

WOODROW WILSON E A IDÉIA DE ORDEM HEMISFÉRICA*

Reginaldo Mattar Nasser

Introdução

Por três vezes no século XX, os Estados Unidos (EUA) estiveram diante de certos rearranjos de poder que estimularam seus presidentes e *policymakers* a pensar sobre a viabilidade de se implementar uma Nova Ordem Mundial. Após a Primeira Guerra Mundial, assistimos a Wilson arquitetar a Liga de Nações, mas, diriam alguns, esta organização se afundou em ressentimentos da guerra, nos ímpetos expansionistas europeus e em mecanismos institucionais inadequados. Depois veio Franklin Roosevelt e a idéia da Organização das Nações Unidas (ONU), mas as esperanças desapareceram devido à emergência do mundo bipolar. O término da Guerra Fria, por fim, levantou novamente a pergunta sobre as condições, a partir de então mais favoráveis que em 1945, para se implementar efetivamente uma Nova Ordem à imagem dos valores americanos de vocação universal. Otimistas com o colapso da União Soviética, os proponentes da doutrina de segurança coletiva entendiam que a ONU sairia da paralisia em que se encontrava diante dos constantes vetos no Conselho de Segurança, como parecia sugerir a sucessão de movimentos diplomáticos do órgão que antecederam a Guerra do Golfo em 1991 (Lagon, 1995).

Desde o final da Guerra Fria, com o anúncio de uma Nova Ordem Mundial pelo presidente George H. Bush, temos presenciado um interesse renovado pelas idéias de Wilson, à procura de seu verdadeiro significado nas relações internacionais. De acordo com o presidente, o colapso do socialismo permitiu que os países de todo o mundo compreendessem que

* Este artigo foi extensivamente baseado em minha tese de doutorado, intitulada “O Lugar do Hemisfério na Ordem Mundial: Percepções Norte-Americanas” e defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-SP, em 2005.

o resultado dessa crise poderia conformar o futuro das novas gerações: “as nações civilizadas do mundo devem defender interesses vitais e comuns, apoiar o império da lei e fazer frente à agressão”. Desses tempos agitados, continuou Bush, deve surgir uma “nova ordem mundial; uma nova era, mais livre das ameaças do terror, mais forte na busca da justiça e mais segura na realização da paz. Uma era em que as nações do mundo possam prosperar e viver em harmonia” (Estados Unidos, Department of State Dispatch, Bureau of Public Affairs, 1991).

Embora as Ordens Internacionais que se sucederam ao longo da história tenham demonstrado, potencialmente, um alcance global, estiveram, o mais das vezes, conformadas às rivalidades e interesses das grandes potências, que minam a universalidade e a regularidade normativa da ordem ao estabelecer relacionamentos diferenciados com cada região ou categoria de estado e sociedade. A literatura sobre a história diplomática e sobre a teoria das relações internacionais dá destaque para as possíveis rupturas na ordem internacional, focando sua atenção nas relações entre as grandes potências e na extensão dessas com a periferia do sistema. Sem dúvida nenhuma, a constituição de um sistema verdadeiramente global acaba por submeter ou influenciar as demais regiões do mundo, mas é preciso chamar a atenção também para as particularidades de outras “ordens”, que se constroem na periferia do sistema. Assim, quando os presidentes dos EUA anunciam triunfalmente um novo momento para lidar com os conflitos internacionais, propondo a construção de uma Nova Ordem, devemos compreender que se faz referência não a uma única ordem, mas a uma variedade de ordens regionais (Lake e Morgan, 1997: 3).

Pesquisas históricas recentes têm alterado a visão tradicional sobre a política externa americana durante o período que compreende os anos 1898-1945. Essa historiografia demonstra que os políticos americanos daquela era, com destaque para Wilson, não podem ser classificados apenas como isolacionistas pragmáticos ou internacionalistas ingênuos, mas sim como verdadeiros estrategistas que procuravam realizar aquilo que entendiam ser os reais interesses da nação (Esposito, 1996; Ninkovich, 1994; Knock, 1992).

Wilson iniciou as intervenções militares no México em 1913 e demonstrou, na Revolução Russa, em 1919, que não era tão ingênuo sobre

a natureza da política de poder nas relações internacionais, propondo um sistema para controlar as disputas e as questões da guerra e da paz nas quais um grupo de nações seria o fiduciário das resoluções pacíficas de controvérsias. É importante observar que essa política não negou o uso da força para resolver disputas, mas afirmou que elas já não seriam decididas por arranjos entre os estados poderosos. Isso significava que, quanto mais países democráticos houvesse, maior seria a possibilidade de executar a política de segurança coletiva e, conseqüentemente, maior o papel da América em políticas mundiais, sem a necessidade de recorrer aos compromissos militares. Um mundo seguro para a democracia seria também um mundo seguro para os EUA (Perlmutter, 1997: 30-33).

Mas, enquanto a maioria desses autores demonstrou como os políticos perceberam os interesses globais da América, poucos entre eles deram destaque à concepção que esboçavam sobre a ordem na periferia do sistema. Uma coisa é mostrar os interesses e valores que orientavam o país em sua expansão econômica e política; outra é determinar como a estrutura do sistema internacional pode ser arquitetada na periferia de forma a potencializar essa mesma expansão dentro dos princípios que legitimam uma Ordem Mundial liberal (Zasloff, 1993).

