



Estados Unidos



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

*Instituto de Pesquisa
de Relações Internacionais* Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br



III Conferência Nacional de Política Externa
e Política Internacional - III CNPEPI
“O Brasil no mundo que vem aí”



Estados Unidos



Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2008
Palácio Itamaraty



Brasília, 2008





Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Equipe técnica:

Maria Marta Cezar Lopes

Eliane Miranda Paiva

Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves

Projeto gráfico e diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro



Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão

Ministério das Relações Exteriores

Esplanada dos Ministérios, Bloco H

Anexo II, Térreo

70170-900 Brasília – DF

Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028

Fax: (61) 3411 9125

Site: www.funag.gov.br

E-mail: funag@mre.gov.br

Impresso no Brasil 2008

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14.12.2004.





SUMÁRIO

ESTADOS UNIDOS, DIMENSÕES HISTÓRICA, POLÍTICA E CULTURAL

DIMENSÃO ESTRATÉGICA E POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS	11
<i>LUIZ ALBERTO MONIZ BANDEIRA</i>	
ESTADOS UNIDOS: DIMENSÕES HISTÓRICA, POLÍTICA E CULTURAL	45
<i>FABIANO SANTOS</i>	
UNITED STATES: FOREIGN POLICY AND STRATEGIC DIMENSIONS	63
<i>MICHAEL BARONE</i>	

ESTADOS UNIDOS, DIMENSÃO ECONÔMICA

ESTADOS UNIDOS: A DIMENSÃO ECONÔMICA	85
<i>CARLOS AGUIAR DE MEDEIROS & FRANKLIN SERRANO</i>	
THE UNITED STATES AND THE WORLD: WHERE ARE WE HEADED?	111
<i>MARK WEISBROT</i>	

ESTADOS UNIDOS, DIMENSÕES POLÍTICA EXTERNA E ESTRATÉGICA

OS EUA E O REORDENAMENTO DO PODER MUNDIAL: RENOVAÇÃO, PERMANÊNCIA OU RESISTÊNCIA?	135
<i>CRISTINA SOREANU PECEQUILLO</i>	



LEGITIMIDADE E CRISE NA POLÍTICA EXTERNA: O GOVERNO DE GEORGE W. BUSH	157
<i>CESAR GUIMARÃES</i>	
UNITED STATES POLICIES AND STRATEGIES: SECURITY IN A STATE OF WAR?	179
<i>JAN KNIPPERS BLACK</i>	
UNITED STATES FOREIGN POLICY AND STRATEGIC DIMENSIONS	199
<i>ROGER NORIEGA</i>	





**ESTADOS UNIDOS, DIMENSÕES
HISTÓRICA, POLÍTICA E CULTURAL**







DIMENSÃO ESTRATÉGICA E POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

LUIZ ALBERTO MONIZ BANDEIRA*

“...America is too democratic at home to be autocratic abroad. This limits the use of America’s power, especially its capacity for military intimidation”.

Zbigniew Brzezinski¹

A Eurásia é a massa de terra que se estende da Europa à Ásia, separada pela cordilheira dos Montes Urais, tendo a Rússia e a Turquia parte de seus territórios nos dois continentes. Seu *heartland*, situado, fundamentalmente, entre a Ásia Central e o Mar Caspio, abrange o Cazaquistão, Armênia, Azerbaijão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Usbequistão, Sibéria Ocidental e parte setentrional do Paquistão, e é circundado pelo Afeganistão, Rússia, China, Índia e Irã.² Sir Halford John Mackinder, no início do século XX, em conferência, na London’s Royal Geographical Society, sob o título “The Geographical Pivot

* Luiz Alberto Moniz Bandeira é cientista político, professor titular de história da política exterior do Brasil, na Universidade de Brasília (aposentado) e autor de mais de 20 obras, entre as quais Formação do Império Americano (Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque), pela qual recebeu o Troféu Juca Pato, eleito pela União Brasileira de Escritores (UBE) Intelectual do Ano 2005.

¹ BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard. American Primacy ant its Geostrategic Imperatives.** Nova York: Basic Books, 1997, p. 35.

² “The heartland for the purpose of strategic thinking, includes the Baltic Sea, Asia Minor, Armenia, Persia, Tibet, and Mongolia. Within it, therefore, were Brandenburg-Prussia and Austria-Hungary, as well as Russia – a vast triple base of man-power, which was lacking ro the horse-riders of history”. MACKINDER, Sir Halford John. **Democratic Ideals and Reality.** Westport Connecticut: Greenwood Press, Publisher, 1981, p. 110.

of History”³, sustentou que este “*closed heartland of Euro-Asia*” era o “*pivot*” do equilíbrio global e o Estado que o controlasse teria condições de projetar o poder de um lado para o outro lado da região. Ali o poder terrestre teria maior vantagem, devido ao fato de que seus rios fluíam para mares mediterrâneos, o que a tornava inacessível a uma força naval, através do Oceano Ártico, e poderia não apenas explorar os recursos naturais lá existentes como usar os meios terrestres comunicação, mais rápidos que os marítimos. O Estado que dominasse *heartland*, “*the greatest natural fortress on earth*”, teria, portanto, a possibilidade de comandar toda a Eurásia, chamada por Mackinder de *World Island*⁴.

Ásia Central - Heartland



³ MACKINDER, Sir Halford John. “The Geographical Pivot of History”, **Geographical Journal**, Royal Geographical Society London, April 1904 , vol. XXIII pp. 421-444.

⁴ “The over setting oft he balance of power in favor of the pivot states, resulting in ist expansion on the marginal lands of Euro-Asia, would permit the use of vast continental resources for fleet-building, and the empire of the world would the be in sight”. Id., *ibid.*, p. 436.

Durante o governo presidente James Earl Carter (1977-1981), Zbigniew Brzezinski, seu assessor de Segurança Nacional, tratou de orientar a política externa, dentro dos mesmos parâmetros de Mackinder. Ele considerava que, naquele contexto da Guerra Fria, a forma como os Estados manejavam a Eurásia era crítica e enfatizou a doutrina segundo a qual o Estado que dominasse este vasto continente, que constituía um eixo geopolítico, controlaria duas das três mais regiões econômicas mais produtivas e avançadas do mundo, subordinaria África e tornaria o hemisfério ocidental e a Oceania geopoliticamente periféricos. Ali, na Eurásia, viviam 75% da população mundial e estavam depositadas 3/4 das fontes de energia conhecidas em todo o mundo.⁵ Com esta percepção, Brzezinski induziu o presidente Carter a abrir um terceiro *front*, na Guerra Fria, instigando contra Moscou os povos islâmicos da Ásia Central, no *heartland* de Eurásia e integrantes da União Soviética, com o objetivo de formar um *green belt*⁶ e conter o avanço dos comunistas na direção das águas quentes do Golfo Pérsico e dos campos de petróleo do Oriente Médio.⁷

Brzezinski, em seu livro **Game Plan – How to Conduct the U.S. – Soviet Contest**, reconheceu que a contenda entre os Estados Unidos e a União Soviética não era entre duas nações. Era “*between two empires*”, i. e., entre duas nações que haviam adquirido “*imperial attributes even before their post-World War II colision*”.⁸ A União Soviética esbarrondou-se, entre 1989 e 1991, quando perdeu o domínio

⁵ BRZEZINSKI, Zbigniew K. **The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives**. Nova York: Basic Books, 1997, p. 31.

⁶ A cor verde é símbolo da bandeira do Islã.

⁷ BRZEZINSKI, Zbigniew. **Power and Principle - Memoirs of the National Security Adviser (1977-1981)**. Nova York: Farrar-Straus-Girox, 1983, p. 226. Mais detalhes vide MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do Império Americano (Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2ª edição, 1986, pp. 377-402.

⁸ BRZEZINSKI, Zbigniew K. **Game Plan – How to Conduct U.S-Soviet Contest**. Nova York: The Atlantic Monthly Press, 1986, p. 16.



não apenas sobre os Estados do Leste-Europeu como, também, sobre outras repúblicas que a integravam, inclusive as do Báltico e da Ásia Central, abrindo um *vacuum* político, que os Estados Unidos aproveitaram para ocupar. E uma consequência geopolítica, produzida pelo fim da Guerra Fria, foi acirrar a disputa em torno das imensas fontes de energia – gás e petróleo – existentes naquela parte do *heartland* euro-asiático. Com independência das cinco repúblicas soviéticas da Ásia Central e a fraqueza dos novos Estados emergentes dos escombros da União Soviética, os Estados Unidos aproveitaram o *vacuum* e avançaram sobre a região. Expandiram a OTAN às fronteiras da Rússia, incorporando alguns Estados que antes pertenceram ao Bloco Socialista, impuseram sua preeminência nos Bálcãs, com o desmembramento da antiga Iugoslávia, e empreenderam guerras para a ocupação do Afeganistão e Iraque. A Rússia não podia tolerar que a OTAN, uma aliança militar, se transformasse em uma espécie de ONU, árbitro político com autoridade para intervir contra qualquer regime, como fez com respeito à Sérvia, na questão do Kosovo, e continuasse a incorporar as repúblicas orientais, como a Geórgia e a Ucrânia, que antes integraram a extinta União Soviética.⁹

No governo do presidente George H. W. Bush (1989–1993), período em que ocorreu o desmoronamento da União Soviética e de todo o Bloco Socialista, o general Colin Powell, como chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, recomendou que o governo preservasse a “*credible capability to forestall any potential adversary from competing militarily*” com os Estados Unidos¹⁰, impedisse a União

⁹ George Friedman. “Georgia and Kosovo: A Single Intertwined Crisis”. **Stratfor**, August 25, 2008.

¹⁰ POWELL, Colin L. - The Military Strategy of the United States – 1991-1992, US Government, Printing Office, ISBN 0-16-036125-7, 1992, p 7. Draft Resolution - 12 “Cooperation for Security in the Hemisphere, Regional Contribution to Global Security - The General Assembly, recalling: Resolutions AG/RES. 1121 (XXX-091) and AG/RES. 1123 (XXI-091) for strengthening of peace and security in the hemisphere, and AG/RES. 1062 (XX090) against clandestine arms traffic.

