

A NOVA ORDEM HEGEMÔNICA E A GOVERNABILIDADE NAS AMÉRICAS¹

Luis Fernando AYERBE²

- RESUMO: Este artigo discute os argumentos da hegemonia dos Estados Unidos na "Nova Ordem Mundial", destacando a percepção da América Latina e do Caribe. Também são abordados alguns dos aspectos que consideramos centrais na sua agenda hemisférica.
- PALAVRAS-CHAVE: Ordem pós-guerra fria; agenda dos Estados Unidos; relações interamericanas.

A história contemporânea da América Latina e do Caribe é rica em experiências políticas centradas no questionamento da dependência externa, do subdesenvolvimento e da distribuição desigual da riqueza: o socialismo pela via insurrecional em Cuba e pela via eleitoral no Chile com Salvador Allende, o nacionalismo revolucionário na Bolívia em 1952 e no Peru em 1968, e o projeto sandinista na Nicarágua, buscando combinar economia mista com pluralismo político, são bons exemplos.

Essas experiências enfrentaram grandes dificuldades; no entanto, quando aconteceram mudanças de regime, seja pela via do golpe militar seja pela transição institucional, a implementação de políticas radicalmente diferentes não representou uma ruptura com a situação de pobreza e desigualdade que caracterizam a região.

1 Este texto baseia-se em Ayerbe (2002).

2 Departamento de Economia – Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – 14800-901 – Araraquara-SP.

A partir da década de 1980, a liberalização política e econômica torna-se uma tendência predominante na América Latina e no Caribe, com o conseqüente fortalecimento da hegemonia dos setores favoráveis ao mercado e à iniciativa privada. Nesse contexto, as relações com os Estados Unidos atingem um grau de convergência com poucos antecedentes históricos.

Apesar de louvar a descoberta final do “caminho das pedras”, alguns ideólogos não se conformam com o caráter tardio da adesão ao capitalismo liberal, que debitam a fatores culturais. Um dos aspectos que mais destacam é o predomínio, na trajetória histórica da região, de abordagens que atribuem o subdesenvolvimento à exploração dos países capitalistas avançados, especialmente os Estados Unidos. A “cultura da dependência” seria a principal causa do nosso insucesso, impregnando movimentos sociais, partidos políticos e setores da intelectualidade com a “idiotice latino-americana (da) falsa causalidade e a errônea identificação de inimigos” (CAMPOS, 1997, p.9), afastando-nos cada vez mais do nosso “berço ocidental”.

Na percepção atual do governo norte-americano, as principais ameaças potenciais à estabilidade se originam dos impactos regionais da crise de governabilidade que tende a afetar alguns países: instabilidade econômica e excessiva dependência do financiamento externo; aumento da pobreza e da exclusão social, que estimulam a migração interna, em direção aos centros urbanos, e externa, em direção aos Estados Unidos; crescimento da criminalidade, especialmente do narcotráfico, com efeitos colaterais na corrupção e no enfraquecimento da capacidade coercitiva do poder público; exploração indiscriminada de recursos naturais não-renováveis, facilitada pelas dificuldades de vigilância e controle, enfrentadas pelos organismos governamentais.

Na América Latina e no Caribe, algumas das novas situações que se apresentam reacendem os receios com a continuidade das práticas intervencionistas dos Estados Unidos durante a guerra fria.

A ascensão de Hugo Chávez à Presidência da Venezuela mostra o potencial de mobilização dos discursos embandeirados na justiça social, canalizando rapidamente o apoio eleitoral em favor de novos setores, num aparente ressurgimento do fenômeno populista que marcou profundamente a cultura política da região a partir dos anos 40.

Movimentos políticos como o Movimento dos Sem-Terra (MST) no Brasil e dos zapatistas no México, se afluíssem nos anos 60-70, teriam sofrido uma repressão aberta e sistemática do Estado, sob o pretexto da filiação ao comunismo internacional. Naquele contexto, a análise das

demandas que originavam as ações coletivas diluía-se nas “urgências” do conflito leste-oeste. O fim da bipolaridade comprometeu a continuidade dessas abordagens, deslocando as atenções para o conteúdo das reivindicações e seu potencial explosivo.³

Entre 1987 e 1998, período que coincide com a implantação das reformas liberalizantes, a porcentagem de habitantes da América Latina e do Caribe vivendo com menos de um dólar por dia aumentou de 22% para 23,5%, passando de 91 para 110 milhões de pessoas.⁴ A continuidade dessa tendência poderá estimular a multiplicação dos movimentos de excluídos, aumentando as possibilidades de ascensão, aos governos da região, de forças políticas comprometidas com programas que colocuem em questão a distribuição da riqueza. Os Estados Unidos darão seqüência à tradição das intervenções “normalizadoras” da ordem tradicional ou aceitarão o princípio da autodeterminação, respeitando as escolhas baseadas nas regras do jogo dos sistemas políticos nacionais?

