

Ayerbe, Luis Fernando. Capítulo II. En publicación: O Ocidente e o "Resto". A América Latina e o Caribe na cultura do Imperio. Luis Fernando Ayerbe. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Programa de Becas CLACSO-ASDI. 2003. ISBN: 950-9231-85-1.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ayerbe/capituloll.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## Capítulo II

### Perspectivas culturalistas na política externa dos Estados Unidos

*“Desde que tomei posse, tenho enfatizado minha convicção de que os Estados Unidos têm uma oportunidade histórica de ajudar a aproximar o mundo em seu conjunto dos princípios básicos da democracia, mercados abertos, lei e compromisso com a paz. Se nós aproveitarmos essa oportunidade, poderemos garantir que nossa economia possa continuar crescendo, nossos trabalhadores terão acesso a empregos melhores e nossa liderança será sentida em qualquer lugar em que os interesses dos Estados Unidos estiverem envolvidos”*

Madeleine Albright (1997)

**N**a condição de primeiro governo eleito no contexto posterior à Guerra Fria, a administração Clinton assumiu como tarefa importante da sua política externa a formulação de uma nova concepção sobre a inserção internacional do país, num processo que implicou em profundo debate sobre a caracterização de interesses nacionais e metas estratégicas.

Embora não exista divergência entre as orientações fundamentais dos dois períodos presidenciais, consideramos que no segundo mandato de Clinton, sob a direção de Madeleine Albright no Departamento de Estado, consolida-se o novo perfil da política externa, com uma definição clara de objetivos de curto, médio e longo alcance.

Fazendo um balanço da sua gestão, em discurso na John F. Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard, Warren Christopher, Secretário de Estado durante o primeiro mandato, destaca dois aspectos que considera marcantes da sua passagem pelo governo: o crescente envolvimento internacional do país, buscando dar resposta a uma agenda emergente de novos desafios, e o corte de recursos orçamentários para assuntos internacionais.

“Quando a nossa administração assumiu, em 1993, enfrentamos uma série de desafios que exigiram atenção urgente. A democracia da Rússia estava em crise; sua economia estava próxima do colapso. O arsenal nuclear da antiga União Soviética foi disseminado entre quatro novos países, com poucas garantias. A guerra na Bósnia estava no cume da sua brutalidade e ameaçando espalhar-se. A Coreia do Norte estava desenvolvendo armas nucleares. O processo de paz no Oriente Médio estava paralisado; as negociações estavam obstruídas. A repressão no Haiti estava empurrando os refugiados para as nossas praias. A autorização para o NAFTA era duvidosa, ameaçando nossas relações com o hemisfério inteiro” (1997).

Na avaliação de Christopher, a Nova Ordem Mundial requer uma postura de maior engajamento dos Estados Unidos: "Por causa do nosso poder militar e econômico, porque confiam em nós para defender valores universais, existem ocasiões em que só América pode liderar" (op. cit.). Para atender aos requerimentos dessa liderança, é necessário contar com os recursos adequados. No entanto, de acordo com os dados apresentados pelo Secretário, que tomam como base o ano de 1985, houve uma redução real de 50% nos gastos com assuntos internacionais<sup>48</sup>. Em relação aos programas de ajuda externa, os gastos reduziram-se em 37%. Na crítica aos cortes no orçamento, dirigida especialmente aos defensores do isolacionismo, o Secretário faz uma síntese da relevância da política externa no equacionamento de problemas que afetam a ordem interna do país:

"Os americanos estão orgulhosos, nós somos a nação líder do mundo e eles sabem que a liderança traz responsabilidades. Eles vêem a evidência que os isolacionistas deixam escapar: que a segurança da nossa nação depende da prontidão de nossos diplomatas como nossa primeira linha de defesa; que a segurança das nossas ruas depende da nossa luta contra as drogas e o terror no exterior; que os nossos empregos em casa dependem da saúde da economia global" (op. cit.).

Em contraste com a escassez de recursos enfrentada por Christopher, Albright destaca o aumento de 17% obtido na sua gestão, deixando para o seu sucessor a situação orçamentária mais favorável desde o início dos anos 1990 (2000[a]).

A reversão da tendência de declínio na atribuição de recursos governamentais para assuntos internacionais foi considerada uma das principais prioridades da gestão Albright. A argumentação apresentada ao Congresso sobre a necessidade de aumentar a dotação orçamentária para o ano 2001 revela de forma concisa os principais lineamentos da política externa do período Clinton.

"Embora nossa economia seja forte e nossas forças armadas incomparáveis, permanecem sérios perigos para os nossos interesses. Esses perigos incluem terroristas, possíveis conflitos em regiões chave, o risco de outra crise financeira, tráfico de drogas, e a expansão de armas nucleares, químicas e biológicas. Além das ameaças, há oportunidades favoráveis para os interesses norte-americanos, no sentido de reunir as nações em torno dos princípios básicos da democracia, mercados abertos, o império da lei e o compromisso para a paz" (U.S.D.S., 1999[a]).

Em consonância com esses lineamentos, há uma mudança na abordagem da ajuda externa. Os gastos com o engajamento global não são contabilizados como fundos perdidos em causas cujo impacto na qualidade de vida dos cidadãos do país é incerto. Na justificativa de cada programa formulado pelo Departamento de Estado estão claramente definidos os interesses nacionais em jogo.

A proposta orçamentária para 2001 apresenta bons exemplos da contabilidade de perdas e ganhos característica da nova postura, articulando numa mesma linha de ação temas como a promoção de acordos comerciais, da democracia e de combate a formas de exploração do trabalho consideradas desumanas.

Em relação ao livre-comércio,

“Desde que o Presidente Clinton assumiu o cargo, temos negociado mais de 300 acordos para ajudar a reduzir tarifas na venda de bens e serviços americanos. Hoje, o comércio é responsável por mais de 11 milhões de empregos nos Estados Unidos. As exportações dos Estados Unidos para o mundo em desenvolvimento –nosso sócio comercial de mais rápida expansão– totalizaram \$275 bilhões só em 1997” (U.S.D.S., 1999[b]).

No tema da promoção da democracia,

“Um objetivo-chave de política externa dos Estados Unidos é promover valores que refletem os interesses, o caráter, e os ideais do povo americano. Nós fazemos isso porque é correto, mas também porque é inteligente. Comparadas às ditaduras, as nações democráticas têm mais probabilidade de serem estáveis, mais capazes de lidar com o estresse financeiro; são sócios comerciais mais confiáveis e com menor probabilidade de gerar refugiados ou contribuir para outros problemas globais” (U.S.D.S., 1999[c]).

Vinculado a esse tema da agenda, destaca-se o combate às condições desumanas de trabalho:

“Nós também temos a liderança no esforço global para proibir as piores formas de trabalho infantil e estabelecer padrões para prevenir a exploração de trabalhadores no exterior, enquanto proporcionamos aos trabalhadores americanos um melhor nível de competição. Nós continuamos argumentando que os impactos do trabalho deveriam ser considerados quando os acordos comerciais são negociados” (op. cit.).

O aumento na captação de recursos orçamentários é um componente fundamental de uma estratégia maior de valorização do papel do Departamento de Estado na defesa do *American way of life*. Como parte desse processo, houve um importante investimento intelectual dirigido a sistematizar o conjunto de oportunidades e ameaças originárias da realidade global, demonstrando a relevância de contar com um serviço exterior à altura das novas exigências.

Na próxima seção, analisaremos três documentos que consideramos exemplares da estratégia da gestão Albright: *America's Overseas Presence in the 21st Century*, de novembro de 1999; *U.S. Department of State Strategic Plan*, de setembro de 2000, e *Final Report from The White House Conference on Culture and Diplomacy*, de novembro de 2000.

## **Interesses nacionais e metas estratégicas**

Os atentados terroristas contra as embaixadas do Quênia e da Tanzânia, em 7 de agosto de 1998, contribuíram para desencadear um processo de reflexão sobre a função e a estrutura do serviço exterior dos Estados Unidos. O Departamento de Estado tomou a iniciativa de criar uma comissão assessora, *The Overseas Presence Advisory Panel*, formada por figuras representativas dos setores diplomático, empresarial, militar, político e de organizações não governamentais, com o objetivo de repensar o sistema de representação externa do país. Após a visita a 23 postos diplomáticos situados em países dos diversos continentes, o relatório da comissão considera que a situação chegou a um estado crítico:

“Instalações inseguras e freqüentemente caducas, tecnologia de informação obsoleta, práticas administrativas e humanas antiquadas, distribuição insatisfatória de recursos, e concorrência do setor privado pelo pessoal mais talentoso ameaçam danificar a capacidade de ação externa da nossa nação, com conseqüências de longo alcance para a segurança nacional e a prosperidade” (U.S.D.S., 1999[d]: 5).

Fazendo um balanço dos riscos a que estão submetidos os representantes diplomáticos, o relatório apresenta dados considerados preocupantes: evacuação de 145 postos entre 1988 e 1999, em oito oportunidades devido a catástrofes naturais, e o restante ocasionado por razões de segurança, e assassinato de 92 funcionários lotados em embaixadas entre 1969 e 1999. A conclusão é que o serviço exterior, especialmente no caso dos Estados Unidos, tornou-se um trabalho de alta periculosidade: “De fato, desde o fim da Guerra de Vietnã, mais embaixadores perderam suas vidas em ações hostis do que generais e almirantes” (op. cit.: 38).

Para a comissão, a estrutura da representação diplomática do país é uma excrecência da Segunda Guerra e da Guerra Fria, quando os Estados Unidos tinham como prioridades influenciar o alinhamento dos outros países e a contenção do comunismo. Apesar de bem sucedida para lidar com os desafios da época, essa abordagem torna-se obsoleta com o fim da União Soviética e o aprofundamento do processo de globalização.

“O ambiente global mais dinâmico de hoje implica em que a diplomacia deve prestar atenção a uma extensa clientela no interior das nações, desde partidos políticos minoritários até corporações poderosas, a imprensa e grupos de interesse público. Realmente, muitos dos nossos mais importantes interesses de política externa não poderão avançar sem que sejam construídas coalizões com esses novos jogadores” (op. cit.: 24).

Para lidar com uma realidade global em que a interação com atores privados apresenta-se como componente essencial do trabalho diplomático, o processo de modernização inclui a adoção de práticas características do mundo empresarial: disputa pelos recursos humanos mais qualificados, oferecendo remunerações compatíveis com os padrões do mercado, e incorporação de culturas organizacionais baseadas na estrutura de rede, aplicadas com sucesso pelos principais protagonistas da globalização.

“Muitas corporações multinacionais moveram-se de um paradigma tradicional, centralizado, para uma abordagem de rede na qual as subsidiárias no exterior podem colaborar com organizações locais e entre si, assim como o fazem com a sua sede tradicional. A representação americana no exterior tem que fazer o mesmo” (op. cit.: 34).

Retomando a análise realizada no capítulo anterior sobre a emergência do Estado catalisador, percebe-se que a interação entre o setor público e o privado é aspecto considerado essencial na promoção dos interesses nacionais do país. Acompanhando a perspectiva das empresas, que concebem o mundo como espaço sem fronteiras para a expansão dos negócios, o documento da comissão também confere à política externa dos Estados Unidos uma aura de universalidade:

“esta época nos trouxe mais perto do mundo ideal para o qual trabalhamos tanto tempo. É uma herança que a América sempre defendeu em nossas relações internacionais –liberdade, democracia, economias baseadas no mercado, e um mundo cada vez mais interconectado e em rede... Que a promessa desta época seja percebida e suas novas ameaças contidas dependem em grande parte da efetividade da política externa americana: sua habilidade para projetar confiantemente nossos valores, engajar outros países no diálogo e cooperação com a América, e construir novas alianças democráticas entre países, como também instituições democráticas no interior dos países” (op. cit.: 68).

Concomitantemente aos estudos sobre a reforma organizacional do serviço diplomático, em agosto de 1999 o Departamento de Estado constituiu um grupo de trabalho com o objetivo de atualizar e aperfeiçoar o Plano Estratégico da instituição. O resultado final é o documento *U.S. Department of State Strategic Plan*, que define e articula interesses nacionais e metas estratégicas adequadas aos novos tempos. Na análise das transformações operadas a partir dos anos 1990, delineiam-se os contornos da nova agenda. Um dos argumentos centrais da defesa do engajamento é a crescente diluição das demarcações entre os assuntos domésticos e internacionais.

“Definida em referência ao passado, a era pós-Guerra Fria tem como seu atributo mais significativo a ausência de qualquer ameaça imediata, vital, para a segurança nacional. O desaparecimento da União Soviética deixou os Estados Unidos como o poder mundial proeminente e investido de responsabilidades de liderança e oportunidades inigualáveis. Mas o fim da competição entre superpotências também eliminou a estratégia unificada para a política externa dos Estados Unidos. Agora, além de assuntos de segurança regional, uma série de ameaças –proliferação de armas, terrorismo, conflito étnico e religioso, crime organizado, tráfico de drogas e degradação ambiental– desafia interesses dos Estados Unidos e embaça as linhas divisórias tradicionais entre assuntos domésticos e externos” (U.S.D.S., 2000[a]: 13).

O documento define sete interesses nacionais: Segurança Nacional; Prosperidade Econômica; Os cidadãos americanos e as fronteiras dos Estados

Unidos; Império da lei; Democracia; Resposta Humanitária e Assuntos Globais (Quadro 1). Cada interesse articula-se com metas estratégicas específicas, num total de dezesseis, cujo alcance temporal pode atingir um período maior que cinco anos.

