

AS RELAÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS COM A AMÉRICA LATINA. UMA INTERAÇÃO HISTORICAMENTE RECHEADA DE EQUÍVOCOS

Paulo Roberto de Almeida*

Recibido: 4 Septiembre 2006 / Revisado: 10 Octubre 2006 / Aceptado: 14 Octubre 2006

1. UM DESINTERESSE CONSISTENTE...

O que mais caracteriza, essencialmente, o relacionamento da principal potência planetária –desde o final da Guerra Fria– e única potência hemisférica –desde sempre– com seus vizinhos latino-americanos e caribenhos é, provavelmente, um traço de comportamento político que já foi identificado por analistas dessa própria potência há muitas décadas e que vem sendo consistentemente praticado a partir da sua emergência enquanto candidato hegemônico, regional e mundial, desde a primeira metade do século XX, pelo menos: “negligência benigna”. O *benign neglect* seria a tendência dos EUA a deixar de lado ou simplesmente descartar, como um incômodo menor, os problemas do continente ao sul do Rio Grande desde que eles não constituam alguma fonte de ameaça potencial para a segurança estratégica ou econômica daquela potência.

O conceito de “negligência benigna” não consegue, obviamente, captar todos os matizes de um relacionamento rico, complexo e variado, ao longo de um longo tempo histórico, que cobre diferentes aspectos dos interesses nacionais americanos, segundo a agenda e o tipo de interface que marcam cada etapa de um longo itinerário de encontros e desencontros, de relações nem sempre límpidas, amistosas ou destituídas de *a priori*, e que se arrastam penosamente no terceiro ou quarto escalão das prioridades externas dos EUA desde o período anterior ao das independências hemisféricas. No período de construção dos estados nacionais latino-americanos e, sobretudo, no contexto da emergência dos EUA enquanto grande potência econômica

–no início do século XX– e enquanto grande potência militar –ao final da Segunda Guerra Mundial–, a América Latina tornou menos “negligenciável”, não apenas pela própria proximidade geográfica –e os problemas de segurança assim colocados– como também pela abundância de recursos naturais e pelas suas possibilidades enquanto mercado para as indústrias americanas. Mas o conceito permanece relativamente válido para identificar uma postura geral em relação a uma região que, se não apresenta caráter absolutamente estratégico ou essencial em relação às preocupações e necessidades da superpotência do norte, tampouco representou alguma fonte de ameaças ou perigos reais, mormente durante o período da Guerra Fria.

Enquanto colônia inglesa precocemente autônoma no Novo Mundo, desde o último terço do século XVIII, e tendo operado sua própria “revolução industrial” quase que contemporaneamente à ex-metrópole, os EUA sempre olharam com certa condescendência altaneira e muita arrogância política –inclusive em vista das muitas diferenças linguísticas, religiosas e culturais–, para os seus turbulentos vizinhos do Sul, dos quais procurou manter distância enquanto construía seu próprio poder nacional. O único choque em meados do século XIX foi com os mexicanos, infelizes protagonistas, como vítimas, da fase inicial da potência americana, em sua expansão para oeste, seguindo algumas recomendações de “manifesto destino” que então passou a marcar a irresistível ascensão da grande nação anglo-saxã. Mais para o final do século, a guerra hispano-americana marcou a fase agressiva

* Diplomata. Professor no Uniceub, Brasília. E-mail: pralmeida@mac.com.

do nascente império, embora voltado para a sua segurança imediata, mais do que para a construção de um império no sentido estrito do termo, no mesmo estilo que então faziam os europeus em direção da África e da Ásia. O intervencionismo arrogante de líderes políticos como McKinley ou Theodore Roosevelt manifestou-se numa série de desembarques e ocupações em seu imediato entorno geográfico, no Caribe ou na América Central, chegando até à tolerância com atos ainda mais agressivos, como pôde ser o bombardeio de Caracas por canhoneiras europeias por motivo de não pagamento da dívida contraída pela Venezuela com credores da Alemanha e da Itália.

