
O papel dos EUA no mundo: América do Sul

Celso Lafer

Uma análise do papel dos Estados Unidos no mundo: América do Sul, neste final da década de 80, comporta duas perspectivas básicas. A primeira diz respeito à função que os Estados Unidos desempenham e podem desempenhar no sistema internacional, na condição de uma grande potência que nos últimos anos experimentou uma relativa diminuição do seu poderio. A segunda está relacionada ao impacto disso na América Latina em geral e na América do Sul em particular, tendo em vista, também, as mudanças ocorridas na região e as condições que hoje têm os países que a integram de compatibilizar as suas necessidades internas com as suas possibilidades externas.

A primeira perspectiva tem um alcance mais global e requer um exame da dinâmica do funcionamento do sistema internacional contemporâneo. A segunda é mais específica e, ao cuidar da inserção internacional da América Latina e do seu relacionamento com os Estados Unidos, requer o exame do papel que a região está desempenhando e pode desempenhar no mundo. Assim sendo, vou dividir este trabalho em duas partes, analisando em cada uma delas as perspectivas acima mencionadas. Estas têm, no entanto, em comum, um mesmo problema de natureza teórica e prática: o da identidade internacional de países num mundo em rápida transformação, cujo significado cabe tentar decifrar, pois os estados e as sociedades não sobrevivem, isoladamente, nesta fase planetária da história.

- 1 -

1. O sistema internacional, tal como se configurou na Idade Moderna, tem como nota distintiva a distribuição individual do poder entre uma multiplicidade de estados soberanos, que se reconhecem como tais, mas que interagem uns com os outros regularmente, pois não podem viver isolados num mundo assinalado por interdependências de todo tipo. Daí, desde as origens do sistema interestatal moderno, quando a autarquia era mais viável, o papel da diplomacia, que mantém abertos os canais de comunicação entre os estados, e daí a função do Direito Internacional, que regula o contexto dentro do qual coexistem e operam os múltiplos protagonistas, estatais e não-estatais, da vida mundial.

Na vida internacional, a distribuição do poder entre os estados tem sido assimétrica.

É por esse motivo que Botero, ao escrever sobre *Ragione di Stato* no século XVI – no período inicial da Idade Moderna e do seu sistema interestatal – classifica os estados em grandes, médios e pequenos, em função do seu poderio internacional e que Campanella, ao falar da Áustria e do Império Otomano, indicava como critério distintivo de grande potência, aspirar *alla somma delle cose umane*.

A existência de grandes potências com ambição de escopo universal, derivada da distribuição assimétrica do poder entre os estados levou, historicamente, a uma relação entre ordem e poder no sistema internacional moderno. É por conta dessa relação que as interações entre as grandes potências – sejam de rivalidade, sejam de cooperação – foram percebidas como estruturadoras, no plano mundial, de uma determinada ordem, ou seja, de um padrão previsível de relações.

CELSO LAFER é professor de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (USP), e autor de *A reconstrução dos Direitos Humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt* (Editora Companhia das Letras).

Esta foi a teoria e a prática do Concerto Europeu e é por esse motivo que, independentemente da afirmação jurídica da igualdade dos estados, na esteira da experiência diplomática do século XIX, na Conferência de Paz de Paris, de 1919, as grandes potências atribuíram-se "interesses gerais", diferenciando-se das médias ou pequenas, que teriam apenas interesses limitados.

Esses "interesses gerais", que se traduzem numa função de gestão da ordem mundial a ser exercida pelas grandes potências, foram também reconhecidos pela Carta da ONU. Com efeito, esta atribui ao Conselho de Segurança, onde elas têm assento permanente, a responsabilidade pela manutenção da paz no mundo, formalizando-se, dessa maneira, o princípio geral mais amplo de que só a ação das grandes potências é capaz de assegurar a ordem na vida internacional.

A relação entre ordem e a afirmação de "interesses gerais" das grandes potências requer, para ser articulada, uma prévia referência aos três campos de atuação de um país no plano internacional hoje: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores.

O campo estratégico-militar explicita o que um país significa para os outros, como aliado, protetor ou inimigo em termos de riscos de guerras e anseios de paz que permeiam a vida internacional. É o ângulo de sobrevivência de um país como unidade autônoma do sistema interestatal.

O campo econômico traduz o significado de um país para outros enquanto mercado para a obtenção ou colocação de produtos, investimentos, financiamentos, tecnologia e serviços. É o ângulo de transferência internacional de recursos que atualmente ocorre num mercado mundial crescentemente globalizado.

Finalmente, o campo dos valores diz respeito às afinidades ou discrepâncias que resultam de distintas formas de conceber a vida em sociedade. É o ângulo da legitimidade, que passa pela atração ou repulsa suscitada por uma sociedade quando esta, além de auto-regular-se e reproduzir-se, capta, positiva ou negativamente, o imaginário de outros povos.

Assim, nesta linha de raciocínio, quando grandes potências como os EUA e a URSS atuam no campo estratégico-militar, elas afirmam, no seu entender, não apenas os seus interesses específicos de segurança, mas também interesses gerais, pois definem a paz como a sobrevivência da humanidade através das condições que criam, para a inexistência de um holocausto nuclear. Da mesma maneira, quando os EUA atuam no campo econômico, percebe-se afirmando não apenas os seus interesses específicos de comércio, moeda, investimentos, etc., como também contribuindo para manter em funcionamento o intercâmbio universal que ajudou a criar no segundo pós-guerra com o seu poderio econômico e suas iniciativas diplomáticas. Igualmente, quando os EUA asseveram a importância dos direitos humanos, baseando-se na sua experiência política interna, enxergam a sua asserção não como uma intervenção, mas como uma atuação no campo dos valores que, em consonância com as normas internacionais, objetiva a melhoria de vida em escala global.