Após a Primeira Guerra Mundial, a doutrina Wilson, como ficou conhecida posteriormente, pode ser entendida como a primeira grande tentativa dos EUA para fundar uma nova ordem internacional contraposta à tradição européia, ordem esta que, de uma forma geral, continha as novas idéias esboçadas em Versalhes. Ela se sustentava basicamente em torno de três grandes pilares: democracia, autodeterminação dos povos e segurança coletiva (Kissinger, 2001: 38).

Desde o início de seu governo, em 1913, Wilson já anunciava uma nova era nas relações exteriores na América Latina, denunciando a “diplomacia do dólar” e as repetidas intervenções militares praticadas por seus antecessores. No entanto, no final das contas, seu governo fez mais intervenções armadas na América Latina do que todos os presidentes anteriores, introduzindo, inclusive, uma nova forma de ingerência. Ao longo das primeiras duas décadas do século XX, do corolário Roosevelt até a política de reconhecimento diplomático de Woodrow Wilson, que queria “ensinar” ao México e aos países do Caribe como eleger os “homens bons”,

o Hemisfério Ocidental aparecia como um “laboratório” para o exercício de hegemonia americana na consecução de seus ideais liberais.

Ficou cada vez mais claro que os EUA adotavam uma dupla atitude em relação ao princípio da soberania: uma em relação aos europeus e potências em ascensão, como o Japão, e outra para os estados latino-americanos. Nesse sentido, poderíamos afirmar que a doutrina Monroe poderia ser traduzida pelas seguintes assertivas: no Hemisfério Ocidental, “O que é meu é meu”; e, nas demais regiões do mundo, onde se encontravam os interesses europeus, “O que é seu é nosso” (Hanson, 1993: 59).

Para Wilson, não havia nenhuma inconsistência entre os seus princípios liberais e a sua prática diplomática, pois o que, em última instância, legitimava sua ação era a responsabilidade da grande potência “civilizada”. Os EUA haviam adquirido uma preponderância tão grande no Hemisfério Ocidental que, no seu entendimento, passou a ter não só o direito, mas o dever de intervir em Estados no desempenho de seu papel de agente civilizador.

De acordo com observações de Keene, a administração Wilson adotou uma visão mundial hierárquica em relação às várias regiões do mundo em função de critérios civilizacionais:

A Europa é mais importante que a América Latina, que é mais importante que a Ásia Oriental, que é mais importante que a África; os anglo-saxões são superiores a outras raças brancas, que são superiores aos amarelos, que são superiores aos pardos, que são superiores aos negros (2002: 126).

A idéia de civilização no pensamento dos americanos, ainda que de forma imprecisa, tornou-se um dos diferenciais para qualificar as nações dentro de um sistema hierárquico de poder, relativizando a aplicação dos princípios de igualdade entre as nações.

Diante da aparente contradição, no pensamento wilsoniano, entre princípios liberais advogados na Europa e suas práticas imperiais na América Latina, a qual até hoje intriga os pesquisadores, pretendemos mostrar que a idéia de missão civilizadora pode ser uma das principais pistas para nos ajudar a compreender melhor como foi construída a sua concepção de ordem hemisférica.

Em 1919, Wilson, descrevendo o que levaria os EUA a se tornarem uma grande potência, apta a fazer valer os instrumentos da paz mundial independentemente do afiançamento da Liga de Nações, alertava os congressistas: “Nós devemos estar fisicamente prontos para qualquer coisa que vier. Nós temos que ter um grande exército de prontidão.” Sem dúvida, posição muito semelhante às considerações do “realista” Theodore Roosevelt (Lind, 2002).

Isso nos coloca diante de um grande problema: se podemos dizer que há uma tradição americana de política externa que foi construída ao longo do primeiro quarto do século XX e não pode ser classificada nos marcos teóricos nem da *realpolitik* nem da utopia liberal, como então deve ser compreendida?

I. Os antecedentes: a soberania nacional condicionada

Para a grande maioria da elite americana, a instabilidade reinante em Cuba, em 1896, estava prejudicando seriamente seus interesses e, ao mesmo tempo, despertando suas preocupações “humanitárias”. Eram sucessivas as reclamações de comerciantes e cidadãos americanos do quadro de violência crescente que assolava Havana. O presidente Cleveland, em mensagem ao Congresso, explicava que os EUA não poderiam ser indiferentes ao que estava acontecendo, afinal de contas, dizia ele, “a soberania da Espanha está extinta” haja vista a sua incapacidade de manter a ordem e o império da lei (Shoutz, 1999: 154).

O debate parlamentar em relação ao domínio sobre Cuba versou acerca da questão da habilitação constitucional dos EUA para adquirir territórios estrangeiros sem o propósito expresso de incorporá-los completamente à União; e, mesmo que, eventualmente, tivessem tal prerrogativa, havia ainda o questionamento do direito moral sobre tal iniciativa. Alguns senadores, como Cabot Lodge, argumentavam favoravelmente à anexação observando que, no mundo interdependente de poderes hostis, os EUA teriam que aceitar a aquisição de novos territórios, integrando-os, porém, ao estilo de uma autêntica “democracia imperial”. O senador procurava convencer seus colegas argumentando que, se todos concordavam que a Declaração de Independência era o anúncio da existência de um governo revolucionário

nas terras americanas, sobre quem se baseava o consentimento? Estavam inclusos negros e índios? (Garrity, 2002: 86).

