: «Violações crónicas ou uma impotência originando uma relaxação dos laços da sociedade civilizada, poderá na América, como noutra qualquer parte, exigir, em última instância, a intervenção de alguma nação civilizada, e no hemisfério ocidental a adesão dos Estados Unidos à doutrina de Monroe, poderá forçar os Estados Unidos, ainda que relutantemente e em casos flagrantes de violação ou de impotência, a exercer o policiamento internacional¹.».

Em 1889, por iniciativa do Secretário de Estado Blaine, foi criado o *Bureau* Internacional das Repúblicas Americanas. Em 1910 esta organização passou a chamar-se *Pan American Union*, tendo como presidente permanente o Secretário de Estado norte-americano. O pan-americanismo preocupou-se inicialmente com a promoção do comércio no hemisfério, simbolizando uma suposta união inter-americana. O movimento pan-americano, sob a égide norte-americana, nunca originou grande entusiasmo entre os países latino-americanos. Um diplomata argentino afirmava mesmo que o pan-americanismo só existia em Washington.

Várias conferências pan-americanas tiveram lugar, sempre sob a égide dos Estados Unidos, mas nem sempre os trabalhos decorreram ao gosto dos norte-americanos. Na conferência de Havana de 1928 o representante de El Salvador propôs uma resolução declarando que «nenhum Estado tem o direito de intervir nos negócios internos de outro». Por influência dos Estados Unidos a consideração desta proposta foi adiada para a conferência seguinte, que teve lugar em Montevideu em 1933, onde foi aprovada. O Secretário de Estado Cordell Hull declarou, no entanto, que os Estados Unidos se reservavam o direito de intervir de acordo com a lei internacional. Na conferência de Lima de 1938, utilizando a ameaça nazi, Cordell Hull tentou organizar uma quase-aliança dos países americanos, mas viu a sua tentativa frustrada pela oposição da Argentina, Uruguai e Chile com o argumento de que não desejavam quebrar os seus laços com a Europa e tomarem-se mais dependentes dos Estados Unidos. Esta conferência produziu no entanto a *declaração de Lima* reafirmando a absoluta soberania dos países americanos e indicando a determinação desses Estados de se defenderem contra quaisquer intervenções estrangeiras ou actividades que os poderiam ameaçar. A Segunda Guerra Mundial originou uma maior cooperação inter-americana. O princípio de uma acção colectiva para mútua defesa, com carácter mandatário até à constituição da ONU, foi inscrito no Acto de Chapultepec de 1945. Em Petrópolis, em 1947, e já sob o signo da guerra-fria foi assinado o *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance* dando efectividade ao princípio de mútua defesa contra ataques externos, em consonância com a Carta das Nações Unidas. Na Conferência Inter-Americana de Bogotá de 1948 foi finalmente criada a Organização dos Estados Americanos, ponto culminante do movimento pan-americano.

Sem entrarmos na apreciação dos resultados efectivos do movimento pan-americano, convém assinalar o fracasso do programa *Aliança para o Progresso* lançado pelo Presidente Kennedy em 1961 e o permanente sentimento de descrença e criticismo do movimento pan-americano por parte dos países latino-americanos.

Em Junho de 1990 o Presidente Bush lançou o programa chamado *The Enterprise for the Americas Initiative* com três objectivos fundamentais: solucionar o problema da dívida externa, promover o investimento e fortalecer as relações comerciais. O programa, ainda numa fase incipiente, tem suscitado algum interesse dos países latino-americanos, mitigado por uma certa dose de cepticismo, em virtude dos objectivos anunciados e da nova conjuntura internacional mais favorável à sua execução.

A breve referência aos factos históricos referidos teve como propósito evidenciar a política norte-americana no sentido de preservar uma esfera de influência no continente americano, por um lado, e a resistência dos países latino-americanos, por outro lado, em se transformarem em simples satélites dos Estados Unidos. O facto dos Estados Unidos constituírem a principal potência económica e militar do globo, torna inescapável a sua natural hegemonia no continente americano, mas a forte interdependência existente entre a América Latina, de um lado, e os Estados Unidos, de outro, não tem necessariamente de constituir uma situação de *império* ou de *esfera de influência* no exacto sentido destas expressões. O passado histórico e a personalidade cultural dos países latino-americanos constituem uma importante base para limitar o excessivo peso da posição e da política norte-americana nas questões latino-americanas.

O relacionamento dos Estados Unidos e da Europa

No que se refere ao relacionamento dos Estados Unidos com a Europa já foi mencionada a sua política inicial de isolacionismo selectivo baseado no princípio definido por George Washington no seu testamento político ou *Farewell Address*, nos seguintes termos: «Nas guerras das potências europeias em questões que lhe dizem respeito não devemos nunca tomar qualquer parte, nem está de acordo com a nossa política fazê-lo».