Para abordar as questões propostas, estruturamos este ensaio em duas partes: a primeira introduz a discussão dos argumentos da hegemonia dos Estados Unidos na chamada Nova Ordem Mundial, destacando a percepção da América Latina e do Caribe; a segunda parte analisa a atual agenda interamericana dos Estados Unidos.

A administração da nova hegemonia

Na definição dos novos desafios que se apresentam para a política externa dos Estados Unidos, assumem destaque as abordagens que enfatizam os aspectos estratégicos associados à afirmação da identidade cultural. Analisaremos três argumentos cuja influência nos parece especialmente relevante na construção do novo discurso hegemônico.

3 Entre as principais reivindicações, destacam-se a distribuição da terra e o financiamento do Estado para empreendimentos cooperativos voltados para o mercado interno e a exportação, com efeitos multiplicadores na geração de emprego e renda (MST); reconhecimento da representação política das comunidades locais e autonomia para usufruir a terra de acordo com os próprios valores e necessidades (zapatistas). Neste caso, o objetivo é superar o estágio de subsistência das atividades agrícolas, que condena a região de Chiapas à dependência da ajuda externa, recriando as “condições para uma economia camponesa de mercado, empreendedora e diversificada como a que desenvolveram as primeiras ondas de colonos” (LE BOT, 1997, p.105).

4 Dados do relatório anual de 1999 do Banco Mundial (SCHWARTZ, 1999, p.1).

Hegemonia e governabilidade num mundo em transição

Apesar do otimismo com o cenário de convergência mundial em direção do capitalismo liberal, há o reconhecimento de que a maioria dos países enfrenta desafios próprios dos custos da transição. Em algumas regiões, os esforços se concentram na consolidação de processos de liberalização política e econômica nos quais a hegemonia das forças sintonizadas com o mercado não enfrenta oposição consistente; em outras regiões, o salvamento de Estados em colapso exige ações urgentes e drásticas.

Nos países com dificuldades para superar o subdesenvolvimento, que concentram a maioria da população mundial, a experiência do fracasso pode abrir espaço para o fortalecimento das forças políticas que atribuem à dominação ocidental a principal responsabilidade pela perda de soberania econômica e de identidade cultural, desencadeando movimentos de retorno às raízes autóctones, de forte conteúdo antiliberal e anticidental. Um bom exemplo disso é o fundamentalismo islâmico.

O potencial desestabilizador da politização das diferenças étnicas é o tema central da pesquisa *Ethnic Conflict and the Processes of State Breakdown: Improving Army Planning and Preparation*, conduzida pela Rand Corporation,⁵ que apresenta um modelo de abordagem desse tipo de conflito:

O modelo de três estágios traça o desenvolvimento de antagonismos étnicos e comunitários, começando com as condições que podem conduzir à formação de um grupo étnico, a posterior mobilização do grupo para a ação política e finalmente sua disputa com o Estado. (TELLIS et al., 1997, p.xi)

A etnicidade, entendida como a percepção, por parte de um determinado grupo, de afinidades associadas a características físicas e culturais (cor da pele, religião, língua, comunidade territorial de origem ancestral), é um fenômeno socialmente construído, com uma racionalidade própria, passível de ser compreendida. A identificação de elementos catalisadores da politização da etnicidade pode contribuir para a formulação de estratégias preventivas.

5 A Rand Corporation foi criada no final da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de **assessorar a Força Aérea** em temas relacionados com pensamento estratégico e sistemas de armamento.

Dessa perspectiva, a prevenção de conflitos étnicos tornou-se um dos grandes desafios das forças armadas dos Estados Unidos.

