

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA E A INTEGRAÇÃO HEMISFÉRICA

REGINALDO MATTAR NASSER

Resumo: o artigo focaliza o processo de integração hemisférica com base na óptica da política externa dos EUA, procurando chamar a atenção para as relações entre os aspectos políticos e econômicos contidos na questão. Faz ainda algumas considerações sobre as tendências e perspectivas do atual governo Bush.

Palavras-chave: política externa dos EUA; integração na América Latina; geopolítica.

Abstract: This article examines the process of hemispheric integration from the perspective of United States foreign policy, while highlighting the relationships between various political and economic aspects of the issue. Further, it offers some observations regarding trends of the current Bush administration.

Key words: United States foreign policy; Latin American integration; geopolitics.

The first goal in our hemisphere is democracy. Our second goal is free trade in all the Americas, which will be a step toward free trade in all the world (...) My administration will foster democracy and level barriers to trade. But we have a third great goal. We must defend the security and stability of our hemisphere against the grave threats of organized crime, narcotics traffickers, and terrorist groups. Extraído do discurso intitulado "Century of the Americas".

George Bush em Miami (25/08/2000)

O PT pretende colocar o debate em torno do livre-comércio e da criação da Alca como um dos pontos de sua campanha presidencial deste ano, além dos já tradicionais temas – saúde, educação, reforma agrária. De acordo com Luiz Inácio Lula da Silva, o assunto tem potencial para despertar interesse na sociedade, pois a “questão do livre-comércio já mostrou ser importante para a população na recente disputa comercial com o Canadá sobre a exportação de carne bovina” (*Folha de S.Paulo*, 27/04/2001).

A avaliação não é exclusiva do político petista e já é consensual nos meios políticos e intelectuais que, desde a crise com o Canadá, aumentou o interesse da sociedade pelas relações internacionais e a percepção de que têm

efeitos diretos na economia brasileira, como no nível de investimento e na criação de emprego. Alguns parlamentares já vêem como inadiável o caráter de certas reformas domésticas como a tributária, a previdenciária e a modernização da Lei das S.A. em decorrência da integração econômica que tende a se aprofundar.

O recente encontro entre Chefes de Estado na Cúpula das Américas em Quebec veio confirmar que a política externa do Brasil está-se tornando um dos temas principais da política doméstica, provocando debates entre empresários, sindicalistas e políticos com repercussões dentro do governo.

Para alguns, a adesão à Alca significa uma renúncia à soberania nacional, destinada a beneficiar unilateralmente os EUA. As preocupações com o meio ambiente e com as medidas fito-sanitárias, por exemplo, são interpretadas como subterfúgio para reduzir a soberania brasileira, ao passo que a política americana de *antidumping* e os padrões trabalhistas são tidos como pretexto para o protecionismo. Uma das críticas mais contundentes à Alca veio do embaixador Samuel Guimarães. Segundo ele, “o corolário desse processo de redução negociada da soberania será, como é natural, a diminuição da possibilidade

do Brasil promover e defender seus interesses de toda ordem, inclusive políticos e estratégicos”. O Estado brasileiro, por um tratado internacional, teria, como consequência principal, a redução, ou mesmo a eliminação, de sua capacidade soberana de promover políticas comerciais, industriais, tecnológicas, agrícolas e de emprego do parque produtivo (Guimarães, 2001).

Para outros, a Alca faz parte de um processo natural de internacionalização, e dependendo de nossa capacidade de negociação, será favorável ao País. Receoso de ver o Brasil isolado no Continente, o ex-ministro Bresser Pereira entende que é fundamental preparar-se para negociar com competência, envolvendo os diferentes setores da sociedade civil e adotando a atitude de quem quer conquistar maiores mercados. O Brasil, de acordo com Bresser, é um País maduro o suficiente para negociar bem, “em vez de esconder-se num canto do mundo” (Bresser Pereira, 2001).

Logo após a realização da Cúpula das Américas, o representante comercial dos EUA (USTR), Robert Zoellick, percebendo o rumo que a questão da ALCA está tomando no Brasil, apontou o calendário eleitoral brasileiro e as resistências de empresários “beneficiários do isolamento econômico do país” como os maiores obstáculos ao avanço nas negociações da Alca. Apesar de reconhecer “os esforços feitos pelo presidente FHC e o ministro Lafer para abrir a economia do país”, o representante do USTR disse que reina uma certa indefinição do Brasil quanto ao seu papel no cenário internacional, pois terá de decidir se quer ser um “líder global ou o maior país da América do Sul”. Se quiser ser um líder global, “terá de chegar a um acordo com os EUA, com a União Européia e com outros atores no sistema de comércio global” (*O Estado de S. Paulo*, 23/04/2001).