Essa postura, que caracteriza a visão de grandes potências e que faz com que elas se preocupem com o mundo o tempo todo, é um dado do seu contexto diplomático. Para os que têm "interesses gerais", este contexto objetiva transformar em eixo estruturador da ordem mundial as suas relações de conflito, cooperação e competição. Assim, no segundo pós-guerra, EUA e URSS fizeram das relações Leste/Oeste, no período de guerra-fria, o critério da ordem mundial, subordinando os interesses específicos dos demais estados às suas relações "inter-se", que assim se transformaram num mecanismo de gestão *erga-omnes* do sistema internacional.

Este processo de simplificação e descongestionamento da agenda internacional é legitimado por uma visão arquetípica e centrípeta da ordem mundial, que busca conferir aos "interesses gerais" de grandes potências o papel de uma razão pública do sistema internacional. De fato, nesta linha de raciocínio, atribui-se à asserção subjetiva de "interesses gerais", com base nas realidades de poder, uma objetividade universalizadora, um pouco à moda de Hegel, que vê a história universal como a história de estados, vale dizer, de suas relações e da sucessão por meio da qual aparecem ou desaparecem, ou, ainda, sobrevivem de maneira estagnada no grande palco do mundo.

O recente e importante livro de Paul Kennedy, sobre mudança econômica e conflito militar de 1500 até os nossos dias, inspirado explicitamente no ensaio de Ranke sobre as grandes potências e significativamente intitulado *The Rise and Fall of Great Powers*, não deixa de refletir esta visão, qual seja: a de que o sentido do universal é dado pela interação e sucessão de estados, que exprimem, através de seu poderio, a hegemonia de uma civilização. Ecoa, portanto, o tema da decadência, que é um *topos* da historiografia, que tem na ascensão e queda do Império Romano um grande modelo e que resulta da percepção que os estados e as civilizações, como os homens, são mortais.

Nesta perspectiva, o que se discute é uma possível crise do processo e não do seu princípio regulador. Em outras palavras, não se questiona o princípio de que cabe às grandes potências criar as condições de ordem no sistema interestatal, mas sim se a relativa diminuição de poderio dos EUA autoriza este país, hoje, a afirmar "interesses gerais" que permitem manter, com maiores ou menores modificações, a ordem mundial instaurada no segundo pós-guerra, nos campos estratégico-militar, econômico e de valores, por força do contexto das grandes potências.

Assim, sublinha-se que os recentes acordos entre os EUA e a URSS para eliminar mísseis de médio e curto alcance, apesar de não reduzir significativamente os seus respectivos arsenais nucleares, não só traz mudanças no teatro estratégico europeu como evidencia uma mudança de atitudes provocadas por interesses específicos, de natureza doméstica, em cada uma das grandes potências. Por exemplo: de um lado o da redução do *déficit* fiscal norte-americano e dos desequilíbrios econômicos gerados para financiar a dívida pública norte-americana; e de outro o atendimento a demandas sociais e políticas, a que a *perestroika* busca responder na URSS.

Ou, então, enfatiza-se que a redução da participação dos EUA no PNB mundial; os seus *déficits* de conta corrente e comercial, que explicitam a vulnerabilidade de sua economia interna diante da competição internacional; as dificuldades de coexistência com a expansão econômica da Europa, do Japão e de outros países que se traduzem em contenciosos comerciais; o crescimento maior do investimento externo nos EUA do que o dos investimentos dos EUA no mundo; são, entre outros, sintomas de que estaria em xeque o papel hegemônico dos EUA, num mercado mundial que foi unificado sob sua liderança. Estaria em xeque por falta de lastro para sustentar "interesses gerais" que se vêm crescentemente subordinados a interesses específicos e limitados.

A esta linha clássica de raciocínio, inerente a uma perspectiva *ex parte principis* – a dos que detêm o poder e buscam conservá-lo – caberia perguntar se a crise não se coloca num nível mais profundo. Em outras palavras, se não está, também, em questão, o princípio regulador do processo internacional, na perspectiva *ex parte principis*, vale dizer: depende da capacidade das grandes potências a criação da ordem no sistema internacional contemporâneo. É neste plano que também pretendo encaminhar a minha reflexão, nesta próxima parte, sem desconsiderar a relevância da crise do processo. Vou, assim, indicar uma visão latino-americana dos fatores da persistência e mudança do sistema internacional, para poder chegar a um juízo de orientação a respeito do papel dos Estados Unidos no mundo: América do Sul, na próxima década.

2. No campo estratégico-militar que configura o parâmetro último de um sistema internacional, no qual o poder está distribuído individual, mas desigualmente entre os estados, não há dúvida que as relações Leste/Oeste persistem como definidoras da ordem mundial. Constituem um aspecto essencial da rivalidade entre duas grandes potências – os EUA e a URSS – que criaram depois do segundo pós-guerra impérios estratégicos, consolidando-os pela procura de um contínuo fortalecimento técnico-militar.

A interação entre os dois impérios, neste campo, é comandada pelo tema da guerra e da paz, enquanto princípios reguladores da razão estratégica na era atômica: a guerra chama a atenção para o que é preciso temer – o holocausto nuclear – e a paz para o equilíbrio que se pode alcançar nesta situação-limite. Da guerra fria à *détente*, da confrontação às novas e recentes formas de cooperação – que não excluem, evidentemente, a rivalidade – o que está em jogo neste campo, na ótica das duas grandes potências, é uma gestão da ordem mundial que evite o conflito nuclear, assegurando-se, dessa maneira, não só os seus interesses específicos de segurança, mas também os "interesses gerais" da humanidade.