No início do século XX, com a ascensão de Theodore Roosevelt ao poder –na sequência do assassinato de McKinley–, os EUA proclamaram o “corolário Roosevelt” à doutrina Monroe, isto é, os países europeus deveriam abster-se de cometer atos de guerra e violar a soberania dos países da região, mas estes deveriam também honrar suas obrigações internacionais, o que compreendia o pagamento da dívida externa em boa fé. O Brasil, que tinha abandonado uma década antes o regime monárquico e adotado uma constituição republicana –modificando inclusive o seu nome oficial para “Estados Unidos do Brasil”–, buscou estabelecer com os EUA uma relação especial, uma “aliança não escrita”, segundo um historiador da longa gestão (1902-1912) do Barão do Rio Branco à frente da chancelaria brasileira. Obviamente, a relação especial nunca chegou a ser concretizada em virtude, não apenas, das evidentes assimetrias de poder econômico e militar entre os dois países, mas também em função da disposição dos EUA de não querer melindrar o grande vizinho do Brasil, a Argentina, ou de não pretender precipitar uma corrida armamentista na região.

A partir da emergência econômica mundial da potência americana, as relações entre o norte e o sul do hemisfério ocidental passam a ser basicamente econômicas a partir de então, como aliás elas já eram desde o início das independências latino-americanas. O elemento inédito é que, à vertente puramente comercial que alimentava o relacionamento bilateral até então, se agrega o componente dos investimentos diretos de empresas americanas nas indústrias, nos serviços, nas plantações agrícolas e nas unidades de mineração na América Central e do Sul, que passam a receber transferência indireta de tecnologia americana. Outro elemento

inovador está presente do lado dos empréstimos financeiros, que passam a ser feitos igualmente a partir de Wall Street, e não apenas da City londrina, como tinha sido o caso até então. Se opera, em quase toda a região, a passagem da hegemonia britânica para a crescente supremacia americana, aliás condizente com o enfraquecimento do Reino Unido e o começo de desagregação do Commonwealth que tomaria ainda mais impulso ao final da Segunda Guerra Mundial.

2. COM ALGUNS MOMENTOS DE ATENÇÃO

Durante todo esse período –grosso modo, do final do século XIX a meados do século XX– são poucos os momentos de atenção que a nova potência mundial concede à situação no hemisfério meridional (ou seja, tudo além do Caribe e da América Central, onde eram mais presentes os investimentos agrícolas e mineiro-petrolíferos dos EUA). Washington havia tentado, inutilmente, unificar o continente nos planos comercial e monetário, por meio da convocação de uma conferência internacional americana que, realizada na capital dos EUA entre outubro de 1889 e o início de 1890, se propunha estabelecer uma “customs union” e uma zona de “clearing monetário”, provavelmente baseado na prata, padrão utilizado nos EUA antes de sua conversão ao padrão ouro poucos anos depois. Da conferência não saíram resultados práticos, senão a criação de um “escritório comercial” das repúblicas americanas que se converteu em União Pan-Americana no entre-guerras, base da futura OEA, Organização dos Estados Americanos (criada em Bogotá em 1948).

Washington só volta a conceder atenção ao continente a partir da crise de 1929-1931 quando, em função das crises generalizadas e da depressão mundial, alguns dos países da região começam a flertar com os regimes fascistas da Europa, o que poderia representar uma ameaça aos negócios e interesses americanos. O presidente Franklin D. Roosevelt renuncia então, embora discretamente, ao recurso à intervenção unilateral e proclama a nova “política da boa vizinhança”, atendendo às recomendações do secretário de Estado Cordell Hull, que se esforçou por tecer uma rede de acordos comerciais com os países latino-americanos, que nessa época estavam sendo submetidos a uma grande pressão da Alemanha para efetuar acordos na base de trocas compensadas, poupando as divi-

sas escassas. Os EUA renovam propostas de compras garantidas de matérias primas, em troca da abertura de mercados, mas não obtêm grande sucesso. As alianças só seriam reforçadas a partir do início da guerra na Europa e, sobretudo, depois do ataque a Pearl Harbor, em dezembro de 1941, quando os países americanos, reunidos na conferência hemisférica de janeiro de 1942 no Rio de Janeiro, renovam suas promessas de solidariedade continental em face de ataques externos. Ainda assim ocorreram defecções, geralmente de cunho neutralista, sendo a mais notável a da Argentina, cujas lideranças militares, sob o domínio do GOU –Grupo de Oficiais Unidos–, mantinham notórias simpatias pelas ditaduras fascistas da Europa.