As impressões do Robert Zoellick advêm da postura que assumiu o governo Brasileiro na Cúpula de Quebec. O discurso de abertura do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que apresentou uma série de condicionantes para a adesão do Brasil à Alca (acesso aos mercados mais dinâmicos; regras compartilhadas sobre *antidumping*; redução de barreiras não tarifárias; acabar com a distorção protecionista das boas regras sanitárias; proteger a propriedade intelectual e promover a dos povos participantes), e a ênfase com que o ministro Celso Lafer tem declarado que o “Mercosul é um destino e Alca uma opção”, foram avaliadas, de uma forma geral, pela mídia (internacional e nacional) e por alguns *think tanks* dos EUA como um “endurecimento” da posição brasileira.¹

O ex-secretário de Estado e influente pensador das relações internacionais, Henry Kissinger, vê com extrema preocupação a posição assumida pelo Brasil. O País pode-se tornar o principal obstáculo para a realização da Alca devido, sobretudo, às “razões políticas, resultantes da histórica aspiração do Brasil de desempenhar papel de liderança no Hemisfério Sul”. A inquietação do ex-secretário volta-se para a postura que a Europa vem assumindo na América, valendo-se de uma declaração do então presidente do Conselho da União Européia, Antônio Guterres,² em que defende um acordo agrícola com o Mercosul como meio de “construir uma nova ordem mundial multipolar capaz de limitar a hegemonia natural dos EUA”. Assim, a permanecer a tendência do afastamento do Brasil com os EUA e uma possível aproximação do Mercosul com a Europa, tal atitude seria não apenas um revés para perspectivas econômicas dos EUA em um mercado responsável por 20% do comércio exterior, mas “acima de tudo, é um desafio à posição histórica dos EUA no hemisfério e à sua aspiração por uma ordem mundial baseada numa comunidade crescente de democracias nas Américas” (Kissinger, 2001).

O tema de criação da Área de Livre Comércio ao ingressar na sociedade brasileira politizou-se e ganhou contornos ideológicos de tal ordem que se torna quase impossível avaliar a questão em sua real dimensão. Das considerações astuciosas do ex-secretário Henry Kissinger aflora uma perspectiva que vai muito além das empobrecedoras dicotomias ideológicas presentes no debate brasileiro, permitindo ampliar de forma considerável o enfoque quase sempre visto apenas sob a óptica da diplomacia comercial. Na verdade, o historiador Kissinger quer nos lembrar – a História é a memória dos Estados – que o processo de integração nas Américas faz parte de uma estratégia histórica dos EUA para o hemisfério, no qual o comércio, ao lado da segurança e da missão civilizadora, compõem os principais vetores de sua política externa.

Os esforços para estreitar as relações políticas e econômicas no continente, que os norte-americanos estão conduzindo, vão muito além dos referenciais partidários (democratas e republicanos), das orientações teóricas (idealistas e realistas) e do mero oportunismo econômico. Baseiam-se mais no que Arthur Whitaker denominou “a idéia de hemisfério ocidental”, uma percepção de que as nações do hemisfério compartilham de uma relação especial entre elas. Todos os presidentes norte-americanos,

desde James Monroe até George Bush, têm alentado a idéia de estabelecer uma comunidade de nações no hemisfério ocidental. Embora o ingrediente essencial seja o aspecto geográfico, há um grande núcleo de idéias associadas a ele, tanto sociais e culturais como político-geográficas e, mesmo, místicas e racionais. Jefferson escrevia, em 1813, que a unidade dos povos americanos compreendia todas as formas de existência (Whitaker, 1954:1-2).

O representante dos EUA na OEA, Luís Lauredo, advertia em Quebec que a criação da Alca não era o único componente da reunião, pois quando Bush e Clinton lançaram a proposta reconheceram a existência de uma série de desafios que deviam ser enfrentados (democracia, trabalho, meio ambiente, tecnologia e educação) de modo que a união do hemisfério refletiria a crença em duas idéias-chave: democracia é única forma legítima de governo e o livre-comércio é o melhor caminho para a prosperidade (jornal *Miami Herald*, 20/04/2001).

Tal entendimento foi também manifestado por Colin Powell em artigo publicado na *Folha de S.Paulo* (22/04/2001), em que atribui aos líderes políticos das Américas “a responsabilidade da decisão sobre políticas que levem à abertura dos mercados, que enfrentem a corrupção que destrói as sociedades e as empresas, promovendo a boa governança, o livre-comércio e a liberdade numa ação conjunta para uma vida melhor e uma vizinhança mais segura”.

Percebe-se, pois, que o Brasil (governo e sociedade de forma geral) tem cometido o equívoco, por razões que não nos importa no momento, de não se atentar devidamente para necessidade de se compreender como pensa aquele com quem estamos entabulando nossas relações. Não se pode negligenciar a premissa básica que rege as relações diplomáticas-estratégicas que é conhecer, ao mínimo, quais são os objetivos da “outra parte” e o modo pelo qual tentará implementá-los – seja aliado permanente ou ocasional. Diferentemente dos EUA, o governo brasileiro tem colocado a diplomacia comercial em primeiro plano, relegando as questões políticas.

O objetivo do presente artigo é mostrar que a Alca faz parte da agenda da política externa dos EUA e, como tal, apresenta-se articulada a uma série de outros temas considerados basilares de sua política externa como democracia e segurança. Que se incorpore aqui, as palavras do estrategista chinês Sun Tzu: “Conheça o inimigo e a si mesmo e você obterá a vitória sem qualquer perigo; conheça o terreno e as condições da natureza, e você será sempre vitorioso.”

