

# GOVERNOS DE ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA E A PERSPECTIVA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA<sup>1</sup>

Luis Fernando AYERBE<sup>2</sup>

■ **RESUMO:** Neste artigo, abordaremos a percepção do governo de George W. Bush sobre o significado da emergência na América latina de lideranças oriundas da esquerda, tendo como referência os desafios associados à agenda estadunidense na chamada Guerra Global contra o Terrorismo.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** América Latina. Nova esquerda. Política externa estadunidense. Governo George W. Bush.

## Apresentação

No quadro de desafios que compõem a agenda de segurança de Estados Unidos, considera-se que a América Latina não enfrenta grandes riscos imediatos em termos de expansão do terrorismo e ameaças de conflitos armados. Esta avaliação leva em consideração a emergência de lideranças oriundas da oposição às políticas associadas ao chamado “Consenso de Washington”, como Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Nestor Kirchner na Argentina, Tabaré Vazquez no Uruguai, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador.

Neste artigo, abordaremos com mais detalhes essa percepção, acompanhando a evolução das posições estadunidenses desde a formulação da estratégia de segurança conhecida como Doutrina

---

<sup>1</sup> Este texto desenvolve e atualiza a versão apresentada no número de setembro de 2007 do Observatório de Política Sul-americana (OPSA/IUPERJ). Todas as traduções apresentadas foram elaboradas pelo autor.

<sup>2</sup> UNESP, UNICAMP e PUC/SP – Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais. São Paulo – SP – Brasil. 01001-900 – ayerbe@fclar.unesp.br.

Bush. Tomaremos como referência estudos produzidos por Centros de Pensamento próximos do *establishment* da política externa e documentos do Departamento de Estado. Em termos da realidade regional, centraremos o enfoque na área andina e o Mercosul, valorizando a dimensão estratégica da postura de independência sem rupturas que orienta as relações do Brasil com os Estados Unidos.

## **A invisibilidade da América Latina**

A posição da região nas relações internacionais dos Estados Unidos tem como marca característica dos últimos anos a crescente irrelevância, tendência acentuada pelos eventos de 11/09/2001. Conforme destacam Ivo Daalder e James Lindsay, da Brookings Institution<sup>3</sup>, funcionários do Departamento de Estado no governo Clinton, Bush tinha assumido o governo decidido a colocar o México no centro da política externa americana – e a prestar mais atenção a América Latina do que seus predecessores. “Eu olharei para o sul”, ele insistiu durante a campanha, “não como uma reflexão tardia, mas como um compromisso fundamental da minha presidência” (DAALDER; LINDSAY, 2003, p.191).

Uma vez desatada a guerra global contra o terrorismo, México, e a América Latina, desaparecem da lista de prioridades. Apesar de reconhecer essa realidade, Mark Falcoff, do American Enterprise Institute<sup>4</sup>, busca respostas mais profundas. Para ele, a região vivencia uma situação similar à do pós-Segunda Guerra. Naquela época, esperava-se que o apoio dado aos aliados teria resultados favoráveis em termos de ajuda. Acreditava-se que uma vez derrotados os países do eixo, Estados Unidos se voltariam para o hemisfério. No entanto, não foi isso o que aconteceu.

É desnecessário dizer que os temas de segurança não eram as prioridades mais elevadas da América Latina naquele tempo, mas a maioria dos países da região foi junto com Washington, esperando

---

<sup>3</sup> Fundada em 1916, a Brookings Institution é o mais antigo *Think Tank* dos Estados Unidos. Em termos políticos, assume uma opção explícita pelas posições moderadas, acima de definições partidárias, embora seja considerada tradicionalmente próxima ao Partido Democrata. William Cohen, Secretário da Defesa e Lawrence Summer, Secretário do Tesouro do governo Clinton, pertenceram à instituição.

<sup>4</sup> O American Enterprise Institute, fundado em 1943, é um dos principais centros de referência do pensamento conservador. Importantes quadros do governo de George W. Bush, como o Vice-Presidente, Dick Cheney e o ex-Subsecretário para Controle de Armas e Segurança Internacional do Departamento de Estado, John Bolton, têm vínculos com o AEI.

ganhar atenção para os assuntos que lhes interessavam. Não houve tal sorte. O longo período de insensibilidade e desatenção só terminou com a revolução em Cuba em 1959 e 1960, quando os Estados Unidos descobriram de repente os problemas mais amplos da região (FALCOFF, 2003a).

Para Falcoff, uma percepção similar por parte dos governos da América Latina se deu após o fim da Guerra Fria. Entre os fatores que fortaleciam essa perspectiva estava o surgimento da União Européia, que estimularia uma maior aproximação dos Estados Unidos com o hemisfério, para compensar as barreiras comerciais do novo bloco, ao mesmo tempo, o fim do comunismo e a expansão da agenda de liberalização econômica trariam maiores oportunidades de investimento. No entanto, as crises financeiras que se iniciam a partir da desvalorização do peso mexicano em dezembro de 1994 colocaram em suspense o forte otimismo do início da década de 1990.

Com a eleição de George W. Bush, ex-governador do Texas, Estado com fortes vínculos econômicos com a América Latina, se reascenderam as esperanças em favor de um estreitamento de laços, mas o 11/09 alterou radicalmente a agenda internacional. A perda de importância da região acontece num momento em que problemas de governabilidade tendem a exigir maior atenção por parte da política externa dos Estados Unidos.