Européia de tornar-se uma potência militar, fora da OTAN, a remilitarização do Japão e da Rússia, e desencorajasse qualquer desafio à sua preponderância ou tentativa de reverter a ordem econômica e política internacionalmente estabelecida. E assinalou para as Forças Armadas dos países latino-americanos as suas novas missões, que consistiam em

“to maintain only such military capabilities as are necessary for self-defense and alliance commitments counter-narcotrafic efforts, disaster relief, international peacekeeping forces and consistent with their laws and constitutions and other missions, with the principles of the Organization of American States and United Nations Charters”.¹¹

Na mesma época, 1992, Dick Cheney, como secretário de Defesa do governo de George H. W. Bush, divulgou um documento, no qual confirmou que a primeira missão política e militar dos Estados Unidos pós-Guerra Fria consistia em impedir o surgimento de algum poder rival na Europa, na Ásia e na extinta União Soviética.

Mas, desde a administração do presidente Ronald Reagan (1981-1989), o Pentágono, estava a gestar novas ameaças, como justificativa para os vultosos recursos orçamentários com os quais financiava o complexo industrial-militar e toda a sua cadeia produtiva, bem como a cadeia de bases militares e tropas nas mais diversas regiões do mundo. O “perigo verde”, identificado com o fundamentalismo islâmico, começou a substituir o “perigo vermelho”, representado pela União Soviética, e o “terrorismo internacional” passou a ocupar relevante espaço na agenda internacional dos Estados Unidos. Em 1984, porém, Reagan tomou como principal alvo, não mais as organizações responsáveis pelos atentados, mas alguns Estados, no Terceiro Mundo, os quais classificou como “*rogue states*” (estados irresponsáveis, indisciplinados) e acusou de patrocinar o

¹¹ Id. *Ibid.*, p. 7.



terrorismo (*state-sponsored terrorism*). E após o esbarrondamento da União Soviética e de todo o Bloco Socialista, o terrorismo e o narcotráfico configuraram os novos inimigos a combater¹², porquanto não mais havia outro Estado ou bloco de Estados com capacidade de desafiar e por em risco sistema econômico, social e político dos Estados Unidos, cuja força militar se tornara, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a única no mundo a ter como principal missão, não a defensiva, mas a ofensiva, não a de guardar as fronteiras nacionais, mas a de projetar seu poder sobre todos os continentes, nos quais instalou seis comandos militares, que caracterizam o domínio imperial.¹³



Fonte : <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand/>

¹² GUIMARÃES, Samuel Pinheiro – “Esperanças e Ameaças: notas preliminares”. 23.10.1995. Original. Rio de Janeiro.

¹³ Os comandos militares, instituídos pelos Estados Unidos, com jurisdição sobre continentes e determinadas áreas são: Northern Command (NORTHCOM) (Peterson Air Force Base, Colorado), the Pacific Command (Honolulu, Hawaii), the Southern Command (Miami, Florida – Map 5), The Central Command (CENTCOM) (MacDill Air Force Base, Florida), the European Command (Stuttgart-Vaihingen, Germany), the Joint Forces Command (Norfolk, Virginia), the Special Operations Command (MacDill Air Force Base, Florida), the Transportation Command (Scott Air Force Base, Illinois) and the Strategic Command (STRATCOM) (Offutt Air Force Base, Nebraska).

Embora buscasse maior comprometimento multilateral, o presidente William “Bill” Clinton (1993-2001), do Partido Democrata, manteve substancialmente a agenda política externa dos seus antecessores do Partido Republicano, Ronald Reagan e George H. H. Bush. O “*counter-terrorism*” foi a “*a top priority for the Clinton Administration*”, conforme a Casa Branca anunciou em 1995.¹⁴ E Madaleine Albright, secretária de Estado na sua administração, enfatizou que o terrorismo constituía a mais importante ameaça que os Estados Unidos e o mundo enfrentariam no início do século XXI e altos funcionários norte-americanos reconheceram que os terroristas, mais do que nunca, estavam em condições de obter e usar armas nucleares, químicas e biológicas.

O que predominou em Washington, nos anos 1990, foi a doutrina, segundo a qual os Estados Unidos deveriam exercer seu “*unrivaled power*”, como um império, a fim de trazer estabilidade internacional, resolver os problemas do terrorismo, das “*rogue nations*”, das armas de destruição em massa etc... As propostas para tornar os Estados Unidos um império não eram intelectualmente sérias, na opinião do jornalista William Pfaff, do *International Herald Tribune*, mas eram significativas, porque a classe política e a burocracia estavam apaixonadas pelo poder internacional e “*they want more*”¹⁵. A enorme cadeia de bases militares, que os Estados Unidos mantêm em todos os continentes, exceto Antártica, configura, de fato, uma forma de império.¹⁶ De acordo, com as estatísticas do Departamento de Defesa, havia cerca de 725 bases militares dos Estados Unidos, em

¹⁴ The White House - Office of the Press Secretary - Fact Sheet - Counter-Terrorism - The White House's Position on Terrorism - State Fair Arena, Oklahoma City, Oklahoma April 23, 1995

¹⁵ PFAFF, William - “Empire isn’t the American way –Addiction in Washington”, **International Herald Tribune** 09.04.2002

¹⁶ JOHNSON, Chalmers. **The Sorrows of Empire**. Militarism, Secrecy, and the End of the Republic. Nova York: Metropolitan Books – Henry Holt and Company, 2004, pp. 151-161.



38 países, por volta de 2003, e em torno de 100.000 soldados em toda a Europa¹⁷. Só na Alemanha, mesmo terminada a Guerra Fria e a retirada das tropas pela extinta União Soviética, os Estados Unidos possuíam cerca de 20 bases militares e quartéis (*facilities*), devido à vantagem de estarem mais próximas do Oriente Médio e da Ásia Central, em um país com uma democracia estável e condições de vida, que propiciavam melhor conforto e comodidade às suas tropas, cujo total era de aproximadamente 75.000 soldados, em 2004, somente na Alemanha.

Os Estados Unidos, por meio do poder militar, com o suporte da mídia, como as redes de televisão CNN e Fox, passaram a dominar o mundo e conformaram um império informal, a partir da derrota da Alemanha e do Japão, em 1945. Segundo o jornalista William Pfaff ressaltou, “*Washington ignores whenever convenient*”¹⁸ os princípios da soberania nacional e da igualdade das nações, que desde o século XVII, quando foi celebrado, em 30 de janeiro de 1648, o Tratado de Westphalia, em Münster (Alemanha), pondo fim à Guerra dos 30 Anos, constituíram os fundamentos do Direito Internacional. Foi com base em tais princípios que o grande jurista brasileiro Rui Barbosa, como chefe da Delegação do Brasil, na Segunda Conferência de Paz, em Haia (1907), proclamou que “*la souverainité est la grande muraille de la patrie* e defendeu a “*l’égalité des Etats souverains*” , contra a posição dos Estados Unidos e outras grandes potências, que pretendiam criar um Supremo Tribunal Arbitral, discriminando os demais países na sua composição.¹⁹

¹⁷ Id. Ibid. p. 154. Department of Defense <http://www.defenselink.mil/news/Jun2003/basestructure2003.pdf>. <http://www.globalpolicy.org/empire/tables/2005/1231militarypersonnel.pdf>

¹⁸ PFAFF, William – “Empire isn’t the American way –Addiction in **Washington**”, **International Herald Tribune**, 09.04.2002.

¹⁹ BARBOSA, Rui – **Obras Completas**. Vol. XXXIV, 1907 - Tomo II - A Segunda Conferência de Haia. Rio de Janeiro:Ministério da Educação e Cultura, 1966, pp. 251-268. Vide também CARDIM, Carlos Henrique. **A raiz das coisas. Rui Barbosa: O Brasil no mundo**. Rio de Janeiro, pp. 115-149 : Editora Civilização Brasileira, 2007, pp. 124-135.

MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Com a ascensão de George W. Bush à presidência, os neo-conservadores, conhecidos como *neocons*, a “*hard right*” do Partido Conservador, trataram de orientar a política internacional dos Estados Unidos, conforme o *Project for the New American Century* (PNAC), que consistia em aumentar os gastos com defesa, fortalecer os vínculos democráticos e desafiar os “regimes hostis aos interesses e valores” americanos, promover a “liberdade política” em todo o mundo, e aceitar para os Estados Unidos o papel exclusivo de “preservar e estender uma ordem internacional amigável (*friendly*) à nossa segurança, nossa prosperidade e nossos princípios”. Contudo, a primeira prioridade do presidente George W. Bush, quando inaugurou o governo no início de 2001, não foi combater o terrorismo ou a proliferação de armas de destruição em massa, porém aumentar o fluxo de petróleo do exterior, devido à redução dos estoques de petróleo e de gás natural, nos Estados Unidos, evidenciada pelos *blackouts* ocorridos na Califórnia, enquanto as importações de petróleo estavam a ultrapassar 50% do consumo interno. E os atentados de 11 de setembro de 2001 contra as torres-gêmeas do World Trade Center, em Nova York, permitiram que o governo de Washington, sob a consigna da “*war on terrorism*”, intensificasse a militarização da política externa e empreendesse a campanha para assegurar as fontes de energia – gás e petróleo – e as rotas de abastecimento, uma “*vital sphere*” de interesses dos Estados Unidos, da cordilheira de Hindu Kush, no Afeganistão e nordeste do Paquistão, envolvendo o Irã e o Oriente Médio, até o Bosphorus.²⁰ Assim, a guerra contra o terrorismo constituiu mera figura de retórica, um eufemismo, para disfarçar os reais os objetivos do presidente George W. Bush, que consistiam em

²⁰ BRZEZINSKI, Zbigniew. **Power and Principle** - Memoirs of the National Security Adviser (1977-1981). Nova York: Farrar-Straus-Girox, 1983, pp. 443-446.



vencer a resistência e/ou a insurgência islâmica, e controlar a Ásia Central e o Oriente Médio, com suas enormes jazidas de gás e petróleo. A convergência das necessidades da economia mundial capitalista e os interesses das grandes corporações pautou a sua política internacional.