PROCESSO DE INTEGRAÇÃO NOS ANOS 90: ECONOMIA E POLÍTICA

A política externa norte-americana em relação à América Latina e Caribe seguiu um padrão cíclico durante o período da guerra fria. Cada vez que Washington determinava que havia concedido recursos insuficientes para os países, desenvolvia um programa e anunciava-o com estardalhaço; quando o suposto perigo cedia, a atenção e respaldo norte-americano passavam a outra região. Dessa forma, as perspectivas, conclusões e recomendações emanadas das viagens de Milton Eisenhower à região, em 1953 e 1959, repetiram-se no informe de 1961 na Missão Especial para América Latina do Presidente Kennedy, e, mais à frente, reapareceram no informe de 1984 da Comissão Kissinger. Estas três administrações avaliaram que a intranquilidade na América Latina devia-se tanto à desigualdade social como à interferência soviética, recomendando que os Estados Unidos respondessem com maiores recursos econômicos e militares à região. O Fundo para o Progresso Social de Eisenhower, a Aliança para o Progresso de Kennedy e a Iniciativa para a Cuenca do Caribe (ICC) de Reagan nasceram da mesma teoria da contenção mediante o desenvolvimento econômico, e cada uma dessas iniciativas esteve acompanhada por um incremento de assistência externa às operações de segurança.

A política dos EUA continuou refletindo várias das mesmas motivações contidas na Doutrina Monroe: evitar que doutrinas de fora e não democráticas deitassem raízes no continente americano. O continente americano já não era a região principal dos interesses norte-americanos, mas um setor a mais na luta, em nível mundial, entre as superpotências. A disposição dos Estados Unidos em dedicar maior atenção política e mais recursos materiais à região alterou-se no transcurso de sua disputa com Moscou. Embora o Congresso de modo geral estivesse disposto a financiar os programas de assistência externa, ou de outro tipo, solicitados pelos distintos presidentes, sempre insistia que o executivo deveria economizar e não se mostrava animado em aprovar auxílios às regiões que não pareciam estar diante de ameaças iminentes.

As complicações políticas tornaram-se mais graves nos anos posteriores à guerra fria, à medida que o Congresso tornou-se mais assertivo como instituição e se desfez o consenso bipartidário sobre os objetivos supremos dos EUA, além disso, as limitações orçamentárias geraram uma concorrência entre os programas internos e externos. A desintegração da União Soviética e o fim da guerra fria,

libertando a política externa norte-americana de sua obsessão com o comunismo; o colapso das economias da América Latina, bastante centradas no modelo nacional-estatista, e a crise dos regimes militares, marcadamente autoritários; tornaram possível aos Estados Unidos conchamar os governos da América Latina e das Antilhas para que conjugassem seus esforços na defesa de democracia, na promoção do livre-comércio e na manutenção da segurança no continente.

Em 1990 o Presidente Bush estabelecia uma série de medidas orientadas a fomentar as reformas democráticas e liberais que então se empreendiam em toda a região: o alívio da dívida externa, a liberalização do comércio e a abertura de novas linhas de financiamento para programas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O princípio do livre-comércio proposto pelo presidente dos EUA, por ocasião do lançamento do Empreendimento pela Iniciativa das Américas, concebia um sistema integrado abrangendo todo o continente, do Alasca ao extremo sul do Chile. Seu significado principal era estabelecer uma relação “especial” entre os EUA e os outros países do Hemisfério Ocidental. O Nafta aparecia como o primeiro grande passo para levar o projeto adiante. Não obstante, o fato de que as “coisas iam bem na região”, aliada à recessão interna e às conseqüências desastrosas resultantes do colapso da União Soviética, levaram os membros do Congresso a questionarem a necessidade de se tomar tais ações na região. O Congresso jamais atribuiu todos os fundos que a administração solicitava para o BID e estabeleceu restrições orçamentárias aos planos para o alívio da dívida esboçados pelo governo.

Coube ao sucessor de G. Bush, Bill Clinton, dar um impulso definitivo ao processo de integração nas Américas. Após intensas discussões, em relação aos méritos do Nafta, com uma grande parte da opinião pública norte-americana extremamente cética e receosa diante da perspectiva de aproximação econômica e política com o México, o presidente acabou convencendo o Congresso a aprovar o Acordo. Logo a seguir, em dezembro de 1994, Clinton reuniu 34 chefes de Estados em Miami, um marco para a história das relações interamericanas, a primeira Cúpula Hemisférica desde 1967, a primeira apresentada pelos EUA, e a primeira na qual todos os líderes políticos representavam governos democráticos. Empolgado, o Presidente via “uma oportunidade sem precedentes para construir uma comunidade de nações livres”. Para os EUA a América Latina reemergia, após longa depressão, como uma zona econômica importante e dinâmica, em que a

formação de blocos econômicos regionais, e a reviravolta para a democracia não só poderia estimular o comércio internacional, mas promover um sentido de comunidade entre as nações do continente. Entretanto, o poder executivo não conseguiu persuadir o Congresso a aprovar o “Fast Track” concedendo-lhe amplos poderes para promover acordos comerciais específicos.

Pode-se dizer que com o fim do sistema bipolar, os EUA, tal como nos momentos posteriores às duas grandes guerras, estavam de novo diante do ressurgimento do wilsonismo que se manifesta basicamente em torno dos seguintes pontos: a democracia se expandirá pelo mundo inteiro, criando uma verdadeira comunidade de nações com valores e interesses compartilhados; o livre-comércio trará prosperidade e promoverá as forças democráticas; será necessária a liderança americana nos assuntos mundiais para ter a certeza de que a nova ordem esteja segura.³ Tudo isso parecia fazer sentido nos anos 90, e os *policymakers* norte-americanos concluíam que a difusão da democracia e o livre comércio pelo Hemisfério Ocidental teriam dado uma contribuição significativa para a estabilidade na região mediante redução dos conflitos interestatais. Entendiam que a razão principal da ocorrência das guerras no passado entre Costa Rica e Panamá, Bolívia e Paraguai, Peru e Equador, Honduras e El Salvador, e mesmo da Argentina com a Inglaterra era decorrente do fato de que as nações latino-americanas envolvidas encontravam-se lideradas por ditadores. Os acontecimentos pareciam comprovar a assertiva, de inspiração kantiana – governos democráticos não fazem guerra entre si (Talbot, 1994).