Quadro 1

**Interesses nacionais e metas estratégicas dos Estados Unidos**

<b>Interesses Nacionais</b>	<b>Metas Estratégicas</b>
Segurança Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir instabilidades regionais afastando ameaças aos interesses nacionais vitais dos Estados Unidos.</li> <li>• Reduzir a ameaça das armas de destruição de massa (WMD) para os Estados Unidos e seus aliados.</li> </ul>
Prosperidade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abertura dos mercados externos para aumentar o comércio e liberar o fluxo de bens, serviços, e capital.</li> <li>• Ampliar as exportações dos EUA para \$1.2 trilhões no começo do século 21.</li> <li>• Aumentar o crescimento econômico global e a estabilidade.</li> <li>• Promover o crescimento nas economias em desenvolvimento e em transição para elevar os padrões de vida, reduzir a pobreza e as disparidades de riqueza dentro e entre países.</li> </ul>
Os cidadãos americanos e as fronteiras dos Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger a segurança de cidadãos americanos que viajam e vivem fora do país.</li> <li>• Facilitar a viagem para os EUA de visitantes estrangeiros, imigrantes, e refugiados, ao mesmo tempo em se que coíbe a entrada daqueles que abusam ou ameaçam nosso sistema.</li> </ul>
Império da Lei	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimizar o impacto do crime internacional nos Estados Unidos e seus cidadãos.</li> <li>• Reduzir a entrada de drogas ilegais nos Estados Unidos.</li> <li>• Reduzir a incidência e a severidade dos ataques terroristas internacionais, particularmente contra os cidadãos e os interesses americanos.</li> </ul>
Democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abertura dos sistemas políticos e das sociedades para as práticas democráticas, o império da lei e o respeito aos direitos humanos.</li> </ul>
Resposta humanitária	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir ou minimizar os custos humanos do conflito e dos desastres naturais.</li> </ul>
Assuntos globais: meio-ambiente, saúde, e população	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afiançar um meio-ambiente global sustentável para proteger os cidadãos e os interesses dos EUA dos efeitos da degradação ambiental internacional.</li> <li>• Ter uma população mundial saudável e sustentável.</li> <li>• Fortalecer as capacidades sanitárias internacionais.</li> </ul>

Fonte: U.S.D.S., 2000[a]: 11-12.

Tendo em vista o foco do nosso estudo, será concentrada a análise no conteúdo das metas estratégicas vinculadas aos interesses nacionais denominados Prosperidade Econômica, Império da Lei, Democracia e Assuntos Globais.

Conforme mostra o Quadro 1, a busca da prosperidade econômica assenta-se em quatro metas que incluem a abertura dos mercados externos, a expansão das exportações, crescimento e estabilidade da economia global e o combate à pobreza e à desigualdade no mundo em desenvolvimento.

Com o avanço do processo de liberalização das economias nas décadas de 1980-90, a abertura dos mercados promoveu avanços significativos na diminuição de barreiras à livre circulação de mercadorias e de capitais. Após a vitória na definição da tendência, a agenda passa a priorizar ajustes localizados. Destacaremos três que incidem especialmente nas relações com a América Latina e o Caribe: 1) estender as regras e os acordos internacionais para áreas novas como serviços, corrupção e padrões trabalhistas, intensificar o trabalho da OMC (Organização Mundial de Comércio) na agenda comercial e ambiental; 2) promover uma maior abertura dos mercados para todos os bens e serviços nas economias em desenvolvimento e em transição; 3) obter do Congresso a renovação da autoridade para acordos comerciais, incluindo o *Fast Track* (U.S.D.S., 2000[a]: 26 e 28).

O último objetivo não será atingido pela administração Clinton. Rebatizado pelo governo de George W. Bush como Trade Promotion Authority (TPA), será aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente em agosto de 2002.

A meta de expansão das exportações é mais específica em termos da definição de objetivos. Projeta-se um salto de 930 bilhões de dólares em 1998 para 1,2 trilhões no início do século XXI, com um impacto na criação de novos empregos equivalente a 13.000 para cada bilhão de dólares em exportações. A base de cálculo considera que um de cada sete empregos origina-se das exportações, que, em 1998, correspondem a 12% do Produto Interno Bruto (U.S.D.S., 2000[a]: 31).

Para o sucesso dessa meta, três estratégias são definidas: 1) promover as exportações em mercados ao redor do mundo, especialmente nos não tradicionais; 2) dar suporte ao investimento externo do país como um dos meios de aumentar as exportações; 3) focalizar os diversos instrumentos de diplomacia econômica na promoção de esforços nos mercados emergentes (U.S.D.S., 2000[a]: 31-32).

A meta de crescimento e de estabilidade da economia global tem como pressupostos a continuidade do processo de globalização, com o aprofundamento da interdependência, e o incremento dos investimentos externos do setor privado, fatores considerados benéficos para a prosperidade nacional, em que se atribui papel importante ao envolvimento do governo. Nesse sentido, são definidas quatro estratégias: 1) encorajar outros países a adotarem ou manterem a orientação para o mercado no âmbito macroeconômico, do comércio, do investimento, da taxa de câmbio, da legalidade e das regulamentações destinadas a dar sustento ao crescimento econômico; 2) fortalecer o sistema financeiro internacional para alcançar a estabilidade financeira global e regional, e facilitar os fluxos internacionais de capital privado; 3) fortalecer as instituições financeiras internacionais (IFIs) e

trabalhar pela garantia da promoção de objetivos da política externa dos Estados Unidos; 4) desenvolver melhores mecanismos de advertência para evitar crises financeiras em mercados emergentes (U.S.D.S., 2000[a]: 34-35).

A meta de promoção do crescimento, combinado com o combate à pobreza e à desigualdade no mundo em desenvolvimento, tem incidência direta não apenas na prosperidade nacional, mas torna-se um aspecto destacado da agenda de segurança.

“Os americanos se beneficiam na medida em que as economias das nações em transição e em desenvolvimento se expandem e seus mercados se abrem. O crescimento econômico nesses países reduzirá a pobreza e proverá oportunidades econômicas, contribuindo para a estabilidade política e reduzindo a imigração ilegal. A cooperação internacional pode ajudar a melhorar problemas globais como o alto crescimento da população, a expansão de doenças infecciosas e a degradação ambiental” (U.S.D.S., 2000[a]: 37).

Seis estratégias são definidas para a realização dessa meta: 1) promover transições do estatismo para economias baseadas no mercado em todas as partes do mundo, levando em conta a necessidade de estruturas de proteção social adequadas; 2) fortalecer os mercados e as instituições nas nações em transição e em desenvolvimento, promovendo o bom governo, a liderança responsável, a responsabilidade fiscal e o desenvolvimento do mercado financeiro; 3) colaborar com outras nações e organizações multilaterais, promovendo a ajuda a países em transição e em desenvolvimento como forma de apoio à sua transformação em democracias socialmente mais estáveis e orientadas para a liberdade de mercado; 4) utilização do perdão da dívida externa para estimular o crescimento e reduzir a pobreza; 5) aumentar as oportunidades econômicas para os pobres, incluindo programas que promovam o desenvolvimento de pequenas e micro-empresas, de políticas sociais e a obediência a padrões trabalhistas; 6) apoio e encorajamento à expansão dos investimentos em intercâmbios, treinamento, educação e outras modalidades de formação de recursos humanos (U.S.D.S., 2000[a]: 37-39).

O interesse nacional vinculado ao império da lei define como metas o combate ao crime internacional e ao terrorismo. Os principais itens associados ao crime referem-se à lavagem de dinheiro, contrabando, tráfico de drogas, desrespeito à propriedade intelectual, tráfico de veículos roubados e de pessoas, fabricação e tráfico de armas, e desrespeito à legislação ambiental.

No tratamento desses temas, a estratégia se concentra na obtenção de acordos multilaterais que permitam a cooperação no combate às diversas formas de crimes transnacionais e a promoção, especialmente no mundo em desenvolvimento, de formas institucionais eficientes de coerção. O pressuposto, neste caso, é a limitada capacidade desses Estados, independentemente da eventual boa vontade dos governos em termos de colaboração, para responder eficientemente ao poder de ação de organizações criminosas, especialmente na questão da corrupção.

No caso do narcotráfico, item mais importante nesse tema em relação à América Latina e ao Caribe, duas estratégias assumem destaque, dada sua incidência na autonomia política dos outros países: 1) a redução dos cultivos de coca, ópio e maconha, especialmente quando destinadas aos Estados Unidos, junto com a limitação à produção e à importação de outras drogas ilegais, produtos químicos e demais substâncias utilizadas na manipulação de narcóticos; 2) utilização do processo de certificação anual do governo dos Estados Unidos, que classifica os países de acordo com sua política em relação às drogas, estabelecendo punições na forma de corte de programas de ajuda e pressões nos organismos financeiros multilaterais contra aqueles considerados omissos no combate ao narcotráfico (U.S.D.S., 2000[a]: 53).

Em relação ao terrorismo, conforme destacamos anteriormente, as estatísticas do Departamento de Estado mostram um declínio no número de incidentes em relação ao período da Guerra Fria. De acordo com o relatório do ano 2000<sup>49</sup>, diminuiu o número de Estados que patrocinam o terrorismo e aumentou o cerco aos grupos e países considerados terroristas. Em termos de ação internacional preventiva, o *Strategic Plan* propõe a pressão e o isolamento dos Estados considerados base de apoio de organizações terroristas, com o objetivo de forçar uma mudança de comportamento.

Para atender o interesse nacional associado à promoção e defesa da democracia, o documento define cinco estratégias: suporte aos processos de transição política democrática; reconhecimento e aceitação da democracia como direito humano universal; promoção do respeito aos direitos humanos; promoção do respeito e vigência dos direitos trabalhistas, e apoio e assistência preferencial aos países com sistemas políticos democráticos. O documento preocupa-se em delinear claramente os aspectos considerados relevantes na caracterização do que representa a opção pela democracia:

“Pela disseminação internacional da ajuda e do intercâmbio, se encoraja o desenvolvimento –de cima para baixo e de baixo para cima– de sistemas políticos democráticos que desfrutem de eleições justas; respeito pelos direitos humanos; uma sociedade civil robusta; o império da lei, caracterizados por instituições políticas vibrantes, constitucionalismo e um judiciário independente; uma mídia independente capaz de mobilizar os cidadãos informados; liberdade de religião e de crença; mecanismos para salvaguardar as minorias do domínio opressivo da maioria; e total respeito pelos direitos das mulheres e dos trabalhadores” (U.S.D.S., 2000[a]: 62).

Em relação ao interesse nacional vinculado a Assuntos Globais, o documento define quatro áreas de atuação: 1) identificação de situações potenciais de conflito ou predição de desastres naturais que possam desencadear deslocamentos em massa de populações, destruição de recursos econômicos, doenças e fome; 2) combate ao processo de degradação ambiental estimulando acordos multilaterais, assistência aos países em desenvolvimento, cooperação em ciência e tecnologia e reforma das instituições internacionais; 3) criação de mecanismos eficientes de controle

do crescimento populacional no mundo em desenvolvimento, com destaque aos programas de planejamento familiar e saúde reprodutiva e à promoção do acesso das mulheres à educação; 4) estabelecimento de formas de cooperação internacional na área de saúde, combatendo a emergência e a disseminação de doenças infecciosas, especialmente AIDS, malária e tuberculose.

Como podemos observar da análise do relatório sobre a reforma do serviço diplomático e do *US Department Strategic Plan*, o denominador comum é a defesa da expansão do envolvimento internacional dos Estados Unidos, em função da qual define-se uma vasta gama de desafios. A formulação de interesses nacionais e metas estratégicas de médio alcance sinaliza a aliados e inimigos os principais lineamentos estruturais da inserção internacional do país, numa perspectiva que se apresenta como suprapartidária. Acima das divergências entre Democratas e Republicanos está a defesa do *American way of life*, o que situa a cultura como eixo transcendente de uma política externa que associa o engajamento global com a promoção de valores considerados universais.

Os vínculos entre cultura e diplomacia foram objeto de discussão da conferência promovida pela Casa Branca no final do mês de novembro de 2000, sob a coordenação da Secretaria de Estado, da qual participaram, além do Presidente e da primeira dama, figuras representativas do mundo artístico e cultural.

Na sua intervenção, o presidente Clinton chama a atenção para a relação entre globalização e diversidade, destacando o papel da diplomacia na percepção de identidades e de diferenças culturais, e na promoção de valores que são comuns à humanidade:

“é importante que nós entendamos e apreciemos nossas diferenças, e então reconheçamos, tão importante quanto são, que de alguma maneira nós temos que achar um modo de elevar nossa condição humana comum. É aí onde começa a diplomacia cultural.... A globalização, no final, não será uma força para a uniformidade, mas para a diversidade” (U.S.D.S., 2000[b]).

Para Albright, a compreensão da diversidade cultural nas relações internacionais é componente essencial do trabalho diplomático. Conhecer o Outro e ser reconhecido ajuda a tornar claros os interesses em jogo.

“Quando eu penso em cultura, penso nas diferenças de história, língua, costumes e indumentárias que distinguem os cidadãos de um lugar para outro..... Bem, a globalização obscureceu muitas tradições nacionais e culturais, mas não as apagou. De fato, a cultura continua influenciando muitos dos nossos desafios internacionais mais complexos, da manutenção da paz e do comércio à biotecnologia e ao trato das mulheres. Como resultado, uma política externa bem-sucedida dos EUA requer a compreensão das culturas estrangeiras. Sem isso, nós falharíamos em interpretar corretamente o que o outro fala, e falharíamos em transmitir claramente aos outros o que nós pretendemos” (op. cit.).