Nós estamos testemunhando o início de uma separação em duas Américas Latinas – uma correndo por um eixo irregular da Cidade do México através de América Central para o Chile, e a outra de Havana, passando por Caracas, Brasília, e possivelmente Quito e Buenos Aires. O primeiro estará amplamente associado aos Estados Unidos, em termos econômicos e geo-estratégicos; o segundo definir-se-á pela oposição ao Consenso de Washington na economia e nas finanças, ao livre-comércio hemisférico, e às agendas estratégicas mais amplas da administração Bush. As implicações para a política futura são demasiado importantes para serem ignoradas (FALCOFF, 2002).

Analisando o contexto posterior à reeleição de Bush, Stephen Johnson, da Heritage Foundation<sup>5</sup>, segue os mesmos

---

<sup>5</sup> A Heritage Foundation, criada em 1973, assume explicitamente seu perfil conservador. Sara Youseff, Assessora Especial da Presidência para Política Doméstica; Elaine L. Chao, Secretária do Trabalho, e Michael J. Gerson, Assessor Político Sênior do presidente George W. Bush provém da Heritage.

lineamentos das análises anteriores, chamando a atenção para a necessidade de um maior engajamento dos Estados Unidos. Levando em consideração o agravamento da situação política na região andina, particularmente em Venezuela, Equador e Bolívia, sua análise situa as dimensões associadas à paz e a segurança, fazendo um listado sugestivo dos fatores de risco provenientes do sul do hemisfério:

À exceção de México, os Estados Unidos provavelmente poderiam sobreviver sem os mercados latino-americanos, que representam menos de 6 por cento do comércio de EUA com o mundo. As refinarias americanas podem comprar óleo de outros fornecedores além de Venezuela, que fornece aproximadamente 7 por cento do consumo de EUA. Mas a paz e a segurança de EUA dependem de uma vizinhança estável e de vizinhos mais prósperos. De forma alarmante, já que a população de América Latina expandiu-se de 503,1 milhões de habitantes em 1999 para 534,2 milhões em 2003, sua economia agregada declinou ligeiramente, de U\$S 1,8 trilhões para U\$S 1,7 trilhões. Quase 44 por cento dos cidadãos da região vivem abaixo da linha da pobreza de 2 dólares por dia. Tais fatores afetam os Estados Unidos em perdas de comércio potencial, Estados que balançam na margem da instabilidade, e emigrantes que entram ilegalmente em EUA procurando segurança e oportunidade econômica (JOHNSON, 2005).

Com base nessa percepção, faz três recomendações para a política de Estados Unidos: 1) Implementar uma estratégia de alcance mais amplo, capaz de promover a estabilidade a partir de uma maior governança democrática, apoio a abertura econômica com base no império da lei e o estabelecimento de políticas favoráveis ao livre-mercado, melhoria da segurança através da capacitação das forças policiais e militares. Essas metas deverão nortear a atuação diplomática e programas de ajuda. 2) Uma Prática diplomática consistente, em que o governo não assuma demasiadas tarefas a ponto de perder controle sobre as mais importantes, mas que por outro lado não se limite ao envolvimento em determinados objetivos. 3) Alimentar parcerias duradouras, como as que surgem de acordos comerciais como a NAFTA e com Chile, ou de assistência no combate ao narcotráfico com a Colômbia, consideradas experiências de sucesso (JOHNSON, 2005).

## Pragmatismo e autonomia

A evolução política na região confirma as preocupações dos analistas do AEI e da Heritage em termos da emergência de lideranças oriundas da esquerda, gerando diversas interpretações. Em agosto de 2005, Roger Noriega deixa seu cargo de Subsecretário para Assuntos Hemisféricos do Departamento de Estado, sendo substituído por Thomas Shanon Jr.. Estreando no setor privado, como Visiting Fellow no American Enterprise Institute, analisa os desafios que aguardam o presidente Bush na IV Cúpula das Américas, a realizar-se em novembro em Mar del Plata, Argentina.

Reconhecendo o clima negativo para a retomada da agenda do Consenso de Washington, que associa à queda de governos defensores das reformas liberais na Argentina e Bolívia, e a ascensão de lideranças de esquerda como Lula, Kirchner e Chávez, Noriega (2005) recomenda ao presidente Bush uma atitude firme na defesa dos objetivos que nortearam o processo iniciado em Miami em 1994.

Na Cúpula, o presidente George W. Bush irá, sem nenhuma dúvida, pressionar seus colegas para que reafirmem seus compromissos com a defesa da democracia e do império da lei, para aprofundar reformas econômicas, e expandir o comércio como receita para o crescimento sustentado e eqüitativo. Mas há um número significativo dos líderes latinos que podem tentar boicotar esse plano de trabalho com base na retórica simpática de cortejar cinicamente os pobres.

Os temores de Noriega se confirmam na reunião. Apesar dos esforços do governo estadunidense para dar continuidade às negociações comerciais, houve uma forte resistência dos países do Mercosul e de Venezuela, que se opuseram à inclusão da ALCA na pauta de discussões. Essa posição acabou prevalecendo, pese à forte pressão liderada por Estados Unidos, México e Canadá.