Passados alguns anos, os *policymakers* já não estavam demonstravam o mesmo otimismo. Em artigo de 1997, Scot Talbot, propunha usar a palavra democratização e não democracia. Democracia – dizia ele – “soa como um absoluto, um estado de graça, um destino a qual chegou. Democratização, ao contrário, parece mais um processo – uma jornada longa e dolorosa que requer paciência e persistência, fortaleza e poder de recuperação, não apenas dos que participam do processo, mas também dos que o apóiam. Nenhuma sociedade pode transformar o modo que se governa durante a noite, um ano ou até mesmo uma década. Democratização é o trabalho de uma geração ou mais... Quando a comunidade de nações democráticas responde em concerto à subversão da democracia, suas chances de sobrevivência são mais altas” (Talbot, 1997).

O Relatório da OEA de 1999, fazendo um balanço da década, apontava a existência de sérias ameaças à democracia na América Latina, afirmando que, apesar da vi-

gência do regime democrático, os direitos humanos seguem sendo violados na região. De acordo com a organização, o funcionamento deficiente das instituições atrapalha o “império da lei” e causa instabilidade, dificultando o desenvolvimento social, econômico e cultural da região. “Apesar da vigência da democracia, numerosos habitantes do hemisfério continuam sendo vítimas de violações de direitos fundamentais, como a vida, a liberdade e a integridade pessoal.” Segundo ainda o relatório, a constatação de tais fatos “confirmam a gravidade dos problemas que se enfrentam e as dificuldades dos sistemas políticos em sua tentativa de dar respostas às demandas da sociedade”. Em suas conclusões, a OEA convocava os países membros “a adotarem medidas eficazes para proteger o direito à vida, à integridade física e à liberdade e garantir que as violações sejam devidamente investigadas e reparadas” (*Folha de S.Paulo*, 13/05/2000).

Embora a Cúpula de Miami (1994) fizesse menção, no texto final da declaração, aos problemas das drogas ilícitas, às atividades criminosas conexas e ao terrorismo nacional e internacional como sérias ameaças às economias de livre mercado e às instituições democráticas do hemisfério, não colocou como prioridade para ação as questões de segurança. Entretanto, vários de seus membros levaram esse desafio no ano seguinte ao “Simpósio sobre a Paz e Segurança no Hemisfério” (Williamsburg, jul. 1995) para pensar em novas formas de defesa e segurança em um ambiente estratégico modificado. A democracia parecia triunfar como forma de governo na região, mas seu fracasso para solucionar as desigualdades econômicas, os problemas das migrações, drogas e crimes conduzia a perguntas persistentes sobre se a democracia implementada seria realmente eficiente. As condições internacionais e domésticas, radicalmente novas, exigiam para o estabelecimento de segurança no Hemisfério Ocidental sérios ajustes a serem realizados (Downes, 1995).

Sem dúvida nenhuma, nos últimos dez anos, a América Latina vivenciou uma série de transformações político-econômicas que alteraram de maneira significativa a sua inserção no cenário internacional. O aprofundamento dos fluxos de comércio, impulsionados, sobretudo, por iniciativas de integração sub-regional bem-sucedidas; as reformas orientadas para o mercado; e o processo de democratização ainda vigente, é evidente, contribuíram para que novas perspectivas se abrissem aos países do continente. O quadro atual diferencia-se profundamente da década passada, se se levar em conta que tradicionais rivalidades do passado, por ora, estão adormecidas, e os processos

de integração aprofundaram-se com uma velocidade espantosa, com conseqüências marcantes para as nações envolvidas.

Com tantas e profundas mudanças, o desafio é definir quais são as ameaças que, de fato, colocam em risco a solidez e a segurança do hemisfério. Na Cúpula de Santiago (1998), os chefes de Estado reconheceram que, com a construção de relações mais cooperativas entre os países do continente, os antigos referenciais geopolíticos perderam importância, cabendo agora o estímulo ao diálogo regional com vista a revitalizar e fortalecer as instituições do Sistema Interamericano, considerando os novos fatores políticos, econômicos, sociais e militares no Hemisfério e em suas sub-regiões. Por “novos fatores” entenda-se o terrorismo, o crime organizado internacional e a ação dos grupos paramilitares, todos capazes de causar instabilidades políticas nos países da região. Ressalte-se que agora as ameaças são multidimensionais, transgredindo fronteiras e requerendo, portanto, soluções transnacionais. Nenhum país do hemisfério pode lidar com essas circunstâncias complexas, de forma objetiva e eficaz, sem o apoio dos demais. Dessa forma, e pensando ainda na realização de políticas de segurança multilaterais, surge a necessidade de se fortalecer os mecanismos de ação coletiva, já existentes, bem como avaliar a dimensão e o alcance dos novos conceitos de segurança no sistema interamericano emergente. Os velhos padrões de comportamento – que sempre nortearam a ação no continente – deram sinais de desgaste, incapazes em atender as exigências que as relações interamericanas, mais dinâmicas e integradas, agora suscitam. A tradicional ambivalência e falta de comprometimento que, de modo geral, caracterizaram a postura dos EUA, cede espaço a uma política mais ativa, que busca a liderança, modelando o espaço hemisférico de acordo com seus valores (Strategic Assessment, 1999).