A mudança na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, substituindo a doutrina de *containment and deterrence* (contenção e dissuasão) pela de *preemptive attacks*, i. e., de ataques preventivos, contra grupos terroristas ou países percebidos como ameaça, foi oficializada em setembro de 2002, com a emissão do documento “The National Security Strategy of the United States of America”.²¹ Esta mudança era necessária, como fundamento para as intervenções militares, que o presidente George W. Bush e os *neocons* pretendiam promover, visando a assegurar a superioridade militar, política e estratégica dos Estados Unidos, mediante o controle, sobretudo, das fontes de energia existentes na Ásia Central e no Oriente Médio. A perspectiva era, então, a de que a sociedade americana estaria a enfrentar a maior crise de suprimentos de energia, nas duas próximas décadas. Previa-se que, nos próximos 20 anos, i. e., até 2020, o consumo de petróleo pelos Estados Unidos aumentaria para cerca de 6 milhões de barris por dia, enquanto a sua produção declinaria cerca 1,5 milhão de barris por dia e atenderia a menos de 20% do consumo. Ao mesmo tempo, o consumo de gás natural cresceria cerca de 50%, mas a produção aumentaria apenas 14%.²² Diante de tais perspectivas, logo nos primeiros meses da administração de George W. Bush, em 19 de março de 2001, o secretário de Energia, Spencer Abraham, admitiu em conferência na National Energy Summit que a “*America faces a major energy supply crisis over the next two decades,*” told *The failure*

²¹ “The National Security Strategy of the United States of America” - White House – President George W. Bush - <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

²² “Overview Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America’s Future” - Sandia National Laboratories & U.S. Department of Energy, Energy Information. <http://www.whitehouse.gov/energy/Overview.pdf>

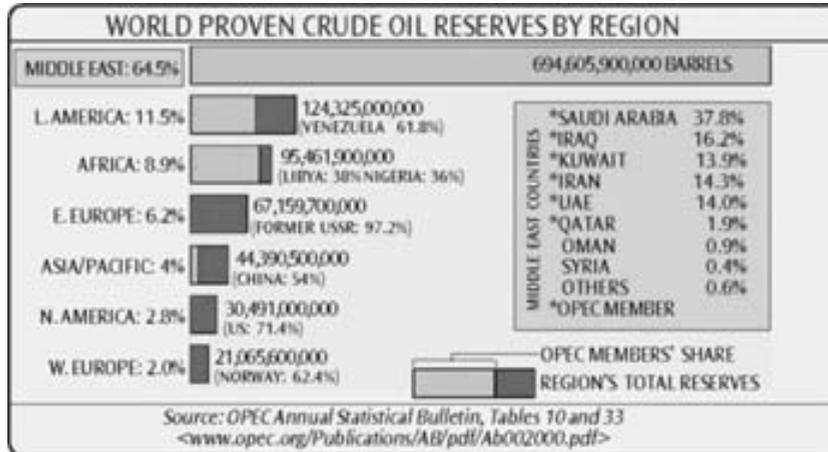
to meet this challenge will threaten our nation's economic prosperity, compromise our national security, and literally alter the way we lead our lives."²³ Em tais circunstâncias, quando a crise de energia na Califórnia, àquela época, começou a fugir do controle, Dick Cheney, vice-presidente dos Estados Unidos e ex-chefe executivo da Haliburton, reuniu-se, secretamente, com diretores das maiores companhias de petróleo e gás, a fim de debater a questão energética. E uma Task Force, nomeada pelo presidente George W. Bush e dirigida por Dick Cheney, formulou a National Energy Policy, como um problema de segurança nacional.

GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO

A segurança nacional dos Estados Unidos, portanto, implicava, necessariamente, o domínio das fontes de energia, no Oriente Médio, onde estavam depositadas cerca de 64,5% das reservas conhecidas de petróleo, bem como na Ásia Central. Qualquer outra potência, que dominasse aquelas regiões, teria poderosa arma para ameaçar a sociedade americana, cuja segurança energética se tornara bastante vulnerável, uma vez que mais de 50% do consumo de petróleo nos Estados Unidos dependia das importações. Daí o ataque ao Afeganistão, por onde deveria passar um oleoduto, ligando o Turcomenistão ao Paquistão, e a invasão e ocupação do Iraque, onde estavam, após as da Arábia Saudita, as maiores reservas provadas de petróleo, algumas com baixo custo de extração. E, com o objetivo estratégico de estabelecer plataformas aéreas para eventuais guerras preventivas ou outras missões militares, os Estados Unidos expandiram

²³ Simon Davis & Ben Fenton - "New York is next for blackouts, warns Bush in Los Angeles" 29 Jun 2001 - **Telegraph.co.uk** - <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1327358/New-York-is-next-for-blackouts,-warns-Bush.html> - Michael Klare. "US: Procuring the world's oil" - **Asia Times** - Global Economy. Apr 27, 2004.

seu aparato militar, mediante a construção de novo arco de bases e instalações nas antigas repúblicas soviéticas – Quirguistão, Tadjiquistão e Usbequistão – no *heartland* da Eurásia, assim como no Paquistão, Qatar e Djibouti.



Documentos datados de março de 2001, que o Departamento de Comércio dos Estados Unidos teve de desclassificar, em meados de 2003, como resultado de processo movido pelas organizações Sierra Club (ambientalista) e pela Judicial Watch, revelaram que a Task Force, dirigida pelo vice-presidente Dick Cheney, havia elaborado dois mapas dos campos de petróleo, oleodutos, refinarias e terminais, bem como dois mapas detalhando os projetos e as companhias que pretendiam executá-los.²⁴ Depois da invasão pelos Estados Unidos, em 2003, os geólogos das companhias multinacionais realizaram pesquisas e estimaram que nos territórios relativamente inexplorados, os desertos do oeste e sudeste do país, podiam conter reservas adicionais de 45 a 100 bilhões de barris (bbls) de petróleo

²⁴ H. Josef Hebert – “Group: Cheney Task Force Eyed on Iraq Oil”. Associated Press July 18, 2003

²⁵ Energy Information Administration – Official Energy Statistics from the U.S. Government. – Iraq - <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Iraq/Oil.html>

recuperável.²⁵ E, em 19 de junho de 2008, **The New York Times** publicou um artigo intitulado “*Deals With Iraq Are Set to Bring Oil Giants Back*”, comprovando que a ocupação do Iraque visou realmente a capturar os campos de petróleo. Com base em informações de funcionários do ministério responsável pelo petróleo no Iraque e de um diplomata americano, mantido no anonimato, o jornalista Andrew Kramer, no artigo, escreveu que a “*Exxon Mobil, Shell, Total and BP ... along with Chevron and a number of smaller oil companies, are in talks with Iraq’s Oil Ministry for no-bid contracts to service Iraq’s largest fields.*”²⁶ De acordo com o **Oil and Gas Journal**, as reservas de petróleo provadas existentes no Iraque eram de 115 bilhões barris, em 2001, mas possivelmente o número seria muito maior ainda.

O controle dessas e outras reservas de petróleo tornou-se cada vez mais fundamental para os Estados Unidos, porquanto suas importações totalizaram US\$ 327 bilhões em 2007 e, de acordo com as estimativas, alcançariam US\$ 400 bilhões, em 2008, o que representava um incremento de 300%, com relação a 2002. A conta do petróleo respondeu por 35% a 40% de todo o déficit comercial dos Estados, em 2006, um percentual muito maior do que em 2002, que foi de apenas 25%.²⁷ Em 2007, o total do déficit comercial dos Estados Unidos foi de US\$ 708,5 bilhões²⁸. Embora fosse cerca de US\$ 50 bilhões menor do que no ano anterior, 2006, graças à

²⁶ **Andrew E. Kramer. “Deals With Iraq Are Set to Bring Oil Giants Back”.** The New York Times, **June 19, 2008.**

²⁷ “The Global Energy Market: Comprehensive Strategies to Meet Geopolitical and Financial Risks – The G8, Energy Security, and Global Climate Issues” Baker Institute Policy Report (Published by the James A. Baker Institute for Public Policy of Rice University. Number 37 – July 2008.

²⁸ U.S. Bureau of Economic Analysis, “U.S. International Trade in Goods and Services, Exhibit 1”, March 11, 2008. News Release: U.S. International Transactions. Bureau of Economic Analysis – International Economic Accounts – U.S. International Transactions: First Quarter 2008 Current Account
U.S. Department of Commerce <http://www.bea.gov/newsreleases/international/transactions/transnewsrelease.htm>



desvalorização do dólar e, conseqüentemente, ao aumento das exportações, a tendência, no entanto, era aumentar cada vez mais. Não sem razão, o presidente George W. Bush, na State of Union de 2006, advertiu que os Estados Unidos, para manter sua produção competitiva, requeria recursos energéticos baratos e aí estava o grave problema: “*America is addicted to oil, which is often imported from unstable parts of the world*”.²⁹

Os Estados Unidos, a fim de manter a posição de potência mundial, que há mais de um século alcançaram, dependem mais e mais de fontes de energia confiáveis, especialmente petróleo, cujas importações, sobretudo da região do Golfo Pérsico, tendem a crescer, significativamente, nas próximas décadas. A expectativa era a de que a demanda mundial de petróleo saltaria de 82 milhões de bpd, em 2004, para 111 milhões bpd em 2025, o que representaria um aumento de 35%. E a Energy Information Administration (EIA), de acordo com o Annual Energy Outlook, previa um incremento ainda maior da demanda de suprimentos de petróleo pelos Estados Unidos e pelos países emergentes da Ásia – notavelmente a China – e, conseqüentemente, o aumento do preço, por volta de/até 2030. Destarte, a segurança nacional dos Estados Unidos passou a significar, também, segurança energética, elemento central da sua política externa, e o *Great Game*³⁰, o jogo de poder, intensificou-se no *heartland* da Eurásia, devido à emergência da China e à recuperação econômica da Rússia, envolvendo os países islâmicos, com reflexos diretos sobre o teatro de guerra no Oriente Médio. Abre-se assim novo capítulo nas relações internacionais.