Durante praticamente todo o século XIX este isolacionismo em relação à Europa por parte dos Estados Unidos foi manifesto. Várias razões históricas poderão ser apontadas para explicar a persistência dessa atitude, contrastando com o intervencionismo norte-americano na América Latina e até na área do Pacífico, após a expansão dos Estados Unidos até às margens daquele oceano.

Terminada a Guerra Civil e consolidada a União, com o rápido desenvolvimento industrial norte-americano que se seguiu, a projecção dos Estados Unidos na Europa parecia uma coisa natural. Mas de facto isso não aconteceu o que não obstou a que, surpreendentemente, um grande estadista português, João Andrade Corvo, escrevendo em 1870, meio século antes da intervenção norte-americana na primeira Guerra Mundial, tenha vaticinado a inevitável intervenção dos Estados Unidos nas questões europeias. Escreveu Andrade Corvo: «Os Estados Unidos são chamados pelas circunstâncias a representar um grande papel na política do mundo; principalmente se os sucessos da Europa, como infelizmente tudo parece indicar, levarem esta a um período de lutas desastrosas de nação a nação, de violências contra o direito e a independência das pequenas nações, a um período de opressão e despotismo».

A aproximação entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha após a resolução do conflito que os separara acerca da questão da Venezuela, pondo termo a um século de sucessivas querelas entre as duas nações, assim como o desfecho da guerra com a Espanha acerca de Cuba, abriram o caminho para uma nova postura norte-americana em relação à Europa que iria culminar nas intervenções dos Estados Unidos nas duas guerras mundiais. Em 1898, após o conflito de Cuba, o *Washington Post* proclamava em editorial que «a política de isolamento está morta».

Terminada a Segunda Guerra Mundial com a derrota alemã e japonesa e o início da *guerra fria*, os Estados Unidos lançaram o plano Marshall promovendo a reconstrução económica da Europa ocidental e acabaram por participar numa aliança militar de carácter permanente com alguns países dessa região, um caso inédito na política externa norte-americana que só se tomou possível em virtude da perigosa ameaça soviética sobre a Europa.

A rápida alusão a estes factos é feita apenas para lembrar a presente interdependência política, estratégica, económica e cultural existente entre os Estados Unidos e a Europa.

O relacionamento da América Latina e da Europa

Se uma profunda interdependência em todos os planos existe entre a América Latina e os Estados Unidos e entre estes e a Europa, o mesmo não se poderá dizer entre a América Latina e a Europa apesar da enorme convergência existente entre ambas as áreas no domínio dos valores.

Sobre este aspecto transcrevemos as palavras eloquentes que o Professor Celso Lafer dedicou ao assunto: «No caso da América Latina e da Europa ocidental, as afinidades no campo dos valores são, sem dúvida, maiores do que as discrepâncias, pois a América Latina, como região, é, não apenas o resultado, com os descobrimentos, da expansão do universo económico europeu, como também, e em grande medida, fruto da expansão do universo sócio-demográfico e cultural da Europa. Se esta característica de identidade não converte a região em parte integrante do primeiro mundo, uma vez que a América Latina, pelas suas condições económicas e sociais, permanece subdesenvolvida, isto não quer dizer que não haja a comunidade de valores que tem a sua matriz na civilização ocidental. Daí um modelo ideal comum de sociedade, que hoje significa privilegiar, na convivência colectiva, a democracia, os direitos humanos, o pluralismo, a liberdade de iniciativa, a busca de uma maior igualdade de oportunidades e, em matéria de política externa, um internacionalismo de vocação pacífica, guiado pelos princípios da coexistência e cooperação com os demais membros da comunidade internacional».

A esta convergência de valores deveria corresponder um maior relacionamento de carácter económico entre a América Latina e a Comunidade Europeia que, na realidade, é modesto, além de formas de cooperação pelo menos tão avançadas como aquelas que a Comunidade mantém com outras áreas geográficas. O facto de Espanha e Portugal possuírem particulares laços de intimidade com os países da América Latina não justifica de forma alguma que o