A eleição de Evo Morales na Bolívia, um mês após a Cúpula, se apresenta como um fator adicional na escalada de riscos regionais. Para Michael Shifter (2006), do Inter American Dialogue (IAD)<sup>6</sup>, dada a diversidade de situações que compõem a realidade

---

<sup>6</sup> O Inter-American Dialogue, fundado em 1982, incorpora nas suas fileiras, além de estadunidenses, lideranças da América Latina e do Canadá. No atual Conselho Diretor destaca-se a presença de Fernando Henrique Cardoso, Carla Hills, Representante Comercial dos Estados Unidos no governo de George Bush, e Thomas F. McLarty III, Enviado Especial para as Américas na presidência de Bill Clinton, e assessor para assuntos da América Latina do candidato do Partido Democrata, John Kerry.

hemisférica, não é o caso de adotar uma postura demasiado alarmista. Paralelamente aos ganhos obtidos pelo presidente Chávez na IV Cúpula das Américas, o ingresso da Venezuela como membro do Mercosul e o resultado das eleições na Bolívia, não se percebem avanços na promoção de uma agenda alternativa às reformas liberais, ao contrário, o que prima na maioria dos governos da região é o pragmatismo.

Os percalços da implementação da ALCA revelados no impasse de Mar del Plata não representam um consenso majoritário contra o livre-comércio, na medida em que teve entre os defensores 29 países liderados por Estados Unidos, contra os cinco cujas posições acabaram prevalecendo durante o encontro presidencial. Por outro lado, não pode ser dado como certo um posicionamento antiestadunidense de Evo Morales. Dadas às dificuldades econômicas e a instabilidade política porque passa a Bolívia, exacerbar conflitos pode não ser a melhor opção.

Em discurso junto ao Comitê de Assuntos Exteriores da Câmara de Representantes, em junho de 2007, Shifter recomenda ao governo de Estados Unidos uma melhora na qualidade da sua política sul-americana na perspectiva de recuperar credibilidade, mesmo reconhecendo que a região dificilmente entrará nas prioridades do país nos próximos anos. Entre os exemplos de atitudes que contribuíram para a deterioração das relações destaca a indiferença aos apelos de ajuda econômica por parte de Sanchez de Lozada em 2002, sob o argumento de que se configurava um quadro de forte descontentamento social, o desdém com que tratou a crise argentina de 2001, e a aprovação do golpe contra Hugo Chávez. No caso de Bolívia e Argentina, “a mensagem enviada por Washington para a região foi que quando as coisas se tornam difíceis para um amigo os Estados Unidos não estão preparados para ser úteis”, nos eventos da Venezuela, houve “considerável perda de credibilidade na questão democrática” (SHIFTER, 2007).

As preocupações de Shifter remetem aos desdobramentos das transformações políticas nas relações regionais caso os atores principais não respondam adequadamente aos novos desafios.

O núcleo do problema ao longo dos anos passados é que o que os Estados Unidos mais têm desejado da América do Sul – oposição ao feroz anti-americanismo de Chávez, sócios de confiança na guerra liderada por EUA contra o terror, baixa de tarifas para abrir o comércio e o investimento – tem estado notavelmente dessintonizado daquilo

que a América do Sul mais quis dos Estados Unidos – uma atenção maior à aguda agenda social da região, a redução dos subsídios à agricultura, e leis mais liberais de imigração. É essencial para os governos de Washington e da América do Sul tentar construir uma ponte sobre esse vazio focando-se na busca de interesses comuns (SHIFTER, 2007).

Se levarmos em conta a postura dos países do Mercosul, apesar da diferença de discursos com respeito aos Estados Unidos, prevalece o pragmatismo, favorecendo uma tendência de convívio pautado pela busca do diálogo e o respeito ao pluralismo.

As divergências manifestadas em Mar del Plata não comprometem a fluidez das relações bilaterais: um tema privilegiado por Kirchner na sua reunião com Bush foi a obtenção de apoio nas negociações da dívida externa Argentina com o FMI; os presidentes de Uruguai e Estados Unidos assinaram um acordo de investimentos; na sua viagem ao Brasil após o encerramento da cúpula, o mandatário estadunidense teceu fortes elogios à gestão econômica do governo Lula e à sua liderança positiva na região; a visita do então Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, ao Paraguai, no mês de setembro de 2005, representou um marco de estreitamento dos laços militares entre os dois países; apesar dos discursos confrontativos de Chávez e Bush, há expansão do intercâmbio comercial, e a Venezuela se mantém como terceiro maior parceiro de Estados Unidos na região, atrás de México e Brasil<sup>7</sup>.

Nas políticas adotadas pelos países que abordamos, a tendência predominante é a busca de maior autonomia, levando os governos a delimitar convergências e diferenças tanto nas relações com a potência do norte como com os vizinhos. Uma sinalização de unidade e independência é a assinatura de acordo comercial com Cuba na reunião de Chefes de Estado do Mercosul em julho de 2006, oferecendo ao governo desse país uma alternativa ao bloqueio estadunidense. Por outro lado, os tratados regionais não impedem os governos de buscar espaços alternativos de inserção ou de definir políticas que às vezes confrontam os interesses dos seus vizinhos. Aqui situamos o estreitamento de vínculos econômicos entre Uruguai e Estados Unidos, o contencioso com

---

<sup>7</sup> De acordo com dados apresentados pelo ministro de economia da Venezuela, José Sojo Reyes, o intercâmbio comercial entre os dois países passou de 18.491 milhões de dólares em 2002, para 28.922 milhões em 2004, passando a ocupar a posição 16 entre os maiores parceiros comerciais de Estados Unidos no mundo (REYES, 2005).

Argentina em torno da instalação de indústrias de papel no Rio Uruguai, a nacionalização de recursos minerais por parte de Evo Morales, atingindo as empresas Petrobrás e Repsol-YPF, gerando um incidente diplomático que colocou Argentina e Brasil em campo divergente com Bolívia e Venezuela.