²⁹ President Bush Delivers State of the Union Address United States Capitol Washington, D.C. Office of the Press Secretary - January 31, 2006

³⁰ A expressão *Great Game* foi usada, no século XIX, com referência aos esforços da Grã-Bretanha, na Ásia Central e na Índia, para impedir a predominância da Rússia, que firmou com a Pérsia, em 1813, um tratado de paz (Tratado de Gulistan), mediante o qual anexou o Azerbaijão, Daguestão e a Geórgia oriental. Tudo indica que o primeiro a usar essa expressão “*Great Game*” foi Arthur Conolly, oficial do serviço de inteligência da Sixt Bengal Light Cavalry. E celebrizada pelo escritor inglês Rudyard Kipling na obra *Kim*, publicada em 1901.

O teatro de Guerra no Oriente Médio



Fonte: Centre for Research on Globalisation

GREAT GAME

Os Estados Unidos, desde o fim da Guerra Fria, haviam avançado decididamente sobre o Usbekistão, Turcomenistão, Tadjiquistão e Kazaquistão, países à margem oriental da baía do Mar Cáspio. Eram as repúblicas mais pobres da extinta União Soviética, mas possuíam vastas reservas de petróleo, iguais ou maiores do que as da Arábia Saudita, e as mais ricas reservas de gás natural do mundo, comprovadamente mais de 236 trilhões de metros cúbicos,



praticamente fechadas. O total das reservas de petróleo de toda a região poderia ultrapassar a casa de 60 bilhões de barris, chegando a atingir 200 bilhões, conforme revelou John J. Maresca, vice-presidente de relações internacionais da Unocal Corporation, em depoimento prestado ao Subcommittee on Asia and Pacific e ao Committee on International Relations da House of Representatives, em 12 de fevereiro de 1998. E as companhias ocidentais tinham condições de aumentar em mais de 500% a produção, da ordem de apenas 870.000 barris em 1995, até 4,5 milhões, em 2010, o equivalente a 5% da produção mundial de petróleo.³¹

A estimativa da administração do presidente Bill Clinton, de acordo com a National Security Strategy, era a de que havia reservas de 160 bilhões de barris na bacia do Mar Cáspio, reservas que desempenhariam importante papel na crescente demanda mundial de energia.³² Para manter o controle e a segurança dessas fontes de energia e dos dutos que transportam gás e petróleo, os Estados Unidos começaram então a implementar a militarização do corredor da Eurásia, desde o leste do Mediterrâneo, à margem da fronteira ocidental da China, para vencer o “*Great Game*” no *heartland* da Eurásia. Daí que o documento *A National Security Strategy for a New Century* previa que, “*to deter aggression and secure our own interests, we maintain about 100,000 military personnel in the region*”.³³ E mais adiante:

“A stable and prosperous Caucasus and Central Asia will facilitate rapid development and transport to international markets of large Caspian

³¹ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do Império Americano (Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque)**, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2ª. ed., p. 585-586.

³² A National Security Strategy for a New Century - The White House - December 1999. <http://clinton4.nara.gov/media/pdf/nssr-1299.pdf>

³³ Ibid.

*oil and gas resources with substantial US commercial participations. Resolution of regional conflicts such as Nagorno-Karabakh and Abkhazïa is important for creating the stability necessary for development and transport of Caspian resources”.*³⁴

Projeções geopolíticas do Mar Cáspio



Em 1999, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Silk Road Strategy (SRS), renovando o Foreign Assistance Act of 1961, com o objetivo de dar maior assistência e apoio econômico e independência política aos países do sul do Cáucaso e da Ásia Central, avançar seus interesses geoestratégicos na região e opor-se à crescente influência política de potências regionais como a China, Rússia e Irã.³⁵ Conforme explicitado na Silk Road Strategy, esta região sul do Cáucaso e Ásia Central podia produzir petróleo e gás em suficientes quantidades

³⁴ Ibid.

³⁵ Silk Road Strategy Act of 1999, 106th CONGRESS - 1st Session - S. 579.



para reduzir a dependência dos Estados Unidos em relação às voláteis fontes de energia do Golfo Pérsico.³⁶ Alguns cálculos indicavam que, por volta de 2050, a “*landlocked*” Ásia Central proveria mais do que 80% do petróleo importado pelos Estados Unidos e daí a premente necessidade de controlar as reservas de petróleo da região e os oleodutos através do Afeganistão e da Turquia, principal objetivo da invasão do Afeganistão em 2001.

Os Estados Unidos, contudo, não mais são o *lonely power*, que predominou, como um *global cop*, ao longo dos anos 1990, após o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria. A China emergiu como potência econômica, política e militar cada vez mais poderosa. E a Rússia, como sucessora jurídica, herdou todo o poderio bélico da extinta União Soviética, que não fora, militarmente, derrotada na Guerra Fria, recuperou-se, beneficiada, em larga medida, pela alta dos preços de energia e matérias primas, e tornou-se a décima economia mundial, com um PIB da ordem de US\$ 2 trilhões (est. 2007), segundo método da *purchasing power parity*.³⁷ E não está disposta a permitir que os Estados Unidos ampliem sua presença na Ásia Central e no Cáucaso, ameaçando sua segurança.

No início de 2007, o então presidente da Rússia, Vladimir Putin, advertiu que “os Estados Unidos haviam ultrapassado suas fronteiras nacionais em todos os setores”, o que era “muito perigoso”, e mostrou-se contrário à expansão da OTAN, “uma organização político-militar que reforça sua presença em nossas fronteiras”. E acrescentou: “Um erro”³⁸. O presidente Vladimir Putin sempre deixou clara a decisão de não tolerar que a OTAN estendesse sua máquina de guerra às fronteiras da Rússia, ameaçando sua posição estratégica, nem o estacionamento do escudo antimísseis, nos territórios da Polônia e

³⁶ Ibid.

³⁷ CIA – Fact Book - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

³⁸ **La Nación**, Buenos Aires, 11/02/2007.

da República Tcheca, conforme pretendido pelo presidente George W. Bush, bem como não aceitava a independência de Kosovo, conforme o plano do ex-presidente da Finlândia e mediador da ONU, Martti Ahtisaari, que previa o reconhecimento de uma soberania parcial da região, sob vigilância internacional. A Rússia, ao perceber a ameaça implícita nas iniciativas militares dos Estados Unidos, deu uma demonstração de força. Restaurou outra vez sua frota no Atlântico e no Mediterrâneo, bem como tratou de transformar o porto de Tartus, na Síria, em base naval para a sua frota no Mar Negro, juntamente com a instalação de um sistema de defesa antiaérea, com mísseis balísticos S-300PMU-2 Favorit, capazes de alcançar 200 km. Ao mesmo tempo, reativou os vôos de patrulha por bombardeiros atômicos, suspensos desde 1992.

O OCIDENTE EM XEQUE

Os objetivos estratégicos dos Estados Unidos e da União Européia, na Ásia Central, colidem com os interesses geopolíticos da Rússia, que se sente gravemente afetada com o avanço da OTAN. E o duro ataque militar desfechado em agosto de 2008 contra as forças da Geórgia, que invadiram a região separatista da Ossétia do Sul, constituiu séria advertência de que aquela região, no Cáucaso, à margem do Mar Negro, está na sua esfera de influência e não permitirá maior penetração dos Estados Unidos e das potências industriais do Ocidente. Assim, com a invasão da Geórgia para defender a autonomia da Ossétia do Sul, a Rússia retaliou o apoio que os Estados Unidos e a União Européia deram à independência do Kosovo, instrumentalizando a OTAN (*Operation Allied Force*) para bombardear a Jugoslávia em 1999. E demonstrou, como exemplo, o que poderá ocorrer se a Polônia e a República Tcheca permitirem a instalação, no seu território, das bases antimísseis pretendida pelo presidente George W. Bush. A Rússia pôs os Estados Unidos e as potências ocidentais em xeque.



Vários e complexos fatores naturalmente concorreram para a eclosão deste conflito armado. A Georgia, das antigas repúblicas que antes integraram a União Soviética, foi a que mais estreitamente se aliou os Estados Unidos, depois da chamada Revolução Rosa, o *regime change* manipulado pela CIA e pelo embaixador Richard Miles³⁹, em novembro de 2003. Com a ascensão ao poder do advogado Mikhail Saakashvili, que cursara a Columbia Law School e a George Washington University Law School, nos anos 1990, o governo do presidente George W. Bush, executou o Georgia Train and Equip Program (GTEP), entre 2002 e 2004, e a partir de 2005, o Georgia Security and Stability Operations Program (Georgia SSOP), enviando ao Cáucaso assessores da U.S. Special Operation Forces (*Green Berets*), U.S. Marine Corps e outros para o treinamento de contingentes militares da Georgia. Estes contingentes participaram das operações em Kosovo e, depois, das guerras no Afeganistão e no Iraque. Posteriormente, em meio às tensões com a Abecásia e a Ossétia do Sul, regiões separatistas e que aspiram à integração com a Rússia, o presidente Mikhail Saakashvili, encorajado pelos Estados Unidos, solicitou a adesão da Georgia à OTAN. O mesmo fez o presidente da Ucrânia Viktor A. Yushchenko, que em novembro de 2004 assumira o poder, mediante outra operação de *regime change*, a Revolução Laranja, fomentada igualmente pela CIA, tendo como vice-presidente, a bilionária Yulia Timoshenko, conhecida como a “princesa do gás”.⁴⁰

Esses acontecimentos na Georgia e na Ucrânia resultaram da política externa do presidente George W. Bush, orientada no sentido de promover “*freedom and democracy*” na Ásia Central, no Oriente Médio e em outras regiões do mundo, o que significava, de

³⁹ O embaixador Richard Miles havia desempenhado importante papel na derrubada do presidente da Sérvia Slobodan Miloševi, quando chefiara a Missão Diplomática dos Estados Unidos, em Belgrado, entre 1996 e 1999.