O reconhecimento de identidades e diferenças assume especial destaque no tratamento dos problemas enfrentados pelo mundo “em desenvolvimento”, principal área de expansão das exportações e dos investimentos e, ao mesmo tempo, fonte mais freqüente de conflitos. Na próxima seção, analisaremos os argumentos que fundamentam a necessidade de expansão dos programas de ajuda para essas regiões.

### **Governabilidade e ajuda externa: os países “em transição”**

Em sua intervenção na conferência *Promoting Democracy, Human Rights, and Reintegration In Post-Conflict Societies*, promovida pela Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID), organismo vinculado ao Departamento de Estado, em outubro de 1997, a Secretária Albright divide o mundo em quatro categorias de países:

“aqueles que participam como membros plenos do sistema internacional; aqueles que estão em transição e buscam participar mais plenamente; aqueles que rejeitam as regras sob as quais o sistema está baseado; e, finalmente, os Estados que estão impossibilitados –por razões de subdesenvolvimento, catástrofe ou conflito– de desfrutar dos benefícios e travar conhecimento das responsabilidades que acarreta a participação plena no sistema” (2000[b]: 22).

Paralelamente aos temores com a emergência de situações conflitivas no mundo em “transição e em desenvolvimento”<sup>50</sup>, há uma percepção positiva associada ao potencial de expansão dos negócios. Neste aspecto, a ajuda externa vem ao encontro de diversos interesses do país:

“Nós temos um interesse econômico em abrir novas oportunidades para o comércio americano e em prevenir novas demandas sobre os recursos de que dispomos para o alívio de emergências e de refugiados. Nós temos um interesse orçamentário e social em ajudar as pessoas de outros países a construir seu próprio futuro em casa... Nós temos um interesse político em ajudar sociedades pós-conflito a abraçarem a democracia e a se tornarem parte da solução de ameaças globais como proliferação (de armas), poluição, narcóticos ilegais, e crime transnacional. Finalmente, nós temos um interesse humanitário em ajudar aqueles que sobreviveram ao caldeirão da guerra ou –em casos como o Haiti, à crueldade da repressão– a revitalizarem suas sociedades” (op. cit.: 23).

O Plano Estratégico da USAID, elaborado em 1997 e atualizado em 2000, busca dar resposta à combinação de interesses e compromissos com a ajuda externa delineados por Albright, definindo sete metas associadas à promoção do desenvolvimento sustentável<sup>51</sup>: 1) encorajamento do crescimento econômico, com ênfase na agricultura, meio de vida principal das populações nos países mais pobres; 2) fortalecimento da democracia e do bom governo; 3) capacitação humana com base na educação e no treinamento, estimulando uma mudança na distribuição dos fundos públicos em favor da educação

básica; 4) estabilização da população mundial e proteção à saúde humana; 5) proteção do meio ambiente considerando a sustentabilidade de longo prazo; 6) assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais ou de violência; 7) manutenção da USAID como principal agência bilateral de ajuda ao desenvolvimento, dotando-a da infra-estrutura adequada.

A última meta está associada à solicitação de aumento de recursos para o ano fiscal de 2001, buscando reverter o corte de 30% na dotação orçamentária dos últimos seis anos. O Quadro 2 destaca o volume total de recursos gastos com as seis primeiras metas em 1999 e 2000.

Quadro 2

**Metas da USAID e recursos destinados (1999 - 2000)**

<b>Metas centrais</b>	<b>FY 1999</b>	<b>FY 2000</b>
Encorajar o amplo crescimento econômico e o desenvolvimento agrícola no exterior	\$2.979	\$3.320
Fortalecer a democracia e o bom governo	495	350
Construir capacidade humana através da educação e do treinamento	294	125
Estabilizar a população mundial e proteger a saúde humana	1.048	1.437
Proteger o meio-ambiente para uma sustentabilidade de longo prazo	612	448
Promover a assistência humanitária	824	1.056
Receitas menores não atribuídas a programas	(3)	(6)
<b>Custo líquido das operações</b>	<b>\$6.249</b>	<b>\$6.730</b>

Fonte: USAID, 2001: x.

Nos deteremos na análise dos programas vinculados à segunda meta, dada a relevância atribuída à democracia no discurso do engajamento global da administração Clinton, um dos pilares, junto com o mercado livre, da agenda para o desenvolvimento dos países em "transição".

O trabalho em torno do fortalecimento da democracia e do bom governo baseia-se em quatro objetivos, aos quais estão vinculadas as iniciativas aplicadas<sup>52</sup>: 1) império da lei e respeito aos direitos humanos, especialmente das mulheres, com iniciativas voltadas para o fortalecimento das instituições do poder judiciário e das possibilidades de acesso dos cidadãos à Justiça; 2) encorajamento de processos políticos pautados pela credibilidade e pela competitividade, com iniciativas de suporte a reformas eleitorais, programas de educação para votantes e fortalecimento dos partidos políticos; 3) desenvolvimento de uma sociedade civil<sup>53</sup> politicamente ativa, com iniciativas voltadas para o aumento da participação dos cidadãos nos processos políticos, fiscalização das instituições públicas, fortalecimento institucional e financeiro das organizações da sociedade civil, estímulo à livre circulação das informações e à cultura política democrática; 4) encorajamento da

transparência e da responsabilidade nas instituições governamentais, com iniciativas que promovam a descentralização das funções e dos processos decisórios, fortalecendo o poder legislativo, a unidade do governo e as relações entre civis e militares.

Para avaliar o grau de adesão ao sistema democrático em escala internacional, a USAID toma como base o *ranking* anual da Freedom House, organização privada que classifica os países em três categorias: livre, parcialmente livre, não livre. O critério de classificação é a vigência ou não da liberdade individual, definida com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, formalmente aceita por todos os países membros das Nações Unidas, com destaque para o artigo 19: “Todo mundo tem o direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui liberdade para sustentar opiniões sem interferência e buscar, receber, e fornecer informação e idéias por qualquer meio, independentemente das fronteiras” (Freedom House, 2001: 10).

A partir do *ranking* da Freedom House, faz-se um contraste com a situação política dos países onde são aplicados programas da USAID, avaliando seu impacto. De acordo com o relatório do ano 2000, os resultados são considerados satisfatórios:

“Desde 1995, período base da atuação da Agência, até o fim de 1999, 36 países onde a USAID está presente (41 por cento) tornaram-se mais livres, enquanto 14 tornaram-se menos livres, de acordo com pontuações combinadas da Freedom House para direitos políticos e liberdades civis. De 64 países apontados no campo oposto da meta estratégica da USAID de democracia e bom governo, 24 mostraram melhorias nas pontuações da Freedom House, enquanto 12 caíram durante o mesmo período de quatro anos” (USAID, 2001: 20).

O Quadro 3 mostra as mudanças de *status* na classificação da Freedom House entre 1998-1999, em países que recebem auxílio da USAID.

Quadro 3

**Freedom House Classificação de Países (1998 - 1999)**

Mudança de <i>status</i>	Países
Não livre para Parcialmente livre	Iugoslávia (Sérvia/Montenegro) Timor Leste*
Parcialmente livre para Não livre	Eritreia, Paquistão
Livre para Parcialmente livre	Malawi, Honduras, Nicarágua

Fonte: USAID, 2001: 20.

\*Não classificada no relatório como destinatária de assistência da USAID.

Na América Latina e no Caribe, tendo em vista a avaliação positiva das mudanças operadas na direção da liberalização política e econômica, a ênfase da USAID passa a ser a implementação das reformas da “segunda geração”, voltadas para o aprofundamento da democracia. No campo político, são

focalizados quatro aspectos: império da lei, descentralização das decisões e das práticas democráticas na direção dos governos locais, criação de condições para o fortalecimento da sociedade civil e garantias para a liberdade de imprensa. Essas ações são consideradas estratégicas para os interesses nacionais dos Estados Unidos na região<sup>54</sup>.

“Para reduzir a pressão dos pobres da região da América Latina e do Caribe (ALC), que buscam refúgio e melhores oportunidades nos Estados Unidos, e aumentar a estabilidade política e a prosperidade econômica na totalidade das Américas, é crucial que o governo dos Estados Unidos assegure que os países da ALC continuem suas transições do conflito para a paz e a reconciliação, das ditaduras para a democracia, e das economias controladas com iniquidade massiva para mercados abertos e esforços determinados para aliviar a pobreza” (USAID, 2000[c]).

Nessa direção, são propostas três áreas de ação prioritárias: 1) fortalecimento de mecanismos regionais para a promoção dos direitos humanos e o império da lei, especialmente através do Instituto Interamericano para os Direitos Humanos (IHR), onde se destaca o oferecimento do Curso Interdisciplinar em Direitos Humanos (USAID, 2000[b]); 2) promoção de uma abordagem regional em favor da legitimação do setor público, fortalecendo mecanismos de transparência, prestação de contas na gestão do Estado e descentralização decisória na direção dos governos municipais (op. cit.); 3) fortalecimento de mecanismos regionais em favor do pluralismo<sup>55</sup>.

O desenvolvimento dessas ações não se dá de forma unilateral; há uma preocupação em vinculá-las às decisões coletivas das Cúpulas das Américas.

“A Segunda Cúpula das Américas em Santiago culminou um longo esforço de um ano de compromissos presidenciais nos assuntos hemisféricos. Na reunião, os chefes de Estado de 34 democracias na região organizaram iniciativas regionais que podem ser completadas durante os próximos três a cinco anos. Essas iniciativas foram focadas numa “segunda geração” de reformas destinadas a aprofundar a tendência na direção de uma governança democrática na região e a remoção das barreiras à participação dos pobres na vida nacional dos seus países” (op. cit.).

A seguir, analisaremos mais profundamente o significado das Cúpulas no processo de elaboração da agenda hemisférica dos Estados Unidos, especialmente nos temas vinculados à governabilidade, comparando as orientações predominantes nos governos Clinton e Bush.

## **A arquitetura das relações hemisféricas**

Conforme apontamos na seção anterior, na percepção da política externa dos Estados Unidos, o hemisfério ocidental apresenta-se como região em transição<sup>56</sup>, em que a paz entre as nações, a democracia política e a liberdade

econômica despontam como tendências inquestionáveis. Em termos da consolidação dessa trajetória, conforme afirma Luis J. Lauredo, representante dos Estados Unidos na OEA, o problema está nos detalhes: “é nos detalhes da democracia, nos detalhes dos direitos humanos e nos detalhes de uma economia de mercado livre que todos nós temos que trabalhar para assegurar que o Hemisfério Ocidental não escorregue no precipício em direção à ditadura e, em última instância, à guerra” (2000).

A preocupação com os detalhes do processo de transição conduz a uma redefinição dos parâmetros que orientam as relações hemisféricas, levando à construção de uma nova arquitetura cujo palco principal são as Cúpulas das Américas, inauguradas pelo governo Clinton em 1994.

“A Cúpula das Américas, que começou como um encontro informal de Líderes em Miami em 1994, evoluiu para uma valiosa estrutura na qual os participantes solucionam assuntos políticos, econômicos e sociais comuns, num ambiente de respeito mútuo e cooperação. Em poucas palavras, ela incorpora o programa de trabalho hemisférico dos nossos líderes para o futuro. É a nova arquitetura de relações hemisféricas baseadas em valores comuns de democracia, livre comércio, e na partilha de responsabilidades em defender ativamente esses valores” (Lauredo, 2001[a]).

A afirmação da comunidade de valores entre os países participantes das cúpulas apresenta-se como principal argumento da institucionalização de mecanismos de negociação, formulação de políticas, acompanhamento e controle da trajetória conjunta. Conforme afirmamos anteriormente, a busca do interesse nacional transcende a origem democrata ou republicana da administração eventualmente no poder. Embora existam diferenças de abordagem entre os governos Clinton e Bush, não há divergência na definição dos pilares básicos que devem nortear a convergência hemisférica: democracia liberal e economia de mercado.

A partir do estabelecimento de um consenso básico entre os participantes das cúpulas sobre esses dois aspectos, o processo de negociações envolvendo os detalhes da nova arquitetura trabalha com uma agenda bem ampla:

“estamos desenvolvendo políticas para tornar os governos do hemisfério mais transparentes, acessíveis e menos corruptos. Nós estamos procurando formas de promover a administração de justiça, o incremento do respeito aos direitos humanos, e fortalecermos o império da lei. Nós estamos buscando formas de melhorar a capacidade dos países de se preparar e responder a desastres naturais e melhorar o acesso das pessoas à saúde de qualidade e a uma educação de qualidade. Nós estamos procurando maneiras de melhorar as condições de trabalho e do meio ambiente no hemisfério. Nós também estamos discutindo formas de transpor a divisão digital dentro do nosso hemisfério e assegurar que a promessa das tecnologias de informação beneficie os nossos povos” (Lauredo, 2000[a]).

Na perspectiva de identificar, nas justificativas das iniciativas propostas pelo governo dos Estados Unidos, os argumentos que tornam mais explícita a percepção cultural da América Latina e do Caribe, agruparemos os principais temas da agenda em torno de dois eixos: governabilidade econômica, que envolve especialmente a proposta da ALCA, e governabilidade política, associada à negociação de mecanismos coletivos de acompanhamento e controle da transição.

A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas a partir de 2005, data sancionada na Cúpula de Quebec de abril de 2001, dá continuidade à Iniciativa das Américas, formulada em 1990 pelo presidente George Bush. Em termos de antecedentes históricos nacionais, o ponto de partida reivindicado pelo governo é a proposta do Secretário de Estado James Blaine, na primeira conferência pan-americana de 1889, de criação de uma União Aduaneira.