Desde o fim da guerra fria, as forças armadas foram chamadas 25 vezes para conduzir diversos tipos de missões humanitárias e de pacificação ... O que mostra a experiência é que os conflitos étnicos e comunitários, uma vez iniciados, são difíceis de sufocar e podem levar a crises internacionais. (Ibidem, p.2)

Crises dessa natureza podem conduzir ao colapso do Estado. Os casos mais freqüentes têm acontecido em países que enfrentam dois tipos de situação:

1 A delimitação das fronteiras respondeu fundamentalmente a imperativos estratégicos da guerra fria: o processo de descolônização no caso da África ou de libertação da presença nazi-fascista em parte da Europa oriental, e o posterior alinhamento no conflito leste-oeste. Com o fim da bipolaridade, esvai-se a principal razão de ser de muitos Estados, revigorando antigas tensões de natureza étnica.

2 Efeitos colaterais do processo de industrialização do Terceiro Mundo, especialmente o crescimento populacional, a expansão dos grandes centros urbanos e a migração campo-cidade, contribuem para aumentar a incidência de conflitos étnicos. Nas palavras de Tellis (1997, p.7):

Numa sociedade tradicional, em que o "mundo" individual está limitado geográfica e psicologicamente, os laços baseados no parentesco são suficientes. Mas quando uma pessoa tem que lidar com as estruturas impessoais do Estado e do mercado e o extenso "mundo" do Estado ou da província, os antigos vínculos não bastam mais. A etnicidade transforma-se num recurso útil para uma pessoa em seu esforço para sobreviver e prosperar numa esfera social mais ampla. Além de promover a etnicidade, a modernização atua como catalisadora das tensões étnicas pela homogeneização de valores e expectativas ... Em reforço ao que digo, a etnicidade pode ser uma ferramenta proveitosa para a mobilização política.

Esses aspectos também são analisados num estudo da Rand sobre os novos desafios no planejamento da defesa:

Enquanto antigamente as cidades eram o ponto culminante de uma revolução, com a recente proliferação de áreas urbanas - e a incapacidade dos governos para defender todas elas - as cidades converteram-se em alvos relativamente fáceis que rendem altos dividendos com baixos custos. Grupos insurgentes podem destruir instalações de energia e telecomunicações, atrair a atenção internacional, demonstrar a incapacidade dos gover-

nos para proteger sua população, e recrutar adeptos entre a população descontente. Nessas condições, mesmo os setores insurgentes, que permanecem baseados em áreas rurais, podem beneficiar-se da urbanização incrementando seu apoio junto ao terrorismo urbano. (DAVIS, 1994, p.228)

Para lidar com conflitos cuja origem é o colapso de Estados nacionais, com os principais focos de tensão localizados nos centros urbanos, o planejamento da defesa passa a concentrar maiores esforços na capacitação das forças armadas para atuar nas operações de paz:

Manutenção da paz, imposição da paz, contra-insurgência, antinarcóticos, antiterrorismo, operações de evacuação de não-combatentes, controle de armas, suporte às autoridades civis locais, assistência humanitária ante situações de calamidade, assistência à segurança (incluindo treinamento), assistência às nações (incluindo ações civis), demonstrações de força, ataques, inclusive de surpresa. (Ibidem, p.224)

A supremacia global dos Estados Unidos e a cultura do hedonismo

Para alguns autores, as ameaças à hegemonia norte-americana não têm como fonte principal os movimentos dos setores marginalizados da sociedade, mas o comportamento de parte representativa das elites nacionais.

Para Zigniev Brzezinski, assessor de Segurança Nacional durante o governo Carter, o mundo vive um processo de transição entre uma ordem centrada nos Estados-nação e um futuro ainda não claramente definido, no qual atores globais terão uma influência cada vez maior. Nesse percurso, a hegemonia mundial dos Estados Unidos assume um novo significado:

A longo prazo, as políticas globais tenderão a ser cada vez mais incompatíveis com a concentração de poder hegemônico nas mãos de um único Estado. Daí que os Estados Unidos não só são a primeira e a única verdadeira superpotência global, mas, provavelmente, serão também a última. (BRZEZINSKI, 1998, p.212)

No curto e médio prazo, ao mesmo tempo em que considera difícil o aparecimento de uma potência equivalente aos Estados Unidos “nas quatro dimensões-chave do poder (militar, econômico, tecnológico e

cultural)", Brzezinski (1998, p.198) destaca o papel estabilizador da última superpotência no processo de transição para um mundo de fronteiras permeáveis e difusas. Nessa difícil travessia, não é possível visualizar uma alternativa confiável à liderança dos Estados Unidos. Para Brzezinski, os campos opostos da dicotomia são hegemonia ou caos.