O continente vivia então a chamada onda nacionalista-populista, ao abrigo da qual líderes políticos reformistas –como Cárdenas, no México, Vargas, no Brasil, e Perón, na Argentina– empreenderam projetos de modernização nacional e de capacitação econômica que todos envolveram a nacionalização de ativos estrangeiros e o envolvimento ativo do Estado nos processos de industrialização via substituição de importações, com várias restrições protecionistas aos interesses comerciais e de investimentos de Washington. Ocorreram fricções ao longo desses processos, mas nada que colocasse em cheque a supremacia dos EUA enquanto principal investidor, mercado e fornecedor de capitais –investimentos diretos e vários tipos de financiamento, inclusive os multilaterais, sob a égide das duas principais instituições controladas de perto pelo Tesouro, o FMI e o Banco Mundial– para todos os países da região.

No início da Guerra Fria, Washington voltou a tratar de sua própria segurança, constituindo um esquema consolidando militarmente o princípio da solidariedade hemisférica: foi o TIAR, Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, assinado em Petrópolis (Rio de Janeiro) em 1947, e que constituiria, quase que *ipsis litteris*, a base conceitual do seu equivalente bem mais importante para o Atlântico Norte, o Tratado de Washington, de 1949, que criou a OTAN. No mesmo momento, entretanto, os EUA recusavam o princípio mesmo de um equivalente ao Plano Marshall para a América Latina, tal com reclamado insistentemente pelos países latino-americanos reunidos em Bogotá –abril de 1948–, recomendando que esses países, em lugar de esperar por ajuda econômica oficial, abrissem suas economias aos capitais e investimen-

tos estrangeiros como forma de estimular o desenvolvimento e aumentar a prosperidade na região.

Os EUA foram consistentemente privatistas e liberais em sua abordagem dos problemas da região, só dignando-se a conceder alguns benefícios econômicos diretos quando seus próprios interesses estavam em jogo. Foi o caso, por exemplo, da reação aos desafios da Revolução cubana nos planos econômico, político e social (1959-1961), obrigando Washington a lançar a Aliança para o Progresso (1961-62), vasto programa de ajuda econômica e de assistência técnica visando afastar os países latino-americanos da miragem socialista.

3. COMPONENTES DO RELACIONAMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

No final dos anos 1950, a situação hemisférica apresentava alguns motivos de preocupação para os EUA, num contexto geopolítico no qual a União Soviética pós-Stalin –com a aparente consolidação de Nikita Krushev no poder– apresentava alguns atrativos para os países em desenvolvimento, em especial para aqueles recentemente chegados ao *status* independente: taxas de crescimento alegadamente superiores às das economias capitalistas, consolidação da vocação industrial por obra e força dos estados nacionais e das virtudes do planejamento centralizado (ou indicativo, em alguns casos), indução do desenvolvimento via políticas estatais fortemente dirigistas, controles dos fluxos de capitais e restrições às atividades de empresas multinacionais (vale dizer, americanas). Nessa época, mesmo economistas “social-capitalistas”, como por exemplo John Kenneth Galbraith, ou cientistas políticos declaradamente liberais, como Raymon Aron, acreditavam numa possível convergência entre os sistemas capitalista e socialista, com base no crescimento dos elementos “planificadores”, tecnocráticos e gerenciais das sociedades ocidentais e a partir de um suposto “padrão uniforme” de políticas públicas que estaria sendo imposto por uma aparentemente indistinta “civilização industrial”. O pensamento econômico latino-americano, sistematizado pela Cepal com base em teorias não comprovadas sobre a deterioração dos termos de intercâmbio dos países periféricos, sob inspiração do economista keynesiano Raúl Prebisch, estimulava políticas setoriais –inclusive comerciais– de industrialização *à la List* e promovia experiências de integração com fortes componentes protecionistas (para fora) e dirigistas (para dentro e reciprocamente).

Os EUA continuavam a promover as virtudes da abertura ao comércio e aos investimentos, mas as políticas preconizadas passam a encontrar fortes resistências mesmo entre as elites da região, que continuavam a reclamar da falta de assistência direta e da escassez de capitais públicos. Uma viagem do vice-presidente (de Dwight Eisenhower) Richard Nixon pela América do Sul, no início de 1958, se solda por um desastre, com manifestações violentas em várias capitais, entre elas Caracas. Em face das insatisfações com o tratamento de “segunda classe” reservado à região, o governo brasileiro resolve patrocinar uma iniciativa de integração e de cooperação hemisférica, baseada no conceito de solidariedade econômica, chamada “Operação Pan-Americana”. Depois de alguma resistência da parte americana, a iniciativa resultou na criação, em 1960, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que colocava os grandes países da região mais próximos do poder decisório, o que obviamente nunca foi o caso dos empréstimos concedidos no âmbito do Banco Mundial.