Em março de 1998, no processo de preparação da Cúpula de Santiago, a Secretária Albright apresentou um marco histórico mais abrangente, incorporando, nos fundamentos da identidade hemisférica, referências hispano-americanas:

“Simon Bolivar queria que as Américas não fossem valoradas por sua vasta área e por sua riqueza, mas ‘por sua liberdade e sua glória’. Hoje, aquela visão está mais próxima da realidade do que jamais tenha estado. Na situação em que nos encontramos, com uma exceção<sup>57</sup>, todo governo no hemisfério é livremente eleito; toda economia liberou seu sistema para o investimento e o comércio” (1998: 1).

No entanto, entre as duas referências citadas, a que marca mais profundamente a iniciativa dos Estados Unidos é o pan-americanismo inaugurado por Blaine. Conforme salienta o Representante Comercial dos Estados Unidos do governo George W. Bush, Robert Zoellick, em intervenção junto ao Conselho das Américas em que faz um balanço da Cúpula de Quebec: “Hoje, quando olho as Américas, vejo um propósito condutor: uma convicção na democracia e na liberdade, e um redescobrimiento da visão que motivou aqueles que convocaram para o primeiro Congresso Pan-americano, há mais de 100 anos atrás” (2001: 7-8).

Referindo-se à mudança de perspectiva estratégica nas relações das grandes potências com seus vizinhos, Zoellick destaca os contrastes entre a realidade dos séculos XIX e XXI:

“No século 19, muitos países fortes queriam vizinhos fracos que pudessem dominar. No século 21, países fortes se beneficiarão de vizinhos democráticos saudáveis, prósperos e confiantes. Vizinhos problemáticos exportam problemas como imigração ilegal, dano ambiental, crime, narcóticos, e violência. Vizinhos saudáveis criam fortes regiões com integração econômica e cooperação política de lado a lado” (op. cit.: 5).

O exemplo regional destacado por Zoellick é o NAFTA, que promoveu um aumento do comércio entre Estados Unidos e México de 81 bilhões de dólares

em 1993 para 247 bilhões em 2000 e levou o volume das exportações para o Canadá a um nível equivalente ao que se destina à Europa (respectivamente 179 e 187 bilhões em 2000). Nesse processo, foram gerados 2,2 milhões de empregos no México, 1,3 milhões no Canadá e 13 milhões nos Estados Unidos (op. cit.).

Em relação às projeções econômicas associadas à criação da ALCA, o prognóstico é extremamente favorável. De acordo com dados apresentados pelo Bureau de Assuntos Hemisféricos do Departamento de Estado, desde 1995, as exportações para a América Latina e o Caribe crescem a uma taxa anual de 10%, o dobro em relação à Europa (Gutierrez, 2000).

Referindo-se aos críticos internos da ALCA, que receiam a perda de empregos nos Estados Unidos, Lauredo é enfático na defesa da iniciativa:

“Os países latino-americanos têm algumas das tarifas mais altas do mundo –em média, quatro vezes mais altas que as tarifas dos Estados Unidos. A ALCA eliminará a maioria das tarifas, fazendo com que se torne mais lucrativo para as companhias americanas exportarem à região. Mais exportações americanas significam mais empregos americanos. Segundo... a América Latina é o nosso mercado de exportação em crescimento mais rápido, respondendo por dois terços do crescimento das exportações mundiais dos Estados Unidos e 40% do total de exportações de mercadorias dos Estados Unidos. Terceiro, na medida em que se incrementam as taxas de crescimento e a inflação cai, aumenta a demanda de produtos e serviços entre consumidores na América Latina... Se os E.U.A. não tirarem proveito do crescimento do mercado latino, nossos competidores na Europa e Ásia o farão. Quarto, o livre comércio traz benefícios não-econômicos para os Estados Unidos. O comércio promove vínculos entre o nosso povo e economias regionais estáveis no trabalho contra o tráfico de drogas e a migração, porque as pessoas podem achar empregos legítimos em seus países” (2001[b]).

Em relação ao quarto aspecto apontado por Lauredo, o consenso nas análises governamentais é que o aprofundamento da interdependência econômica ajuda a governabilidade. Conforme destaca Zoellick,

“Acordos de comércio como o NAFTA e a ALCA promovem o bom governo, criando obrigações em relação à transparência no governo e à adesão ao império da lei. ... De forma semelhante, o comércio encoraja a cooperação política.... Realmente, nós temos visto em toda a América Latina que o crescimento da integração econômica conduz a uma diminuição das antigas suspeitas e tensões regionais, seja entre o Chile e a Argentina ou entre o Peru e o Equador. O comércio também estimula melhorias na educação. Assim que as pessoas iniciam negócios, e companhias estrangeiras investem seu capital, os padrões educacionais se elevam, indo ao encontro das demandas da nova economia” (2001).

Os dados apresentados sobre o potencial impacto da ALCA no crescimento das exportações e do nível do emprego nos Estados Unidos deixam poucas dúvidas sobre o papel da América Latina e do Caribe na viabilização das metas

do *Strategic Plan* do Departamento de Estado vinculadas à Prosperidade Econômica. Paralelamente, há o reconhecimento de que o processo de liberalização pode contribuir para desencadear situações de instabilidade numa região "em transição". Conforme explicita a Secretária Albright,

"Nem a democracia nem a prosperidade podem durar, a menos que elas tenham bases amplas. As políticas de mercados livres e abertura aos investimentos, que são as chaves para o crescimento contínuo, são vulneráveis a ameaças se muita gente se sente excluída ou deixada para trás. E como nós temos visto em partes da Ásia, uma economia próspera pode mudar rapidamente para o inverso se problemas de corrupção e falta de responsabilidade não forem encaminhados" (1999: 9).

Essa preocupação esteve presente nas Cúpulas de Santiago do Chile, em Abril de 1998, e a de Quebec, em abril de 2001, onde paralelamente às discussões sobre a implementação da ALCA, definiram-se iniciativas destinadas a ajustar a agenda da governabilidade política, revelando fortes identidades entre os representantes governamentais dos Estados Unidos e dos demais países participantes. Na área de Educação, são estabelecidas metas de acesso e permanência na escola primária de 100% dos menores, e à educação secundária de 75% dos jovens até o ano 2010. Na área de Preservação e Fortalecimento da Democracia, Justiça e Direitos Humanos, destacam-se as iniciativas voltadas para o desenvolvimento local, através do fortalecimento das administrações municipais e regionais, estimulando a participação da sociedade nos processos de tomada de decisões; para o combate à corrupção, com a adoção de programas, no marco da OEA, de estímulo à probidade administrativa e à ação legal contra a lavagem de dinheiro; prevenção e controle do consumo e tráfico de drogas ilegais; para o combate e eliminação do terrorismo, e fomento à confiança e à segurança entre os Estados, fortalecendo institucionalmente o sistema interamericano. Na área de Erradicação da Pobreza e da Discriminação, destacam-se o fomento às micro, pequenas e médias empresas; o respeito aos direitos trabalhistas com base nos parâmetros da OIT; e equidade de gênero, promovendo a igualdade jurídica e de oportunidades entre mulheres e homens.

Em discurso no Conselho das Américas, Albright apresenta uma boa síntese das decisões da Cúpula de Santiago vinculadas à governabilidade política:

"Houve iniciativas... para fortalecer os governos locais e assim ampliar as oportunidades para a participação política. Houve estratégias para formalizar direitos de propriedade, incluindo os bens dos pobres, como casas ou terras. Houve programas para reforçar o império da lei, incluindo a criação de centros de estudos de justiça hemisférica. Houve apoio à Convenção Interamericana Contra a Corrupção<sup>58</sup> ... E houve propostas, nas quais a USAID está participando ativamente, para aumentar o apoio às micro-empresas, o que é particularmente importante para a capacitação econômica das mulheres" (op. cit.: 9-10).

Fazendo um balanço das decisões da Cúpula de Quebec, no mesmo local, o Secretário de Estado Colin Powell destaca a combinação entre iniciativas

voltadas a atender situações regionais mais urgentes, especialmente na área andina e no Caribe –considerado como terceira fronteira junto com Canadá e México– com a afirmação dos dois pilares centrais da agenda interamericana, democracia e mercado livre:

“Algumas das coisas que fizemos em Quebec foram regionais. Nós fizemos medicina preventiva para ajudar os vizinhos da Colômbia a se defenderem contra o alastramento da atividade da narcoguerrilha. Fizemos isso anunciando e dando nosso apoio a uma iniciativa andina regional... não só para enfocar o narcotráfico na Colômbia, mas para ver o problema como um problema regional e investir em atividades de direitos humanos, investir em desenvolvimento de infra-estrutura, investir em oportunidades econômicas que encorajarão as pessoas a se afastarem para longe do narcotráfico. ... E aprovamos uma forte iniciativa sobre HIV-AIDS e outros assuntos relacionados às nações das ilhas caribenhas... O que nós temos descrito aqui nos Estados Unidos como uma terceira iniciativa fronteiriça... Mas todas essas iniciativas regionais aconteceram dentro do contexto de uma visão maior... De que os mercados abertos e o bom governo são estreitamente ligados, e que, mesmo gerando investimento e criando empregos, nós precisamos trabalhar em favor de instituições democráticas responsáveis e de práticas democráticas” (2001[a]).

Se não há diferenças entre os governos Clinton e Bush na valorização do modo de vida como principal fundamento da noção de comunidade hemisférica, existem ênfases diferentes em termos da definição de prioridades.

Na proposta orçamentária para assuntos internacionais para o ano 2002, Powell solicita aumento de 2% em relação ao exercício anterior, cuja principal justificativa é a percepção de maiores níveis de instabilidade no mundo em transição.

A proposta delimita as seguintes áreas prioritárias: reforma da USAID; assistência econômica bilateral; controle internacional de narcóticos e império da lei; assistência à migração e a refugiados; não-proliferação, antiterrorismo, desativação de campos minados; assistência militar; e programas multilaterais de ajuda econômica.

Destacaremos na análise do documento as mudanças de abordagem em relação à gestão Albright, apontando os principais itens vinculados à agenda da governabilidade política na América Latina e no Caribe.

No que se refere à reestruturação da USAID, apresentado como principal tema da justificativa do novo orçamento, há uma redefinição do foco de ação da Agência, que assume como eixos centrais da assistência internacional a globalização e a prevenção de conflitos<sup>59</sup>, direcionando recursos e atividades para três programas centrais: Crescimento econômico e agricultura, Saúde global, e Prevenção de conflitos e apoio ao desenvolvimento.

Os dois primeiros mantêm no essencial a mesma orientação da administração anterior. No caso da agricultura, além do seu papel destacado

como atividade econômica à qual está vinculada a população mais pobre da maioria dos países em desenvolvimento, parte importante dos conflitos nessas regiões está enraizada nas zonas rurais. Nesse sentido, o programa tem como principais objetivos a ampliação de oportunidades econômicas, estimulando a expansão da propriedade, a melhoria da produtividade e da eficiência no gerenciamento dos recursos naturais, a promoção de atividades de treinamento e educação.

“Sem crescimento econômico e segurança alimentícia, nenhum esforço de desenvolvimento é sustentável. Nós aumentaremos o apoio para o crescimento econômico e os programas de agricultura que reduzem a pobreza e a fome, enquanto achamos formas melhores de mobilização e de associação com o setor privado. O desenvolvimento de micro-empresas tem um papel crescentemente importante na criação de empregos e de oportunidades econômicas” (Natsios, 2001).

O terceiro programa é o que melhor ilustra as principais mudanças de enfoque, subordinando à temática do conflito as ações que anteriormente faziam parte de uma meta específica do Plano Estratégico, o “fortalecimento da democracia e do bom governo”. Incorporam-se também a esse programa as iniciativas vinculadas à Assistência Humanitária. Conforme argumenta Powell;

“Dado o número crescente de Estados falidos e de conflitos internos no período pós Guerra Fria, alguns dos quais tornaram-se pontos focais da política externa dos Estados Unidos, a USAID empreenderá maiores esforços na prevenção, administração e resolução de novos conflitos. Essa iniciativa integrará o *portfolio* existente de programas sobre democracia da USAID, com novas abordagens para antecipação de crises, análise de conflito e avaliação compreensiva, e proverá novas metodologias para ajudar as partes em conflito a solucionar pacificamente seus assuntos” (2001[b]).

Os recursos solicitados para a USAID –7,7 bilhões de um total de 23,9 bilhões do orçamento para assuntos internacionais– representam um incremento de 129 milhões em relação ao ano anterior. Em termos de distribuição por regiões, a América Latina e o Caribe recebem 878,6 milhões, África 1.055 milhões, a Ásia e o Oriente Próximo 2.340 milhões, a Europa e a Eurásia 1.460 milhões.

Os argumentos apresentados pelo diretor da USAID, Andrew Natsios, na justificativa dos fundos solicitados para a América Latina e o Caribe, sintetizam bem a percepção da região na política externa do país:

“Dado que os países ajudados pela USAID na América Latina e Caribe (ALC) são os nossos vizinhos, seu desenvolvimento econômico, social e político têm uma extrema importância para a nossa própria segurança e bem-estar. A América se beneficia diretamente quando as economias em desenvolvimento dos países da ALC se expandem e seus mercados se abrem. Desde 1990, o número de empregos nos Estados Unidos vinculados às exportações para a região aumentou 2,3 milhões. Mas

quando as nações nessa região enfrentam instabilidade política e falência econômica, os Estados Unidos sentem as conseqüências diretamente pelo aumento da imigração ilegal e do tráfico ilegal de narcóticos. Também não podemos ignorar a disseminação fronteiriça de doenças transmissíveis como TB e HIV/AIDS. Finalmente, a degradação ambiental e a poluição podem afetar diretamente os Estados na fronteira norte-americana e também agravar a instabilidade regional e a migração, como também aumentar o risco de morte e de destruição por desastres na região” (op. cit.).