Com a mesma fundamentação, Roosevelt respondia às críticas dos antiimperialistas americanos dizendo que eles estavam abandonando os ideais dos Pais Fundadores que, ao lidar com os índios, já haviam estabelecido os precedentes em torno dos quais o governo americano deveria fundamentar suas relações com os filipinos. Pois, se os “brancos” deveriam, por princípios morais, abandonar as Filipinas, no seu entendimento, os americanos “também – pelos mesmos princípios – deveriam abandonar o Arizona aos apaches”. A expansão ultramarina dos EUA se configurava, na sua percepção, como uma continuidade da expansão continental (Lafeber, 1994: 54).

Depois de muita discussão em torno de uma possível anexação, o congresso aprovou a emenda Teller, resultado de um compromisso entre as facções imperialistas e antiimperialistas no congresso. O texto afirmava, categoricamente, que os EUA abririam “mão de qualquer disposição ou intenção de exercer soberania, jurisdição ou controle sobre a ilha, exceto para ‘pacificação’, e afirmava sua determinação de que, quando tudo isto estivesse cumprido, deixaria o governo e o controle da ilha para seu povo” (Shoutz, 1999: 163).

Estabelecendo uma espécie de compromisso entre a recusa em se adotar o imperialismo europeu, de um lado, e uma interpretação mais ampla da doutrina Monroe, de outro, Theodore Roosevelt formulou o princípio das responsabilidades especiais dos EUA na condução dos assuntos referentes ao Caribe e à América Central:

o hábito das práticas desonestas pode, em última análise, justificar na América, como em qualquer outro lugar, a intervenção de uma nação civilizada e, no Hemisfério Ocidental, a explicação da doutrina Monroe pode obrigar os Estados Unidos a exercer, a contragosto e nos casos de flagrante desonestidade, os poderes de polícia internacional (*apud* Burton, 1997: 103).

Em 1901, com a aprovação da Emenda Platt, os EUA adquiriam a prerrogativa constitucional para intervir por motivo de necessidade estratégica, podendo governar os povos dos territórios adquiridos sem o consentimento formal deles. A intervenção, ressaltavam os governantes

americanos, deveria acontecer apenas após a constatação de que esses povos não possuíssem as condições necessárias para seu autogoverno e, conseqüentemente, teria como exclusiva finalidade a “melhoria moral e física dos povos”. Porém, uma vez entendido que fossem capazes de exercer um governo autônomo, deveriam tornar-se plenamente independentes, desde que não escolhessem um caminho que pudesse ameaçar a segurança americana e das demais “nações civilizadas” (Schoultz, 1999: 172).

Os EUA demonstravam-se distintos e superiores a todas as outras nações com ambições globais, pois tinham a missão de difundir suas utopias além de suas próprias fronteiras, o que lhe conferia uma condição de absoluta excepcionalidade. Se o modo de vida americano estava demonstrando suas benéficas realizações dentro de suas fronteiras, por que não transferi-lo para o resto do mundo? Nisso, insistia Roosevelt, os EUA não se confundiam com o imperialismo do tipo mais tradicional. Afinal de contas, embora Washington tivesse usado a força nas suas fronteiras (cerca de 101 ocasiões entre 1801 e 1904), sua missão, ainda segundo Roosevelt, não era conquistar outros povos, mas liberá-los do despotismo, da mesma forma como os EUA se libertaram do domínio britânico.

Theodore Roosevelt estava consciente da importância que os EUA assumiam fora do Hemisfério e sua meta principal era alcançar um equilíbrio de forças favorável com os europeus na Ásia através de uma diplomacia que reconhecia limites e possibilidades para projetar o poder americano. Em carta escrita ao senador Cabot Lodge, Roosevelt manifestava contentamento com a vitória do exército de Japão sobre a Rússia, em 1904, mas mostrava-se bastante apreensivo no que se referia ao equilíbrio de poder na região:

Enquanto o triunfo sobre a Rússia pode trazer bons ventos para a civilização, a sua destruição como um poder asiático oriental também me torna descontente. É melhor que ela seja colocada cara a cara com o Japão de forma que cada um possa moderar a ação do outro (*apud* Bartlet, 1994: 49).

Sua escolha viria a demonstrar que, entre os critérios baseados nos aspectos “civilizacionais” e aqueles em termos de interesses e poder, ficaria com estes últimos. Mas as explicações que deu para a intervenção militar americana apoiando a revolução no Panamá se pautavam pela avaliação

de que a Colômbia era governada por um ditador e que as pessoas da região do futuro Canal eram dirigidas por um governo que não tinha o consentimento de seus cidadãos. O mesmo argumento reaparecia em Santo Domingo, em 1904, quando foi anunciado oficialmente o Corolário Roosevelt, que conferiu aos EUA o direito, e principalmente o dever, de intervir nos assuntos domésticos das nações no Hemisfério não apenas quando houvesse a possibilidade de algum tipo de ação européia, mas também quando houvesse perigo iminente de revolução ou qualquer forma de desordem (Grabber, 1959).