## Percepções sobre o Brasil

Diferentemente do IAD, setores mais próximos do governo Bush demonstram um grau maior de alarmismo com a evolução política regional. Para Stephen Johnson (2006), os processos eleitorais estão levando à conformação de um eixo anti-americano, em que situa Fidel Castro, Hugo Chávez, Néstor Kirchner e Evo Morales. Luiz Inácio Lula da Silva, considerado uma ameaça nas vésperas de assumir o governo, fica fora da lista.

A vitória de Lula nas eleições de 2002 tem receptividade diversa, num leque de posições que vai do reconhecimento da maturidade do sistema político brasileiro, que favorece, sem traumas, a ascensão ao poder de um partido de esquerda, à desconfiança em relação ao que se pode esperar de uma liderança “populista”, apesar do início promissor. O ponto consensual é que o Brasil, para bem ou para mal, torna-se fator cada vez mais influente na evolução do quadro regional.

Na avaliação do Center for Strategic and International Studies (CSIS)<sup>8</sup>, os primeiros meses de governo revelam um cenário agradavelmente surpreendente, especialmente em quatro aspectos: 1) a formação de um gabinete que combina a presença de figuras comprometidas com o mercado nas áreas chave da economia (Ministérios da Fazenda, Desenvolvimento e Agricultura, e Banco Central), com membros históricos do Partido dos Trabalhadores nas áreas sociais, como o programa Fome Zero, principal símbolo do comprometimento do presidente com a população mais pobre; 2) a manutenção dos lineamentos principais da política econômica do governo anterior, especificamente o controle da inflação, taxa de juros elevada e obtenção de crescentes superávits primários, apostando na expansão das exportações

---

<sup>8</sup> O Center for Strategic and International Studies, fundado em 1962, desenvolve estudos sobre tecnologia, políticas públicas, economia internacional e energia, contando com especialistas sobre as diversas regiões do mundo. Membros da administração de George W. Bush, como Robert Zoellick, ex-Representante Comercial, Lewis Libby, ex-Chefe do Staff do Vice-Presidente, e Otto Reich, ex-enviado especial da Casa Branca para o Hemisfério Ocidental, já fizeram parte da instituição.

como alavanca importante de um país que valoriza a inserção no mundo globalizado; 3) o estabelecimento de boas relações com os Estados Unidos, marcadas por dois encontros presidenciais em menos de seis meses, que expressam coincidências na agenda econômica regional, com a ratificação do apoio brasileiro ao processo de formação da ALCA, colocando num plano secundário as divergências na agenda global de combate ao terrorismo, dada a negativa de respaldo brasileiro à intervenção no Iraque; 4) apesar da proximidade histórica com Fidel Castro e Hugo Chávez, Lula soube manter-se fora da retórica ideológica, especialmente em relação ao presidente da Venezuela, com quem adotou postura similar à do seu antecessor no cargo, buscando convencê-lo a assumir posições mais moderadas e equilibradas. O documento conclui que

Lula ganhou cedo a confiança dos mercados internacionais para seu compromisso de honrar as obrigações herdadas da administração anterior e para as medidas tomadas após assumir o governo que poderão ajudar a estabilizar a situação financeira do Brasil. Ele ganhou também o elogio dos líderes do mundo – variando do presidente francês Chirac ao presidente Bush dos Estados Unidos e o Papa João Paulo II – pelas iniciativas domésticas direcionadas a atender os males sociais do Brasil (BARR, 2003, p.7).

Também tocado pelas realizações do governo do PT, contradizendo seu próprio diagnóstico inicial sobre o impacto do resultado da eleição brasileira na formação de um eixo anti-globalista na região, Mark Falcoff resgata o que considera uma real conquista histórica da chegada de Lula à presidência:

O mérito real do Presidente da Silva é haver reconciliado vastos setores pobres do Brasil com o sistema democrático, apesar de todas as suas imperfeições. Ele acredita – e age como se acreditasse – que uma mudança econômica e social construtiva é possível através da negociação, o consenso, e os procedimentos constitucionais (FALCOFF, 2003b).

Embora reconheça o esforço do governo brasileiro em favor de uma sociedade mais justa e integrada, não deixa de levantar dúvidas em relação a aliados históricos do presidente oriundos de movimentos sociais radicalizados, especialmente o dos Sem Terra. Sua capacidade para conduzir as demandas por reforma agrária pela via da legalidade é um desafio numa área “em que

o velho e o novo Lula estão em evidente oposição” (FALCOFF 2003b).

No seu relatório de 2005, *A Break in the Clouds*, o *Inter-American Dialogue* (IAD) acompanha as análises do CSIS e do AEI. No Brasil, assiste-se à consolidação de uma democracia vigorosa, num marco de crescimento da economia que acompanha boa parte dos países da região, e de estreitamento das relações com Estados Unidos, visível na liderança da operação de paz no Haiti, os esforços para moderar as ações de Hugo Chávez e os avanços conjuntos para estabelecer metas comuns na rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (INTER-AMERICAN DIALOGUE, 2005). Dessa perspectiva, o sucesso do governo Lula poderá alterar positivamente o quadro de dificuldades que assola seus vizinhos, mas seu insucesso, certamente comprometerá drasticamente a governabilidade regional.