Em relação à distribuição de recursos para cada um dos três programas definidos como prioritários pela nova administração, 398 milhões são destinados para Crescimento Econômico e Agricultura, 153 milhões para Saúde global e 327,5 milhões para Prevenção de Conflitos e Apoio ao Desenvolvimento.

Além das reformas na USAID, outros três itens da agenda internacional, priorizados na proposta do orçamento, têm impactos importantes na América Latina e no Caribe:

No item “Controle internacional de narcóticos e império da lei”, há uma solicitação de 731 milhões de dólares para a *Iniciativa Andina Antidrogas*, anteriormente mencionada, que destina recursos para Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Brasil, Venezuela e Panamá. As metas da *Iniciativa* incluem a redução de 30% na produção de coca na Colômbia e sua eliminação na Bolívia num prazo de dois anos. Esse programa complementa o apoio ao Plano Colômbia do presidente Pastrana, para o qual o governo Clinton destinou 1.300 milhões de dólares do orçamento de 2001<sup>60</sup>.

No item “Não-proliferação, antiterrorismo, desativação de campos minados”, as iniciativas que incluem a América Latina e o Caribe destinam-se ao controle de armas de pequeno porte e desativação de minas nas regiões de maior conflito durante a Guerra Fria, com um volume de recursos solicitados de 2 milhões de dólares. Os atos terroristas na região estão associados principalmente aos conflitos internos na Colômbia, para os quais existem programas específicos. Em menor escala, há preocupação com a presença de extremistas religiosos na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, vinculados com os atentados contra alvos judaicos em Buenos Aires, junto com setores remanescentes das organizações guerrilheiras peruanas e grupos emergentes no Equador.

Conforme mostram os dados do Quadro 4, baseados no relatório do Departamento de Estado correspondentes à 2001, em termos de número de atos terroristas, a América Latina e o Caribe apresentam a maior incidência, seguidos pela Europa Ocidental, a Ásia, o Oriente Médio, a África, a Eurásia, e a América do Norte. Considerando o número de vítimas fatais, a ordem muda, ficando a África em primeiro lugar, seguida pela Ásia, América do Norte, Oriente Médio, Europa Ocidental, América Latina e o Caribe, e Eurásia.

Quadro 4

**Ataques terroristas e número de vítimas por região 1996-2001**

Año	África		Ásia		Eurásia		América Latina		Oriente Médio		América do Norte		Europa Ocidental	
	A <sup>a</sup>	V <sup>b</sup>	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V	A	V
1996	11	80	11	1.507	24	20	84	18	45	1.097	0	0	121	503
1997	11	21	21	344	42	27	128	11	37	480	13	7	52	17
1998	21	5.379	49	635	14	12	111	195	31	58	0	0	48	405
1999	53	185	72	690	35	8	122	9	26	31	2	0	85	16
2000	55	100	98	898	31	103	192	20	20	78	0	0	30	4
2001	33	150	68	651	3	0	194	6	29	513	4	3.315 <sup>c</sup>	17	20

Fonte: Elaborado com base nas informações do relatório *Patterns of global terrorism 2001* (U.S.D.S., 2002).

a Número de ataques. b Número de vítimas. c Dada a inexistência de informação precisa sobre o número de vítimas dos atentados de 11 de setembro, os dados correspondem a estimativas do governo dos Estados Unidos.

No item “Assistência militar”, foram solicitados 18 milhões de dólares para fortalecer a capacidade das forças armadas envolvidas no combate ao tráfico de drogas<sup>61</sup>, ao contrabando e à manutenção da paz e da segurança regional, assim como para os países que participam de operações internacionais de manutenção da paz, como Chile, Argentina, Bolívia e Uruguai.

### **Unilateralismo versus Multilateralismo: a Doutrina Bush**

Os documentos analisados na seção anterior mostram um mesmo fio condutor em termos da defesa de uma postura de liderança internacional por parte das administrações Clinton e Bush. No entanto, há uma mudança de ênfase por parte do governo republicano no tema da governabilidade política, na qual a prevenção e a resolução de conflitos assumem maior destaque. Diferentemente dos discursos enfáticos da era Clinton-Albright, quando a democracia era enaltecida como fim último da conquista da paz e da prosperidade, os do período Bush-Powell enfatizam seu significado operacional, como um dos meios a serviço da ordem.

Durante o primeiro semestre de 2001, algumas iniciativas do governo Bush, redefinindo a posição do país frente a importantes tratados internacionais, começam a sinalizar diferenças mais profundas entre as duas administrações. A decisão de maior impacto na comunidade internacional foi a não ratificação do protocolo de Kyoto, acordo assinado em dezembro de 1997, que prevê o corte de 5,2% das emissões de gases-estufa por parte dos países industrializados, tomando como referência os níveis de 1990. Esse índice corresponde a reduções de 7% para Estados Unidos, responsáveis por 22,2% da emissão mundial de carbono, e 8% para a União Européia. Na

conferência sobre o clima realizada no mês de julho de 2001 na cidade de Bonn, negociou-se um acordo alternativo sem a participação dos Estados Unidos, que implicaria numa redução da meta anterior de emissões para um nível próximo dos 2%<sup>62</sup>.

De acordo com os argumentos apresentados pela representante dos Estados Unidos na conferência, Paula Dobriansky, o país pretende enveredar por uma via alternativa, decidida unilateralmente:

“Embora os Estados Unidos não tenham ratificado o Protocolo de Kyoto, não abdicaremos das nossas responsabilidades. Reconhecemos que a comunidade internacional está interessada em saber mais a respeito da nossa abordagem sobre mudança de clima. Quando formos desenvolver iniciativas adicionais, consultaremos ativamente nossos amigos e aliados. ... Nosso objetivo é assegurar que nossa nova abordagem providencie uma solução a longo prazo que seja ambientalmente efetiva, economicamente sustentável, e justa” (2001).

Outras duas posturas do governo Bush, geradoras de controvérsias, foram a relutância em ratificar a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) e a proposta de revisão do tratado Anti-Mísseis Balísticos (AMB), assinado com a União Soviética em 1972.

O TPI, previsto pelo Tratado de Roma de 1998 para começar a funcionar em 2002, com sede permanente em Haia, foi assinado por Clinton no final do seu mandato. Após a ascensão de Bush, começaram a surgir fortes relutâncias, acompanhadas de exigências, aos signatários do tratado, de exclusão da jurisdição da corte dos funcionários militares e civis dos Estados Unidos enquanto não fosse ratificado pelo país.

No caso do AMB, o governo dos Estados Unidos passou a considerá-lo obsoleto para atender satisfatoriamente os novos desafios da defesa. A ameaça de ataques com mísseis ao território americano por parte de “Estados fora-da-lei” torna-se o principal argumento da proposta de criação de um escudo antimísseis, cuja concretização levaria ao questionamento dos limites impostos pelo AMB. Além da posição contrária à iniciativa por parte de Rússia e China, houve uma reação pouco favorável entre os países da OTAN. Na reunião da organização ocorrida em maio na cidade de Budapeste, a falta de acordo levou à não inclusão do tema no documento final. No entanto, isso em nada influenciou a posição do presidente Bush, que em 13 de dezembro anuncia a retirada dos Estados Unidos do tratado.

Em debate promovido pelo Council on Foreign Relations com ex-Secretários de Estado, em abril de 2001, as posições do governo Bush em relação aos tratados internacionais são colocadas em questão por Madeleine Albright.

“Eu não entendo como podemos caminhar unilateralmente no controle climático e em assuntos como o Tribunal Penal Internacional. Basicamente, nós estamos avançando para uma era de maior interação global e a idéia de que há uma variedade de regimes internacionais dos

quais fazemos parte, que podemos melhorar de forma consensual, me atrai mais como tendência para o futuro do que a retirada unilateral do tratado” (CFR, 2001[a]).

Nesse sentido, Albright manifesta preocupação com a possibilidade de que a nova abordagem imperante tenha como um dos seus pressupostos a simples negação do que foi feito pela sua administração:

“Eu penso que é perfeitamente possível, razoável e necessário fazer revisões. Todos nós fizemos isso quando entramos em momentos diferentes, mas elas podem ser feitas dentro do sistema, não fora dele.... Eu esperaria que a política fosse algo diferente do que apenas o oposto do que nós fizemos” (CFR, 2001[a]).

Apesar de ter também participado da administração Clinton, Warren Christopher assume uma postura mais cautelosa nesse debate, destacando as posições teóricas e políticas da equipe do governo e as dificuldades para emitir juízos categóricos tendo em vista o pouco tempo transcorrido desde a posse de Bush. Suas previsões sobre as tendências da política externa e o destaque dado ao terrorismo antecipam os movimentos posteriores aos atentados de 11 de setembro em Nova York e Washington.

“O Presidente reuniu um time muito experiente na área de política externa. Eles são internacionalistas.... Eu espero que quando nós olharmos para trás nesse período vejamos um compromisso crescente por parte deles. Não há nenhuma dúvida em minha mente de que nós temos que ter um maior envolvimento internacional. Tomem como exemplo o problema do terrorismo, que pode ser o problema individual mais sério que nós enfrentamos no mundo. Isso não pode ser consignado a uma única nação” (CFR, 2001[a]).

A resposta do governo Bush aos atentados vai na direção apontada por Christopher, buscando o maior apoio internacional possível para enfrentar o que considera uma nova guerra, de características diferentes a todas as anteriores, mas que está à altura dos maiores desafios enfrentados pelo país ao longo da sua história:

“Os americanos estão perguntando: Como lutaremos e ganharemos esta guerra? ... Nossa resposta envolve muito mais que retaliação imediata e batalhas isoladas. Os americanos não deveriam esperar uma batalha, mas uma campanha longa, diferente de qualquer outra que nós alguma vez tenhamos visto. Pode incluir batalhas dramáticas, visíveis na televisão, e operações encobertas, secretas até mesmo quando têm sucesso. ... Toda nação, em toda região, tem agora uma decisão a fazer. Ou está conosco, ou está com os terroristas” (Bush, 2001).

A guerra declarada ao terrorismo adquire contornos bem amplos, tanto pelo número de países onde se considera que existem núcleos de apoio –60, de acordo com as estimativas apresentadas por Bush– como pela caracterização dos grupos terroristas, que vai muito além das organizações vinculadas com o fundamentalismo islâmico. De acordo com Powell: “Qualquer organização

que esteja interessada em operações terroristas para subverter os governos legítimos, democraticamente eleitos, ou governos que representam a vontade de seu povo, é uma ameaça” (2001[c]).

Nesse novo tipo de guerra, não há uma clara definição do momento da vitória, o que lhe confere um caráter permanente: “Eu penso que nós podemos fazer um julgamento de que a guerra está sendo ganha ou foi ganha quando não vemos aquele tipo de incidente terrorista acontecendo em qualquer lugar. Agora, nós chegaremos lá algum dia? Eu não sei” (op. cit.).

A resposta dos governos latino-americanos aos incidentes foi rápida. Por iniciativa do Brasil, convocou-se reunião da OEA para discutir a aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que considera a agressão a qualquer Estado-membro uma agressão coletiva. Na sua intervenção na reunião, Powell reafirma os princípios da convivência hemisférica definidos em fóruns anteriores:

“Há apenas 10 dias, e em um outro mundo, nós estávamos todos reunidos em Lima para uma sessão especial da OEA. Era para ser uma ocasião feliz e histórica para nosso hemisfério. Estávamos adotando nossa carta constitucional democrática em uma demonstração sem precedentes de empreendimento político compartilhado. Alguns meses antes em Quebec, na Cúpula das Américas, nossos líderes tinham definido a meta de estabelecer uma área de livre comércio que abraçaria todas as nossas democracias. Nosso hemisfério nunca tinha estado tão próximo em valores e na visão comum, naquele momento, do futuro que se configura diante de nós, conforme esperávamos de Quebec e também de Lima. E então vieram as notícias terríveis. E com súbita claridade, todos nós entendemos que a casa da democracia e da prosperidade, em que nós trabalhamos tão arduamente para construir em nosso hemisfério, estava sob ataque e deveria ser defendida” (2001[d]).

Como resultado da reunião, são acordadas medidas concretas de combate ao terrorismo no hemisfério, sinalizando para a necessidade de ampliação dos mecanismos de atuação conjunta, em consonância com os lineamentos definidos nas Cúpulas das Américas. O ponto 4 da resolução, *Fortalecimento da Cooperação Hemisférica para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo*<sup>63</sup>, exorta

“... todos os Estados a reforçar a cooperação, nos planos regional e internacional, para buscar, capturar, processar, punir e, quando pertinente, acelerar a extradição dos perpetradores, organizadores e patrocinadores de atos terroristas, bem como para fortalecer a cooperação judicial recíproca e o intercâmbio oportuno de informações” (OEA, 2001).

Essas recomendações são ratificadas em junho de 2002, na 32ª Assembléia Geral realizada em Barbados, que aprova a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, saudada por Collin Powell como primeiro tratado internacional sobre o tema assinado após os atentados de 11 de setembro<sup>64</sup>.

A despeito do apoio internacional recebido pelos Estados Unidos na guerra contra o Afeganistão –cujo governo foi responsabilizado, junto com a rede Al Qaeda, pela autoria dos ataques ao território americano–, a rápida vitória militar contribui para fortalecer as tendências unilateralistas prévias aos atentados. No discurso anual ao Congresso sobre o Estado da União em janeiro de 2002, o Presidente Bush incorpora uma nova categoria às definições utilizadas para classificar os países de acordo com seu alinhamento internacional, acusando a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque de constituírem o “Eixo do Mal”, fonte de sustentação do terrorismo e de ameaças para a paz mundial; portanto, sujeitos a ações militares.