⁴⁰ Ian Travnor. “US campaign behind the turmoil in Kiev”, **The Guardian**, November 26 2004. F. William Engdahl. “Revolution, geopolitics and pipelines” – **Asia Times**, June 30, 2005.

acordo com as diretrizes do *Project for New American Century* (PNAC), “desafiar os regimes hostis aos valores” americanos, e “preservar e estender a uma ordem internacional (*friendly*) à nossa segurança, nossa prosperidade e nossos princípios”.⁴¹ Em maio de 2005, o presidente George W. Bush visitou Tblisi, capital da Geórgia, que pretendia transformar em *beacon of democracy*, dado que o controle do sul do Cáucaso e da Ásia Central era percebido como indispensável ao êxito da guerra no Afeganistão. Os Estados Unidos já haviam assegurado o estabelecimento de bases aéreas no Usbequistão e no Quirguistão, assentando seu poder militar no *heartland* da Ásia Central, e no sul do Cáucaso, principalmente na Geórgia e no Azerbaijão, cujo espaço aéreo se tornou essencial para o transporte de material bélico pesado e tropas da OTAN, com destino ao Afeganistão, primeiro campo de batalha que o presidente George W. Bush denominou de guerra contra o terrorismo. Dentro desse esquema logístico, as bases na Geórgia deviam servir como *backup* das bases na Turquia, enquanto o Azerbaijão funcionaria como área de sustentação para eventuais operações militares dos Estados Unidos contra o Irã. O ataque para derrubar o regime de Saddam Hussein mostrou a importância do estabelecimento de tais bases nas vizinhanças do Oriente Médio, quando o Parlamento da Turquia proibiu que as tropas dos Estados Unidos abrissem uma segunda frente no nordeste do Iraque, a partir do seu território.

Contudo, apesar do empenho dos Estados Unidos, a Alemanha e demais Estados europeus entenderam que ainda não era o momento para admitir tanto a Geórgia quanto a Ucrânia na OTAN, sob o argumento de que a situação dos dois países era ainda instável. Em verdade, a Alemanha e alguns Estados europeus não quiseram provocar a Rússia e criar uma grave crise, com fortes reflexos

⁴¹ Detalhes vide MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do Império Americano (Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque)**. Rio de Janeiro: Editora Civilizaç0Oo Brasileira, 2ª. ed., 2006, p. 571.



econômicos, se a Gazprom⁴², como represália, cortasse fornecimento de gás do qual enormemente dependiam e dependem⁴³. Entretanto, as potências ocidentais deixaram as portas abertas à Geórgia e à Ucrânia para uma eventual admissão, futuramente, como membros da OTAN. E, se isto realmente se consumasse, os Estados Unidos e as potências ocidentais conquistariam enorme vantagem geoestratégica, cercando a Rússia com poderosa estrutura militar, ao armar os exércitos da Ucrânia e da Geórgia e instalar bases da OTAN nas suas fronteiras.

Esta possibilidade, ameaçando diretamente os interesses vitais da Rússia, tornou previsível a intervenção na Geórgia, em defesa da Ossétia do Sul. O Kremlin sinalizou que iria reagir, quando aviões de sua Força Aérea Russa entraram no espaço aéreo da Geórgia e sobrevoaram território da Ossétia do Sul, poucas horas antes da visita da secretária de Estado Condollezza Rice a Tbilisi (Tiflis) e do início (15 de julho) do exercício militar *Immediate Response 2008*, em que 1.000 soldados dos Estados Unidos treinariam as forças da Geórgia, Azerbaijão, Armênia e da Ucrânia, nas imediações da base militar de Vaziani. O ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, declarou então que as iniciativas de Tbilisi representavam “real ameaça à paz e segurança”, o que poderia chegar “à beira de um novo conflito armado, de conseqüências imprevisíveis”.⁴⁴ O presidente Mikhail Saakashvili sabia e declarou que a Geórgia não tinha condições de enfrentar a Rússia, porém podia usar os instrumentos políticos e diplomáticos para impedir sua intervenção. E empreendeu a aventura, com o propósito de retomar o controle da Ossétia do Sul, decerto

⁴² A Gazprom é a maior empresa de energia da Rússia, controlada pelo Estado, e conta com a participação acionária das empresas alemãs E.On e BASF-Wintershall,

⁴³ A Gazprom fornece 60% do gás natural consumido na Áustria, 35% da Alemanha e 20% da França. Também fornece gás a outros países, como a Ucrânia, Estônia, Lituânia e Finlândia. Em 2006, a Gazprom cortou o fornecimento à Ucrânia por causa de uma divergência em torno de o aumento de preços, o que afetou países da União Européia.

⁴⁴BBC News - Page last updated at 15:52 GMT, Wednesday, 9 July 2008 16:52 UK

imaginando que a Rússia não reagiria, militarmente, e esperando eventual assistência dos Estados Unidos e demais membros da OTAN, com a qual firmara o Partnership Action Plan (IPAP), para receber sua assistência, com vista a futura admissão como membro .

O CORREDOR DO PETRÓLEO

Os vínculos militares estabelecidos pelos Estados Unidos com a Georgia, inclusive incentivando sua aspiração de ingressar na OTAN, envolvem igualmente importante interesse econômico e geoestratégico, que é garantir a segurança dos dutos de petróleo e gás, entre os quais o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC). Este oleoduto, que passa pelo território da Turquia, permite às companhias ocidentais desviar da Rússia e do Irã o fluxo de petróleo procedente do Azerbaijão e de outras repúblicas da Ásia Central, e destarte reduzir a dependência do Golfo Pérsico. Sua construção pelas companhias BOTAS Petroleum Pipeline Corporation e Bechtel Corporation (Bechtel Group), esta última intimamente vinculada ao presidente dos Estados Unidos, começou em 2002 e terminou em 2006, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos tratavam de estreitar as relações militares com a Georgia, mediante o envio de assessores com a missão de treinar seu exército.

Rota do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan



Fonte: BBC

Esse oleoduto, com capacidade para transportar 1,0 milhão de barris de petróleo por dia, é o segundo maior do mundo e estende-se por 1.768 km, desde os campos de petróleo de Azeri-Chirag-Guneshli, à margem do Mar Cáspio. Liga Baku, capital do Azerbaijão, passando por Tbilisi, capital da Geórgia, ao porto de Ceyhan, no sudeste do Mediterrâneo, na costa da Turquia. O oleoduto Baku-Supsa leva 150.000 barris de petróleo por dia do Mar Negro ao porto de Supsa na Geórgia. E o gasoduto Baku-Tbilisi-Erzrum (BTE transporta, por ano, 6 milhões de metros cúbicos de gás do Azerbaijão para a Turquia.



Fonte: BBC

O Azerbaijão e a Geórgia são dois países-chaves, não apenas por causa de sua produção de gás e petróleo, mas porque deles depende o estabelecimento de um corredor ligue o Cáucaso e a Ásia Central ao Ocidente, sem passar pela Rússia, e do qual a pedra fundamental foi a construção do oleoduto BTC. Este oleoduto, cujo terminal é Ceyhan, no Mediterrâneo, muda a situação do Cáucaso e

não somente estabelece como consolida um vínculo estratégico entre o Azerbaijão, Geórgia, Turquia e Israel, que não apenas poderá abastecer-se, diretamente, com o petróleo do Mar Cáspio como ainda reexportá-lo para os mercados asiáticos ,através do porto de Eilat.⁴⁵ Conforme explicou Michel Chossudovsky, professor de economia na Universidade de Ottawa e diretor do Centre for Research on Globalization, Israel tornou parte do eixo militar anglo-americano, que “*which serves the interests of the Western oil giants in the Middle East and Central Asia*”.⁴⁶ O que se projeta é ligar o BTC ao oleoduto Trans-Israel (Tipline), construído em 1968 para transportar do petróleo desde o porto de Ashkelon, no Mediterrâneo, para Eilat, so sul de Israel, no Mar Vermelho.

Oleoduto Trans-Israel Eilat-Ashkelon



Fonte: Chossudovsky 2008.

Entretanto, a intervenção da Rússia na Geórgia, em 8 de agosto de 2008, para defender a autonomia da Ossétia do Sul, bem como a

⁴⁵ Michel Chossudovsky. “The Eurasian Corridor: Pipeline Geopolitics and the New Cold War” Global Research, August 22. 2008. In: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=9907>

⁴⁶ Ibid.



autonomia da Abecásia, outra região separatista, mostrou que o transporte de petróleo e gás através dos dutos que atravessam a Geórgia é tão vulnerável quanto através do Golfo Pérsico. Suas tropas conquistaram a cidade de Gori, onde nasceu Stalin, e a garganta de Kodori, ocupada pela Geórgia desde 2006, e destruíram depósitos de armamentos e bases militares. Os oleodutos não foram atacados, embora fechados pelas próprias companhias, por motivos de segurança ou precaução. Mas os projetos de construção de novos dutos ou expansão do BTC ficaram aparentemente inviabilizados, em virtude da instabilidade apresentada pela região, alarmando as companhias que lá pretendiam investir. E a Rússia, por fim, reconheceram a independências das duas regiões separatistas Abecásia e Ossétia do Sul, nas vizinhanças do oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), que tem capacidade de transportar 1,2 milhão barris por dia para o Ocidente.