Esta visão do universal, no campo estratégico-militar, que vem se traduzindo na manutenção da paz, entendida como inexistência de confronto nuclear em escala mundial entre os EUA e URSS, continua presente no sistema internacional, apesar dos desgastes – que são o dado da mudança – tanto dos EUA quanto da URSS.

Estes desgastes vêm ocorrendo no campo dos valores, em virtude da erosão dos EUA e da URSS como modelos de concepção de vida em sociedade – uma situação para a qual também tem contribuído a redução da eficiência global das duas grandes potências. Como já foi dito, no caso dos EUA, isto se comprova pela diminuição de sua centralidade econômica no mercado mundial e no da URSS, pela necessidade de reformas profundas que a administração Gorbachev vem tentando implementar.

Destes desgastes provém a perda da legitimidade do princípio do controle exercido pelas grandes potências sobre a sociedade internacional, acompanhada pela diminuição de sua capacidade hegemônica de que são exemplos, no campo estratégico-militar, os insucessos da intervenção americana no Vietnã e da soviética no Afeganistão.

Esta situação gera o que, em outra oportunidade, denominei a "disjunção" entre "or-

dem" e "poder", ou seja, dificuldades para as grandes potências de estabelecerem uma ordem mundial, vale dizer, um padrão previsível de comportamento, que resultaria essencialmente de suas recíprocas relações de conflito, cooperação e competição.

Esta erosão do princípio do "holismo" da ordem criada pelas grandes potências encontra um paralelo, no campo dos valores, na ênfase centrífuga em situações particulares e locais, que no plano interno vêm afetando a unidade dos estados, ou seja, a capacidade que têm de afirmar a prevalência de "interesses gerais" da comunidade em relação a interesses específicos de suas partes-integrantes.

Esta ênfase tem ensejado a afirmação do princípio da legitimidade tópica como argumento para justificar reivindicações concretas de movimentos profissionais, étnicos e regionais, práticas políticas de organizações de um só tema como os ecológicos e questões suscitadas pela autenticidade dentro da permissividade, típica da moral contemporânea. É por essa razão que hoje em dia a unidade do Estado não é um processo acabado, até mesmo em regimes mais fechados. É contínuo e aberto, renovando-se pelo jogo das forças sociais, como se pode ver pela prática da *glasnost* na URSS, pelas mudanças na vida política do Leste Europeu, e pelas transformações na

Letraviva



Abraham Lincoln fotografado por Alexander Hesler (1860)

China. Daí a atualidade política do contratualismo na forma do "pacto social", no qual desempenha papel fundamental o acordo das partes de uma sociedade, quanto a um curso comum de ação.

Esta referência à dimensão centrífuga de legitimidade no plano interno é sugestiva para o encaminhamento do nosso tema. Com efeito, contribui para esclarecer como no sistema internacional, no campo dos valores, a disjunção entre ordem e poder abriu espaço na agenda para legitimar, como de interesse geral para a governabilidade, outros problemas que não os definidos pelas relações "inter-se" das grandes potências como os EUA e a URSS. É o caso das relações Norte/Sul que não são hoje percebidas como a sublevação dos particularismos de interesses limitados de pequenos e médios estados heterogêneos e subdesenvolvidos.

O espaço para esses novos temas de "interesse geral" tem, evidentemente, limites. Estes são colocados pelas realidades do poder e podem ser vislumbrados por dois pares de dicotomias: dureza/fragilidade; revolucionário/moderado que, na complementaridade de suas recíprocas co-implicações configuram a atual imagem que se tem do mundo.

De fato, o sistema internacional dos nossos dias é, ao mesmo tempo, duro e frágil. Ele é duro porque persistem os mecanismos tradicionais, como os do *big stick* das grandes potências. Ele é frágil por força da crescente incapacidade contemporânea dos estados – maiores ou menores – de lidarem com fenômenos como o terrorismo e o narcotráfico, e das dificuldades que têm as grandes potências, mesmo quando estão concordes, em conter o potencial de periculosidade de certos focos explosivos de tensão internacional – por exemplo, no Oriente Médio os conflitos que contrapõem Israel, os palestinos e os países árabes.

O sistema internacional contemporâneo é, também, simultaneamente revolucionário e moderado. Ele é revolucionário porque não pode oligarquicamente ignorar a multiplicação e a miríade de alianças e conflitos entre os novos protagonistas internacionais, que proliferaram com o processo de descolonização. Este é um dos dados que explica, no plano interestatal, a relevância, nos anos 60 e 70, do Grupo dos 77 para a diplomacia multilateral. Também no plano transnacional, cabe destacar o impacto na vida mundial de empresas, partidos políticos, associações profissionais, grupos de pressão, idéias e valores que influem, em maior ou menor grau, em todas as sociedades nacionais. Ele é, no entanto, moderado, pois tem se revelado suficientemente flexível para assegurar continuidade e persistência em meio a todas essas transformações. Estas incluem alterações mais ou menos estáveis, da estratificação internacional, como a do incremento do status dos exportadores de petróleo nos anos 70, e a dos Nic's asiáticos nos anos 80.