A declaração de Bush é recebida com desconforto entre os principais aliados da União Européia e da Ásia. Além de considerá-la o prenúncio de uma nova etapa na chamada “luta contra o terrorismo”, em que as decisões norte-americanas tendem a prescindir de consultas aos parceiros<sup>65</sup>, são colocados em questão os critérios de inclusão dos três países. No caso da Coreia do Norte, pelo caráter isolacionista do seu regime e pela ausência de indícios de apoio a qualquer organização terrorista. No caso do Irã, considera-se que seus laços com movimentos no exterior circunscrevem-se aos que atuam contra o Estado de Israel. Fora esse argumento, o processo de reforma política promovido pelo atual governo conta com o apoio da União Européia. No caso do Iraque, as Nações Unidas priorizam a retomada das inspeções para avaliar a capacidade de produção de armas de destruição em massa, o que tornaria contraproducente um ataque militar dos Estados Unidos.

No relatório *Patterns of global terrorism 2001*, apresentado em maio de 2002, o unilateralismo assume feições mais explícitas, com a ampliação do número de Estados na mira do governo, critérios de inclusão e sanções previstas. O documento acusa Cuba, Irã, Iraque, Líbia, Coreia do Norte, Síria, e Sudão de serem patrocinadores do terrorismo. Para esses e para futuros freqüentadores da lista, as modalidades de retaliação incluem, entre as principais, a proibição de exportações e vendas relacionadas com armas, controle de exportações de bens e serviços que possam fortalecer sua capacidade militar, proibição de assistência econômica e imposição de restrições a empréstimos junto aos organismos financeiros internacionais (U.S.D.S., 2002).

Como ocorre com toda abordagem do conflito pautada por critérios referenciados numa das partes interessadas, os argumentos esgrimidos para a elaboração da lista do Departamento de Estado carregam uma forte dose de subjetividade. No caso de Cuba, único país da América Latina e Caribe incluído entre os “Estados fora-da-lei”, o documento reconhece que seu governo condenou os atentados de 11 de setembro, subscreveu as 12 convenções das Nações Unidas e a declaração da Cúpula Ibero-americana de 2001 contra o terrorismo, e não se opôs à transferência dos prisioneiros da guerra de Afeganistão para a base de Guantánamo, situada no seu próprio território. No entanto, a condenação do país apóia-se nas históricas simpatias de Fidel Castro com a revolução armada, equiparada ao terror pelo Departamento de Estado, junto a acusações de cobertura a militantes da organização separatista basca ETA, do Exército Republicano Irlandês, das

FARC e ELN Colombianos, da Frente Patriótica Manuel Rodrigues chilena, e a fugitivos da justiça dos Estados Unidos, que teriam trânsito livre em Cuba.

Em conferência proferida na Heritage Foundation, John Bolton, subsecretário do Departamento de Estado para o Controle de Armas e Segurança Internacional, vai mais longe nas acusações contra Cuba, colocando sob suspeita –embora reconhecendo a ausência de provas consistentes– a indústria biomédica do país, que estaria sendo fonte de desenvolvimento de armas biológicas.

“Aqui está aquilo que sabemos agora: os Estados Unidos acreditam que Cuba tem, pelo menos, um limitado trabalho de pesquisa e desenvolvimento em armas biológicas ofensivas. Cuba proporcionou tecnologia de uso dual a outros Estados fora-da-lei. Nós estamos cientes de que essa tecnologia pode dar suporte a programas de armas biológicas nesses Estados” (2002).

No mês de junho, em discurso aos graduados de West Point, o presidente dos Estados Unidos apresenta de forma mais sistemática os novos direcionamentos da política externa, delineando as premissas daquela que passará a ser denominada “Doutrina Bush”.

De acordo com a nova perspectiva, a contenção e a dissuasão, que nortearam a política externa durante o período da Guerra Fria, embora continuem válidas para algumas situações, não dão conta satisfatoriamente das ameaças associadas às guerras em rede.

“Dissuasão –a promessa de retaliação maciça contra nações– não significa nada contra as sombrias redes terroristas sem nações ou cidadãos a defender. A contenção não é possível quando ditadores desequilibrados com armas de destruição em massa podem enviar aquelas armas na forma de mísseis ou fornecê-las secretamente aos aliados terroristas ... A defesa da terra natal e a defesa contra mísseis são parte de uma segurança mais forte, e são prioridades essenciais para a América. Contudo, a guerra contra o terror não será ganha na defensiva. Nós devemos dar batalha ao inimigo, destruir seus planos e confrontar as piores ameaças antes de que surjam” (Bush: 2002).

Em decorrência dessa mudança de abordagem, o desencadeamento de ações não terá como alvos apenas agressores reais do país ou dos seus aliados, mas incluirá ataques preventivos contra inimigos considerados potenciais, bastando apenas suspeitas sobre a posse de armas de destruição em massa e suporte ao terrorismo.

Como fundamento cultural das posições assumidas, Bush coloca em relevo a necessidade de defender valores considerados universais:

“O século XX terminou com um único modelo sobrevivente de progresso humano, baseado em demandas não negociáveis de dignidade humana, império da lei, limites ao poder do Estado, respeito às mulheres, à propriedade privada, à liberdade de expressão, justiça

igual e tolerância religiosa. A América não pode impor essa visão –contudo nós podemos apoiar e recompensar governos que fazem as escolhas corretas para seus próprios povos” (2002).

Na perspectiva do governo Bush, reconhece-se a existência de diferenças entre nações, mas a competição, embora inevitável no campo econômico, não deve atingir o plano militar. Desta forma, o país assume o papel de guardião das fronteiras do conflito: “a América tem, e pretende manter, forças militares ali onde esteja o desafio, tornando sem sentido a desestabilização por corridas armamentistas ou outras ações, e limitando as rivalidades ao comércio e às demais atividades pacíficas” (op. cit.).

Os lineamentos apresentados no discurso de *West Point* serão formalizados no documento *The National Security Strategy of the United States of América*, dado a conhecer pela Casa Branca no mês de setembro de 2002, num contexto fortemente influenciado pela necessidade de apresentar justificativas para atacar o Iraque.

Na caracterização dos novos inimigos, o documento oferece uma demarcação esclarecedora dos desafios que orientaram a formulação das estratégias do pós-Segunda Guerra (Doutrina Truman) e do pós-Guerra Fria (Doutrina Bush):

“As visões militantes de classe, nação e raça, que prometeram a utopia e entregaram a miséria, foram derrotadas e desacreditadas. A América é agora ameaçada menos por estados conquistadores do que por estados falidos. Nós somos ameaçados menos por frotas e por exércitos do que por tecnologias catastróficas nas mãos de uns poucos ressentidos. Nós devemos derrotar essas ameaças à nossa nação, aliados, e amigos”. (National Security Council, 2002: 1).

Além de reforçar os argumentos apresentados no discurso de *West Point*, justificando ataques preventivos contra Estados e organizações suspeitos de prepararem atos hostis contra o país e os seus aliados, o documento explicita como objetivo nacional permanente a manutenção da supremacia militar. No campo das controvérsias geradas nos temas multilaterais vinculados ao meio-ambiente e ao julgamento de acusados de crimes contra a humanidade, a resposta pauta-se pelo reforço à ação unilateral, anunciando metas próprias de corte na emissão de gases poluentes, na proporção de 18% por unidade de atividade econômica nos próximos 10 anos, e a não aceitação da jurisdição do Tribunal Penal Internacional para julgamento de cidadãos americanos.

Na área das relações hemisféricas, mantêm-se os eixos na promoção da democracia e do livre mercado através de ações que têm como parâmetro as Cúpulas das Américas. No campo das relações bilaterais, são definidos cinco países prioritários: México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia. Neste último caso, a atenção se dirige fundamentalmente à luta contra o terrorismo associado às drogas e ao extremismo político.

O crescente unilateralismo que assume a política externa do governo Bush pós-11 de setembro, apresentado como custo inevitável do combate às novas

formas de terrorismo, recebe fortes críticas de funcionários da administração anterior, que se posicionam em favor de uma concepção multilateral das relações internacionais. De acordo com Joseph Nye, subsecretário da Defesa no governo Clinton, o unilateralismo estaria solapando as bases do poder brando do país, pautado pela atração exercida por seus valores, instituições e ideologia, levando a uma exacerbação pouco inteligente do poder bruto, associado à capacidade de induzir determinados comportamentos.

Tomando como referência o pensamento de Gramsci, Nye valoriza “o poder que procede de definir a pauta e determinar o arcabouço de um debate.... Se eu conseguir levá-lo a *querer* fazer o que eu quero, não precisarei obrigá-lo a fazer o que você *não quer*”<sup>66</sup>. (2002: 37). Para ele,

“os novos unilateralistas, que nos exortam a desdobrá-la descaradamente (a luta anti-terrorista) no interesse de fins globais autodefinidos, não fazem senão dar a receita para corroer de vez o nosso poder brando e estimular os outros a criarem coalizões que acabarão por nos limitar o poder bruto. Temos de ser mais inteligentes” (op. cit.: 225).

A paulatina substituição da busca do consenso em favor de posições que delimitam, *a priori*, os limites estruturais da mudança possível, busca o respaldo das audiências nacionais e globais de “ganhadores”, sob o argumento de que as hierarquias conquistadas exigem o fechamento de fileiras contra as demandas dos “perdedores”, que estariam contaminadas por uma irracionalidade com fortes componentes de ressentimento e destruição.

No campo da batalha político-partidária no interior dos Estados Unidos, as posições do governo estão obtendo resultados favoráveis. A prioridade dada ao tema da segurança ganha legitimidade nas eleições de novembro de 2002, que garantem maioria no Congresso ao partido Republicano. Na esteira dos argumentos da defesa do modo de vida ameaçado pelo terrorismo, criam-se mecanismos de vigilância e controle preventivo contra suspeitos, colocando em quarentena direitos emblemáticos da *democracia na América*. Com a formulação da Doutrina Bush e a criação do Departamento de Segurança Interna, aprovado por ampla maioria no Congresso em novembro de 2002<sup>67</sup>, são delineados os fundamentos da autonomia do Estado para agir dentro e fora do país.

A lógica do governo Bush foi muito bem sintetizada por Paul Wolfowitz, subsecretário da Defesa, para quem os Estados Unidos estão exercendo um papel de liderança na defesa de interesses que envolvem a comunidade internacional, combatendo os países hostis que fomentam o terrorismo.

“Para nós, poder militar é muito mais um meio de defesa. A grande força dos EUA não é seu poderio militar, mas seu poder econômico. E mais potente ainda é nossa força política –aquilo que significamos. No mundo todo, mesmo em países cujos regimes nos odeiam, o povo admira o nosso sistema ... Claro que há diferença de interesses entre países, mas por causa do modo como definimos nossos interesses existe

uma compatibilidade natural de interesses entre os EUA e os outros países” (Gardels, 2002: A25).

De acordo com Wolfowitz, não há unilateralismo, mas exercício legítimo do poder por parte de um Estado, que utiliza sua força em nome do interesse geral. Para ele, o poderio militar norte-americano é “uma espécie de cerca protetora em torno da liberdade. Permite-nos fixar certas fronteiras; não admite que exércitos numerosos atravessem fronteiras” (op. cit.).

## **O engajamento global dos Estados Unidos no século XXI**

Na seção anterior, buscamos estabelecer as linhas de continuidade da política externa dos Estados Unidos após a Guerra Fria, abordando os temas considerados fundamentais na definição da agenda internacional para além da origem republicana ou democrata do governo no poder. Os atentados de 11 de setembro de 2001 contribuíram para solidificar identidades pautadas pelo enfrentamento de um novo “Outro”, que passa a ser equiparado aos grandes inimigos do século XX. Como ilustram as divergências no debate entre multilateralistas e unilateralistas, os desacordos em relação aos meios não implicam no questionamento dos fins.

Com o objetivo de ilustrar os significados profundos das convergências no *establishment* da política externa, para além do impacto de eventos conjunturais, dedicaremos esta seção à análise do documento *Global Trends 2015*, elaborado pela CIA (Agência Central de Inteligência), que apresenta projeções sobre os cenários futuros do envolvimento internacional do país.

Em dezembro de 2000, o *National Intelligence Council*, órgão governamental ao qual está vinculado a CIA, apresentou o relatório final do estudo realizado por um grupo de especialistas de dentro e de fora do governo, convocado para analisar as tendências e cenários no horizonte dos próximos 15 anos.

O trabalho concentrou-se em sete temas: demografia, recursos naturais e meio ambiente, ciência e tecnologia, economia global e globalização, governabilidade nacional e internacional, conflitos futuros, e o papel dos Estados Unidos.