OS LIMITES DO PODERIO MILITAR

Os Estados Unidos nada puderam ou podem fazer, senão protestar e enviar ajuda humanitária à Geórgia, apesar de que o vice-presidente Dick Cheney proclamasse que a intervenção da Rússia em defesa da Ossétia do Sul “*must not go unanswered*”. O poderio militar, tecnológico, econômico e diplomático de que dispõem de nada valeu para defender seus interesses na Geórgia. Os Estados Unidos estão econômica e financeiramente esgotados com duas guerras perdidas, no Afeganistão e no Iraque, cujos custos, incluindo o alto preço do petróleo, as despesas de tratamento dos veteranos feridos e o pagamento dos juros do dinheiro emprestado, totalizavam, em novembro de 2007, cerca US\$ 1,5 trilhão, acima de 10% do PIB (US\$ 13,8 trilhões, est. 2007⁴⁷), de acordo com estudo feito pelos representantes do Partido Democrata, integrantes da Comissão

⁴⁷ CIA – Fact Book - <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>

Econômica Conjunta do Congresso americano.⁴⁸ E a estimativa era de que, somente no ano de 2008, os gastos com as duas guerras ultrapassariam US\$ 1,6 bilhão, o dobro de US\$ 804 bilhões, anunciado pelo presidente George W. Bush.

Com tais gastos, a dívida pública dos Estados Unidos saltou de US\$ 5,6 trilhões, no ano 2000, para um total de aproximadamente US\$ 9.5 trilhões em abril de 2008⁴⁹. E a dívida nacional (externa e interna) continua a crescer cerca de US\$ 1,82 bilhão por dia, desde 2007. Em dezembro de 2007, a China possuía reservas em dólar da ordem de US\$ 1,5 trilhão (10% do PIB americano), dos quais os títulos (*securities*) do Tesouro americano, em junho de 2007, totalizavam mais de US\$ 922 bilhões, superando em 61% o Japão como o maior credor dos Estados Unidos.⁵⁰ De acordo com o Fundo Monetário Internacional, essas reservas representavam 23,9% das reservas em dólares mantidas por todos os países, cujo total era de US\$ 6,4 trilhões.⁵¹ Isto significa que o valor do dólar poderia cair dramaticamente se a própria China, que é o maior comprador de títulos dos Estados Unidos, inclusive da dívida pública, colocasse no mercado mundial grande parte das reservas que mantém.⁵² E já ameaçou fazê-lo.

Os Estados Unidos estão a depender pesadamente do influxo de capitais de outros países, sobretudo da China, a fim de ajudar o

⁴⁸ Josh White “Hidden Costs’ Double Price Of Two Wars, Democrats Say”. **The Washington Post**, November 13, 2007, p. A14

⁴⁹ The Government Section of TreasuryDirect

http://www.treasurydirect.gov/govt/resources/faq/faq_publicdebt.htm

William F. Shughart II. “Spending Addicts”. *The Washington Times*, 7/20/08

U.S. National Debt Clock - The Outstanding Public Debt as of 18 Aug 2008 at 08:45.

http://www.brillig.com/debt_clock/

⁵⁰ Congressional Research Service Report for Congress. China’s Holdings of U.S. securities – Implications for the U.S. Economy. Updated May 19, 2008.

⁵¹ IMF, International Financial Statistics, November 2007; IMF Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves.

⁵² Federal Reserve Statistical – Money Stock Measures <http://www.federalreserve.gov/releases/h6/current/>



desenvolvimento de sua economia e cobrir o déficit fiscal. São uma potência, virtualmente, falida. Ainda não ocorreu o default porque o dólar, no atual esquema de *fiat money*, é moeda fiduciária e o governo está livre para imprimir a quantidade que quiser. Isto não significa que o governo de Washington possa continuar emitindo dólares sem lastro, indefinidamente. Ao contrário da China e do Japão, os Estados Unidos são atualmente devedores e necessitam manter a confiança dos investidores estrangeiros. Porém, mais cedo ou mais tarde, essa bolha vai estourar, como ocorreu com os financiamentos *subprime*, a bolha imobiliária. Ela conjuga-se com a fragilidade do sistema financeiro, gerando enormes riscos não só para os Estados Unidos como também para todos os demais países. E o governo de Washington somente terá condições de evitar uma grande explosão, se cortar os gastos militares e, por conseguinte, reduzir seu aparato bélico e sua presença em todas as regiões, algo extremamente difícil, dados os interesses econômicos e financeiros implicados.

De qualquer forma, o fato é que os Estados Unidos passaram a depender da China, assim com a Grã-Bretanha, para vencer na Segunda Guerra Mundial, passou a depender financeiramente dos Estados Unidos, declinando, a ponto de tornar-se seu satélite, conforme concluiu Correlli Barnett.⁵³ Sem os investimentos de outros países, como o Japão e, sobretudo, a China, que compram títulos do Tesouro americano, os Estados Unidos não podem sustentar as guerras no Afeganistão e no Iraque, duas guerras perdidas. E, econômica e financeiramente constrangidos, sofreram forte revés político e estratégico com a intervenção da Rússia em defesa da Ossétia do Sul e da Abecasia. Não podiam correr o risco de mandar tropas para a Geórgia, a fim de assumir

⁵³ BARNETT, Correlli. **The Collapse of British Power**. Gloucester (Inglaterra): Alan Sutton Publisher, 1987, pp. 585-593.

o controle dos portos e aeroportos do país, conforme anunciado pelo governo de Tblisi, e escalar o conflito, que poderia resultar em confrontação armada com a Rússia. A dificuldade de recrutar jovens – homens e mulheres – para servir como soldados nas Forças Armadas tornou-se cada vez maior, depois da invasão do Iraque.⁵⁴ A crescente oposição interna à Guerra no Iraque, assim como o medo da morte ou da invalidez causada pelos ferimentos, produziu efeitos sobre as Forças Armadas e a Guarda Nacional, uma vez que o Pentágono desde então não consegue atingir suas metas anuais de recrutamento⁵⁵.

Em 2007, a exaustão e a fadiga estavam a abater as tropas dos Estados Unidos no Iraque e as deserções aumentavam.⁵⁶ Seria difícil para Washington deflagrar e sustentar outra guerra convencional. E o impasse existente entre os Estados Unidos e a extinta União Soviética, que culminou dramaticamente com a crise dos mísseis instalados em Cuba (1962), demonstrou que uma guerra nuclear, conforme o então secretário de Defesa, Robert McNamara, admitiu, era “*unthinkable*”⁵⁷. Não haveria vencedor. Não haveria benefícios para nenhuma das potências. Somente custos imensos, incalculáveis, em vidas e propriedades. Com razão Zbigniew Brzezinski observou que as armas nucleares reduziram praticamente a utilidade da guerra como instrumento da política ou mesmo como ameaça⁵⁸.

⁵⁴ Robert Hoderne Concern over US army recruitment. **BBC News**- Last Updated: Wednesday, BBC Radio 4's Crossing Continents 23 August 2006, 22:48 GMT 23:48 UK .

⁵⁵ Ann Scott Tyson “Army Having Difficulty Meeting Goals In Recruiting Fewer Enlistees Are in Pipeline; Many Being Rushed Into Service”. **Washington Post**, February 21, 2005, p. A01

⁵⁶ Peter Beaumont. “Fatigue cripples US army in Iraq”. **The Observer**, August 12 2007.

⁵⁷ Apud KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Nova York Touchstone Book, 1994, p. 644.

⁵⁸ BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard. American Primacy ant its Geostrategic Imperatives**. Nova York: Basic Books, 1997, p. 36.



A SEGUNDA GUERRA FRIA

Diante de tal situação, o poderio militar dos Estados Unidos, por maior que seja, tem limites. Washington não atentou para o fato de que a Rússia permanecera como poderosa potência militar e que a paridade estratégica não havia acabado, não obstante a desagregação da União Soviética, em 1991. A Rússia atualmente conta com 1,2 milhão de efetivos nas suas Forças Armadas, um total 14.000 ogivas nucleares, das quais cerca de 5.192 em estado operacional, enquanto os Estados Unidos possuem 1,3 milhão de militares na ativa, 5.400 ogivas, das quais 4.075 ativas, ademais de 3.575 estratégicas e 500 não-estratégicas (est) e estoque um adicional de 1.260 inativas.⁵⁹ No total, a Rússia possui 62.500 armas nucleares e os Estados Unidos, 33.500.⁶⁰ Tanto os Estados Unidos quanto da Rússia pouco fizeram para reduzir o inventário de armamentos nucleares, remanescentes da Guerra Fria, e que permaneceu, desnecessariamente mais alto dos que as necessidades de segurança das duas potências.

Entretanto, o presidente George W. Bush, como antes o presidente Bill Clinton, continuou a provocá-la, humilhando-a. Logo

⁵⁹ Center for Strategic and International Studies (CSIS). Western Military Balance and Defense Efforts. A Comparative Summary of Military. Expenditures; Manpower; Land, Air, Naval, and Nuclear Forces - Anthony H. Cordesman & Arleigh A. Burke Chair in Strategy with the Assistance of Jennifer K. Moravitz - CSIS January, 2002.

<http://www.csis.org/media/csis/pubs/westmb012302%5B1%5D.pdf>

NORRIS, Robert S., and M. KRISTENSEN, "Russian nuclear forces, 2008", Robert S. Norris & Hans M. Kristensen. "Russian nuclear forces, 2008". **Nuclear Notebook - Bulletin of the Atomic Scientists**. May / June 2008 Vol. 64, No. 2, p. 54-57, 62 DOI: 10.2968/064002013. Robert S. Norris & Hans M. Kristensen. "U.S. nuclear forces, 2008". **Nuclear Notebook - Bulletin of the Atomic Scientists**. May / June 2008 Vol. 64, No. 2, p. 54-57, 62 DOI: 10.2968/064002013 <http://thebulletin.metapress.com/content/pr53n270241156n6/fulltext.pdf>
Department of Defense – Active Duty Military Personal by Rank Grade – August 2007.