Enquanto o BID estava sendo constituído, Fidel Castro já tinha tomado o poder em Cuba e começava sua caminhada em direção ao socialismo e de uma aliança com a União Soviética. Essa opção recolocou a América Latina no olho do furacão, do ponto de vista dos “falcões” de Washington e passou a determinar a política dos EUA para a região pelos próximos quarenta anos. Como desdobramento imediato, ela obrigou os EUA a redobram os esforços em prol da modernização econômica da região, com base no reformismo moderado –sob a égide de líderes políticos de inspiração social-democrática– e apoiando-se na promoção de novas modalidades de ajuda econômica, desta vez protagonizada em uma iniciativa inteiramente patrocinada pelos EUA: a Aliança para o Progresso. Concebida pelo presidente da universidade de Harvard, Lincon Gordon –que seria depois designado embaixador no Rio de Janeiro–, e movida a capitais concessionais, cooperação técnica e fortes donativos de alimentos, materiais para infra-estrutura social e equipamentos ligados à saúde e habitação popular. As ações da Aliança para o Progresso sujeitaram-se, de todo modo, a critérios políticos, o que continuou alimentando as desconfianças dos países latino-americanos nas intenções de Washington.

Como teorizado por Tocqueville mais de um século antes, em relação à situação pré-revolucionária da França, o pior momento dos regimes refor-

mistas é justamente aquele no qual antigas situações conservadoras são colocadas à prova num processo de transformação gradual, despertando tensões entre os grupos e alimentando expectativas que não conseguem ser realizadas de imediato. Foi o que ocorreu na América Latina naquela conjuntura, sobretudo a partir do desafio cubano à hegemonia americana. No seu imediato seguimento, diversos movimentos guerrilheiros, inspirados nos modelos castrista e guevarista, tenderam reproduzir, em países da região, a experiência vitoriosa da Sierra Maestra –como nas nações andina– ou se engajaram em tentativas de guerrilha urbana –como no Brasil– que levaram a um endurecimento da reação conservadora, geralmente de cunho militar.

Com o agravamento da crise econômica e o aprofundamento da instabilidade política em diversos países latino-americanos, uma onda de regimes militares varreu a região, vários deles a pretexto de “salvar” seus países da “ameaça comunista”, que estaria sendo representada pelo aumento da presença soviética na região via Cuba. O Brasil em 1964, a Argentina em 1966, a Bolívia logo em seguida, Equador, Uruguai e Chile mais adiante, diversos países latino-americanos –com as exceções da Colômbia e da Venezuela– rumaram para regimes autoritários de base militar, alguns mais arbitrários do que outros, mas todos comprometidos com a visão anti-comunista que encontrava forte apoio nos setores mais conservadores do *establishment* americano.

Pelo resto dos anos 1970 e até o início dos 1980, a América Latina conheceria regimes militares de claro corte autoritário –alguns deles de cunho nacionalista, como no Peru e, em alguns momentos, na Bolívia–, quase todos de inspiração anticomunista, sendo alguns com fortes propósitos modernizantes, como no caso do Brasil. A despeito de que esses diferentes regimes autoritários tenham manifestado uma vontade inicial de colaboração com os EUA, as preocupações da grande potência com eventuais projetos de proliferação nuclear, com o respeito aos direitos humanos e a disseminação, nesses países, de políticas econômicas nacionalizantes e protecionistas criaram as sementes de conflitos políticos, diplomáticos e comerciais, geralmente de natureza bilateral, em outros casos extravasando para o GATT ou redundando em retaliações unilaterais –e ilegais, da perspectiva do GATT– dos EUA contra o país envolvido. Foi o caso, por exemplo, do Brasil, cujos contenciosos

comerciais bilaterais –a propósito de têxteis, do café solúvel, de calçados– foram ainda mais agravados pela tentativa da grande nação sul-americana de implementar um ambicioso programa nuclear que não deveria ficar necessariamente limitado à sua utilização civil ou sob a forma puramente energética.