GOVERNO BUSH: NOVA POLÍTICA EXTERNA?

Diferentemente da campanha eleitoral, os assuntos referentes à política externa assumiram um enorme grau de relevância já nos primeiros meses da administração Bush. À véspera da viagem de Vladimir Putin para a Cúpula da União Européia em Estocolmo, o governo dos EUA expulso 50 espiões russos com comentários do secretário de defesa de que a Rússia é um “proliferador” ativo de tecnologia de projéteis nucleares; o chefe da Agência de Proteção Ambiental descreveu como morto o acordo de

Kyoto sobre mudanças climáticas; o secretário de Defesa avaliou os tratados de mísseis antibalísticos, com a extinta URSS, como obsoletos; a diplomacia norte-americana já não vê mais a China como um “parceiro estratégico”, mas um “competidor estratégico” que está extrapolando a sua esfera de ação.

Enfim, está-se assistindo a uma série de ações, extremamente polêmicas, que faz com que se coloque as seguintes perguntas: o governo Bush representa uma descontinuidade na condução da política externa dos EUA? Quais parâmetros deve-se utilizar a fim de verificar a validade ou não dessa proposição? Estaria Bush desmentindo os analistas que avaliam que o fim da guerra fria, a complexidade dos novos temas internacionais e a ausência de um potente adversário externo reduziriam as diferenças políticas entre os partidos Democrata e Republicano?⁴

Pode-se dizer que, de forma geral, atualmente, os partidos Republicano e Democrata nos EUA são a favor de um programa semelhante na área de política externa: promoção dos negócios internacionais, valorização do multilateralismo econômico, fortalecimento da idéia de segurança coletiva e edificação de uma comunidade democrática de nações. Essa coalizão não é distinta da que se formou nos anos 40 quando os Estados Unidos estavam contemplando o mundo pós-guerra. Nem todos, porém, agem pelos mesmos motivos ou interesses. Alguns procuram democracia, a regra de lei, e direitos humanos como fins em si mesmos; outros os vêem como um modo de se expandir e salvaguardar negócios e mercados; e, por fim, existem os que vêem uma forma indireta para alcançar a segurança nacional. Na verdade, tudo isso está mesclado em uma grande estratégia que é o modo norte-americano de se ver o mundo.⁵

Por vezes acontece que a mudança de governo pode ocasionar uma atenção maior para um dos objetivos em detrimento dos demais, e as diferenças entre as administrações podem-se manifestar também no modo como esses imperativos serão implementados, ou mesmo qual região do globo mereceria uma atenção maior. O governo de Carter foi caracterizado por empunhar a bandeira dos direitos humanos; para Reagan, o projeto Guerra nas Estrelas constituía a sua grande estratégia ao lado do combate ao comunismo na América Central e Caribe; já Clinton, sobretudo depois de sua reeleição em 1996, elegeu a diplomacia econômica como centro de sua política externa.

Estimulando o uso de incentivos financeiros e/ou embargos econômicos para promover mudanças políticas em

outros países e chamando a atenção para um mundo no qual não mais existiriam as rivalidades nucleares, o governo Clinton colocou o comércio à frente de direitos humanos e da segurança, acreditando que a expansão do capitalismo norte-americano ajudaria a propagar o *american way of life* em um ambiente de paz. Um bom indicador dessa conduta é verificar como se estruturavam as relações entre economia e segurança durante o seu governo.

Em 1993, foi criado o Conselho Econômico Nacional, que passou a rivalizar com o Conselho de Segurança Nacional, a tal ponto que se engajaram em várias disputas na Casa Branca. Na realidade, outras administrações já haviam tentado articular melhor a área de segurança nacional com os assuntos econômicos e a pressão cresceu assim que se constatou que a CIA e o Departamento de Estado mostraram-se lentos na reorientação da política norte-americana diante dos novos desafios da economia mundial. Após a queda do Muro de Berlim, oficiais da CIA passaram a fornecer mais informações para os representantes comerciais norte-americanos, mas, mesmo assim, os EUA foram freqüentemente pegos de surpresa por crises econômicas que geraram riscos políticos para o país. Tanto na crise mexicana quanto na da Ásia e Rússia, a CIA e o Departamento de Estado não detectaram sinais da crise que afetaria toda a região.⁶

Querendo alterar profundamente esse quadro, Bush, mesmo antes de sua posse, manifestou o propósito de incluir especialistas em assuntos da área econômica nos quadros do Conselho de Segurança Nacional do país, capazes de prever e detectar crises e mudanças econômicas em países que possam afetar a estabilidade política mundial. Solicitou a Condoleeza Rice, conselheira de Segurança Nacional, e ao chefe do Conselho Econômico, Lindsey, que “dividissem a mesa de trabalho” para coordenar os objetivos da política externa com a estratégia econômica que o governo deve impor nos próximos anos. O plano de Bush tem o objetivo de alterar substancialmente o problema que o ex-presidente Clinton teve de enfrentar: “Matérias relativas à economia internacional ainda não estão tão integradas ao processo de segurança nacional como deveriam”, disse Rice. No mesmo diapasão, Robert Zoellick julga que o processo de integração, além de seus méritos econômicos, pode dar uma boa base de sustentação para os compromissos com a segurança, permitindo que os EUA promovam também sua “*agenda geopolítica*” (Zoellick, 2000). Ao que tudo indica, portanto, com a equipe de Bush, a geopolítica está de volta.⁷