estreitamento das relações económicas entre esses países e a Comunidade seja considerado um assunto de principal ou exclusivo interesse ibérico. A Grã-Bretanha, a França e a Holanda possuem igualmente importantes laços históricos com a América Latina e a Alemanha e a Itália mantém consideráveis núcleos de emigrantes nessa região. O desenvolvimento das relações económicas e a cooperação entre a América Latina e a Comunidade devem ser vistas numa perspectiva mais alargada, como de interesse para a Comunidade no seu conjunto. Por outro lado, esta deverá libertar-se de quaisquer reticências que possa ter relativamente a uma maior aproximação com a América Latina, praticando aquilo que o Embaixador Cavalcanti chamou de doutrina de Monroe às avessas, que consideraria essa região como *chasse gardée* ou zona de indiscutível influência norte-americana. A Comunidade Europeia não só vê com bons olhos, como até incita os Estados Unidos e o Japão a participarem no esforço financeiro para a reconstrução económica dos países da Europa central e oriental após a derrocada dos regimes comunistas. Os Estados Unidos não poderão, de forma alguma, molestar-se ou ficar inquietos com o progresso das relações económicas da Comunidade com os países latino-americanos na conjuntura política em que nos encontramos. Qualquer contribuição para a melhoria das condições económicas e sociais nessa região e, particularmente uma actuação europeia nas linhas gerais da *Enterprise for the Americas Initiative*, só trariam vantagens para os Estados Unidos no seu relacionamento com a América Latina, fortalecendo o relacionamento triangular das três áreas referidas que assim adquiriam um maior equilíbrio e transparência.

A América Latina e a Comunidade Europeia

O diálogo encetado entre os países latino-americanos e a Comunidade Europeia a fim de procurar desenvolver uma maior cooperação nos domínios económico, científico e tecnológico não têm produzido os resultados que aqueles países esperavam. Esse diálogo foi institucionalizado, a partir de 1984, com os países da América central no chamado diálogo de S. José e, a partir de 1988, com o chamado *grupo do Rio*.

No que se refere, em especial, a este último diálogo o Embaixador Cavalcanti caracterizou-o já como sendo um diálogo de surdos. Nós diríamos que tem sido igualmente uma troca de libelos acusatórios em que uma das partes atribui à outra a responsabilidade do pouco progresso ou mesmo do retrocesso das relações económicas entre ambas.

Não cremos que um tal método de discussão possa levar à criação de um ambiente propício de negociações, necessário para encontrar soluções que resolvam os problemas em aberto. Da parte dos países latino-americanos seria mais avisado expor, de forma objectiva, os reais problemas que afligem a América Latina e apresentar à Comunidade uma série de pedidos julgados necessários para resolver esses problemas. Da parte da Comissão da Comunidade dever-se-ia, por outro lado, estudar cuidadosamente esses problemas e procurar satisfazer de imediato os pedidos que fosse possível atender, calendarizar a satisfação dos pedidos que só pudessem ser satisfeitos a prazo e, quanto aos pedidos restantes, deixar a porta aberta para consideração futura. Ainda que principiando por concessões modestas, o método de

progressivas concessões, poderá levar, eventualmente, a resultados satisfatórios ou mesmo importantes.

Apesar da insatisfação tantas vezes manifestada pelos países latino-americanos, em todo o caso alguns resultados têm sido obtidos no diálogo encetado com a Comunidade, sobretudo após a eliminação de alguns obstáculos de carácter político e económico que caracterizavam a situação na América Latina há anos atrás. A melhoria desta situação tomou-se patente com a generalização na área dos regimes democráticos, embora acidentes de percurso tenham surgido como no recente caso do Peru; e, ainda, com a tendência para a liberalização do comércio e as medidas para controlar a inflacção. O acordo recentemente rubricado entre o Brasil e a Comissão é uma prova do progresso das medidas de cooperação em curso.

A natureza e a amplitude das acções comuns a empreender no futuro, nomeadamente aquelas que mais possam interessar aos países latino-americanos, dependerão muito dos meios postos à disposição da Comissão para os iniciar e levar a bom termo. Isso dependerá fundamentalmente das decisões que vierem a ser tomadas pela Comunidade em relação a importantes *dossiers* que actualmente aguardam decisão.

Dois desses *dossiers*, que interessam particularmente à América Latina, são a reforma da Política Agrícola Comum e a posição a assumir pela Comunidade nas negociações em curso do chamado *Uruguay Round* do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. São duas matérias de importância fundamental que se acham estreitamente ligadas entre si e que exigem uma composição prévia com os Estados Unidos.

O terceiro *dossier*, também ligado aos dois anteriores, é o relativo aos meios financeiros postos à disposição da Comissão para o próximo quinquénio, chamado *Pacote Delors II*.

Sem uma resolução favorável destes importantes *dossiers* não é fácil prever quais serão as probabilidades das futuras acções comuns da Comunidade em relação à América Latina poderem satisfazer plenamente, ou em grande parte, os anseios dos países desta região no que se refere ao desenvolvimento da sua cooperação económica com a Comunidade.