A disjunção entre ordem e poder, num sistema internacional que é concomitantemente duro e frágil, revolucionário e moderado, propõe para uma grande potência como os EUA, que vêm experimentando uma relativa diminuição de seu poderio, novos tipos de problemas para afirmar, em interação com a URSS, a subjetividade universalizadora de seus interesses. Estes problemas se colocam tanto no plano de processo quanto no do próprio questionamento do princípio regulador clássico do sistema internacional. É por essa razão que a discussão do papel dos EUA no mundo hoje é, na perspectiva americana, uma discussão sobre a sua identidade internacional, ou seja, sobre a sua capacidade de aprender e mudar para, na continuidade de sua trajetória, responder às transformações.

Esta mesma configuração do sistema internacional, acima mencionada, coloca para outros estados e particularmente para os médios e pequenos, em cuja perspectiva me situo, novos riscos e novas possibilidades no que tange aos modos de compatibilizar suas necessidades internas com suas possibilidades externas. Em outras palavras, sobre a sua inserção no mundo e conseqüentemente também sobre a sua identidade internacional e sua liberdade, maior ou menor, de auto-expressão individual e coletiva.

Na segunda parte deste trabalho, vou concentrar minha atenção na confluência destas duas perspectivas, num contexto regional, no qual a geografia não condiciona a história, mas a incita, por força dos inter-relacionamentos que ocorrem entre uma grande potência e países que compartilham uma mesma área do globo.

– II –

3. Início a reflexão pelo campo estratégico-militar, observando que se a paz, como interesse geral de segurança, significa, para uma grande potência como os EUA, inexistência de guerra nuclear e de confrontação bélica em larga escala, para países médios e pequenos – como os da América Latina – significa, adicionalmente, a imunidade à agressão e a preservação da integridade territorial.

Esses interesses gerais de segurança dos estados médios e pequenos não se ampliaram na região, com a fragmentação do poder em escala global. Persistem os mecanismos tradicionais de definição unilateral, pelos EUA, dos seus "interesses gerais de segurança", no que

considera o seu contexto de vizinhança mais amplo. É o caso da intervenção militar norte-americana em Granada, em 1983. É o caso, também, da oposição norte-americana ao governo sandinista na Nicarágua e do persistente apoio dado pela administração Reagan à causa dos "Contra". Neste sentido, a visão latino-americana de segurança nos anos 80, que também leva em conta as necessidades de estados médios e pequenos, não foi coincidente com a dos EUA. Isto se evidencia pelas atividades do Grupo de Contadora, reforçadas pelo Grupo de Apoio e que, com o Plano Arias, obtiveram o consenso dos países mais diretamente envolvidos e afetados pelas tensões na América Central.

Para voltar às dicotomias mencionadas na parte anterior deste trabalho, este encaminhamento é diplomaticamente revolucionário, pela amplitude do apoio latino-americano que alcançou e que se contrapôs, de maneira historicamente inédita, à visão norte-americana do "interesse geral" de segurança na região. Ele é, ao mesmo tempo, moderado, pelo equilíbrio das soluções propostas. Os resultados desse encaminhamento, no entanto, têm se revelado frágeis diante da dureza da posição norte-americana. Esta, na visão latino-americana, desborda do núcleo dos interesses estratégicos estadunidenses, pois a presença soviética na América Latina, que ela busca conter, não foi nesta década e não está sendo percebida depois da *perestroika* como ameaçadora da segurança dos EUA ou da autonomia dos estados da região. A isso cabe acrescentar que, nos anos 80, Cuba vem procurando reinserir-se na América Latina, diplomaticamente e sem confrontação e que a sua ação intervencionista extra-regional, na África, tende a diminuir, por força do clima de entendimento entre os EUA e a URSS, que está contribuindo para amainar as tensões na África Meridional e abrir espaço para iniciativas de paz apoiadas pelos EUA.

Outra faceta do jogo das dicotomias, na América Central, pode ser sugerida pelo caso do Panamá. Com efeito, se a negociação do Tratado do Canal do Panamá, na administração Carter, representou algo de inovador no relacionamento dos EUA com o Panamá, num tema estratégico que pode ser visto como de alta política, a presente ação norte-americana em relação ao general Noriega, naquele país, neste ano, representa um aspecto de dureza diplomática intervencionista, associada à fragilidade dos estados diante de fenômenos de baixa-política, como o narcotráfico.

No campo econômico, no qual vou concentrar a minha atenção, cabe, antes de examinar as dicotomias, observar que o processo de transferência internacional de recursos ocorre num mercado mundial crescentemente unificado. Esta unificação, como já foi dito, deriva do ímpeto específico da diplomacia de grande potência dos EUA, que depois do segundo pós-guerra buscou a abertura do espaço interestatal a uma circulação transnacional bastante livre dos fatores de produção por meio de macromolduras jurídicas do tipo FMI e GATT. Este ímpeto, no seu desdobramento, foi facilitado pela universalização dos desenvolvimentos técnicos que reduziram o tempo e o custo dos transportes e das comunicações, e, conseqüentemente, a importância do que antes eram as barreiras naturais dos mercados nacionais.

É por essa razão que, hoje em dia, dada a vinculação das economias nacionais ao sistema mundial e a transnacionalização dos sistemas financeiros dos países, reduziu-se consideravelmente a liberdade de manobra dos estados e das sociedades na condução de políticas econômicas nacionais.

Daf, com a mundialização das economias nacionais, o crescimento da importância no sistema internacional do assim chamado mundo do comércio, que vem ensejando alterações no *ranking* dos países, independentemente da persistência das relações Leste/Oeste no campo estratégico. Neste sentido, é interessante lembrar que o Japão e a Alemanha, através de sua atuação no mundo do comércio, lograram alcançar pacificamente uma preeminência que perseguiram nos anos 30, por meios militares, com resultados catastróficos. É a bem-sucedida ação neste mundo que explica, igualmente, a relevância que recentemente adquiriram, no processo de transferência internacional de recursos, os países asiáticos como a Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan. Da mesma maneira, foi a capacidade de atuar neste mundo, que nos últimos vinte anos transformou o Brasil de um exportador de produtos básicos num exportador de produtos industrializados.