Após a guerra com as Filipinas, o Secretário de Estado do governo Roosevelt, John Hay, em suas notas sobre a Política de Portas Abertas na Ásia, dizia que, além das questões comerciais envolvidas com a China, os EUA estavam comprometidos com a manutenção da integridade territorial e a independência política “daquele vasto país amorfo”, mas dentro de um cenário geopolítico em que pesavam as posições dos europeus e do Japão. Assim, enquanto na Ásia os EUA incentivavam a manutenção do equilíbrio regional, apesar de reconhecer a existência de estados em desordem, no Caribe e América Central, prevalecia o corolário Roosevelt e sua orientação no sentido de intervir e reconstruir a ordem interna dos países frágeis ou conturbados. As decisões de Roosevelt em intervir nos assuntos internos de outras nações não estavam baseadas apenas na mentalidade do *Big Stick*, mas numa avaliação altamente positiva e otimista da busca da ordem (Edward, 1998: 50).

Muito embora reconhecesse que o Governo americano havia proporcionado grandes benefícios aos filipinos, após a guerra de ocupação, permitindo uma experiência fundamental para o novo papel internacional de seu país, Roosevelt achava difícil continuar obtendo apoio da opinião pública americana que justificasse uma adequada defesa das ilhas, que traziam muitos problemas e nenhuma recompensa material. Chegou mesmo a admitir uma relativa independência de Manilla talvez com algum tipo de garantia internacional para a preservação da ordem. Algo como a advertência contida na emenda Platt: “se eles não mantivessem a ordem, nós teríamos que interferir novamente” (Lafeber, 1994: 239). A superioridade moral da América e sua histórica luta pela liberdade capacitavam-na

a cumprir uma missão em regiões “não civilizadas” ou em processo de civilização, em contraste com as dinastias européias corruptas. Contudo, apesar de não descartar completamente os compromissos internacionais e vislumbrar que algum dia, de forma gradual, com alguns ajustes necessários, os EUA voltassem a atuar de forma mais agressiva, Roosevelt foi percebendo também que a América ainda não estava preparada para exercer um poder global naquele momento. Nesse aspecto – em relação aos meios – pode-se dizer, sim, que foi um típico realista.

Podemos dizer, então, que o governo Roosevelt redirecionou sua ação internacional colimando três grandes objetivos: (1) ao invés de ocupação ou colonização, a garantia da ordem nos assuntos domésticos das outras nações; (2) o reconhecimento da eventual independência das nações pouco desenvolvidas ou em desenvolvimento à medida que elas se conformassem ao modelo americano de governo e democracia; e (3) o patrocínio de um mundo no qual disputas internacionais seriam resolvidas por meio da arbitragem realizada pelas nações mais civilizadas. A avaliação do sistema internacional feita por Theodore Roosevelt era de que a “interdependência crescente e a complexidade das relações políticas e econômicas internacionais” exigia, de certa forma, que as “nações civilizadas” assumissem o policiamento do mundo” (Blum, 1980: 52). Acreditava que os EUA, tendo adquirido grande poder, também havia adquirido uma grande responsabilidade internacional para ajudar a avançar a “causa da civilização”. Isto significou, em primeiro lugar, a criação de uma ordem liberal no Hemisfério Ocidental, da mesma maneira que os outros grandes poderes civilizados tiveram a responsabilidade de construir a ordem em suas respectivas esferas de influência. Por causa do poder americano, Roosevelt acreditava que os EUA não tinham muitas opções, senão “assumir uma atitude de proteção com respeito a todos os pequenos estados”. E, tratando-se de uma nação democrática, proteção significava ajudar esses povos a adquirir a “capacidade de um governo autônomo” e a firme determinação de manter a ordem evitando “a discórdia e o tumulto das revoluções ininterruptas”. Por meio dessa doutrina de soberania condicional, os EUA chamaram para si a responsabilidade e o direito de avaliar se as nações estariam cumprindo seus devidos deveres enquanto

entidades soberanas, caso contrário os EUA poderiam intervir para forçar uma mudança de regime (*apud* Kagan, 1999).

2. Wilson e o legado de Roosevelt

Após sua posse, em 1913, Wilson enviou comunicado às autoridades diplomáticas americanas na América Latina afirmando que um dos principais objetivos de sua administração era “cultivar a amizade e merecer a confiança” das repúblicas da América Central e do Sul e promover, de todas as maneiras “corretas e honradas, os interesses comuns aos povos dos dois continentes”. Contudo, advertia que a “cooperação só seria possível quando apoiada em todas as circunstâncias pelos métodos legítimos de um governo justo, baseado na lei, e não na força arbitrária ou irregular [...] não podemos nutrir simpatia por aqueles que procuram apoderar-se do poder governamental para promover seus próprios interesses pessoais ou sua ambição”. Os EUA deveriam ser mais do que simples amigos dos governos constitucionais na América Latina; na verdade, deveriam ser “seus defensores”. Tal comunicado ocorria no contexto da intervenção em Vera Cruz na tentativa de depor o general Huerta (*apud* Moore, 1918: 214).