Outra possível alteração na conduta externa dos EUA refere-se às prioridades regionais. Durante a campanha

eleitoral no ano passado, o então candidato do partido Republicano George W. Bush, em discurso na Universidade Internacional da Flórida, acusava a administração Clinton de haver mantido uma estratégia indefinida para a América Latina e advertia: “aqueles que ignoram o nosso hemisfério não compreendem plenamente os interesses norte-americanos”. Chamava a atenção para a necessidade de se estabelecer prioridades na política externa dos EUA, reprimendo a administração Clinton em colocar os assuntos hemisféricos em segundo plano: “Este país tinha todos os motivos para se preocupar com uma região como Kosovo, por exemplo, mas há mais refugiados causados pelos conflitos na Colômbia. Os Estados Unidos têm motivos para se preocupar com o Kuwait, mas parcela muito maior do nosso petróleo vem da Venezuela. Os Estados Unidos estão certos em receber com agrado a liberalização do comércio com a China, mas exportamos volume praticamente igual para o Brasil”.

Poder-se-ia dizer que seria apenas uma questão de retórica de um candidato em campanha querendo conquistar os votos latinos da Flórida, do que uma proposição mais estratégica.⁸ Entretanto, se olhar com atenção para os *think tanks* norte-americanos mais próximos do partido republicano se perceberá que o discurso de George Bush também reflete uma percepção que veio sendo construída durante os anos 90, tendo como referencial crítico a política do governo Clinton para as Américas.⁹

Em conferência realizada em 1999 na Fundação Heritage, o senador Republicano Mike De Wine, alertava para os perigos reinantes na América Latina (terrorismo, tráfico de drogas), que eram da mesma proporção, ou até mais grave do que em Kosovo. Se na Europa, dizia o senador, o desafio colocava-se para as missões e a sobrevivência da aliança com a Otan, na América Latina os EUA são confrontados com o seguinte dilema: “vamos permitir que a América Latina exporte seus problemas para nós – ou, ao contrário, nós tomaremos a iniciativa, e exportaremos algumas soluções já comprovadas para a América Latina?” (De Wine, 1999).

A avaliação geral é de que os anos Clinton dissiparam as realizações de mais de uma década com uma política de negligência e indiferença para a América Latina. Após a crise do peso mexicano, ao término de 1994, o livre-comércio no Nafta passou a sofrer uma série de críticas. Com um discreto apoio dos EUA, o governo mexicano seguiu uma política rigorosa caracterizada por sólidas melhorias no nível de emprego e inflação, conseguindo alcançar uma taxa de crescimento de 7% ao ano em 1997.

No entanto, a integração passou a ser vista, ao mesmo tempo, como causadora de problemas domésticos com o aumento do tráfico de drogas e a crescente imigração ilegal. Em vez de responder atuando mais decisivamente para o aperfeiçoamento do Nafta – reclamam os analistas –, o governo retraiu-se, minando os interesses econômicos norte-americanos na América Latina e debilitando sua liderança no Hemisfério.

Além das razões econômicas, políticas e militares há que se levar em conta também uma razão simbólica que vê a hegemonia no Hemisfério Ocidental como um indicador da credibilidade dos EUA no mundo. Logo após a revolução em Cuba, em 1959, o presidente Eisenhower assegurava que o abandono ou a neutralidade dos Estados Unidos no continente “afetariam seriamente a capacidade dos EUA exercerem a liderança efetiva do mundo livre”; em 1984, o presidente Reagan alertava que “se não podemos (EUA) nos defender ali (América Central e Caribe), não podemos esperar prevalecer nossa segurança em outros lugares. Nossa credibilidade entraria em colapso, nossas alianças se esfacelariam, e a segurança de nossa pátria estaria em perigo”.¹⁰

Por enquanto, ainda não foi possível constatar qualquer mudança significativa na Política Externa dos EUA em relação à América Latina. É verdade que se está no reino das percepções, embora se saiba o relevante papel que elas representam no âmbito das relações internacionais, principalmente quando se tem presente a constante referência que se faz à América Latina nas eleições norte-americanas. O Estado da Flórida, por exemplo, mostrou-ser decisivo nas eleições presidenciais da década de 90. Depois de toda a confusão eleitoral do ano 2000, Bush saiu-se vitorioso pelo apoio dos latinos, sobretudo, da comunidade anticomunista (Caso Elian). Em 1992, Bush (pai) reverteu sua oposição a Lei (Torricelli) de Democracia Cubana, semanas antes da eleição, num momento de incerteza eleitoral em que os democratas haviam anunciado apoio à medida. Já nas eleições de 1996 foi a vez de Clinton reverter sua posição e assinar a Lei (Helms-Burton) de Liberdade e Solidariedade Democrática Cubana. De acordo com o historiador Lars Schoultz, embora “caprichosos e inesperados, difíceis de prever o resultado” – os exemplos relatados acima indicam que: – “se há capital político doméstico a ser ganho fazendo-se algo para ou com a América Latina, então os dois séculos de história das relações entre EUA – América Latina demonstram plenamente que alguém o fará” (Schoultz, 2000:411). Acrescentaria que hoje, diferentemente do passado, a América

Latina tem um peso econômico considerável. As exportações dos EUA para as Américas, entre 1990-1999 – excluindo Canadá e México –, cresceram 7,8%, comparados com 6,3% para o resto do mundo; e os Estados da Flórida e Texas respondem por quase 50% do total.

OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA

Não se pode deixar de lembrar que o Congresso desempenha papel fundamental na condução da política externa dos EUA, e apesar da pouca importância dada pelo público à política externa e das reduzidas diferenças entre os partidos Democrata e Republicano no que se refere às relações exteriores, o público leva em conta os valores e a competência da administração na resolução das crises internacionais. Embora os Estados Unidos gozem de um poder sem paralelos no cenário mundial, está cada vez mais difícil para o presidente lidar com o congressistas e mobilizar apoio para sua ação internacional. Clinton triunfou em questões como a ampliação da Otan, o final da guerra na Bósnia e a aprovação do Senado à Convenção sobre Armas Químicas, após intensas negociações. Mesmo assim, as margens de sua vitória foram bastante estreitas. Em outras questões, como a política de aproximação com a China, o aquecimento global e a autorização para a *fast track* viu suas iniciativas caírem vítimas da disputa partidária no Congresso.

Deve-se ressaltar que, na maioria das vezes, quando se fala o “Congresso”, não é algo monolítico em seus pontos de vista e raramente atua como organismo unitário. A atenção deve-se fixar, de fato, para os atos de uma das câmaras, ou de uma comissão, ou mesmo de alguns de seus membros mais atuantes. É importante ter em conta que a influência do Congresso não pode ser medida unicamente pelo registro de seus votos, pois está sempre reagindo aos acontecimentos mundiais, por meio de suas frequentes interações com o Presidente da República, os *think tanks*, os meios de comunicação e a opinião pública. Frequentemente o presidente pode não adotar uma medida ou postergá-la porque o preço político de forçar sua aprovação e mobilizar apoio da opinião pública pode ser demasiadamente alto, ou prejudicar outros objetivos da administração, externos ou internos.¹¹

Embora os presidentes dos EUA tenham a clara compreensão do dever de guiar suas ações em prol do interesse nacional, há certa margem de manobra para justificar sua implementação, que varia de administração para administração. As mudanças não dependem apenas das va-

riáveis internacionais, mas pautam-se também em função de possíveis redefinições no conceito de liberdades essenciais dos cidadãos norte-americanos, de teorias sobre o bom funcionamento da economia e das convicções sobre o que constitui uma justa distribuição de custos e benefícios na sociedade. Tais flutuações, todavia, são dimensionadas em cada governo pelo *feeling* presidencial em conduzir a nação em suas ações externas diante de situações nas quais tem de ser realizados severos *trade-offs* entre sobrevivência, liberdade e bem-estar material. Portanto, em certo sentido, a linha de continuidade da política externa entre os sucessivos governos será traçada mais em função da popularidade do presidente em sustentar seus propósitos (Brown, 1994).

No ano de 1999, o Centro de Pesquisa Pew colocou como quesito para pesquisa de opinião pública a prioridade (de “não prioritário” a “alta prioridade”) que os Estados Unidos deveriam conceder às diversas questões de política externa. No topo da lista apareceram: proliferação de armas nucleares (Coreia do Norte e Índia/Paquistão), e redução do terrorismo internacional tráfico de drogas (cerca de 75% concederam “alta prioridade” a essas questões). Em pesquisa realizada pelo Instituto Aspen/Belden Associates (janeiro/fevereiro de 2000) mais de quatro quintos do público manifestou a crença de que os Estados Unidos são afetados grandemente (51%) ou pelo menos em parte (36%) por “guerras e inquietações em outras partes do mundo”.

As relações interamericanas continuam sendo sobretudo econômicas, mas eles também sublinham a crescente importância das crises de governabilidade, da urgência de certas reformas institucionais, do aprofundamento das desigualdades sociais e das transformações da natureza da segurança. Pode-se inferir que, muito embora a América Latina não figure, especificamente, como área preocupante, a alta prioridade que a opinião pública concede ao tráfico de drogas faz com que se torne pelo menos uma zona de “inquietação” para a segurança nacional dos EUA. O tema da estabilidade regional hoje não abrange apenas as metas militares, mas igualmente o bem-estar individual e coletivo dos cidadãos norte-americanos. A “cooperação” que os EUA “solicitam” aos latino-americanos como de interesses compartilhados, reciprocidade, transparência e responsabilidade mútua é bem genérica e, a bem da verdade, denota nova estratégia que, ao promover a democracia, a ampliação do acesso aos mercados, a repressão ao tráfico de drogas e o controle das migrações, estaria, ao mesmo tempo, assegurando a realização de seus interesses nacionais.

Em resposta ao artigo de Kissinger, citado anteriormente, o ex-embaixador dos EUA no Brasil, Lincoln Gordon, rebate minuciosamente com argumentos bem fundamentados as considerações do ex-secretário, ponderando que “sujar ainda mais essas águas já turvas (Relações Brasil-EUA), injetando fantasmas geopolíticos, não atende a nenhum propósito construtivo” (Gordon, 2001).