Como conclusão da análise das situações favoráveis e desfavoráveis em cada um desses temas, a governabilidade aparece como principal elemento articulador dos diversos desafios identificados. Entre as fontes das tensões a serem administradas, destacam-se as seguintes:

- 95% do crescimento da população –de 6,1 bilhões em 2000 para 7, 2 bilhões em 2015– se concentrarão no mundo em desenvolvimento;
- em termos de acesso a recursos naturais, a produção de energia e de alimentos acompanhará satisfatoriamente as demandas do crescimento populacional, afetando apenas os países com problemas econômico-sociais e políticos considerados estruturais, especialmente na África Sub-

Sahariana. A maior dificuldade identificada relaciona-se com o acesso à água: “a escassez de água e sua distribuição colocarão desafios significativos para os governos no Oriente Médio, na África Sub-Sahariana, no Sul da Ásia, e no norte da China. Tensões regionais em torno da água ganharão intensidade por volta de 2015” (CIA, 2000);

- a revolução nas tecnologias da informação terá impactos no aumento das desigualdades entre os países e regiões de acordo com sua capacidade de acompanhamento e adaptação, e favorecerão as organizações e os Estados que patrocinam o terrorismo e o crime que souberem obter proveito dos avanços tecnológicos;

- a globalização da economia será um fator que favorecerá a integração em rede e o crescimento dos países avançados e emergentes. Nestes últimos, a volatilidade financeira continuará afetando os mais dependentes de financiamento externo. Em contraste,

“regiões, países e grupos que se sentem deixados para trás enfrentarão estagnação econômica profunda, instabilidade política, e alienação cultural. Eles fomentarão o extremismo político, étnico, ideológico, e religioso, junto com a violência que freqüentemente os acompanha. Eles forçarão os Estados Unidos e outros países desenvolvidos a permanecerem focalizados nos desafios do “velho mundo” enquanto se concentram nas implicações das tecnologias do “novo mundo” (CIA, 2000).

- embora os Estados continuem sendo os principais protagonistas das relações internacionais, a presença cada vez maior de atores privados supranacionais tornará a interação entre os dois setores um fator fundamental da governabilidade global. A democracia representativa continuará sendo um sistema político em expansão, em detrimento dos regimes autoritários; no entanto, a crescente presença de interesses que atravessam as fronteiras nacionais afetará os processos decisórios;

- em termos de conflitos interestatais, as probabilidades de guerra entre países desenvolvidos são pequenas. “O potencial de conflito surgirá de rivalidades na Ásia, variando da Índia-Paquistão para China-Taiwan, como também entre adversários no Oriente Médio” (CIA, 2000).

Os conflitos intraestatais motivados por disputas étnicas, religiosas, políticas ou econômicas exigirão o crescente envolvimento das Nações Unidas e de outras organizações supranacionais, “porque os Estados mais importantes –pressionados por preocupações domésticas, percepção de riscos ou fracassos, ausência de vontade política ou recursos escassos– minimizarão seu envolvimento direto” (CIA, 2000).

- os Estados Unidos continuarão mantendo uma postura de engajamento, tornando-se cada vez mais uma referência nos cálculos de poder das outras potências.

“Alguns Estados –adversários e aliados– tentarão conferir o que eles vêem como ‘hegemonia’ americana. Embora essa postura não vá se

traduzir em coalizões anti-Estados Unidos de caráter estratégico, amplo e permanente, conduzirá a alinhamentos táticos em políticas específicas e demandas em favor de um maior papel nas instituições políticas e econômicas internacionais” (CIA, 2000).

O documento cita China, Rússia, Índia, México, Brasil e a União Européia como os atores capazes de desafiar ou consolidar a liderança dos Estados Unidos. Em relação à América Latina e ao Caribe, as perspectivas mudam de acordo com os países e regiões.

“As democracias orientadas para o mercado no México e no Cone Sul liderarão o caminho. Uma geração nova de empresários estará inclinada a favorecer maiores aberturas de mercado, mas os benefícios podem distorcer a distribuição de renda, que já é a mais injusta no mundo. Diferentemente, a região andina se confrontará com uma força de trabalho pobremente educada, governabilidade instável, e dependência de *commodities* como petróleo, cobre e narcóticos” (CIA, 2000).

A diversidade de situações regionais vai manifestar-se em dois itens importantes: população e migração. Embora se calcule uma diminuição do crescimento demográfico na maioria dos países, nos casos de Bolívia, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai, as taxas continuarão elevadas, pressionando o mercado de trabalho e a emigração ilegal. A esse fator soma-se a instabilidade política, a pobreza e as diferenças salariais, afetando principalmente o fluxo de pessoas da América Central e do Caribe na direção dos Estados Unidos. Em termos intra-regionais, Argentina e Venezuela aparecem como principal destino da migração ilegal a partir dos países fronteiriços.

Na apresentação das tendências futuras, o documento considera quatro cenários globais: 1) Uma globalização inclusiva, que combina crescimento da economia e desenvolvimento tecnológico, com disseminação dos resultados positivos na maioria dos países, aliviando tensões e diminuindo conflitos; 2) Uma globalização perniciosa, beneficiando uma pequena elite, com aceleração das tendências de crescimento populacional, da migração, da escassez de recursos naturais, da marginalidade e do crime, aumentando as tensões e afetando a governabilidade; 3) Competição regional, ancorada na afirmação de identidades, especialmente na Europa, na Ásia e nas Américas, principais beneficiárias dos avanços econômicos e tecnológicos. Neste cenário, as principais tensões se originariam das regiões que ficam à margem desse processo, especialmente a África Sub-sahariana, o Oriente Médio e o centro e sul da Ásia; 4) Mundo pós-polar, marcado pelo declínio econômico dos Estados Unidos, a deterioração da sua aliança com a Europa, que se volta para si mesma, instabilidade na América Latina e no Caribe, fortalecimento econômico e militar da Ásia. Neste caso, a China e o Japão substituiriam os Estados Unidos na manutenção do equilíbrio militar asiático, mas entrariam num processo de competição pela hegemonia, com desdobramentos na corrida armamentista e na expansão de programas nucleares. As potencialidades de impasse presentes nesse cenário continuariam exigindo dos Estados Unidos um papel mediador.

Na conclusão do documento, manifesta-se a preocupação com o declínio da influência do país, presente nos quatro cenários:

“Em todos os cenários, exceto o primeiro, a globalização não cria uma corrente de cooperação global... Em todos os quatro cenários, os países afetados negativamente pelo crescimento populacional, escassez de recursos e maus governos não conseguem beneficiar-se da globalização; estão propensos a conflitos internos e ao risco de falência do Estado. Em todos os quatro cenários, a efetividade da governança nacional, regional e internacional e um crescimento econômico estável, mas não moderado, são cruciais. Em todos os quatro cenários, decresce a influência global dos EUA” (CIA, 2000).

### **A cultura do Império: balanço crítico**

*“O presidente George W. Bush declarou sabiamente que os ataques a Nova York e Washington equivaleram a uma declaração de guerra. E, numa guerra, não basta resistir –é essencial vencer. ... Na medida em que esses fatos penetram na consciência do mundo democrático, os terroristas já perderam uma importante batalha. Nos Estados Unidos, vão enfrentar uma população unida e determinada a erradicar o mal do terrorismo custe o que custar. Na aliança ocidental, puseram fim à discussão sobre se ainda existe uma meta comum no mundo pós-Guerra Fria”*

Henry Kissinger (2001)

Os documentos governamentais analisados neste capítulo são esclarecedores das abordagens predominantes na política externa dos Estados Unidos. A defesa do engajamento vem ao encontro de uma concepção que atribui ao país o papel de posto avançado na fronteira entre o “novo” e o “velho” mundo, sempre alerta e preparado para prevenir ou debelar as ameaças de contaminação.

Os países são divididos de acordo com sua proximidade e atitude em relação ao capitalismo liberal. A democracia representativa, a liberdade de mercado e o império da lei compõem um núcleo comum cujo reconhecimento, por parte do “resto”, torna a diversidade negociável.

Nas fronteiras externas do “novo mundo”, aglomera-se um conjunto variado de países. Em primeiro lugar, estão aqueles que se esforçam por adotar o capitalismo liberal, com ganhos significativos na institucionalização dos marcos formais fundamentais ao seu funcionamento, mas ainda presos a culturas tradicionais, que travam a disseminação generalizada dos valores progressivos no cotidiano das grandes e pequenas iniciativas do conjunto da sociedade. São os países em transição. Em segundo lugar, estão aqueles em que o subdesenvolvimento apresenta-se como marca insuperável, colocando-os sob constante ameaça de colapso em itens básicos da sobrevivência como alimentação, saúde e segurança física. Nesses países, o conflito é latente, o que

os torna presa fácil do ressentimento que alimenta o fundamentalismo dos movimentos que renegam e boicotam o sistema, muitos deles patrocinados pelos "Estados fora-da-lei" que compõem a terceira e última categoria.

Na percepção do governo dos Estados Unidos, os fatores de instabilidade gerados no "velho mundo" tornam necessário e inevitável o crescente engajamento internacional. A defesa dessa postura não decorre de prioridades humanitárias, mas de interesses nacionais que vinculam a segurança com a prosperidade econômica do país, das suas empresas e dos seus cidadãos.

Nessa perspectiva, cultura e interesse são indissociáveis. A defesa de valores considerados universais faz parte do objetivo de criar um ambiente mundial livre e seguro para a circulação dos bens, serviços e cidadãos do país. Com base nessa concepção, a política externa se desdobra em três modalidades de ação: a promoção da abertura dos mercados externos; a ajuda aos países em transição e em desenvolvimento; e a intervenção militar nas regiões em processo de colapso ou que enfrentam agressões de grupos terroristas e/ou "Estados fora-da-lei".

Em relação à primeira modalidade, os dois mecanismos principais são a negociação de acordos de livre-comércio e o fortalecimento da capacidade reguladora das instituições econômicas multilaterais. Os alvos principais da liberalização comercial são os países em transição, maior área de expansão das exportações, que combinam a pouca familiaridade com a economia de mercado e uma tradição protecionista de abrangência limitada, geralmente voltada para o amparo de oligarquias tradicionais. Essa situação fortalece a posição dos Estados Unidos, capazes de apresentar uma agenda ampla e sofisticada vinculando a abertura dos mercados com o estabelecimento de marcos reguladores da concorrência que tomam como referência sua própria legislação e a dos organismos multilaterais, nos quais sua influência é notória<sup>68</sup>. Neste caso, a universalização da livre-iniciativa e do império da lei contribuem substancialmente para a realização das metas estratégicas associadas à expansão do investimento, do emprego e do consumo no seu território nacional.

Apesar do sucesso que vêm sendo alcançado na realização dessas metas, o caminho não está livre de obstáculos. No lado oposto da mesa, o olhar identifica um conjunto heterogêneo de países iguados na incapacidade para formular agendas de inserção internacional adequadas aos novos tempos. Para evitar ou amenizar desdobramentos catastróficos dessa ausência de perspectiva estratégica, torna-se urgente a construção de uma arquitetura que legalize, de comum acordo, parâmetros de convivência, definindo princípios, valores e normas, junto com os instrumentos de vigilância e punição. Conforme as palavras do representante dos Estados Unidos na OEA, Luis Lauredo, "o diabo está nos detalhes".

A expansão do mercado e dos negócios pode ser dificultada de diferentes formas: pela discriminação protecionista, pelo crescimento da pobreza e da exclusão, pelos conflitos que isolam regiões das rotas do capital global e pelo clima de insegurança decorrente do aumento do terrorismo. A primeira é equacionada por acordos de liberalização de grande abrangência em termos

de atores envolvidos, recursos investidos e retornos aguardados. Em relação às outras três, as respostas buscam combinar de forma adequada injeções localizadas de ajuda preventiva, intervenções cirúrgicas de isolamento e controle de situações caóticas e ataques a alvos situados em “Estados fora-da-lei”. Conforme mostra a experiência de Afeganistão, o nível de abrangência das intervenções pode incluir a guerra e a desestabilização da ordem vigente, seguida da instalação de autoridades confiáveis.

Fazendo uma comparação entre as posturas enaltecidas da universalização do capitalismo liberal citadas no primeiro capítulo e os documentos oficiais analisados nas seções anteriores, percebem-se fortes coincidências.

A definição de prioridades nos programas do Departamento de Estado vinculados às chamadas reformas de segunda geração fundamenta-se em quatro pressupostos principais: 1) nos países em transição, a batalha ideológica contra os críticos do liberalismo está ganha; 2) as reformas estruturais são irreversíveis; 3) os principais grupos empresariais, independentemente do país de origem, atuam com base numa lógica global; 4) não existem restrições nacionais importantes –capazes de resistir a qualquer processo de negociação– em relação à livre circulação de capitais e de mercadorias.

Como consequência, muda a ênfase do discurso, da defesa irrestrita do mercado para a ponderação dos entraves sociais e culturais ao desenvolvimento. A ofensiva neoliberal em favor da abertura externa e a desregulamentação cede espaço a uma estratégia que busca gerar consensos sociais mais amplos em favor do capitalismo. O objetivo é apresentar resultados concretos no combate às faces mais críticas da pobreza, considerada fonte principal dos novos conflitos.

Após a derrota do comunismo, que colocava a classe operária no centro de um projeto emancipatório de alcance universal, o capitalismo liberal repõe as hierarquias. Como conceber um programa de desenvolvimento que tenha nos “deserdados da terra” o seu agente histórico? Quem está preso à agenda materialista da sobrevivência não pode ser portador de futuro. Esse papel tem donos inquestionáveis: entre os atores estatais, os países do Núcleo democrático, membros plenos do sistema internacional e, no campo dos atores privados, o capital global, vanguarda na expansão sem fronteiras do empreendimento, da tecnologia, da produção de riqueza, enfim, do mercado.

De temidos agentes de mudança nas relações de produção, os trabalhadores passam a ser percebidos como parte dos setores retardatários na assimilação da agenda pós-materialista. A pobreza e a exclusão preocupam, não como geradoras de projetos anti-sistêmicos, mas de barbárie.