Esta multipolaridade do mercado mundial, que trouxe a emergência de novos centros de poder econômico, como o Mercado Comum Europeu e o Japão, não significa que estes espaços abertos em virtude da disjunção entre ordem e poder, para a reelaboração das identidades internacionais dos países e de suas modalidades de inserção no mundo, não estejam sujeitos às vicissitudes das dicotomias dureza x fragilidade, revolucionário x moderado.

Na perspectiva norte-americana, as exportações dos novos centros de poder econômico para os Estados Unidos são reveladoras de uma nova fragilidade de sua economia, pois têm produzido *déficits* no balanço comercial. Uma das conseqüências políticas dessa fragilidade das contas externas, derivada da diminuição da competitividade, foi em matéria de política comercial, a subordinação do "interesse geral" de grande potência na ordem internacional, aos interesses es-

pecíficos, vigentes no interior da sociedade norte-americana e articulados por suas instituições. Em outras palavras, o comércio deixou de ser um instrumento de alta-política, conduzido pela Presidência e pelo Departamento de Estado e, com a importância crescente do setor externo para a economia norte-americana, foi se transformando num tema aberto à maior influência do Congresso, dos grupos de pressão, das empresas e dos sindicatos.

Estas transformações tiveram respaldo nas características do sistema político norte-americano, que sempre admitiu a existência de vários *loci* de poder, mesmo com o crescimento da presidência imperial. Ela se viu legitimada pelo fenômeno mais geral da legitimidade tópica, que coloca em questão a unidade do Estado e que foi exigindo o atendimento de reivindicações específicas, de natureza interna, para obter um acordo quanto a um curso comum de ação no plano externo.

Esta dimensão centrífuga de legitimidade, traduziu-se, nos anos 80, na dureza dos contenciosos dos Estados Unidos com todos os seus parceiros comerciais, inclusive os subdesenvolvidos da América Latina, que se viram no imperativo de gerar excedentes comerciais para servir às suas dívidas externas. Uma das consequências deste endurecimento norte-americano foi o encapsulamento da arena comercial a interesses específicos, situação que dificulta sobremaneira a vinculação do tema do comércio a outros problemas de transferência internacional de recursos, de interesse latino-americano, como é o caso da dívida.

Estas observações a respeito do encapsulamento de interesses específicos podem ser ilustradas pela ação do *United States Trade Representative* (USTR). Este substituiu, nos anos 80, o Departamento de Estado, em negociações comerciais, inclusive na de acordos de produtos primários – por exemplo, o do café, que é tão importante para a América Latina – e vem, na Organização Internacional do Café (OIC), exacerbando o clássico conflito entre países produtores subdesenvolvidos, que buscam a valorização de produtos primários e países consumidores desenvolvidos, que almejam a estabilização de preços ao mais baixo nível possível.

O recém-aprovado *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, através de sua *Section 301*, administrado pelo *office* do USTR, é um paradigma ainda mais ilustrativo da interação entre interesses específicos e gerais em matéria de política comercial que obedece à nova lógica da dicotomia dureza/fragilidade. Com efeito, o *Super 301* que o suplementa foi o resultado do acordo a que se chegou para não aprovar o *Gephardt Amendment*. Este requereria de países que mantivessem superávits comerciais bilaterais com os EUA a sua redução a certos níveis, para não serem sancionados com restrições comerciais.

Pela nova legislação, cabe ao USTR investigar e sancionar políticas e práticas comerciais de outros estados, genéricas e não-vinculadas a produtos específicos, que restrinjam o acesso transnacional norte-americano a mercados, por exemplo, através da denegação de oportunidades de investimento, da não-adequada proteção da propriedade intelectual, do *export-targeting*. Dessa maneira, os EUA estão tentando pôr em funcionamento – o que ainda não foi negociado no GATT na rodada Uruguai – *inter-alia* o comércio de serviços, o regime de investimentos, a propriedade intelectual. Assim, sem discutir a redução das barreiras a produtos de interesse da América Latina, os EUA estão se propondo reservar o acesso ao seu mercado àqueles que se subordinam aos seus interesses específicos.

Na ótica latino-americana, a conclusão é clara. A diminuição do poderio econômico dos EUA, em matéria de comércio, nos anos 80, que é um sintoma de sua maior fragilidade como grande potência e que está vinculada aos custos de manutenção de sua presença estratégico-militar no mundo, oferece como perspectiva, nos anos vindouros, um cenário de dureza para os países da região. Conseqüentemente, uma diminuição do espaço de liberdade para traduzir necessidades internas em possibilidades externas, exportando para os EUA os seus produtos primários e manufaturados. Em outras palavras, é possível que se repita, em matéria de comércio, algo do que já acontecera, no capítulo da dívida externa, nos anos 80.

Com efeito, na perspectiva latino-americana, o jogo perverso das dicotomias dureza/fragilidade pode ser ilustrado pelo tema da dívida externa, de primeira importância na agenda internacional dos países da região.