Os dois choques do petróleo, em 1973 e 1979, e o aumento dos juros nos EUA, nesse último ano, tiveram forte impacto sobre vários países latino-americanos que eram importadores líquidos do combustível e que tinham acumulado grandes dívidas externas na fase de bonança dos petrodólares. Vários deles, a começar pelo México e o Brasil em 1982, foram obrigados a declarar inadimplência de suas obrigações externas, negociar empréstimos-ponte de emergência com os mesmos bancos credores –em sua grande maioria americanos– e a socorrer-se no FMI. As conseqüências foram desastrosas em termos de crescimento econômico pífio, estrangulamento externo e aumento da inflação, gerando forte descontentamento em amplos setores sociais. O desgaste dos regimes militares levou-os a “cair em desgraça” em face de diversos erros acumulados, entre eles o de uma suposta submissão aos ditames dos FMI ou subserviência aos desígnios de Washington.

Nos anos 1980, as relações dos EUA com a região foram ainda colocadas sob tensão em virtude do zelo militante da nova administração Reagan de afastar quaisquer ameaças de “expansionismo soviético” pelo combate direto –via invasão armada, como ocorreu em Granada, em 1983– ou por mercenários interpostos –como ocorreu no caso da guerrilha anti-sandinista na Nicarágua, objeto de um embargo absoluto por parte dos EUA em 1985. Os EUA também descontentaram a junta militar argentina, em 1982, ao apoiarem o Reino Unido, no caso da retomada do arquipélago das Malvinas, invadida por tropas argentinas numa desastrosa operação de “reconquista da soberania perdida”. Os EUA também invadiriam o Panamá em 1989, mas isso se deu no contexto da luta contra um ditador militar, Noriega, associado ao tráfico de drogas, mas ex-informante da CIA.

Com o fracasso das políticas nacionalistas e desenvolvimentistas na região, vários países empreendem um lento e difícil caminho em direção à ortodoxia econômica e à estabilização monetária, empreendendo reformas que contribuiriam para sua inserção mais afirmada à economia mundial. O

Chile, que iniciou um amplo programa de liberalização e de abertura comercial desde o início dos anos 1980, deu a direção que seria adotada logo em seguida por diversos outros países da região. O México adere ao GATT em 1986, a tempo de participar da Rodada Uruguai, o mais ambicioso processo negociador até então conduzido sob a égide do sistema multilateral de comércio, que atendia inclusive a diversas demandas dos EUA por maior abertura internacional (como, por exemplo, nos campos da propriedade intelectual, dos serviços e dos investimentos). O novo padrão de reformas logo ficaria conhecido como “consenso de Washington”, pelo fato de incorporar receitas de ajustes setoriais e de administração das políticas macroeconômicas nacionais que eram recomendadas pelas instituições mais importantes da capital americana, o FMI, o Banco Mundial e o próprio Tesouro dos EUA.

4. ELEMENTOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO RELACIONAMENTO RECENTE

No decorrer dos anos 1990, afastada a suposta ameaça de sovietação da região, com o desmoronamento da pátria-mãe do socialismo –e a conseqüente “orfanização” de Cuba, cuja economia entra em crise profunda–, os EUA introduzem novos elementos no relacionamento com os países latino-americanos. O problema da dívida começa a ser resolvido mediante a aplicação de esquemas de desconto do valor-face e de emissão de novos títulos, com garantias do Tesouro, como evidenciado nas propostas feitas pelos funcionários do Tesouro, a exemplo de James Baker e de Nicholas Brady. Em junho de 1990, o presidente George Bush (pai) propõe um novo padrão de relacionamento, que não mais se limitaria aos velhos esquemas de assistência econômica ou militar, mas se propõe unificar, na esteira do acordo bilateral de livre-comércio com o Canadá (1988), todo o continente pela via do comércio, dos investimentos e da promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável.

A “Iniciativa para as Américas” de Bush pai, que se inicia pela incorporação negociada do México ao acordo de livre-comércio da América do Norte (Nafta), se desdobra, logo depois, na proposta feita pelo presidente democrata Bill Clinton de uma área hemisférica de livre-comércio (Alca), extremamente ambiciosa, pois que não se limitando à liberalização do comércio mas estendendo-se a

áreas tão amplas como as de compras governamentais, da concorrência, dos serviços, dos investimentos diretos e da propriedade intelectual. O processo, iniciado em Miami em 1994, desdobrou-se por quatro cúpulas presidenciais, diversas reuniões ministeriais e incontáveis reuniões técnicas de negociação, mas logo encontrou formidáveis obstáculos protecionistas, evidenciados na própria má-vontade do Congresso americano em liberalizar o comércio agrícola e em eliminar o subvencionismo extensivo nessa mesma área, ademais da relutante disposição de diversos países da região –ente eles, em especial, o Brasil– em abrir seus setores industrial, de serviços e as regras de investimentos e de propriedade intelectual segundo as exigentes demandas dos EUA.