Até aquele momento, a prática política do reconhecimento diplomático se pautava pelo princípio estabelecido por Jefferson: os EUA reconheceriam qualquer governo como legítimo desde que constituído pela vontade da nação, cujo direito ao autogoverno se afirmava por qualquer forma de instituição governamental, pela possibilidade de mudança institucional legítima e pela definição de quaisquer órgãos julgados apropriados para administrar suas relações estrangeiras. Operar conforme algum outro princípio de reconhecimento diplomático seria equivalente a um ato de intervenção nos assuntos soberanos de outras nações. Mas, percebendo as perturbações que os movimentos revolucionários no México estavam causando aos EUA, o presidente Wilson advertia que não poderia haver perspectiva de paz na América se fosse condescendente com as atitudes de seus vizinhos:

Nós somos mais que amigos dos governos constitucionais na América, somos seus líderes; porque de nenhum outro modo podem nossos vizinhos, a quem nós desejaríamos provar nossa amizade em todos os sentidos, jogar fora o seu próprio desenvolvimento na paz e na liberdade (*apud* Leonard, 1953: 219).

Com a revolução em marcha, o Presidente Wilson foi mais além em suas advertências dizendo que, diante daquelas circunstâncias extraordinárias, o governo dos EUA deveriam declarar seu apoio moral aos homens que mostrassem clara disposição de terminar com a guerra civil restaurando a normalidade constitucional do país. O discurso foi finalizado em tom de ameaça:

se eles [políticos mexicanos] não podem acomodar as suas diferenças unindo seu país para este grande propósito, dentro de um tempo muito curto, o governo dos EUA será obrigado a decidir que meios devem ser empregados para ajudar o México a salvar a si mesmo e o seu povo (*idem*: 219).

Naquele momento havia duas idéias competindo entre si: aquela que recomendava evitar corromper a nação americana e suas instituições por meio de uma associação íntima com os “menos virtuosos e iluminados”; e uma outra que entendia que os EUA deveriam atuar promovendo um efeito saudável nas idéias e instituições dos outros países. O excepcionalismo americano oscila entre o isolacionismo e o messianismo. Em certos momentos, são favoráveis à proteção das virtudes americanas de um mundo corrupto, deixando o resto sucumbir na anarquia e tirania. Já em outras circunstâncias, os americanos são estimulados por um fervor para reformar o mundo, e, às vezes, esses dois impulsos chegaram mesmo a coexistir. Por volta de 1890, por exemplo, um político evangélico, William Jennings Bryan, denunciava veementemente o imperialismo, e, do outro lado, um pastor evangélico, igualmente, Josiah Strong, argumentava que o destino de América era cristianizar o mundo por meio de uma política externa expansiva (Pierce, 2004: 284).

Para Wilson, era justamente a boa reputação de que os EUA gozavam de não interferir nos negócios dos outros países para fins “egoístas” que lhes dava a credibilidade para intervir visando fins justos. De acordo com Schoultz, o que diferenciava Wilson de seus predecessores, que valorizavam a estabilidade, era sua proposta de “instilar democracia” na América Latina demonstrando a pretensão de mudar os valores políticos latino-americanos:

Até quando o poder de reconhecimento permanecer comigo, o governo dos EUA se recusará a estender a mão ou dar boas-vindas a qualquer um que obtenha o poder numa república irmã por traição e violência (*apud* Schoultz, 2000: 270).

Na Conferência de Paz em Versalhes, Woodrow Wilson apareceu como o crítico mais proeminente do colonialismo europeu com duras críticas em relação à experiência imperialista, não anuindo com a reivindicação dos britânicos e dos franceses a respeito da anexação dos domínios imperiais na Ásia e África. Não obstante, nada nos leva a crer que acreditasse na plena igualdade racial e que não concordasse com a incorporação igualitária dos povos não-europeus sob domínio imperial. No seu entendimento, alguns povos ainda não estavam suficientemente preparados para entrar na família das nações civilizadas.

De uma forma geral, a estratégia americana tendia a permanecer o que sempre foi para todas as suas gerações: a participação esclarecida em um mundo no qual um punhado de grandes poderes que compartilham valores básicos cooperam na administração dos conflitos em uma sociedade global de estados “relativamente soberanos”.

A concepção liberal-internacionalista parte da premissa de que o que é racional e razoável a um grupo deve sê-lo para o outro com o qual se relaciona. Assim, desde que as decisões fossem realizadas em governos democráticos, a probabilidade de que eles se comportassem de uma maneira razoável e racional era grande. Ademais, Wilson acreditava que os propalados objetivos nacionais:

estavam saindo de cena para dar lugar ao objetivo comum da humanidade esclarecida. As opiniões do homem comum, em toda parte, são mais simples e diretas e mais iguais que as opiniões dos sofisticados homens do mundo que ainda alimentam a impressão de estarem num jogo de poder, arriscando altos cacifes.¹

O efeito destas proposições responsáveis pela expansão da democracia no mundo e pelo conseqüente impacto da opinião pública na diplomacia era significativo. Para os wilsonianos, quando as relações exteriores são governadas por autocracias ou oligarquias, o perigo da guerra estava em

seus propósitos sinistros; porém, quando conduzidas pelos governos democráticos, os perigos da guerra podem advir de convicções equivocadas. Por isso, complementavam, é essencial “educar as pessoas” que atuam nas relações entre as nações (*apud* Bagby, 1999: 45).