A ampla vitória conquistada nas eleições de 2006 reforça a percepção dos setores estadunidenses que vêem na continuidade da administração do Partido dos Trabalhadores um fator positivo em termos de estabilidade regional. Essa posição é adotada inclusive por conservadores como Roger Noriega, que aproxima o presidente brasileiro de Felipe Calderón, do México, independentemente das diferentes origens político-ideológicas. Os dois são apresentados como “democratas comprometidos que aceitam que as instituições fortes e o pluralismo são princípios essenciais de um governo sólido, e ambos consideram que sua tarefa é promover a capacidade do seu país de competir na economia mundial”, se contrapondo “[...] ao populismo irresponsável respaldado por Hugo Chávez e seus acólitos na Bolívia, Equador e Nicarágua” (NORIEGA, 2007, p.3)<sup>9</sup>.

Como veremos na próxima seção, a resposta de Washington tende a acompanhar essa perspectiva.

## **A diplomacia transformacional**

Em artigo no *Washington Post* de dezembro de 2005, a Secretária de Estado Condoleezza Rice apresenta o marco analítico que norteia sua gestão à frente das relações internacionais do país. Para ela, as ações orientadas pela promoção de instituições

---

<sup>9</sup> A referência à Nicarágua por parte de Noriega, leva em consideração o retorno à presidência do país de Daniel Ortega, um dos líderes da Revolução Sandinista.

democráticas ao redor do mundo não são um “fantasioso vôo moralista”, mas a expressão de uma nova concepção realista dos interesses nacionais de Estados Unidos, adequada aos tempos que correm:

Pela primeira vez desde o Tratado de Westfalia em 1648, o risco de que se produza um conflito violento entre grandes potências tornou-se quase inconcebível. Os principais Estados não se preparam para a guerra, a competição entre eles se dá cada vez mais de forma pacífica. Para apoiar essa tendência, os Estados Unidos estão transformando suas parcerias com nações como Japão e Rússia, com a União Européia, e especialmente com China e Índia. Em conjunto, estamos criando uma forma mais permanente e duradoura de estabilidade global: um equilíbrio de poderes favorável à liberdade (RICE, 2005, p.B07).

Nesse contexto de paz entre as grandes potências, os desafios se situam nos Estados fracos e falidos, onde a ausência de autoridade tende a contribuir para a disseminação do terrorismo, doenças e demais ameaças de alcance transnacional, levando à conclusão “de que atualmente, o caráter fundamental dos regimes importa mais do que a distribuição internacional do poder” (op. Cit. RICE, 2005, p.B07). Essa perspectiva dará lugar a uma concepção da política externa que busca estabelecer alianças em torno de objetivos e práticas comuns, colocando em segundo plano as diferenças ideológicas, para a qual a Secretária de Estado adota a denominação de Diplomacia Transformacional. O objetivo é “[...] trabalhar com nossos muitos sócios ao redor do mundo, construir e sustentar Estados democráticos, bem-governados, capazes de responder às necessidades de seus povos e se conduzir de forma responsável no sistema internacional” (RICE, 2006a).

Num mundo em que as ameaças principais de conflito são situadas no interior dos Estados, a diplomacia terá que adaptar-se para atuar em diversos cenários. Em termos geográficos, cresce a importância das regiões e países de maior instabilidade e das nações que emergem como pólos de desenvolvimento, especialmente Brasil, Índia, China e África do Sul. Em termos da localização dos postos diplomáticos, requer-se “[...] a mudança da presença diplomática fora das capitais e espalhá-la mais extensamente através dos países. [...] Há quase 200 cidades ao redor do mundo com uma população em torno do milhão de habitantes onde Estados Unidos não tem presença

diplomática formal” (RICE, 2006a). Em termos das esferas de atuação dos diplomatas, “[...] trabalharão em comunidades diferentes e servirão em diferentes condições, como as missões de reconstrução e estabilização, em que devem associar-se mais diretamente com as forças armadas... nas interseções críticas da diplomacia, da promoção da democracia, da reconstrução econômica e da segurança militar”<sup>10</sup>.

Em consonância com a nova abordagem, Condoleezza Rice assume um tom de precaução frente às mudanças que se operam na América Latina. Em discurso no Conselho das Américas, afirma que o importante não é a origem político-ideológica das novas lideranças, mas “uma questão de bom governo”, o que significa basicamente ser respeitoso da livre-iniciativa, do sistema pluripartidário e colaborar com os Estados Unidos nos assuntos hemisféricos:

Nós não cobramos nenhum preço ideológico pela nossa parceria. Nós trabalharemos com todos os governos da esquerda, da direita, contanto que estejam comprometidos, nos seus princípios e práticas, com as condições básicas da democracia, governar com justiça, avançar na liberdade econômica e investir em seus povos. Esta não é uma questão de governo grande ou pequeno. É uma questão de bom governo (RICE, 2006b).

Na caracterização do novo cenário, reconhecem-se diferenças entre as posturas dos governos da região, mas sem enveredar pelas noções do eixo do bem e do mal, presente nas análises do American Enterprise Institute e da Heritage Foundation, e que esteve bastante presente na gestão de Noriega à frente da subsecretaria de Assuntos Hemisféricos. De acordo com Thomas Shannon, é necessário saber separar os governos de natureza “populista” daqueles que se aproximam da abordagem estadunidense:

Em algumas partes das Américas, especialmente nos Andes, estamos vendo a aparição de um novo populismo latino-americano. [...] Diferente do populismo anterior, que tinha uma base