As preocupações de Washington com a região, ao longo de todos esses anos, se situavam bem mais na questão do tráfico de drogas do que nas ameaças de natureza política, mesmo se ficava cada vez mais evidente que os poucos grupos guerrilheiros remanescentes passaram a estar intimamente vinculados à produção e à comercialização de cocaína em direção dos mercados avançados. Em virtude de uma abordagem que privilegiava o “supply-side economics” da droga, os EUA começaram a dar apoio financeiro e militar às operações de erradicação dos cultivos e de combate aos grupos guerrilheiros, em especial às Farc, na Colômbia, país com o qual foi concebida uma enorme e custosa operação de repressão às fontes do comércio de ilícitos de todo gênero (envolvendo, também, lavagem de dinheiro ilegal nos próprios bancos americanos). Bolívia e Peru também foram objeto da atenção especial dos serviços de inteligência e militares dos EUA, com extensos programas de conversão de cultivos, ao passo que outros países recebiam apoio logístico e financeiro no plano das polícias especializadas.

A última década do século XX foi ainda marcada por turbulências financeiras, no bojo do intenso processo de globalização nessa área, a começar pela crise do México, em dezembro de 1994, que voltou a repetir-se na Ásia em meados de 1997, para logo estender-se à Rússia e ao próprio Brasil no ano seguinte. As diversas crises ensejaram complicadas operações de salvamento, pré ou pós-insolvência, segundo os casos. Na crise do peso mexicano, a desvalorização descontrolada e a ameaça de perdas ainda maiores para os investidores americanos na economia do país vizinho determinaram que o Tesouro mobilizasse recursos do

Exchange Stabilization Fund –mecanismo criado durante a crise dos anos 1930 para socorrer o sistema bancário dos EUA– com vistas a montar um enorme pacote de sustentação do México (US\$ 48 bilhões) que, ademais de créditos do FMI, teve como contrapartida os recursos petrolíferos desse país. No caso do Brasil, o apoio dos EUA foi decisivo para a montagem de dois pacotes preventivos de ajuda financeira –em 1998 e em 2001, por US\$ 41 e 15 bilhões, respectivamente – que permitiram ao país saldar obrigações com seus credores externos, a maior parte dos EUA, justamente, sem precisar decretar insolvência –como o México– ou moratória – como no caso da Rússia, em 1998.

A crise final, em 2001, do modelo argentino de conversibilidade e de paridade cambial –pelo qual um peso argentino era equiparado a um dólar– não recebeu a mesma atenção das autoridades financeiras de Washington, provavelmente por elas já considerarem inviável o recurso continuado ao endividamento externo como opção de sustentação econômica. Na difícil conjuntura vivida pela Argentina, a partir da desvalorização e da flutuação do real brasileiro, em 1999, até o afundamento dramático do país na crise econômica generalizada, na queda do presidente De La Rúa, no final de 2001, e na moratória de suas obrigações externas, foi por diversas considerada a opção da dolarização completa da economia, como tinha ocorrido de maneira igualmente dramática no caso do Equador e, de forma bem mais administrada, em El Salvador. A dolarização, que representaria provavelmente um crise irremediável para o Mercosul, não foi adotada, inclusive por não interessar aos EUA, mas tampouco Washington se mostrou cooperativa no enfrentamento conduzido nos anos seguintes pelo presidente Kirchner com a comunidade financeira internacional, confrontada ao calote quase completo dos empréstimos concedidos. O Brasil, em contraste, ainda viveu, no decorrer de 2002, momentos difíceis em razão da crise argentina mas também em virtude do seu próprio processo eleitoral, o que precipitou nova ameaça de instabilidade financeira e a montagem, pela terceira vez, de um plano preventivo de sustentação financeira, com o apoio político dos EUA, prevendo a disponibilidade de US\$ 30 bilhões do FMI em caso de necessidade. Foi o último grande pacote de ajuda oficial do grande ciclo de crises financeiras iniciado sete anos antes pela insolvência do México.