O exercício de uma política externa coerente com desafios que atribuem a um só país, durante um período de tempo indefinido, a responsabilidade com os destinos da segurança global tem implicações culturais inevitáveis:

Este exercício requer um alto grau de motivação doutrinária, compromisso intelectual e gratificação patriótica. No entanto, a cultura dominante do país tem se concentrado cada vez mais nas distrações de massas e está muito dominada por temas hedonistas em termos pessoais e escapistas no âmbito social. O efeito cumulativo disso tem sido o aumento cada vez maior da dificuldade de mobilizar o necessário consenso político, em favor de uma liderança sustentável, e às vezes também custosa, dos Estados Unidos no exterior. Os meios de comunicação de massas têm desempenhado um papel particularmente importante nesse sentido, criando uma forte rejeição contra todo uso seletivo da força que suponha baixas, inclusive em termos mínimos. (Ibidem, p.214)

No exercício do papel de única superpotência responsável pela ordem global, os Estados Unidos terão pela frente inúmeras situações similares aos conflitos dos anos 90 na ex-Iugoslávia, exigindo autonomia para tomar decisões que envolvem o uso da força. Para Brzezinski (1998), a capacidade decisória do Estado não pode estar subordinada ao poder de uma opinião pública dominada pela busca imediatista da satisfação individual.

A América Latina e o Caribe: um território sem utopia

Para Robert Putnam (1996, p.188), a herança cultural é um dos principais fatores que explicam os percursos diferenciados no desenvolvimento dos Estados Unidos e da América Latina e do Caribe, condicionando uma "dependência de trajetória" (*path dependence*), expressão que toma emprestada de correntes interpretativas da história econômica: "o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está". Concordando com a abordagem institucionalista de Douglas

North (1990), Putnam (1996, p.189) destaca a influência do legado colonial nas trajetórias pós-independência dos Estados Unidos, da América Latina e do Caribe, que

dispunham de cartas constitucionais, recursos abundantes e idênticas oportunidades internacionais; porém os norte-americanos foram beneficiados pelas tradições inglesas de descentralização e parlamentarismo, enquanto os latino-americanos foram prejudicados pelo autoritarismo centralizado, o familismo e o clientelismo que haviam herdado da Espanha medieval.

Se o ponto de partida subordina a trajetória, no caso das interpretações culturalistas do subdesenvolvimento latino-americano, as concepções e práticas políticas que predominaram até os anos 90 acentuaram os males de origem. No centro desse diagnóstico estão as idéias e experiências que marcaram a crítica do imperialismo e da dependência no período da guerra fria, atribuindo o subdesenvolvimento à exploração dos países capitalistas avançados, especialmente os Estados Unidos. Essa posição doutrinária assume destaque no *Manual do perfeito idiota latino-americano*:

O antianquismo latino-americano flui de quatro origens distintas: a cultural, ancorada na velha tradição hispano-católica; a econômica, consequência de uma visão nacionalista ou marxista das relações comerciais e financeiras entre o império e as colônias; a histórica, derivada dos conflitos armados entre Washington e seus vizinhos do sul; e a psicológica, produto de uma mistura doentia de admiração e rancor a fincar raízes num dos piores componentes da natureza humana: a inveja. (MENDOZA et al., 1997, p.219-20)

David Landes, em *A riqueza e a pobreza das nações*, apresenta uma linha de argumentação similar.