---

<sup>10</sup> Como parte dessa perspectiva sobre a atuação dos diplomatas, inclui-se o treinamento em “[...] línguas difíceis como Árabe, Chinês, Farsi e Urdu. Além disso, para avançar nas suas carreiras, os nossos Oficiais do Serviço Exterior devem agora servir no que chamamos postos da dificuldade. Estes são trabalhos desafiantes em países críticos como Iraque, Afeganistão, Sudão e Angola [...]. Para ter sucesso nessa classe de posto, treinaremos nossos diplomatas não apenas como analistas peritos em política, mas como excelentes administradores de programas, capazes de ajudar cidadãos estrangeiros a consolidar o império da lei, iniciar negócios, melhorar a saúde e reformar a educação” (RICE, 2006).

nacionalista forte, o populismo de hoje traz consigo um grau de ressentimento social que é preocupante. Mas é um ressentimento social produto de uma opinião e de uma crença de que as elites políticas e as elites econômicas não têm cumprido seu papel, que têm se situado aparte das suas sociedades, e não têm encontrado uma maneira de colocar as instituições para funcionar e criar um ambiente no qual as pessoas possam realmente se sentir cidadãos econômicos e sociais no seu próprio país. Neste aspecto, penso que as Américas estão bem colocadas para ajudar os países que estão enfrentando esta classe de desafio [...]. Alguns dos sócios são [...] países como México, países como Colômbia, países como Chile, Brasil, Argentina e Uruguai – os países que entendem o que está em jogo, que entendem que o assunto aqui não é ideológico. Não é uma questão de esquerda ou de direita (SHANNON, 2006).

A posição expressa por Shannon confere certa legitimidade às atuais experiências que vincula ao populismo, não apenas pela força eleitoral, mas pela origem na crítica a um modelo econômico que até agora não apresentou resultados substanciais no combate à pobreza e à desigualdade. Dessa perspectiva, o desafio dos governos que se situam no campo dos aliados dos Estados Unidos seria responder favoravelmente às demandas dos setores mais pobres da população. Por outro lado, faz questão de sublinhar que a opção de países como Venezuela estaria repetindo modelos dos anos 1960, fadados ao fracasso: “Trata-se de governo centralizado, autoridade política personalista, autoritarismo, e assegurar para o setor público o controle das economias” (SHANNON, 2007).

A argumentação do funcionário estadunidense não se afasta dos posicionamentos estabelecidos por Condoleezza Rice: o que importa não é a origem de esquerda ou direita, mas a postura com relação à democracia, o mercado e o império da lei.

A visita de Bush ao Brasil, Uruguai, Colômbia, México e Guatemala em março de 2007, pode ser considerada um ensaio de Diplomacia Transformacional. Nos países visitados, para além dos perfis político-ideológicos diferenciados dos seus governos, as coincidências prevalecem sobre as diferenças. Cabe destacar o caso do presidente Lula, cujos laços políticos com Chávez e Morales não impedem seu governo de acordar empreendimentos na área de biocombustíveis com Estados Unidos, cujo objetivo estratégico é reduzir sua dependência do petróleo importado de países considerados não aliados como Venezuela. No caso

do Brasil, trata-se de consolidar sua liderança internacional na produção de álcool a partir da cana de açúcar<sup>11</sup>.

Paralelamente aos acordos bilaterais, Bush anuncia um conjunto de programas de ajuda às populações mais pobres, em que se destaca o ensino da língua inglesa, com a destinação de 75 milhões de dólares durante 3 anos para bolsas de estudo nos Estados Unidos, um pacote de 385 milhões de dólares para financiar a construção de casas próprias, e o envio de um navio militar médico para tratar de 85.000 pacientes e realizar 1.500 intervenções cirúrgicas (UNITED STATES OF AMERICA, 2007). Estes programas têm uma clara vinculação com os objetivos da Diplomacia Transformacional de abrir frentes de atuação no interior dos países, especialmente nas comunidades que apresentam situações de risco potencial ou real de conflito, estabelecendo ações conjuntas com as forças armadas. Algumas dessas iniciativas coincidem, especialmente na área da saúde, com ações desenvolvidas pelo governo da Venezuela em localidades carentes da região, que contam com forte participação de médicos cubanos (AYERBE, 2006).

No caso da América Latina, a Diplomacia Transformacional não implica em impacto na destinação de recursos financeiros. Conforme mostra a Tabela 1, o Hemisfério Ocidental não está entre as prioridades do Departamento de Estado. O total destinado em 2006 e 2007 é inferior ao que receberam individualmente Egito e Israel. O maior receptor é Colômbia, cujo governo é aliado de Estados Unidos. Nos casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Venezuela, a emergência de lideranças oriundas da esquerda não influencia alterações orçamentárias significativas.

---

<sup>11</sup> Analistas da Heritage Foundation e do Inter American Dialogue dão destaque aos ganhos estratégicos dos acordos sobre bio-combustíveis no objetivo de isolamento do governo de Hugo Chávez. De acordo com Cohen (2007), o memorando de entendimentos entre Estados Unidos e Brasil assinado em São Paulo “[...] pode ser talvez o primeiro tijolo do edifício de uma aliança dos bio-combustíveis capaz de fornecer uma alternativa a aliança petróleo-gás quase-socialista e anti-americana que está emergindo entre Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador.” Mais moderado, Shifter (2007) vê a necessidade de estabelecer uma parceria estratégica com Brasil, em que o etanol merece prioridade como “política de energia mais independente, com reduzida dependência do petróleo venezuelano”.