Como é sabido, o maciço ingresso de recursos financeiros na América Latina nos anos 70, provenientes dos eurodólares e dos petrodólares e da transnacionalização dos sistemas financeiros, a taxas de juros que regra geral estavam abaixo das taxas de expansão das exportações dos países tomadores destes recursos, converteu-se, nos anos 80, numa exportação líquida de recursos reais. Esta mudança fundamental das circunstâncias, independentemente das especificidades econômicas dos países devedores e do bom ou mau uso que possam ter feito dos recursos, tem como causa genérica os descompassos entre a política monetária e a política fiscal dos EUA. É por conta deste descompasso que os EUA, unilateralmente, elevaram as taxas de juros, provocando, com o acréscimo em cascata dos encargos da dívida, um penoso processo de

ajustamento das economias dos países latino-americanos, que viram o seu desenvolvimento comprometido e os seus problemas sociais agravados.

Na raiz deste problema está a fragilidade tanto do dólar como moeda internacional, quanto do crescimento da importância, nos anos 80, da economia simbólica, que vem se afastando da economia real das transações de bens e serviços, e tornando os investimentos de capital – e não o comércio – a força impulsionadora da economia mundial. A fragilidade desta situação, cujo equilíbrio precário vem sendo mantido por ajustes *ad hoc* das políticas macroeconômicas dos países desenvolvidos do mercado, não elimina a sua dureza para os países latino-americanos. Estes vêm absorvendo os seus efeitos, com enormes custos, e dando tempo para os bancos norte-americanos capitalizarem-se, constituírem reservas e reduzirem sua vulnerabilidade diante dos montantes comprometidos com os países latino-americanos. Este bem-sucedido programa contrasta com as iniciativas de ordem mais geral, de interesse dos países da região, como o Plano Baker e outros, que até agora não se materializaram. Daí o paradoxo de uma situação, causada pela fragilidade do dólar e pela diminuição da hegemonia norte-americana no mercado mundial e, ao mesmo tempo, a sua dureza, que vem transferindo para os países da região parcela desproporcional dos ônus dos desequilíbrios pelos quais não são responsáveis no campo econômico, não tendo igualmente, como os países da Europa Ocidental ou do Japão, interesses de segurança nas relações Leste/Oeste, que os motivariam a compartilhar os custos estratégicos dos EUA, que a tais desequilíbrios estão associados.

Nesta linha de raciocínio e numa perspectiva latino-americana, é interessante contrastar o que está ocorrendo nos anos 80 com aquilo que aconteceu na década de 30, quando também se verificou uma fragmentação do poder e uma crise financeira de grande porte. Refiro-me ao *debt relief* que, por ação unilateral, os países da região obtiveram no pagamento do principal e dos juros e demais serviços dos bônus da dívida latino-americana.

Naquela época, a crise foi mais generalizada, pois teve a sua origem na impossibilidade e posterior recusa alemã de pagar as reparações da guerra. Isto, por sua vez, levou os aliados europeus dos Estados Unidos – e muito especialmente a Grã-Bretanha e a França – a não poderem cumprir com os seus compromissos, derivados das dívidas de guerra, contraídos com os Estados Unidos. Daí a percepção de que o problema não era, como hoje, definido como um problema latino-americano, mas sim visto como parte integrante da grande depressão que afetou os centros econômico-financeiros do hemisfério norte e se alastrou pelo mundo. A isso cabe acrescentar que os portadores da dívida latino-americana não eram bancos, mas sim indivíduos, que mesmo reunidos em associações de *bond-holders*, nunca tiveram o poder que hoje têm os bancos, uma situação que facilitou a suspensão de pagamentos, seguida, posteriormente, por negociações.

Em outras palavras, a fragmentação do poder abriu, nos anos 30, espaço para os países latino-americanos enfrentarem a crise econômico-financeira, criando as condições para, através do processo de substituição de importações, remanejar o seu papel na divisão internacional do trabalho, redefinindo assim, da maneira que se revelou positiva no tempo, e que foi facilitada pela Segunda Guerra Mundial, a sua identidade internacional e a sua importância no mundo.

Nos anos 80, ao contrário, o espaço aberto pela disjunção entre ordem e poder, que está levando a uma crise de governabilidade do sistema internacional e a um questionamento do papel da gestão dos EUA neste processo, parece muito estreito para a conformação do destino da região, por força do jogo das dicotomias, dureza/fragilidade; revolucionário/moderado. Daí, também, o aflorar de uma crise de identidade internacional da América Latina que precisa ser referida, para um adequado entendimento do papel dos Estados Unidos, na América do Sul, na próxima década.

4. A primeira ponderação a ser feita é que, dadas as transformações ocorridas no mundo do comércio, a região como um todo – talvez com exceção do Brasil que, até os anos 70, teve um desempenho econômico diferenciado – da década de 50 para a década de 80 perdeu posição no campo econômico. A renda média per capita da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela é hoje um terço ou menos da do Japão e dos países europeus de renda-média, metade da Europa mediterrânea e inferior às dos Nic's asiáticos e da Turquia. Estas relações contrastam desfavoravelmente com as existentes há uma geração, indicando que a América Latina ficou atrás do desenvolvimento da Europa e do Leste asiático.

Verifica-se também uma redução da importância da América Latina no plano diplomático mundial, quando se contrasta os anos 50 e 60 com os anos 80. Assim, por exemplo, se é certo que o multilateralismo global tem hoje menor importância, por força da sua crise – uma consequência da disjunção entre ordem e poder e do jogo das dicotomias – no seu contexto, a América Latina, como bloco regional, perdeu o significado que tinha no segundo pós-guerra. Para isso contribui não apenas a existência de grandes focos de tensão internacional, em outras regiões,

como também o surgimento dos novos países da África e da Ásia, com o processo de descolonização.