O fracasso do desenvolvimento latino-americano, tanto pior quando posto em contraste com a América do Norte, foi atribuído por estudiosos locais e simpatizantes estrangeiros a malefícios de nações mais fortes e mais ricas. Essa vulnerabilidade foi rotulada de "dependência", subentendendo um estado de inferioridade em que um país não controla o seu destino e somente faz o que lhe é ditado por outros. (1998, p.369)

Apesar de dirigida preferencialmente a interlocutores do meio acadêmico, a análise de Landes não está isenta de ideologia:

Os cínicos poderiam até dizer que as doutrinas de dependência foram a mais bem-sucedida exportação da América Latina. No entanto, são más

para o esforço e o moral. Ao instigarem uma mórbida propensão para atribuir as culpas a todo o mundo menos àqueles que as denunciam, essas doutrinas promovem a impotência econômica. *Mesmo que fossem verdadeiras, seria preferível arquivá-las.* (Ibidem, p.370 – grifo do autor)

Para essa abordagem, as diferenças entre riqueza e pobreza não se originam da divisão internacional do trabalho ou das políticas imperiais das grandes potências, mas das escolhas e práticas adotadas pelas sociedades: “Se aprendemos alguma coisa através da história do desenvolvimento econômico, é que a cultura é a principal geradora de suas diferenças ... Cultura, na acepção das atitudes e valores interiores que guiam uma população” (Ibidem, p.584). Dessa perspectiva, os fatores externos não podem ser considerados determinantes estruturais da pobreza ou da riqueza, o que torna a ajuda ao desenvolvimento um fator pouco relevante.

A história nos ensina que os mais bem-sucedidos tratamentos para a pobreza vêm de dentro. A ajuda externa pode ser útil, mas, como a fortuna inesperada, também pode ser prejudicial. Pode desencorajar o esforço e plantar uma sensação paralisante de incapacidade. (Ibidem, p.592)

Defesa e segurança num mundo em transição: a política externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe

Em comparação com o período da guerra fria, o atual panorama mundial é percebido pelo *establishment* como menos conflitivo e perigoso. De acordo com estudo da Rand Corporation,

os perigos são a exceção, não a regra: eles não dominam os assuntos mundiais porque surgem num sistema internacional cujas características estruturais são estáveis. Como resultado, os perigos de hoje podem sacudir e estremecer, mas não mantêm o mundo inteiro sob ameaça, num estado crônico de tensões e convulsões caóticas. (KUGLER, 1995, p.2)

Conforme mostra o relatório do Departamento de Estado *Patterns of Global Terrorism – 2000*,⁶ a média anual de ataques terroristas diminuiu

⁶ Cf. Ver: <www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/>.

de 536 entre 1981 e 1990 para 381 entre 1991 e 2000. No entanto, um problema que adquire crescente importância é a prevenção de novos incidentes, tendo em vista a mudança no perfil do terrorismo, com a emergência dos fundamentalismos étnicos e a existência de maiores facilidades de acesso a armas de destruição em massa, anteriormente restritas aos Estados.

A disseminação dos meios de comunicação eletrônica, o desenvolvimento de armas de alto poder de destruição e fácil manipulação por parte de atores não estatais com grande capacidade de mobilidade e difícil localização, tendem a tornar mais vulneráveis os sistemas nacionais de defesa.

As ameaças mais imediatas que estão emergindo não são as da destruição societária, mas dos pequenos e danosos ataques, alguns dos quais podem originar-se de Estados ou grupos menos suscetíveis à "lógica" custo-benefício da contabilidade baseada na teoria da dissuasão "racional". (KHALILZAD; LESSER, 1998, p.18-9)

Referindo-se aos atentados de setembro de 2001 contra o World Trade Center e o Pentágono, Lesser (2001, p.14) delinea as diferenças entre o "velho" e o "novo" terrorismo:

Na época do velho terrorismo, havia grupos conhecidos com propostas políticas bem definidas. Geralmente assumiam seus atos. Os países que os patrocinavam não costumavam esconder o fato da comunidade internacional. Os grupos que melhor traduziram esse modelo foram o IRA (Exército Republicano Irlandês), em sua época áurea, a Frente Popular para a Libertação da Palestina, as Brigadas Vermelhas ... Hoje, a situação é completamente diferente. Existem várias formas de terrorismo ... E os ataques a Washington e a Nova York são típicos: enorme número de vítimas fatais, alvos simbólicos, ataques suicidas e demora em assumir a autoria.

No que se refere às motivações, Lesser (p.14) não atribui ao novo terrorismo um objetivo político preciso: "É mais uma motivação contra o sistema. Nada a ver com a independência de um país ou com a intenção de fazer uma chantagem política específica. É uma expressão de fúria. Por isso a tática usada e as conseqüências são diferentes".