**Tabela 1** – Orçamento do Departamento de Estado para Operações no Exterior

	Recursos destinados em 2006*	Recursos destinados em 2007**	Recursos previstos em 2008**	Recursos solicitados para 2009**
África	3,570,259	5,265,922	5,264,780	5,297,732
Leste da Ásia e Pacífico	518,966	566,990	720,682	544,140
Europa/Eurásia	1,003,839	1,044,145	783,712	734,028
Oriente Próximo	5,211,201	7,767,074	6,433,499	5,524,133
Egito	1,779,287	1,757,748	1,705,891	1,505,400
Iraque	55,440	2,116,262	977,177	397,000
Israel	2,495,326	2,460,240	2,380,560	2,550,000
Sul e Centro da Ásia	2,075,815	2,962,770	3,043,949	2,216,618
Afeganistão	967,780	1,827,785	1,896,918	1,053,950
Hemisfério Ocidental	1,595,609	1,552,973	2,017,388	2,048,612
Argentina	1,632	1,605	2,015	1,655
Bolívia	133,790	122,191	99,456	100,399
Brasil	13,559	15,970	14,880	8,647
Colômbia	564,003	561,090	541,130	542,863
Equador	29,643	32,037	25,200	32,536
Venezuela	5,910	2,625	4,542	5,000

**Fonte:** Departamento de Estado (2007)\* e (2008) \*\* (UNITED STATES OF AMERICA, 2007, 2008). Em milhões de dólares<sup>12</sup>.

Nas justificativas do Orçamento apresentadas por Condoleezza Rice perante o Senado em 2007, cabe destacar a proposta de aumento de recursos para quatro áreas sensíveis: criação de 254 novos postos diplomáticos em China, Indonésia Venezuela, Nigéria, África do Sul e o Líbano; combate ao terrorismo em países do Oriente Médio, Ásia e África; promoção da institucionalidade democrática em Afeganistão, Iraque, Líbano e territórios palestinos, e combate ao Narcotráfico na Colômbia.

Mencionando o caso do Afeganistão, a Secretária de Estado deixa clara a ampla e diversa aplicabilidade da Diplomacia Transformacional, operando como uma “[...] estratégia efetiva de contra-insurgência que integra os esforços militares com o apoio político, programas anti-narcóticos, prioridades de desenvolvimento e diplomacia regional” (RICE, 2007).

<sup>12</sup> A fonte de referência é o Orçamento para Operações Internacionais, que inclui os fundos para atividades e programas realizados pelo próprio Departamento de Estado ou em conjunto com outras instituições governamentais, cuja previsão de gastos e justificativas correspondentes é submetida ao Congresso de Estados Unidos.

## Conclusões

Pragmatismo e autonomia são dois temas que sobressaem na análise desenvolvida nas seções anteriores.

A perspectiva dos Think Tanks, apesar das diferenças de origem e de posicionamento na política nacional, mantém uma linha de argumentação bastante próxima. Para os setores mais conservadores, o governo deve estar alerta para o ressurgimento de uma esquerda capaz de reinventar suas tradições de antiamericanismo, estatismo e rejeição da economia de mercado, o que exige maior comprometimento no enquadramento de adversários como Chávez e seus aliados regionais. No lado dos moderados, enfatiza-se a necessidade de diferenciar as novas lideranças, relativizando a influência venezuelana. No entanto, há coincidência na valorização da postura do governo brasileiro, que já demonstrou seu apreço pela democracia e pelo respeito às regras de jogo numa economia capitalista, devendo-se reconhecer e apoiar suas políticas de combate à pobreza.

O Departamento de Estado transita entre as duas tendências. Durante a primeira administração Bush, a perspectiva se aproximava dos setores mais conservadores, cujo exemplo emblemático é o rápido reconhecimento do governo instalado após o golpe contra Hugo Chávez em 2002. Na segunda administração, prevalece o pragmatismo, buscando interlocução com administrações que, mesmo oriundas da esquerda, se dispõem a cooperar com o país, como mostra o estreitamento dos laços com Brasil e Uruguai.

Tanto na perspectiva dos Think Tanks como do governo, independentemente dos diferentes matizes na avaliação de riscos e ameaças, não se prevê outro caminho fora do aprofundamento das reformas liberalizantes, num diagnóstico que concebe a trajetória do desenvolvimento latino-americano como exemplo emblemático da falência dos modelos estatistas. Porém, prestar atenção aos desafios emergentes, ainda que importante, não é urgente, o que se expressa no volume de recursos destinados pelo Departamento de Estado comparativamente a outras regiões.

Como resposta, numerosas vozes locais reivindicam um olhar direto e especial por parte de Estados Unidos. Não há dúvida de que no passado houve momentos de real protagonismo para governos que assumiram alinhamentos (ou não-alinhamentos) nas batalhas da Guerra Fria. No entanto, fora os lamentos dos que

se sentem órfãos daquele contexto ou dos que buscam inflacionar uma liderança antiimperialista, a invisibilidade do capítulo latino-americano nas prioridades da política externa estadunidense também pode representar uma oportunidade de ampliação das margens de autonomia.

Aqui cabe destacar a postura de independência sem rupturas adotada pelo Brasil, de grande impacto potencial caso se transforme numa perspectiva regional mais ampla, já que além de desideologizar a relação com Estados Unidos, tende a relativizar sua dimensão entre o conjunto de interlocutores no sistema internacional.

AYERBE, Luis Fernando. *Left-wing governments in Latin America and the prospect of U.S. foreign policy. Perspectivas*, São Paulo, v.33, p. 213-232, jan./jun. 2008.