3. Ordem internacional e civilização

De acordo com John Adams, a ordem internacional dependeria da preservação do equilíbrio entre os interesses nacionais em disputa: “Há um equilíbrio de poderes na Europa... a natureza o criou. A prática e o hábito o confirmaram e deverá existir para sempre” (Schlesinger, 1992: 59). Entretanto, como Schlesinger observa, o princípio de equilíbrio tinha tão-somente uma função instrumental para seu objetivo maior: os EUA deveriam manter-se equidistantes das disputas européias. Para Adams,

jamais será de nosso interesse unirmo-nos com a França para a destruição da Inglaterra... por outro lado, jamais seria vantajoso para nós unirmo-nos à Grã-Bretanha para uma humilhação maior da França (Schlesinger, 1992: 59).

Mas, ao longo do século XIX, os americanos foram gradativamente se afastando dos assuntos europeus e o “realismo da geração revolucionária dissipou-se”. Quando os EUA começaram a se projetar novamente, duas grandes correntes passaram a competir para influenciar a política externa americana:

Uma empírica, outra dogmática. Uma vendo as relações internacionais na perspectiva da história; a outra, na perspectiva da ideologia. Uma supondo que os EUA partilham das imperfeições, fraquezas e males inerentes a todas as sociedades; a outra vendo os EUA como o feliz império da sabedoria perfeita e da perfeita virtude, encarregado de salvar a humanidade (*idem*: 61).

A partir dessas interpretações e pelo que inferimos da conduta americana após 1898, é razoável afirmar que, de um certo modo, a política externa dos EUA, apesar de adotar, esporadicamente, princípios baseados no realismo europeu, se manteve, basicamente, dentro daquilo que alguns consideram sua própria tradição na política externa. Uma Escola americana

que, para enfrentar os novos desafios decorrentes de sua pretensão de ir além do Hemisfério Ocidental e tornar-se potência mundial, entendeu ser necessário se legitimar frente aos poderes europeus utilizando seus valores e a experiência da primeira grande república democrática do mundo, mas sem deixar de postular, ao mesmo tempo, a realização de seus interesses globais como toda e qualquer grande potência.

A reivindicação desses valores servia de instrumento para colocar os americanos na vanguarda de um movimento que tinha como objetivo criar um sistema internacional composto por um conjunto de normas e princípios de direito, diplomacia e comércio. Desta maneira, tornou-se evidente uma tensão muito grande entre seus interesses nacionais percebidos no Hemisfério Ocidental e sua ideologia professada nos fóruns internacionais, algo que talvez pudesse ser explicado mediante o reconhecimento da existência de “dois mundos” bastante distintos (Boyle, 1999: 104).

As questões envolvendo as ações americanas no Caribe e nas Filipinas abordadas aqui sugerem que variáveis como a superioridade do homem branco e os valores americanos foram elementos importantíssimos para os *policymakers* americanos que justificaram as intervenções e as anexações praticadas durante o século XIX e, conseqüentemente, influenciaram a forma pela qual construíram sua idéia de Hemisfério Ocidental e Ordem Mundial.

As falas e escritos de uma elite composta por senadores, deputados, oficiais do Exército e Marinha, escritores, advogados e cientistas, a qual dominava os serviços diplomáticos da nação, os negócios empresariais e a administração pública, demonstram a profunda influência exercida pelo darwinismo social, ideologia cujas interpretações – deturpações conscientes ou não dos princípios científicos do evolucionismo – valorizavam, para este grupo, sua histórica luta na demarcação das fronteiras nacionais em um esforço para explicar a origem e evolução do “novo americano” do presente (Edward, 1989: 183).

A lógica das argumentações embutidas nos debates e comentários presentes nos textos de governantes, viajantes e escritores que se relacionam à decisão americana de intervir no Caribe e colonizar as Filipinas exemplifica a construção social de identidades coletivas em um momento

histórico específico em que os EUA pretendiam estabelecer um padrão de relacionamento com as potências mundiais, na Ásia-Pacífico, e outro com os países do Hemisfério Ocidental, local dos estados “conturbados”.

Para estabelecer essas metas de projeção mundial, o país teve que construir um tipo de identidade que propiciasse a articulação de seus interesses domésticos e internacionais de tal forma que a sociedade americana entendesse a ação como necessária e as outras nações a aceitassem como legítima. Embora fosse evidente que os EUA tivessem a capacidade militar para fazer valer seus intentos expansionistas anexando territórios, é importante notar que poucos anos antes de 1898 essa possibilidade não era contemplada seriamente. Num tempo relativamente curto foram construídas estratégias para que esta ação viesse não só a ser imaginável, mas necessária e justificável aos olhos de sua sociedade e da comunidade internacional. Assim, “o diferencial de poder não era o único e nem necessariamente o fator mais importante que tornou a colonização possível.” O novo poder “imperial” não foi uma consequência natural toda vez que se constatou a existência de desequilíbrio de poder.

Podemos perceber então que, diferentemente da tradição realista, que entende ser a busca racional dos interesses nacionais por atores estatais unitários a essência das relações internacionais, a construção de uma determinada identidade coletiva foi um elemento estratégico bem peculiar dos EUA naquele período. As coletividades asseguram sua identidade não apenas definindo quem somos “nós”, mas delineiam também as fronteiras em contraste com “os outros”. Dessa forma, as identidades construídas acabaram por prescrever certas normas de comportamentos que deveriam ser considerados apropriados para esta ou aquela situação (Katzenstein, 1996: 366-367).

Com isto não queremos dizer que cálculos de poder e interesse nacional não tivessem importância para o tema em análise, mas sim que a construção da identidade da nação americana ajudou a definir melhor esses interesses e o uso do poder.