Em relação aos Estados, a emergência de um concorrente global dos Estados Unidos do porte da ex-União Soviética não representa uma preocupação substantiva. O Institute for National Strategic Studies (INSS) (1999), da National Defense University, vinculada ao Pentágono, considera quatro categorias de atores: 1. as democracias de mercado, que

compõem o núcleo, com menos de 20% da população mundial e 80% da sua capacidade econômica, apresentadas como exemplo de associação positiva entre liberdade política, econômica e prosperidade; 2. os Estados em transição, nos quais se enquadra a maioria dos países da América Latina e do Caribe,⁷ com Rússia, China e Índia ocupando lugar de destaque. Esses Estados concentram a maioria da população mundial, e sua evolução demonstrará em que medida o núcleo cresce e se fortalece com o ingresso de novos países ou tende a ficar estagnado e isolado; 3. Estados fora da lei, desgarrados do núcleo, pouco confiáveis, nos quais se destacam Irã, Iraque e Coreia do Norte; 4. Estados em processo de falência desencadeado por conflitos internos. Exemplos recentes característicos são os casos de Somália, Haiti, Bósnia e Camboja.

Situações de conflito em regiões onde se localizam Estados das categorias 3 e 4 poderão justificar intervenções militares “pacificadoras”, como aconteceu no Golfo Pérsico em 1991, nos Bálcãs em 1999 e no Afeganistão em 2001.

Fazendo uma sistematização das análises apresentadas sobre as fontes de conflito no mundo pós-guerra fria, podemos agrupar as ameaças em quatro categorias: 1. políticas de poder de potências hostis com capacidade de desencadear corridas armamentistas, disputas por recursos naturais, terrorismo, guerras; 2. instabilidade regional gerada pela desestruturação de países em razão de conflitos internos, especialmente os que têm como origem a politização de diferenças de origem étnica; 3. emigração em massa provocada por esses mesmos conflitos, pela pobreza ou por catástrofes naturais; 4. insegurança global por desequilíbrios no mercado financeiro, degradação do meio ambiente, disseminação de doenças, tráfico de drogas ou crescimento populacional descontrolado. Quando as ameaças são divididas por região, os potenciais de risco atribuídos à América Latina e ao Caribe se situam nos itens 3 e 4.

Com a derrota do comunismo, a liberalização das economias e o enfraquecimento político da “cultura da dependência”, amadurecem as condições para a institucionalização do capitalismo liberal. Dessa perspectiva, as intervenções norte-americanas da guerra fria tiveram um sentido essencialmente pedagógico: delimitar as fronteiras do “mundo livre”, vigiando e punindo os transgressores. Configurada a vitória, muda a agenda, e o programa educativo é adaptado aos novos desafios: assegurar condições de governabilidade econômica e política no processo

7 A exceção é Cuba, que apresenta uma situação bem peculiar em relação a esses parâmetros de classificação: não é mencionada em nenhuma das quatro categorias de países.

de transição, promovendo a democracia, os mercados abertos, o império da lei e a resolução pacífica de conflitos.

A política externa se orienta claramente nessa direção. No plano da governabilidade econômica, os Estados Unidos promovem a continuidade das reformas liberalizantes e a integração comercial pela formação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca). Conforme explicita a secretária de Estado do governo Clinton, Madeleine Albright (1999, p.4):

Como resultado das suas continuadas reformas baseadas no mercado, a América Latina tem sido relativamente bem-sucedida ante as crises financeiras globais; nossas exportações para essa região continuaram crescendo mesmo durante os recentes períodos de turbulência. Para completar essa transformação, devemos seguir por nossa agenda de livre-comércio.

No plano da governabilidade política, promovem iniciativas voltadas para a prevenção e a resolução de conflitos nos Estados e regiões com dificuldades de adaptação aos desafios da competitividade numa economia globalizada.

É atualmente um truismo dizer que a democracia requer muito mais do que eleições. Ela requer estruturas legais que provejam justiça, partidos políticos que ofereçam alternativas, mercados que recompensem a iniciativa, polícias que sejam profissionais, e uma imprensa livre para fazer seus próprios julgamentos sobre o que é notícia.