5. O 11 DE SETEMBRO E O NOVO INTERESSE AMERICANO PELA REGIÃO

No dia 11 de setembro de 2001, toda a América Latina (à exceção de Cuba) se encontrava reunida com os Estados Unidos (mais o Canadá) em Lima, num evento que parecia representar uma etapa mais avançada do relacionamento político no hemisfério: se tratava da 18ª Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, durante a qual foi aprovada a “Carta Democrática Interamericana”, introduzindo oficialmente nos mecanismos da OEA a chamada “cláusula democrática”, cujo texto reza que “A ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática em um Estado-membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável para a participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral”.

Naquela mesma manhã, os ataques terroristas em Nova York e em Washington provocaram a saída precipitada do Secretário de Estado Colin Powell dessa reunião e, de fato, a partir de então, uma outra série de prioridades políticas passou a presidir essa nova etapa o relacionamento hemisférico. O mundo ficou menos diversificado, os países foram classificados em amigos ou inimigos e a luta contra o terrorismo foi elevada ao primeiro escalão das preocupações dos Estados Unidos. O México, cujo presidente acabava de fazer uma visita de estado aos EUA e que esperava colher frutos em termos de facilidades imigratórias e de incremento das relações econômicas bilaterais, viu-se rudemente tratado como possível fonte de perigos políticos, ao manter com o gigante do Norte uma fronteira porosa através da qual todos os tipos de tráficos –de pessoas, de drogas e de dinheiro– tenta se insinuar nos EUA. Vicente Fox, aliás, tinha acabado de anunciar no Congresso americano e na própria OEA que o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947) era um instrumento da Guerra Fria, merecendo, como tal, ser jogado na lata de lixo da história.

Nesse momento, quando não se tinha ainda concebido uma estratégia hemisférica de resposta a esses bárbaros atentados terroristas contra os EUA, coube ao governo brasileiro, oportunamente lembrado pelos mexicanos desse anacrônico tratado de defesa conjunta contra as ameaças do comunismo, tomar a iniciativa de coordenar um movimento de solidariedade continental, mobilizando justamente esse vetusto tratado da Guerra Fria, como forma de

demonstrar o compromisso comum dos países americanos com o repúdio aos atos terroristas e em favor da adoção de medidas conjuntas para prevenir e evitar esse tipo de ação inaceitável no contexto do mundo civilizado. A Carta Democrática, que se destinava a ampliar o alcance da Decisão 1080 adotada em Santiago do Chile em 1990, ficou temporariamente esquecida, tanto que o próprio Secretário-Geral da OEA não foi muito rápido em invocá-la quando, poucos meses depois, irrompia em Caracas o movimento civil-militar que pretendia derrubar o governo democraticamente eleito do presidente Hugo Chavez, golpe, por sinal, muito bem recebido em Washington.

A partir de então, o panorama mudou significativamente na América Latina, com uma deterioração geral das condições econômicas, políticas e sociais, mas também com a eleição de novas lideranças políticas, a começar pelo coronel Hugo Chávez, na Venezuela. A indiferença dos EUA em relação aos problemas econômicos e sociais de uma região que notoriamente não se situa no eixo principal de suas preocupações, assim como a mini-recessão provocada pelos ataques terroristas de 11 de setembro se aliaram para deixar o continente entregue à sua própria sorte. Argentina entrou em crise terminal e o efeito contágio não deixou de abalar o Brasil e o Uruguai, obrigando a ambos a recorrerem a empréstimos emergenciais do Fundo Monetário Internacional. A taxa de crescimento das economias latino-americanas, que tinha se situado na faixa de 2,5 a 3% durante toda a segunda metade dos anos 90, voltou a cair para cerca de 1% desde 2001. No Mercosul, que responde por mais da metade do produto e do comércio regionais, a tendência para a baixa foi ainda mais importante, com a redução à metade dos volumes de intercâmbio entre os países membros; o Mercosul voltou a crescer nos anos recentes, mas ainda não recuperou seu antigo dinamismo econômico. Os preços dos produtos primários, que constituem, ainda, a principal fonte de renda na região, voltaram a conhecer os patamares mais baixos das últimas duas décadas, e o nível das exportações deve ainda cair mais um pouco em 2002.