Um dos termos mais frequentemente utilizados nos textos e discursos dos “expansionistas”, tornando-se ponto de referência para que as relações de oposição e identidade pudessem ser estabelecidas, era “civilizado”. Não havia nenhum significado intrínseco ao termo, sendo que aparecia

imediatamente associado a “homem branco” e “amantes de liberdade”, em oposição a “selvagem”, “desordeiro”; enfim, aos incapazes de estabelecer o seu próprio governo.

Os americanos necessitavam decidir quais responsabilidades e quais oportunidades derivam de um poder dominante, por meio de uma interpretação original da soberania – que depende mais da capacidade de cumprir determinadas funções do que propriamente do direito e a da legitimidade conferida por seus cidadãos e pela comunidade internacional –, admitindo a coexistência da soberania total e da soberania condicional. Para a nação mais poderosa, a soberania é total e incontestável. Em sua grande estratégia, os EUA não rechaçam categoricamente a necessidade e a relevância das normas internacionais, porém, como o poder americano e as responsabilidades globais associadas a ele são tão diferentes das outras nações, as regras que condicionam a soberania dos outros não podem ser as mesmas que se aplicam a esse país. O supremo poder militar aliado à sua qualidade moral lhe conferem privilégios e prerrogativas especiais em suas operações globais.

Talvez um romance possa nos fornecer as pistas para compreender, de uma forma geral, qual era a grande utopia que movia os projetos políticos internacionais dos americanos. Num certo momento do romance Philip Dru², aparece a idéia de que a nova ordem mundial deveria fazer a transposição dos preceitos constitucionais do federalismo e dos princípios de legitimidade derivados do consentimento do povo americano para as relações internacionais como um todo. Inicia sua argumentação apresentando os EUA conquistando o México e permitindo-lhe desenvolver suas próprias instituições, sob a proteção do guarda-chuva militar e econômico americano. Todas as obrigações alfandegárias entre os dois países são abolidas e o México mantém duas Forças Armadas, passando a hastear a bandeira americana lado a lado com a sua.

Na seqüência, ocorreria um processo de incorporação dos demais Estados da América Central formando um único governo com estados separados. No plano internacional, os EUA e a Inglaterra seriam os responsáveis pela garantia da paz mundial. Como notou Bobbit, “o mais intrigante dessa profecia idealizada é sua relação peculiar como o Estado-nação” que assumiriam direitos e deveres similares aos de um cidadão na

ordem doméstica. Em 1917, ao anunciar o fim da neutralidade, o também profético Wilson declararia:

Assistimos ao fim da neutralidade. Estamos no início de uma era em que será imprescindível observar, entre as nações e seus governos, os mesmo padrões de conduta e **responsabilidade** pelos erros vigentes entre os cidadãos individuais dos Estados **civilizados** (*apud* Bobbit, 2003: 359, grifos nossos).

Conclusão

É importante observar que, freqüentemente, os intérpretes de Wilson se esquecem de notar a existência do qualificativo civilizacional, que acaba por condicionar os padrões de conduta preconizados. Hedley Bull alertou para o fato de que a sobrevivência do sistema de estados e de uma sociedade internacional verdadeiramente universal na política mundial contemporânea dependeria, em última instância, da preservação e ampliação de idéias e valores comuns. No caso dos Estados Unidos, há a valorização de uma cultura comum para facilitar a comunicação entre os estados membros da sociedade, mesmo com diferentes valores particulares, o que seria decisivo na definição de responsabilidades e direitos na ordem mundial. Embora a maioria dos comentaristas da Liga das Nações tenha concentrado sua atenção sobre o sistema de segurança coletiva como o elemento basilar da organização, o sistema de mandatos revelava aspectos fundamentais da estrutura da ordem internacional, como a internacionalização do princípio da civilização. A promoção da civilização deixa de ser cada vez mais uma preocupação exclusiva dos poderes imperiais para ser atribuição da organização internacional nascente, passo vital na direção de tornar a civilização uma meta central numa ordem política legal concebida em termos mais globais (Keene, 2002: 134).

Às vezes, os esforços para avançar uma ordem liberal vieram por meio de intervenções empreendidas com propósitos muito diferentes: proteger investimentos americanos, por exemplo, ou defender o país contra ameaças à segurança americana e/ou à sua hegemonia. Mas um outro elemento foi

adicionado a essa estratégia ao final da Segunda Guerra Mundial. Era a reconstrução dos inimigos derrotados, uma realização sem precedentes na história das relações internacionais. A estabilização do mundo do pós-guerra baseava-se na convicção de que as instituições democráticas são intercambiáveis entre os países e, portanto, um dos principais instrumentos do governo americano era a transplantação de instituições de suas próprias tradições para novos locais. O sucesso dessa aventura contribuiria, por sua vez, para reforçar o universalismo liberal: a convicção de que tudo que floresceu na América representava as reais aspirações naturais do gênero humano. Os resultados esperados pelos americanos seriam uma série de “Pequenas Américas” transplantadas para o mundo inteiro. As preocupações com a engenharia institucional produziram uma tal fé nos méritos do governo democrático que levaram os EUA a uma tentação quase irresistível de se intrometer ininterruptamente nos negócios de outras nações, aliados ou não (Montgomery, 1986: 111).