Na análise do porquê da crise de identidade de região, um aspecto importante a ser sublinhado é a dinâmica recente do progresso técnico-científico, que não depende diretamente do poder político dos estados, mas é responsável por profundas inovações, que tem impactado a posição da América Latina no mundo. Com efeito, a inovação tecnológica está desgastando as clássicas vantagens comparativas históricas que, bem ou mal, desde a época da expansão europeia no século XVI, caracterizaram o papel econômico da região no mundo.

O progresso na agricultura (fertilizantes, defensivos, etc.), e a biotecnologia, por exemplo, diminuíram a importância estratégica da exportação e importação de produtos primários, permitindo a um número crescente de países – inclusive subdesenvolvidos – a auto-suficiência alimentar. Se a isto se agregarem as práticas protecionistas adotadas pelos países desenvolvidos na defesa de seus produtos agropecuários, não é difícil entender por que países como a Argentina e o Uruguai, fornecedores tradicionais de carne e trigo para o mercado mundial, se viram e estão se vendo afetados por esta transformação.

A diminuição da importância, para o mundo, dos produtos primários, alcança igualmente as matérias-primas pois a inovação tecnológica – estimulada em parte pela alta dos preços do petróleo nos anos 70 – vem reduzindo seu peso econômico, seja no processo de manufatura –



Letraviva

Rapaz esperando para marchar numa parada pró-guerra do Vietnã, em Nova York (foto de Diane Arbus, 1967)

é o caso da energia, inclusive petróleo – seja na quantidade de matérias empregadas, pois os produtos são mais leves, os novos materiais vêm substituindo metais, as fibras naturais vêm sendo deslocadas pelas artificiais, etc. Disso também derivam conseqüências para países da região. Por exemplo, para a Venezuela e o México, enquanto exportadores de petróleo, para a Bolívia, enquanto exportadora de estanho, para o Chile, enquanto exportador de cobre, para o Brasil, enquanto exportador de ferro e bauxita.

A mudança de hábitos e preferências, que como a inovação tecnológica não depende diretamente do poder político, vem igualmente impactando o consumo mundial de certos produtos primários da América Latina. Refiro-me à preocupação com saúde, que levou à redução do fumo; à preocupação com obesidade, que diminuiu o uso do açúcar; a novos hábitos alimentares que vêm amainando a *vis atractiva* do café como bebida. Refiro-me também aos efeitos da ampliação do consumo de tóxicos nos países desenvolvidos, que estimula a sua produção na América Latina, ensejando o narcotráfico, com todas as suas conseqüências. Estas passam pela desestabilização do poder constituído em alguns dos estados na região e apontam para uma intensificação das tensões da região com os EUA, enquanto mercado consumidor de tóxicos.

No setor secundário, a automação e a informática atenuaram a relevância do custo mais barato da mão-de-obra como fator de competitividade internacional. Daí as dificuldades de levar adiante o processo latino-americano – bem-sucedido nos países grandes da região até os anos 70 – de primeiro substituir as importações e depois de aprofundar a industrialização, expandir exportações, no contexto de uma produção que se transnacionaliza globalmente. A isto também cabe adicionar uma alteração da indústria manufatureira que, num mercado mundial de complexidade e competitividade crescentes, vende produtos que incorporam um serviço de alto conteúdo tecnológico.

O progresso tecnológico e científico também alterou o setor terciário, pois nele têm uma predominância dinâmica novos tipos de informações e de conhecimento de ponta, que a região como um todo, pelo seu próprio subdesenvolvimento, tem dificuldades de gerar.

Estas facetas da inovação, que estão transformando significativamente a forma pela qual o campo econômico atua e dentro dele o mercado global, vêm ocorrendo no contexto da já mencionada problemática da dívida externa. Esta, nos anos 80, não só trouxe para a região a redução de renda e dos salários, a diminuição dos investimentos e a agudização dos problemas sociais, entre os quais o da pobreza absoluta. Trouxe, também, pelos esforços de gerar excedentes comerciais nas contas externas para servir à dívida, o risco de um cenário de dureza – inclusive pela imposição de condicionalidades – nos contenciosos com os EUA, cujo mercado interno foi absorvendo os produtos primários e manufaturados que a região, apesar dos problemas acima referidos, vem produzindo a custos competitivos.

Daí a gravidade da crise, e a razão pela qual, na ótica latino-americana, o mundo dos anos 80 apareça com uma forte carga de inospitabilidade. No jogo das dicotomias que atuam em virtude da cisão entre ordem e poder, percebe-se mais a fragilidade da região do que as suas possibilidades, ainda que estas existam. Sente-se a dureza do sistema internacional; experimenta-se a excessiva moderação das respostas diante da necessidade de um sopro inovador; presencia-se a formação de novos blocos econômicos, que podem, inclusive, apontar para um maior isolamento da América Latina.

Neste sentido de formação de novos blocos, cabe sublinhar a crescente força de gravitação que a economia norte-americana vem exercendo em relação à mexicana, num processo que busca integrá-la num grande conjunto – o do hemisfério norte-americano, composto pelo Canadá e pelos EUA. É evidente que esta *vis atractiva* posta pelas leis do mercado e facilitada pela geografia, coloca para o México significativos problemas de identidade, que adviriam de uma intensificação de sua integração econômica formal e informal com os EUA. Coloca, por outro lado, para o resto da América Latina, e particularmente para os países da América do Sul, os riscos de uma diminuição da importância econômica e política da abrangência internacional da região.