O segundo truismo é que a democracia deve achar suas raízes internamente. Mas os de fora podem ajudar a alimentar essas raízes ... Da Ásia para a África e os Andes, agências dos Estados Unidos e organizações não-governamentais estão treinando juizes, projetando códigos de leis comerciais, ensinando as regras dos procedimentos parlamentares, sustentando esforços para proteger crianças e dar mais poder às mulheres, promovendo o desenvolvimento da mídia independente e também ajudando amigos nos detalhes práticos da construção da liberdade. (ALBRIGHT, 1998, p.63)

Nas políticas preventivas, cabe destacar a ênfase na educação, presente nas propostas aprovadas na segunda cúpula da Alca, em Santiago do Chile, de assegurar até 2010 o "acesso e a permanência universal de 100% dos menores a uma educação primária de qualidade, e o acesso para pelo menos 75% dos jovens à educação secundária de qualidade" (ORGANIZAÇÃO..., 2001).

O destaque à educação também está presente nas políticas de defesa. O objetivo é estreitar as relações entre civis e militares, superando o distanciamento provocado pela tradição militarista que prevale-

ceu na região até os anos 80, permitindo uma abordagem integrada dos problemas de segurança e defesa. Nesse campo, os programas de “Educação para a defesa” ganham impulso com a criação, em 1997, do Center for Hemispheric Defense Studies, no interior da National Defense University.

A missão do centro é desenvolver especialidades civis em assuntos militares e de defesa, ministrando programas de pós-graduação em planejamento e administração da defesa, liderança executiva, relações civi-co-militares e operações entre agências. Os participantes dos programas do centro são civis com funções relacionadas com a defesa, no Executivo, Legislativo ou com interesses relacionados à defesa no setor acadêmico, meios de comunicação ou setor privado, além de oficiais militares.⁸

Na resolução de conflitos, o objetivo é fortalecer a capacidade de ação dos Estados, promovendo a modernização e o aparelhamento do sistema judiciário e das forças de segurança, e estimulando mecanismos sub-regionais de intervenção, como aconteceu nos casos da guerra entre Peru e Equador e da crise desencadeada pelo assassinato do vice-presidente do Paraguai em 1998.

As ameaças à segurança nacional não reconhecem fronteiras interestatais. O aspecto transnacional de problemas como a degradação ambiental, epidemias e exércitos privados aumenta a necessidade da cooperação multinacional ... Os Estados Unidos têm freqüentemente tomado parte, compartilhando interesses e desejosos de ajudar, mas, cada vez mais, a instabilidade local é interesse dos Estados vizinhos, preocupados com que a insegurança em um país possa afetar o comércio internacional e os investimentos na sub-região. (INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES, 1999, p.178)

Os argumentos apresentados por Andrew Natsios (2001), atual diretor da Agência para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), na justificativa apresentada ao Congresso para aumento de orçamento no ano fiscal de 2002, sintetizam a percepção da região na política externa do país:

Dado que os países ajudados pela Usaid na América Latina e Caribe (ALC) são nossos vizinhos, seu desenvolvimento econômico, social e político tem uma extrema importância em nossa própria segurança e bem-

⁸ Dados extraídos da página do Center for Hemispheric Defense Studies (www.ndu.edu/chds).

estar. A América se beneficia diretamente quando as economias em desenvolvimento dos países da ALC se expandem e seus mercados se abrem. Desde 1990, o número de empregos nos Estados Unidos vinculados às exportações para a região aumentou 2,3 milhões. Mas, quando as nações nessa região enfrentam instabilidade política e falência econômica, os Estados Unidos sentem as consequências diretamente pelo aumento da imigração ilegal e do tráfico ilegal de narcóticos. Também não podemos ignorar a disseminação fronteiriça de doenças transmissíveis como TB e HIV/Aids. Finalmente, a degradação ambiental e a poluição podem afetar diretamente os Estados na fronteira norte-americana e também agravar a instabilidade regional e a migração, como também aumentar o risco de morte e destruição por desastres na região.

Uma via sem saída?

*Frente al enjambre negro de los hombres
que por las calles van con febril paso,
cada quien tras un sueño diferente;
una angustiante idea me ha asaltado:
Pienso que el más feliz de todos ellos,
es un montón de sueños fracasados!*

(YUNQUE, 1977, p.9)

As análises apresentadas nas seções anteriores mostram uma postura bastante contraditória em relação à América Latina e ao Caribe. São feitos elogios à convergência da maioria dos países na adoção de estratégias que têm nas democracias capitalistas ocidentais o modelo de inspiração e às excelentes relações com os Estados Unidos, em síntese, à superação de um passado de “insistências” na valorização da questão nacional. No entanto, independentemente da vontade de aderir ao Ocidente, a região continua única na peculiaridade da sua cultura refratária ao progresso.