Notas

- 1 Discurso ao Congresso, em 27 de setembro de 1918.
- 2 Em 1912, logo após as eleições presidenciais, foi publicado nos EUA um romance intitulado *Philip Dru: Administrator*. Já foram feitas várias especulações a respeito da autoria (Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Coronel House?), mas ainda não se chegou a um consenso sobre quem realmente pode ter sido o autor. Sobre essa e outras questões relacionadas ao romance, ver Bobbit (2003: 352-360).

Referências bibliográficas

- BARTLETT, C. J. (1994), *The Global Conflict: The International Rivalry of the Great Powers, 1880-1990* (2ª ed.). London, Longman.
- BLUM, John Morton (1980), *The Progressive Presidents: Roosevelt, Wilson, Roosevelt, Johnson*. New York, Norton.
- BOBBIT, Philip (2003), *A Guerra e a Paz na História Moderna*. Rio de Janeiro, Campus.
- BOYLE, Francis Anthony (1999), *Foundations of World Order: The Legalist Approach to International Relations (1898-1922)*. Durham, NC, Duke University Press.
- BURTON, David H. (1997), *Theodore Roosevelt, American Politician: An Assessment*. Madison, NJ, Fairleigh Dickinson University Press.

- EDWARD, G. White (1989), *The Eastern Establishment and the Western Experience: The West of Frederic Remington, Theodore Roosevelt, and Owen Wister* (1st ed.). Austin, TX, Yale UP/UT Press.
- ESPOSITO, David M. (1996), *The Legacy of Woodrow Wilson American War Aims in World War I*. Westport, CT, Praeger Publishers.
- ESTADOS UNIDOS, Department of State Dispatch, Bureau of Public Affairs, vol. 1, n° 3, 1991.
- GARRITY, Patrick J. (2002), “The Reluctant Empire”, *Claremont Review of Books*, vol. 3, n° 1.
- GRABER, D. A. (1959), *Crisis Diplomacy: A History of U.S. Intervention Policies and Practices*. Washington, DC, Public Affairs Press.
- HANSON, Jim (1993), *The Decline of the American Empire*. Westport, CT, Praeger Publishers.
- HOLMES, James R (2005), *Theodore Roosevelt And World Order: Police Power in International Relations*. Dulles, VA, Potomac Books.
- KAGAN, Robert (1999), “History Repeating Itself: Liberalism and Foreign Policy”, *The New Criterion*, vol. 17, n° 8, April.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1996), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press.
- KEENE, Edward (2002), *Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics*. Cambridge, England, Cambridge University Press.
- KISSINGER, Henry (2001), *Diplomacia*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- KNOCK, Thomas J. (1992), *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order* New York, Oxford University Press.
- LAFEBER, Walter (1994), *United States Foreign Policy at Home and Abroad since 1750*. New York, Norton.
- LEONARD, L. Larry (1953), *Elements of American Foreign Policy*. New York, McGraw-Hill.
- LIND, Michael (2002), “Toward a Global Society of States”, *Wilson Quarterly*. Washington, vol. 26, n° 3.
- MONTGOMERY, John D. (1986), *Aftermath: Tarnished Outcomes of American Foreign Policy*. Dover, MA, Auburn House.
- MOORE, John Allphin and PUBANTZ, Jerry (1999), *American Presidents and the United Nations*. New York, Peter Lang Publishing.
- NINKOVICH, Franck A. (1994), *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*. Chicago, University Of Chicago Press.

- PERLMUTTER, Amos (1997), *Making the World Safe for Democracy: A Century of Wilsonianism and Its Totalitarian Challengers*. Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press.
- SCHLESINGER, Jr., Arthur M. (1992), *Os Ciclos da História Americana*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SCHOULTZ, Lars (2000), *Estados Unidos: Poder e Submissão. Uma História da Política Norte-Americana em Relação à América Latina*. Bauru, SP, EDUSC.
- ZASLOFF, Jonathan (1993), "Abolishing Coercion: The Jurisprudence of American Foreign Policy in the 1920s", *Yale Law Journal*, vol. 102, n° 7, May.

Resumo

As idéias do presidente Woodrow Wilson e seu projeto de edificação de uma Nova Ordem Mundial logo após a Primeira Guerra Mundial, consagraram-se em propostas que o tornou singular na história da política externa americana tais como: democracia, diplomacia aberta e segurança coletiva. Com o final da guerra-fria apareceram novas interpretações a respeito do legado wilsoniano, situando-o além das convencionais classificações que o caracterizam como idealista ingênuo. Neste artigo procuramos destacar o papel que a questão dos critérios civilizacionais teriam na definição das responsabilidades e direitos dos EUA na construção de uma ordem no Hemisfério.

Palavras-chave: Woodrow Wilson, política externa americana, nova ordem mundial, civilização

Abstract

The President Woodrow Wilson's ideas and his project of framing a New World Order in the aftermath of the First World War were transformed into proposals that made him singular in the history of the US foreign affairs. These ideas concerned democracy, open diplomacy and collective security. The end of the cold war favored the emergence of new interpretations about the wilsonian legacy, changing the former perspectives about him to a point beyond the traditional characterization as a naïve idealist. In this article we intend to focus on the role that the issue concerning the civilizational criteria should have in the definition of the responsibilities and rights of the United States in the process of framing an order in the Hemisphere.

Key-words: Woodrow Wilson, American foreign policy, new international order, civilization