Em síntese, o quadro sul-americano, nesta década, apresenta mais sombras do que luz, pois ocorreu uma efetiva deterioração da posição dos países latino-americanos no cenário internacional. Esta deterioração – apesar da dimensão positiva representada pelos processos de democratização – afetou a identidade, reduziu as margens de ação externa e a capacidade interna da região para modernizar-se e desenvolver-se. Quais são as conseqüências dessa situação?

Do ponto de vista das relações dos EUA com a América do Sul, isto se traduz em tensões crescentes, pois, exceção feita aos processos de democratização – particularmente os da Argentina, Brasil e Uruguai –, que eliminaram controvérsias no campo dos valores, nos demais aumentaram os conflitos não apenas de interesse, mas de concepção. No campo estratégico-militar, o tema da segurança, articulado insistentemente pela administração Reagan – a oposição ao

governo sandinista e o patrocínio da causa dos "Contra" – não foi compartilhado pelos países da região. No campo econômico, em parte pela diminuição de poder relativo dos EUA, que passaram a afirmar os seus interesses específicos, os temas de ordem geral, suscitados pela América Latina foram postergados – uma postergação que favoreceu os EUA, com significativos danos para os países da região, que assim tendem a ver a situação como um jogo de soma zero.

– III –

5. Se este juízo é uma avaliação apropriada, quais são as conclusões que dele devemos extrair, para deliberações de política no que diz respeito às relações dos EUA com a América do Sul, na próxima década?

Sem dúvida, na ótica sul-americana, uma parte da resposta passa pela intensificação da concertação interlatino-americana, em novos moldes, à maneira do acordo de Buenos Aires em 1986, que vem adensando as relações econômicas e políticas do Brasil e da Argentina e que incorpora em seu bojo o Uruguai. Entendimentos deste tipo, baseados em complementaridades e na idéia de equilíbrios dinâmicos, ajudam a minorar o isolamento internacional da região, superando restrições de mercados domésticos e de recursos econômicos e humanos. São, inclusive na medida em que se generalizaram e ampliaram para sistemas mais abrangentes (dando um novo sopro de vida a vários dos sistemas multilaterais já existentes na região), uma réplica, no estágio em que se encontram os nossos países, a formação de grandes sistemas produtivos extrazonais.

Este encaminhamento, no entanto, por si só não basta, pois se mantém e busca aprofundar a identidade da região; não é operacionalmente suficiente para lidar com a crise, dado o peso das transformações mundiais. Em outras palavras, existe latente, neste encaminhamento, um hiato entre a legitimidade dos fins e a eficácia dos meios. Este hiato é relevante para as relações dos EUA com a América do Sul, na próxima década, como vou buscar sugerir, valendo-me da dicotomia kantiana entre o pensar e o conhecer.

O "conhecer" edifica o sistema de conhecimento que, por meio da técnica, transforma as sociedades e cria o meio no qual o homem contemporâneo vive. No campo das relações internacionais, o conhecer é um ingrediente básico, pois sem ele perde-se o senso de realidade e o realismo, que deve ser o ponto de partida de qualquer formulação de política externa. Existem, no entanto, limitações em matéria de política internacional, ao realismo, pois, enquanto postura de grande potência, pode levar a ver no mundo apenas a reiteração de certas constantes, sem se abrir para o que há de novo e, enquanto atitude de estados médios e pequenos, a sublinhar excessivamente o peso dos fatos e dos condicionamentos.

Dá o papel do "pensar", que abrange o saber do conhecer, ao refletir sobre o global, buscando-lhe o significado. O que suscita o pensar é a situação-limite. São, por exemplo, situações-limite, no plano mundial, que exigem o pensar o excesso de poder derivado das armas nucleares, que coloca em risco a sobrevivência da humanidade, e o excesso de impotência, que condena parcelas majoritárias da humanidade ao subdesenvolvimento.

Uma grande potência, que quer afirmar "interesses gerais", não pode ignorar estas e outras situações-limite, fechando-se no solipsismo dos seus interesses específicos, dadas as interdependências de todo tipo que hoje caracterizam a vida mundial. Finanças e comércio; controle da energia nuclear; prevenção do narcotráfico; redução do número de refugiados; disciplina de movimentos migratórios; diminuição dos riscos de contaminação e deterioração do meio ambiente são algumas ilustrações de interações que vinculam os estados, exigindo, por isso mesmo, a ação conjunta para o seu encaminhamento. Regra geral, estas realidades acentuam-se num contexto diplomático regional, em que ocorrem inter-relacionamentos mais frequentes entre países por compartilharem eles uma mesma área geográfica. É por esse motivo que temas menos nobres, como narcóticos e imigração, têm particularmente, para os EUA, tanto uma dimensão internacional quanto fortes implicações internas. O mesmo ocorre na ótica latino-americana, em matéria de finanças e comércio.

Dá a existência de fricções que tendem a crescer na relação entre os EUA e os países da região. Na perspectiva da América Latina, elas serão exacerbadas, pois a região está numa situação-limite, uma vez que não é razoável supor que os países que a integram possam, indefinidamente e sem redução da dívida, continuar como exportadores líquidos de recursos reais, por força dos ajustamentos econômicos à dívida externa que se viram obrigados a fazer no correr da década de 80.

Em síntese, parece-me indispensável parar para pensar o significado das relações dos Estados Unidos com a América Latina em geral, e a América do Sul em particular, porque elas estão numa situação-limite, não podendo, por isso mesmo, permanecerem no plano do conhecer e da *politics as usual*. Neste plano elas tendem a se tornar inadministráveis, cabendo, por isso mesmo, à razão, buscar no labirinto em que se encontram, alternativas aos becos sem saída que bloqueiam o entendimento.

Outubro, 1988