<http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/MILITARY/rg0708.pdf>

⁶⁰ Ibid.

após assumir o governo, em 2001, retirou os Estados Unidos do Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM), celebrado em 1972 com a União Soviética, a fim de implementar o projeto de construção do sistema de defesa antimísseis, e empenhou-se não somente em estabelecer bases antimísseis na Polônia e na República Tcheca como também levar a OTAN às fronteiras da Rússia, através da Ucrânia e da Geórgia. Ainda se recusou a ratificar o Tratado de Proibição Total de Testes, de 1996, e as mudanças no SALT 2, sobre a limitação e a redução dos armamentos estratégicos. E ordenou a invasão do Iraque, como iniciativa unilateral, desrespeitando o Conselho de Segurança da ONU. O presidente George W. Bush derrubou todos os fundamentos da ordem internacional e, conseqüentemente, da paz, que possibilitou o fim da Guerra Fria. Porém, não conseguiu desfazer o equilíbrio de poder global, objetivo do projeto de instalar as bases do sistema de defesa antimísseis na Polônia e na República Tcheca. Como o próprio Mackinder havia ressaltado, a Rússia é um *player state* e não um Estado periférico.⁶¹ Está diretamente dentro da *pivot area* da Eurásia. Pode usar sua influência e dinheiro, dificultar ou mesmo suspender o fornecimento de energia (gás e petróleo), de que a União Européia tanto necessita, bem como solapar os interesses dos Estados Unidos no Oriente Médio e em outras regiões, vendendo armamentos à Síria, Irã etc., além de exercer seu poder de veto no Conselho de Segurança da ONU. A Rússia tem mais condições de afetar o Ocidente, que precisa mais da Rússia, do que o Ocidente, de afetar a Rússia, que não precisa tanto do Ocidente. Assim, econômica e financeiramente recuperada, ela voltou a participar do *Great Game*, o jogo de poder na Ásia Central. A Segunda Guerra Fria efetivamente começou.

⁶¹ MACKINDER, Sir Halford John. "The Geographical Pivot of History", **Geographical Journal**, Royal Geographical Society London, April 1904, vol. XXIII pp. 436.





**ESTADOS UNIDOS: DIMENSÕES
HISTÓRICA, POLÍTICA E CULTURAL**





ESTADOS UNIDOS: DIMENSÕES HISTÓRICA, POLÍTICA E CULTURAL*

FABIANO SANTOS**

1) INTRODUÇÃO

Neste breve ensaio discorrerei sobre a conjuntura atual dos Estados Unidos levando em consideração sua trajetória histórica contemporânea, os principais contornos de sua cultura cívica e, finalmente, o contexto político imediato, marcado pela disputa eleitoral em torno da sucessão do presidente George W. Bush. O fio condutor da análise será o processo de polarização ideológica que, segundo diversos autores, tem caracterizado a evolução recente dos EUA seja no âmbito econômico, seja no que diz respeito aos âmbitos político e social. O objetivo principal do trabalho, então, é o de apresentar um panorama da história e da estrutura político-institucional do país, procurando mostrar como um ambiente de aparente consenso em torno de valores básicos concernentes aos fundamentos da ordem social se desdobra em agudo conflito entre visões sobre o papel do governo na vida da sociedade e dos indivíduos.

O ensaio é organizado da seguinte forma: na próxima seção, a evolução histórica dos EUA é apresentada, evolução na qual as transformações do sistema partidário servem de referência analítica. Na terceira seção, a cultura cívica torna-se o foco, sendo seus desdobramentos em torno do padrão de relacionamento estado/

*Trabalho preparado para o Seminário sobre Estados Unidos, III Conferência de Política Externa e Política Internacional – “O Brasil no mundo que vem aí”, Fundação Alexandre Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2008.

**Professor/Pesquisador da IUPERJ.



FABIANO SANTOS

sociedade o eixo central da narrativa. Na quarta, o tema da polarização passa a ser a preocupação predominante, assim como o atual embate eleitoral envolvendo a presidência da República e o controle do Congresso.

2) ALGUMAS NOÇÕES BÁSICAS SOBRE A EVOLUÇÃO RECENTE DA HISTÓRIA POLÍTICA NORTE-AMERICANA

É didático dividir a história política dos Estados Unidos em três períodos distintos cada um correspondendo a três diferentes configurações de seu sistema partidário¹.

A primeira fase coincide com o início da República, ocasião em que as principais forças políticas se organizam em torno das lideranças de Thomas Jefferson e Alexander Hamilton, dando origem ao sistema partidário republicano/federalista, sendo os republicanos seguidores de Jefferson e os federalistas, de Hamilton. Durante este período, da 3. Legislatura até a guerra de 1812, as clivagens políticas incidem sobre, principalmente, temas de política externa envolvendo a Revolução Francesa, além da política de Hamilton de isenções de taxas, tarifas, a criação de um banco nacional e o pagamento de dívidas estaduais referentes à Guerra Revolucionária. A guerra de 1812 produziu uma forte mudança no quadro partidário, motivada pelas diferenças regionais em torno do conflito com a Inglaterra, com os estados da Nova Inglaterra e da região média da costa leste opondo-se à declaração de guerra em contraposição aos estados do oeste e do sul, a favor da declaração. Divisões internas fizeram o partido Federalista desaparecer do mapa político, o que acabou propiciando a emergência um sistema unipartidário. Este período é conhecido também como a era dos Bons Sentimentos e dura até meados da década dos 30 do século XIX.

¹ A narrativa a seguir segue as exposições analiticamente orientadas de William Riker (1962) e Keith Poole e Howard Rosenthal (1997).

A segunda fase tem início com o surgimento do Partido Democrata, como continuação dos republicanos jeffersonianos, e dos Whigs. Questões relacionadas à economia dividem membros das duas agremiações, mas o principal tema político do período refere-se à abolição da escravidão, tema que opunha vigorosamente as regiões norte e sul. Com o fim da guerra civil, ocorre um período de realinhamento partidário, com parte das forças políticas do norte se organizando em torno do Partido Republicano, e o Partido Democrata dividido em democratas do sul e do norte. Os pontos de clivagem são basicamente a escravidão, guerra civil, e a chamada Reconstrução.

Após o trauma da guerra civil e a Reconstrução, o sistema partidário norte-americano se consolida em torno de dois grandes partidos, o Republicano, forte na região norte e praticamente inexistente no sul, e o Democrata, forte em ambas as regiões, mas dividido em algumas das principais matérias que definem a agenda pública do país. Assim é que de fins do século XIX até a década dos 30 do século XX, a clivagem urbano rural contrapunha não só republicanos e democratas, mas no interior destes últimos, as bancadas representantes de estados mais e menos industrializados. A partir do “*New Deal*”, a divisão entre os democratas adquire contorno mais nítido e se dá em função do tema dos direitos civis, isto é, da incorporação política e econômica da população afro-descendente.

A história política norte-americana dos anos 30 aos 60 é a história de dois conflitos fundamentais: o conflito que divide democratas liberais contra democratas do sul e republicanos quanto ao grau de intervencionismo de estado na economia, herança, basicamente de Roosevelt², e o que divide democratas

² Cumpre esclarecer que os republicanos com o início do século XX tornam-se os defensores do livre-comércio da austeridade fiscal e antagonistas da intervenção do governo na economia, ao passo que os democratas se deslocam para a esquerda do espectro político apregoando a presença do estado na proteção dos negócios e setores econômicos privados. Com Franklin Roosevelt e seu *New Deal*, o programa democrata assume feição mais universalista, com a associação do velho protecionismo à questão do emprego, do crescimento econômico e da redução da pobreza.

do sul contra democratas liberais e republicanos quando aos direitos civis dos negros, um conflito de raízes históricas mais profundas como se pode extrair da narrativa precedente. Com a aprovação, durante o mandato do presidente Lyndon Johnson, da *Bill of Rights* em 1962 e a implantação da *Great Society*, amplo programa de redução da pobreza e estímulo ao crescimento econômico, o conflito partidário, bem como as clivagens intra-partidárias, aparentemente dão trégua. É possível caracterizar este período, cujo termino se dá com a ascensão de Ronald Reagan à presidência em 1981, como um período de convergência bipartidária relativa, no qual o modelo keynesiano com programas de incorporação social serve de pedra basilar.

A “revolução conservadora” de Reagan não apenas traz um pacote de redução da presença do estado na economia, o retorno da ortodoxia macroeconômica e a redução da carga tributária. Traz bem uma nova geração de democratas ao Congresso e aos postos centrais de liderança na Casa dos Representantes e no Senado, geração mais liberal e agressiva, responsável pelo deslocamento dos conservadores do sul à frente do partido desde praticamente seu nascimento. O encontro deste novo perfil dos democratas com a plataforma explicitamente anti-keynesiana na economia e conservadora no social inicia uma nova era na política estadunidense cujo ápice se dá justamente nestes dois mandatos de George W. Bush na Casa Branca: uma era de polarização.

Antes de encerrar este tópico sobre a dimensão histórica da política americana, é pertinente apresentar algumas informações atinentes à distribuição de poder entre os dois grandes partidos pelas instâncias eletivas ao nível nacional. Tal panorama faz-se necessário para a correta caracterização do problema da polarização. Na tabela 1 observa-se, para o período pós segunda-guerra, a evolução do controle partidário da presidência, da Casa dos Representantes e do Senado.