No plano político, o recrudescimento da agitação social e política atingiu quase todos os países da América do Sul, em especial os andinos, com as exceções notáveis do Brasil e do Chile, ao passo que a Colômbia, a Venezuela, a Bolívia e o Paraguai voltaram a conhecer novos patamares de suas crises

políticas respectivas, com perda de vidas humanas e uma infeliz demonstração de incapacidade de suas lideranças políticas em equacionar duravelmente a profunda divisão em que essas sociedades se encontram mergulhadas. O sistema político venezuelano, já desmantelado pelas suas próprias mazelas e pelo ariete populista do chavismo, encontrava-se totalmente fraturado e incapaz de responder às necessidades de ajuste econômico e de relance do diálogo político. Depois do Peru, o país caribenho também teve de passar pelos bons ofícios da unidade de democracia da OEA para tentar restabelecer uma aparência de consenso. A Colômbia, que elegeu um presidente de direita, Alvaro Uribe, adotou uma perspectiva militar, com o forte apoio de Washington, para forçar uma solução política a um conflito de duas gerações.

Não obstante, os países que estavam em Lima no dia 11 de setembro de 2001, eram também os mesmos que, desde dezembro de 1994, estavam engajados no processo negociador de uma área de livre comércio hemisférica, a Alca, iniciativa dos EUA e que corresponde aos desejos do “big business” americano desde pelo menos a primeira conferência internacional americana, realizada em Washington em 1889/1890, e que já pretendia constituir no hemisfério uma “customs union” e uma “clearing union” (que deveria ser baseada na prata, então a base metálica da moeda americana).

Muito pouco se fez desde aquela época, a despeito de tentativas recorrentes por parte do Império, mas, nos tempos que correm, a fragilidade visível da maior parte das economias latino-americanas constitui uma oportunidade única para o aprofundamento dos laços com o gigante do Norte e, talvez, até para um processo semi-voluntário de dolarização. Com exceção do Panamá, poucos países, até o final do século XX, tinham feito do dólar sua moeda nacional. Desde então, o Equador, em catástrofe, e El Salvador, com um pouco mais de organização, optaram por abandonar suas moedas nacionais e adotar em seu lugar o bilhete americano como meio circulante. Na Argentina, o ex-presidente Menem vivia ameaçando o Brasil e o Mercosul com a dolarização completa da economia nacional, na qual o dólar já desempenhava de fato o papel de moeda básica desde o Plano de Conversibilidade introduzido pelo ministro Domingo Cavallo em 1991. A partir de janeiro de

2002, a Argentina passou a viver oficialmente em regime de flutuação, sistema que também tinha sido adotado pelo Brasil (junto com o sistema de metas de inflação) em janeiro de 1999, no seguimento de mais uma crise cambial, logo após seu primeiro acordo “stand-by” com o FMI, em novembro de 1998. O pacote montado então equivalia a 41 bilhões de dólares, dos quais só a metade foi efetivamente sacada. O Brasil realizou mais dois acordos desse tipo, um em setembro de 2001, por um montante equivalente a 15 bilhões, e o mais recente, em agosto de 2002, envolvendo a soma inédita de 30 bilhões de dólares, um dos mais importantes pacotes de apoio financeiro na história do FMI.

A tradicional fragilidade financeira e o igualmente tradicional temor da abertura econômica continuavam a caracterizar a América Latina no início do século XXI, como já tinha sido o caso no final do século XIX quando os EUA propuseram pela primeira vez um esquema de liberalização hemisférica. A Alca não conseguiu converter-se em realidade em 2005, de acordo com o cronograma original, em virtude da complexidade natural do processo negociatório e da dependência de vários temas inscritos na agenda (ditos sistêmicos, ou normativos) de resultados favoráveis que deveriam ser alcançados no âmbito da Rodada Doha da OMC. A despeito da aprovação do mandato negociador pelo Congresso americano – agora chamado de Trade Promotion Authority – as pressões protecionistas setoriais sobre o Executivo parecem ser mais fortes do que os interesses das grandes empresas em favor de uma real abertura comercial, em especial nas áreas sensíveis de produtos agrícolas e *labor-intensive industries*, o que inviabiliza acordos mais equilibrados. Ambos os processos redundaram em impasses negociadores e como tal foram paralisados pelas desavenças.

Em outros termos, nada no panorama social, político ou econômico da América Latina parece distanciá-la de um passado tão distante quanto atual: crise econômica, fragilidade financeira e dependência externa, concentração das exportações em produtos tradicionais, aprofundamento da pobreza, da instabilidade política e da insatisfação social. De inédito mesmo, só a relutância dos militares em assumir um papel protagônico nessas crises recorrentes.