Na pauta da ajuda, prioriza-se o investimento em programas de ação local, promovendo iniciativas que contribuam para disseminar valores e práticas que fortaleçam, na base da sociedade, as reformas estruturais implementadas pelo poder central. Nesse processo, dá-se singular atenção à educação, ao fortalecimento da sociedade civil –especialmente nas áreas mais

sensíveis da governabilidade associadas à violação da legalidade, à exclusão e à discriminação– e ao desenvolvimento sustentável.

A ajuda proposta não deve ser confundida com solidariedade desinteressada. Seguindo a lógica que combina valores e interesses, é deflagrada uma agenda social que denuncia o desrespeito às leis trabalhistas, a exploração do trabalho infantil e a discriminação das mulheres, cuja meta paralela é a busca sistemática de novos mercados pela ampliação do número de consumidores e empreendedores.

No plano macro das negociações bilaterais e multilaterais, a legislação contra o *dumping* social busca favorecer, nos Estados Unidos, a redução das diferenças salariais com os países pobres, estimulando as exportações e diminuindo a transferência de empregos. O combate às diversas formas de economia paralela no mundo em desenvolvimento tende a melhorar a competitividade das empresas que atuam na legalidade (marcadamente as multinacionais).

A agenda educacional de escolarização generalizada no ensino primário, presente nos acordos da ALCA (e nos programas do Banco Mundial), pretende fornecer aos mais pobres instrumentos básicos para disputar um mercado de trabalho crescentemente competitivo, incorporando ao seu universo cultural concepções e comportamentos que valorizem a integração na sociedade. Nessa área, a presença do Estado e a ajuda externa se justificam, diferentemente da educação superior, considerada veículo de ascensão social, nicho de mercado no qual se prioriza a expansão do setor privado.

No plano local, os programas de ajuda buscam estimular a formação de capital social, na perspectiva de consolidar, no seio da sociedade civil, valores construtivos pautados no esforço, na confiança e na cooperação. Nesse aspecto, a municipalização –com a conseqüente descentralização de processos decisórios– favorece a adoção de abordagens e métodos de trabalho que transferem às comunidades locais a principal responsabilidade pela resolução de problemas e enfrentamento de desafios.

A meta cultural estratégica desses programas é a substituição de valores “tradicionais” por valores “modernos”, promovendo a disseminação do “espírito calvinista” de quem assume os riscos e a culpabilidade pelos seus fracassos, em oposição ao escapismo irresponsável do “perfeito idiota”. A mudança de comportamento dos setores subalternos, principal retorno previsto nesse investimento, é percebida como componente estrutural da governabilidade dos países em transição: em vez de mobilizações de rua contra o desemprego atribuído à “globalização neoliberal” (agenda materialista), a expiação solitária da culpa pela incapacidade de atender às exigências do mercado.

Em relação ao desenvolvimento sustentável, percebe-se uma forte coerência entre as metas do Plano Estratégico do Departamento de Estado vinculadas à Prosperidade Econômica e aos Assuntos Globais.

Como resposta às pressões para diminuir a emissão de gases poluentes, o que tenderia a afetar negativamente o padrão de produção e de consumo do país, o governo dos Estados Unidos invoca os interesses nacionais e não

ratifica o Protocolo de Kyoto. Embora a vontade política governamental seja um fator essencial no controle dos danos ao ecossistema, a “mão invisível” do mercado está promovendo um ajuste que na prática favorece a posição oficial norte-americana de postergar um compromisso nacional mais sério com o equacionamento desse problema: os excessos consumistas no lado do capitalismo avançado são em parte compensados pelas carências no mundo em transição e em desenvolvimento.

De acordo com estudo apresentado pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF), no Relatório Planeta Vivo 2000, que contou com a participação do Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente (Pnuma), “enquanto o estado dos ecossistemas naturais da Terra diminuiu 33% nos últimos 30 anos, a pressão ecológica que exerce o homem no planeta aumentou 50% ao longo do mesmo período e supera a capacidade de regeneração da biosfera” (WWF, 2001). A aplicação do índice de pressão ecológica por regiões mostra uma diferença de 4 para 1 no consumo de recursos nos países ricos e pobres. A unidade de pressão por pessoa na América Latina e no Caribe é de 2,46, na América do Norte 11,77, correspondendo 7,66 no Canadá e 12,22 nos Estados Unidos<sup>89</sup>. De acordo com Garo Batmanian, da WWF Brasil, o consumo dos Estados Unidos ultrapassa o dobro da capacidade ambiental existente no seu território: “Nossa qualidade ambiental caiu para manter o padrão de consumo deles” (Angelo, 2000).

As políticas de ajuste nos países latino-americanos, que enfrentam dificuldades para fechar suas contas sem o acesso a recursos externos, subordinam o crescimento econômico ao atendimento dos compromissos com os credores, invocando a necessidade de manter a confiabilidade junto à comunidade financeira internacional. Como bem mostram as fontes analisadas nestes dois capítulos, o aumento da pobreza e da exclusão decorrentes dessas políticas acentua a dependência da ajuda e da cooperação por parte dos Estados Unidos, cujos programas promovem um modelo de “boa economia” com objetivos disciplinadores bem caracterizados.

A disciplina fiscal e monetária, pré-requisito da concessão de novos créditos por parte dos organismos financeiros, e os condicionantes que vinculam a aprovação de programas e a liberação de ajuda a um determinado perfil de desenvolvimento, conduzem a América Latina e o Caribe por um caminho de convergência com os interesses nacionais dos Estados Unidos, contribuindo para que se estabeleça um “equilíbrio” funcional entre os diferentes níveis de consumo hemisférico: a visível minoria de ricos e de setores médios afluentes latino-americanos partilha com seus vizinhos do norte o acesso às mesmas opções; o conjunto dos pobres é submetido a níveis de “ascese” cujo rigor, se aplicado aos pobres norte-americanos, inviabilizaria a manutenção da paz social entre ganhadores e perdedores “calvinistas”; abaixo da linha da pobreza, a visível massa de excluídos ascende o estado de alerta para as ameaças de conflito originárias da marginalização, dotando de maior urgência as metas estratégicas vinculadas aos chamados Assuntos Globais.

Os elogios no documento da Rand Corporation analisado no primeiro capítulo, ao falido sistema de conversibilidade argentino –apresentado como

modelo a ser seguido pelos demais países da região, deixam entrever uma perspectiva estratégica dos interesses nacionais que vai além das simples receitas de estabilização do chamado “consenso de Washington”: contrariamente ao ufanismo do discurso do “fim da história”, as limitações ambientais comprometem a universalização da sociedade de consumo. Retomando as palavras de Landes sobre os custos sociais da Revolução Industrial: o ajuste começa por aqueles com maiores dificuldades para dizer não.

Independentemente do maior ou menor apelo ideológico-propagandístico presente nas diversas abordagens analisadas, há uma convicção comum sobre as possibilidades estruturais do desenvolvimento: as conquistas obtidas pela mobilização política têm como limite de expansão a capacidade de investimento do setor privado e os ganhos de produtividade no conjunto da economia. Não há substitutos estatais à altura da iniciativa privada na liberação de energias empreendedoras e na geração de riqueza.

Com base nesse diagnóstico, a possibilidade de ressurgimento do populismo na América Latina e no Caribe, filho não desejado de uma transição incompleta, é visto como história repetida de um fracasso anunciado. Apesar do sucesso político de Hugo Chavez na obtenção de amplos poderes para reformar as instituições venezuelanas e agilizar seu plano de mudanças econômico-sociais, ele enfrenta limitações estruturais que se mostram intransponíveis. Que novas forças produtivas poderão ser liberadas pela reforma chavista? Contrariamente, o resultado visível é a retração de investimentos e fuga de capitais dos grupos econômicos desconfiados com o futuro ou penalizados por regulamentações estatais de cunho distributivo, sem que apareçam substitutos à altura dos desafios.

Para as elites tradicionais, a derrota do governo, pelos meios que forem necessários, é o único caminho para a retomada do “capitalismo liberal”: é no mercado que imperam os melhores, capazes de abrir caminhos e gerar oportunidades que, “mais cedo ou mais tarde”, beneficiarão a maioria<sup>70</sup>.

Essa perspectiva é compatível com a “agenda positiva” dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe: fortalecer a livre-iniciativa, aprimorar o funcionamento das instituições que organizam a concorrência no âmbito nacional e local, atender os casos mais graves de carência sócio-econômica, e aguardar que a economia cresça e distribua os dividendos. Caso a insatisfação social com os resultados nos dois últimos itens se mostre ameaçadora para a continuidade da ordem, entra em jogo a “agenda negativa”.

As preocupações com as fontes de conflito no hemisfério colocam em primeiro plano as organizações políticas e criminosas que demonstram capacidade real ou potencial de minar o Estado de Direito, desorganizar o mercado e questionar o monopólio estatal do uso da força. Em segundo lugar, estão os governos pouco confiáveis em relação ao seu alinhamento com o “Núcleo democrático” e o compromisso com a livre-iniciativa. O maior desafio encontra-se na região andina, para a qual está sendo destinado o maior volume de recursos em ajuda externa.

Diferentemente da guerra nos Bálcãs, uma intervenção nas selvas colombianas dificultaria o uso exclusivo de bombardeios cirúrgicos, exigindo a descida ao inferno. Na abordagem dos Estados Unidos, a normalização da situação na Colômbia, evitando que se espalhe aos países vizinhos, exige a participação ativa dos principais interessados regionais.

Nesse tema, como nos demais associados à agenda interamericana, a busca de consenso regional serve-se do argumento da comunidade de valores. Na base da construção da identidade hemisférica, está a adesão do conjunto dos países ao modelo de “boa economia” e de “bom governo” proposto pelos Estados Unidos.

### **A identidade latino-americana: uma idéia fora do lugar**

*“Borges: (Nos Estados Unidos) Há uma espécie de veneração pelos negros, não se pode falar mal deles...  
Vázquez: Não existem problemas de violência com os negros?  
Borges: Sim, existem, porque cometeram o erro de educá-los. Por exemplo, minha avó me dizia que os escravos negros que tinha, não sabiam que os seus avós tinham sido vendidos na Plaza Del Retiro pela família Lavallol, porque o negro não tinha memória histórica. Se nos Estados Unidos não os tivessem educado, não saberiam que são descendentes de escravos; em certa forma, os negros são como crianças”<sup>71</sup>*

Maria Esther Vazquez (1984)

Um aspecto que adquire destaque nas análises dos autores e das instituições abordados nestes dois capítulos é a preocupação com os componentes de convergência e do conflito que acompanham a relação identidade-diversidade cultural. As posturas fundamentalistas que questionam a pluralidade, estabelecendo políticas de isolamento territorial que podem levar, no limite, a processos de limpeza étnica, são percebidas como um dos principais fatores de risco para a segurança do sistema internacional. No interior dos Estados Unidos, o multiculturalismo, que prega a afirmação da diferença, demandando direito a cotas no acesso ao emprego e à educação, é percebido como germe de um fundamentalismo separatista, pautado por valores que substituem o mérito pela política. A presença desses componentes culturais nas novas ondas migratórias dos países em desenvolvimento, marcadamente da América Latina e do Caribe, é também um motivo de alerta. A assimilação dos imigrantes ao modo de vida americano, da mesma forma que a integração dos países e de setores marginais na ordem global, significa tornar mais longínquas as fronteiras com a barbárie.

Quando associada à convergência, a diversidade cultural é percebida como ampliação dos espaços de interação entre diferentes identidades que imprimem sua marca criativa e enriquecem o Ocidente. No entanto, o reconhecimento da pluralidade tem seus limites. A Nova Ordem Mundial é a realização do capitalismo liberal, utopia de origem ocidental que se tornou

universal. Não há mais espaço para outras utopias que reivindiquem a universalidade. Insistir nessa via é invocar as ameaças do “velho mundo”.

Dessa perspectiva, a América Latina e o Caribe conformam um território sem utopia. Como qualquer área geográfica, contém peculiaridades e idiosincrasias, próprias de uma trajetória histórica influenciada pela presença de diversas culturas, nas quais predominaram as de origem indígena, européia e africana. Característico da região é o convívio da diversidade. Os principais fatores de desequilíbrio originaram-se da disputa entre grupos sociais em torno de modelos ocidentais de desenvolvimento: capitalismo de Estado e de mercado, socialismos e comunismo. Finalmente, embora um pouco tarde, definiu-se um caminho comum com os vizinhos do norte, num processo de convergência em que uma parte se incorpora à outra, sem grandes traumas políticos, apenas negociações baseadas na acomodação de interesses.

De um lado, há um projeto global que delimita interesses nacionais ancorados numa definição programática dos fundamentos inegociáveis do modo de vida. Do outro, reivindicações pontuais, localizadas, mas, no essencial, afinadas com a perspectiva dos Estados Unidos. É o que demonstram os acordos resultantes das Cúpulas das Américas, encontros entre interlocutores bastante representativos da realidade hemisférica, como são os presidentes dos países, com apenas uma exceção, que não interfere no avanço das negociações.

Como marca registrada de uma história portadora de futuro, como território de definição de interesses que reivindicam um modo de vida que urge proteger e promover, a identidade latino-americana não existe. Se a sua invocação no passado provocou encarniçados debates e disputas políticas em torno da recuperação do papel do Outro no subdesenvolvimento da região, os autores e as instituições analisados nestes capítulos consideram o abandono desse caminho um claro sinal de modernização. Suas recomendações vão ao encontro das palavras de Borges em relação aos negros: a memória dos tempos da barbárie e das imposições imperiais dificulta a incorporação à civilização. Frente à ofensiva econômica, política e cultural dos Estados Unidos, que a América Latina e o Caribe sejam uma página em branco onde escrevam livremente os protagonistas da nova ordem.