Não criamos uma utopia própria e os nossos projetos de desenvolvimento alternativo entraram para o balanço das derrotas da guerra fria. Tomando emprestadas as palavras do poeta argentino Alvaro Yunque (1977, p.9), para o olhar do norte não passamos de “*un montón de sueños fracasados...*”, incluindo a própria idéia de “latino-américa”.

Diferentemente dos Estados Unidos, que definem com clareza seus interesses e objetivos no hemisfério, a ausência de uma abordagem compartilhada dos governos latino-americanos sobre os desafios da

nova ordem constitui aspecto marcante. Essa ausência pode ter diferentes significados: uma dificuldade crônica para pensar coletivamente a inserção internacional da região, profundamente acentuada pelas mudanças abruptas da década de 1990; ou um consenso majoritário em favor da abordagem dos Estados Unidos, que aposta num processo de homogeneização continental centrado na Alca. Apesar de expressarem ângulos diferentes, as duas perspectivas deixam aberta a mesma questão: qual a relevância de pensar a América Latina e o Caribe como unidade?

Para os que acreditam na resposta positiva, a partida esbarra num aspecto que historicamente gerou amplos consensos, mas hoje está longe de ser óbvio: identificar os atores com interesses estratégicos e capacidade de mobilização de recursos para empreender caminhos alternativos.

AYERBE, L. F. The new hegemonic order and the governability in the Americas. *Perspectivas*, São Paulo, v.24-25, p.31-46, 2001-2002.

- **ABSTRACT:** *The article discusses the arguments of the United States hegemony in the "New World Order", enhancing the perception of Latin America and the Caribbean. The text also analyzes some of the aspects that we consider central in his hemispheric agenda.*
- **KEYWORDS:** *Post cold war order; United States agenda; interamerican relations.*

Referências bibliográficas

ALBRIGHT, M. The testing of american foreign policy. *Foreign Affairs*, New York, v.77, n.6, 1998.

_____. U.S. Foreign operations Budget. *Dispatch*, Washington, Jun.1999.

AYERBE, L. F. *Los Estados Unidos y la América Latina, la construcción de la hegemonía*. La Habana: Casa de las Américas, 2002.

BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

CALMOS, R. Prefácio. In: MENDOZA, A. P. et al. *Manual do perfeito idiota latino-americano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

- DAVIS, P. (Ed.) *New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough*. Santa Monica: Rand, 1994.
- GRONDONA, M. *Las condiciones culturales del desarrollo económico*. Buenos Aires: Ariel-Planeta, 1999.
- HARRISON, L. E. *The Pan-American Dream*. New York: Basic Books, 1997.
- INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES. *Strategic Assessment 1999: priorities for a turbulent world*. Washington: U.S. National Defense University, 1999.
- KHALILZAD, Z.; LESSER, I. *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and U.S. Strategy*. Santa Monica: Rand, 1998.
- KUGLER, R. *Toward a Dangerous world*. U.S. National Security Strategy for the Coming Turbulence. Santa Monica: Rand, 1995.
- LANDES, D. *A riqueza e a pobreza das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- LE BOT, Y. *Subcomandante Marcos: el sueño zapatista*. Ciudad de México: Plaza&Janés, 1997.
- LESSER, I. O novo terrorismo. *Veja*, São Paulo, p.14, 19 set. 2001.
- MENDOZA, A. P. et al. *Manual do perfeito idiota latino-americano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- NATSIOS, A. *Testimony before the Senate Appropriations Committee, Subcommittee on Foreign Operations*. Disponível em: <www.usaid.gov/press/>. Acesso em: 8 maio 2001.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Secunda Cumbre de las Américas – Plan de Acción*. Disponível em: <www.sice.oas.org/ftaa/santiago/sapoa_sl.stm>. Acesso em: nov. 2001.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- SCHWARTZ, G. Abertura não reduz pobreza, diz BIRD. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 16 set.1999. p.D1.
- TELLIS, A. et al. *Anticipating Ethnic Conflict*. Santa Monica: Rand, 1997.
- YUNQUE, A. *Versos de la calle*. Buenos Aires: Rescate, 1977.