Parafrazeando o famoso adágio espanhol diria que: pode-se não acreditar nos “fantasmas geopolíticos”, mas que eles existem, não resta a menor dúvida.

NOTAS

1. Sobre os problemas que envolvem a posição brasileira na Alca ver Ferreira (2001).
2. De acordo com Alain Touraine “Desde a posse do presidente Bush, as divergências entre os EUA e a Europa vêm sendo formuladas mais e mais claramente... Os próprios europeus sofrem em razão da ausência de um **grande projeto geopolítico** e devem, portanto, escolher a grande aliança com o Mercosul como seu projeto principal (*Folha de S.Paulo*, 22/07/2001) (grifos meus).
3. O ressurgimento do wilsonismo nos anos pós-guerra fria é tratado por Smith (1995).
4. Essa questão é tratada por Henriksen (2001).
5. Sobre as relações entre democracia e estratégia norte-americana ver Ikenberry (1999).
6. As comparações entre o tratamento dado às relações entre segurança e economia nos governos Clinton e Bush são abordadas por Sanger (2001).
7. Sobre esse debate ver Friedman (2001) que aponta para o retorno da geopolítica.
8. Digo apenas, pois trataremos mais adiante da influência que o colégio eleitoral tem representado na condução da política externa dos EUA.
9. Confrontar os artigos na Heritage Foundation, sobretudo Sweeney (1998) e Johnson (2001).
10. Ver Schoultz, 2000, sobretudo os Capítulos 19 e 20.
11. Os problemas que envolvem a participação do Congresso na formulação da política externa dos EUA são tratados por Holborn (1996).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER PEREIRA, L.C. “A geografia nos aproxima”. *O Estado de S.Paulo*, 15/05/2001.
- BROWN, S. *The faces of power: united states foreign policy from Truman to Clinton*. New York, Columbia University Press, 1994.
- DE WINE, M. “Future challenges to secure democracy in Latin America”. *The Heritage Foundation*. Washington DC, n.633, may 1999.
- DOWNES, R. “New security relations in the Americas”. *The Heritage Foundation*. Washington DC, n.47, sep. 1995.
- FERREIRA, O.S. *Nossa América: indoamérica*. São Paulo, Livraria Pioneira – USP, 1973.
- _____. “O momento das grandes decisões”. *Conjuntura Política*. Belo Horizonte, n.26, jun 2001.
- FRIEDMAN, G. “Let the games begin: Bush, Putin and the return of geopolitics”. *Stratfor*. Austin, 26/03/2001 <<http://www.stratfor.com>>
- GORDON, L. “Alca e Mercosul não são incompatíveis”. *O Estado de S.Paulo*, 01/07/2001.
- GUIMARÃES, S.P. “Alca: sonho de Monroe e pesadelo de Bolívar”. *Jornal do Brasil*, 20/04/2001.
- HENRIKSEN, T. “Confronting the post-post-cold war world”. *Hoover Digest*, n.2, 2001.
- HOLBORN, F.L. “U.S. Constitution invites ‘tug and pull’ on foreign policy”. *Congress And Foreign Policy*, USIA Electronic Journals, v.1, n.9, july 1996.
- IKENBERRY, G.J. “Why export democracy?: the hidden grand strategy of american foreign policy”. *The Wilson Quarterly*, v.23, n.2, Spring 1999.
- JOHNSON, S. “A new U.S. Policy for Latin America: reopening the window of opportunity”. *The Heritage Foundation*, feb. 2001.
- KISSINGER, H. “Brasil e EUA precisam evitar o confronto”. *O Estado de S.Paulo*, 06/05/2001.
- POWELL, C. “O trabalho de um hemisfério”. *Folha de S.Paulo*, 22/04/2001.
- SANGER, D.E. “Plano quer unir economia e segurança”. *Folha de S.Paulo*, 18/02/2001.
- SCHOULTZ, L. *Estados Unidos: poder e submissão*. São Paulo, Universidade do Sagrado Coração, 2000.
- SMITH, T. *America’s mission: the United States and democracy in the twentieth century*. New York, Twentieth Century Fund Press, 1995.
- STRATEGIC ASSESSMENT. *Priorities for a turbulent world*. For Institute National Strategic Studies, Washington DC, 1999.
- SWEENEY, J.P. “Clinton’s Latin America Policy: a legacy of missed opportunities”. *The Heritage Foundation*. Washington DC, jul. 1998.
- TALBOTT, S. “The new geopolitics: defending democracy in the post-cold war era”. *Bureau of Public Affairs*. US Department of State, v.5, n.46, oct. 1994.
- _____. “Democracy and the international interest”. *Bureau of Public Affairs*, US Department of State, oct. 1997.
- TOURAINÉ, A. “Um apelo à União Européia”. *Folha de S.Paulo*, 22/07/2001.
- WHITAKER, A. *The western hemisphere idea: its rise and decline*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1954, p.1-2.
- ZOELLICK, R.B. “A republican foreign policy”. *Foreign Affairs*, v.79, n.1, jan./feb. 2000.

REGINALDO MATTAR NASSER: Professor do Departamento de Política e Coordenador do Curso de Relações Internacionais da PUC-SP (regmatar@uol.com.br).