■ **ABSTRACT:** *In this article, we discuss the perception of the government of George W. Bush on the significance of the emergence of leaders from the left in Latin America, with reference to the challenges associated with the U.S. agenda in the so-called Global War against Terrorism.*

■ **KEYWORDS:** *Latin American. New left. U.S. foreign policy. George W. Bush administration.*

## Referências

AYERBE, L. *Ordem, poder e conflito no século XXI: esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: UNESP, 2006.

COHEN, A. Two cheers for the president's Brazilian ethanol initiative. *WebMemo*, Washington, n.1401, p.1-3, Mar. 2007. Disponível em: <[http://www.heritage.org/Research/EnergyandEnvironment/upload/wm\\_1401.pdf](http://www.heritage.org/Research/EnergyandEnvironment/upload/wm_1401.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2007.

BARR, W. Brazil Alert: The first six months of Lula: an impressive if precarious start. *Hemisphere Focus*, Washington, v.XI, Issue 25, July 2003. Disponível em: <[http://www.csis.org/media/csis/pubs/hf\\_v11\\_25.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/hf_v11_25.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2007.

DAALDER, I.; LINDSAY, J. *America Unbound*. Washington: Brooking Institution Press, 2003.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. *Congressional Budget Justification: foreign operations: fiscal year 2009*. 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/101368.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Department of State. *Congressional Budget Justification: foreign operations: fiscal year 2008*. 2007. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/84462.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2007.

\_\_\_\_\_. White House. *President's visit to Latin America*. Mar. 2007. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/infocus/latinamerica>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

FALCOFF, M. The return of the U.S. attention Deficit toward Latin America. *Latin America Outlook*, Washington, Apr. 2003a. Disponível em: <[http://www.aei.org/publications/filter.foreign, pubID.16796/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/filter.foreign, pubID.16796/pub_detail.asp)>. Acesso em: 13 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Brazil's Lula tackles one huge challenge, but others loom. *Latin America Outlook*, Washington, Sept 2003b. Disponível em: <[http://www.aei.org/publications/filter.foreign, pubID.19071/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/filter.foreign, pubID.19071/pub_detail.asp)>. Acesso em: 13 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Two Latin Americas? *Latin America Outlook*, Washington, Nov. 2002. Disponível em: <[http://www.aei.org/publications/filter.foreign, pubID.14404/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/filter.foreign, pubID.14404/pub_detail.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2007.

INTER-AMERICAN DIALOGUE [IAD]. *A break in the clouds: Latin American and the Caribbean in 2005*. Washington, 2005. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/plenary.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2007.

JOHNSON, S. U.S. Diplomacy toward Latin America: a legacy of Uneven Engagement. *Heritage Lecture*, Washington, n.895, p.7-8, July 2005. Disponível em: <[http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/82055\\_1.pdf](http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/82055_1.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. U.S. – Latin America Ties Need Commitment and Strategy. *Executive Summary Backgrounder*, Washington, n.1920, p.1-18, Mar. 2006. Disponível em: <[http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/95061\\_1.pdf](http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/upload/95061_1.pdf)>. Acesso em: 9 maio 2007.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. Declaração conjunta dos presidentes de Argentina, Brasil e Venezuela. 2005. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe.asp?ID\\_RELEASE=2860](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2860)>. Acesso em: 18 jun. 2007.

NORIEGA, R. F. *The summit of the Americas: rescuing the reform agenda*. 2005. Disponível em: <[http://www.aei.org/docLib/20051027\\_3619183OTI\\_g.pdf](http://www.aei.org/docLib/20051027_3619183OTI_g.pdf)>. Acesso em: 9 mai. 2007.

\_\_\_\_\_. La lucha por el futuro: el veneno del populismo y la cura de la democracia. *Panorama Latinoamericano*, Washigton, n.6, ago. 2007. Disponível em: <[http://www.aei.org/publications/pubID.25349/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.25349/pub_detail.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2007.

REYES, J. S. Venezuela's economic growth: the highest in Latin America. US Embassy of Bolivarian Republic of Venezuela. Disponível em: <[http://www.embavenez-us.org/economic\\_development\\_sep2005.pdf](http://www.embavenez-us.org/economic_development_sep2005.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2007.

RICE, C. *Resources for transformational diplomacy*. Statement Before the Senate Appropriations Subcommittee on Foreign Operations. Washington: US Department of State, 2007. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2007/may/84645.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *Transformational diplomacy*. Washington: US Department of State, 2006a. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. *Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas*. Washington: US Department of State, 2006b. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/65797.htm>>. Acesso em: 13 jul. 2007.

\_\_\_\_\_. The promise of democratic peace. *The Washington Post*, Washigton, Sunday, p.B07, December 11, 2005. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2005/12/09/AR2005120901711.html>>. Acesso em: 18 jun. 2007.

SHANNON, T. A. *Coffee break at the State Department*: Assistant Secretary Shannon. Department Spokesman Sean McCormack. Washington: US Department of State, 2007. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q1/80073.htm>>. Acesso em: 5 maio 2007.

\_\_\_\_\_. *Transformational diplomacy in the western hemisphere*. Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas. Washington: US Department of State, 2006. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2006/q2/69285.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2007.

SHIFTER, M. *South America and the US: How to Fix a Broken Relationship*. Statement Before the House Committee on Foreign Affairs. 2007. Disponível em: <<http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=287&s=>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Latinoamérica: más que un giro a la izquierda. *La Opinión*, Los Angeles, 1 jan. 2006. Disponível em: <<http://iad.modernsignal.net/page.cfm?pageID=32&pubID=1118>>. Acesso em: 12 jun. 2007.