Tabela 1
Partidos com maioria no Congresso e no Senado em cada legislatura

Presidente	Legislatura	Senado Maioria	Deputados Maioria
H. Truman (1945-1953) Dem	1945-47	Democratas	Democratas
H. Truman (1945-1953) Dem	1947-49	Republicanos	Republicanos
H. Truman (1945-1953) Dem	1949-51	Democratas	Democratas
H. Truman (1945-1953) Dem	1951-53	Democratas	Democratas
D. Eisenhower (1953-1961) Rep	1953-55	Republicanos	Republicanos
D. Eisenhower (1953-1961) Rep	1955-57	Democratas	Democratas
D. Eisenhower (1953-1961) Rep	1957-59	Democratas	Democratas
D. Eisenhower (1953-1961) Rep	1959-61	Democratas	Democratas
J. Kennedy (1961-1963) Dem	1961-63	Democratas	Democratas
L. Johnson (1963-1969) Dem	1963-65	Democratas	Democratas
L. Johnson (1963-1969) Dem	1965-67	Democratas	Democratas
L. Johnson (1963-1969) Dem	1967-69	Democratas	Democratas
R. Nixon (1969-1974) Rep	1969-71	Democratas	Democratas
R. Nixon (1969-1974) Rep	1971-73	Democratas	Democratas
R. Nixon (1969-1974) Rep	1973-75	Democratas	Democratas
Rudolph Ford Jr. (1974-1977) Rep	1975-77	Democratas	Democratas
J. Carter Jr. (1977-1981) Dem	1977-79	Democratas	Democratas
J. Carter Jr. (1977-1981) Dem	1979-81	Democratas	Democratas
R. Reagan (1981-1989) Rep	1981-83	Republicanos	Democratas
R. Reagan (1981-1989) Rep	1983-85	Republicanos	Democratas
R. Reagan (1981-1989) Rep	1985-87	Republicanos	Democratas
R. Reagan (1981-1989) Rep	1987-89	Democratas	Democratas
G. Bush (1989-1993) Rep	1989-91	Democratas	Democratas
G. Bush (1989-1993) Rep	1991-93	Democratas	Democratas
B. Clinton (1993-2001) Dem	1993-95	Democratas	Democratas
B. Clinton (1993-2001) Dem	1995-97	Republicanos	Republicanos
B. Clinton (1993-2001) Dem	1997-99	Republicanos	Republicanos
B. Clinton (1993-2001) Dem	1999-2001	Republicanos	Republicanos
George W. Bush (2001-) Rep	2001-03	Empate	Republicanos
George W. Bush (2001-) Rep	2003-05	Republicanos	Republicanos
George W. Bush (2001-) Rep	2005-07	Republicanos	Republicanos
George W. Bush (2001-) Rep	2007-09	Empate	Democratas

Fonte: House of Representatives (www.house.gov).



Para fins da análise que se segue, um ponto surge como de especial interesse. Pela tabela é possível verificar que o governo dividido, contexto no qual a maioria que controla o Congresso é formada pelo partido de oposição ao presidente, é predominante no período pós-guerra. Em 64 anos de história eleitoral, nada menos do que 36 foram despendidos sob a modalidade dividida versus 28 sob o regime unificado³. Duas observações são fundamentais a respeito deste tema: em primeiro lugar, governos divididos são característicos de sistemas bipartidários, o que permite a visualização clara do que seja partido do presidente versus partido de oposição ao presidente. Em segundo lugar, em contextos políticos polarizados e nos casos que ocorre governo dividido é de se esperar a ocorrência daquilo que os analistas norte-americanos chamam de *gridlock*, isto é, impasse ou paralisia decisória. Levando-se em consideração que o Congresso norte-americano é uma instituição eminentemente majoritária, ou seja, uma instituição na qual o partido que tem maioria em uma Casa tem o direito de ocupar todas as presidências de comissões, ademais de indicar a presidência da mesma, e que o Legislativo é uma instituição muito forte e institucionalizada, é de se esperar que o poder de agenda encontra-se concentrado no partido majoritário, significando, nas ocasiões nas quais este partido é de oposição, dificuldades significativas no tratamento das principais questões nacionais.

Este segundo ponto merece consideração mais cuidadosa. Quando o partido que controla o Congresso é o mesmo que controla a presidência a agenda política é fundamentalmente ditada pelo chefe do Executivo. Quando ocorre o governo dividido, a agenda é compartilhada entre o Legislativo, de maioria oposicionista, e o presidente. A capacidade do chefe do Executivo em levar à frente suas

³ Note que estou considerando governo dividido apenas quando a presidência é de um partido e a Casa dos Representantes é controlada pelo partido opositor. Para uma análise das origens institucionais do bipartidarismo e da prática e implicações do governo dividido, ver Fabiano Santos (2008).

políticas, vencendo assim, a paralisia decisória dependerá de sua posição relativa vis-à-vis a inclinação ideológica predominante em cada Casa. Se sua posição é extremada, à esquerda no caso de ser o presidente liberal, e à direita, nos casos em que este é conservador, a questão é conhecer, em primeiro lugar, o status majoritário ou minoritário de seu partido no Congresso e o tamanho da facção liberal ou conservadora no partido adversário. Se um presidente for extremado e seu partido é majoritário nas duas casas, além de coeso no apoio ao Executivo, então, pode-se esperar mudanças significativas no *status quo*. Este certamente foi o caso do período George W. Bush até as eleições legislativas de 2006 e o motivo pelo qual é neste momento em que a polarização transborda dos embates entre lideranças partidárias no Congresso e das escaramuças entre executivo e Congresso, gerando conseqüências tangíveis e às vezes dramáticas na vida não só de milhares de americanos, mas também de inúmeros cidadãos de várias partes do mundo.

3) CULTURA CÍVICA E PLURALISMO POLÍTICO

Foi Alexis de Tocqueville quem melhor descreveu, nos anos 30 do século XIX, a cultura política que se formava ao norte do continente Americano (Tocqueville 1968). A conjugação de igualdade e liberdade em um mesmo processo de criação institucional deu certeza ao grande pensador que a marcha inexorável rumo à democracia não traria, no novo país, os germes da tirania, tão característicos do processo de democratização no Velho Continente. A democracia na América seria marcada por um individualismo bem compreendido, pautado nas idéias de interesse e associativismo – a função fundamental do valor político “igualdade” consistiria exatamente no estímulo à criação de organismos intermediários de defesa dos interesses privados, mas comuns a um conjunto de indivíduos, contra possíveis ataques do poder público, pautado, como se supõe no regime democrático, pela vontade da maioria.



Tocqueville, como se sabe, foi profético ao antecipar o modelo de interação estado e sociedade típica dos Estados Unidos, e que atende pelo nome de pluralismo político na literatura especializada. O pluralismo é o eixo central da cultura política norte-americana. Neste modelo, liberdade e igualdade se combinam para efetuar a defesa dos interesses individuais bem compreendidos. Os indivíduos formam grupos de interesse que se dispersam pelo mundo político, que concorrem uns com os outros na busca de aderentes, e que exercem pressão desde o exterior sobre o governo, cujo papel seria assim o de uma espécie de árbitro do conflito social. A importância do conflito, por sua vez, é justamente o de moderar o exercício do poder pelo governo – a dispersão de interesses, a multiplicação de clivagens a separação estrita das esferas pública e privada, tudo isso conspiraria para a convivência pacífica entre liberdade e igualdade, esta entendida em um sentido eminentemente político.

É possível sustentar, assim, que a moderação do exercício do poder, objetivo fundamental da cultura política pluralista, decorre da própria estrutura social. A complexa rede de interesses cruzados e clivagens múltiplas sobre a qual se assenta a ordem social norte-americana, baseada que é na divisão do trabalho, dá origem à diversidade de grupos e associações, marca essencial do pluralismo. A política neste contexto é entendida como um espaço aberto, ocupado por grupos de interesse na medida em que temas de políticas públicas que afetem tais grupos tornem-se objeto de decisão governamental. Uma vez tomada a decisão, os grupos se desfazem dando lugar a representantes de interesses alternativos. O entrelaque e competição de grupos pela melhor decisão garante que nenhum interesse essencial seja inapelavelmente prejudicado no processo político, preservando-se desta maneira as liberdades fundamentais do indivíduo pelo estado⁴.

⁴ Boa exposição das diferenças entre o modelo pluralista e o neo-corporativo, ou social democrata, encontra-se em Bernard Manin (1989).

A cultura política pluralista, quando plasmada em práticas institucionais e em determinado padrão de políticas públicas, tem como corolário a emergência de ou tolerância a tipos específicos de desigualdade. Pelo menos duas fontes principais de assimetria social decorrentes do pluralismo político podem ser identificadas: a primeira fonte refere-se ao problema da ação coletiva, tal como descrito por Mancur Olson, em obra clássica (Olson 1965). A igualdade pluralista pressupõe a existência de disposição e recursos para que os indivíduos transformem a percepção de interesses comuns em um empreendimento coletivo, isto é, a própria organização de grupos de interesse. Ora, em uma estrutura social razoavelmente complexa é assimétrica a capacidade de indivíduos com interesses comuns de se organizar em grupos de interesse – alguns grupos, com número pequeno de indivíduos e provido de recursos, se organizam com relativa facilidade; outros, composto por uma multidão de indivíduos dispersos e modestos, não terão a chance de se organizar e, por conseguinte, de ter seus interesses defendidos. Em outras palavras, uma primeira desigualdade oriunda do pluralismo político consiste na desigualdade organizacional.

Uma segunda fonte de desigualdade está associada à primeira e pode ser entendida como uma desigualdade de resultados. Em um processo decisório marcado pela assimetria de resultados, é natural esperar que temas de políticas públicas, afetas às camadas sociais desprovidas de recursos e disposição para superar os obstáculos à ação coletiva, não sejam propriamente prioridade governamental. A mais importante afinidade histórica neste particular é aquela que associa pluralismo político a aparatos de redistribuição relativamente subdesenvolvidos⁵. Países em que a cultura política pluralista é predominante são aqueles nos quais a economia sofre menor ingerência

⁵ Gosta Esping Andersen (1990), em seu famoso trabalho, prefere designar de modelo liberal de *welfare state* aquilo que estou chamando de aparato subdesenvolvido de redistribuição.



FABIANO SANTOS

do mundo político, sobretudo, se medirmos o grau desta ingerência pela carga tributária que incide sobre a riqueza, tamanho da participação do setor público no produto interno bruto. São também os países mais tolerantes com índices de desigualdade social. Em outras palavras, a contrapartida do pluralismo político é a maior exposição da sociedade aos riscos inerentes ao funcionamento de uma economia de mercado.

Os Estados Unidos são o berço da cultura política pluralista. São também o paradigma de ordem baseada no mercado e na iniciativa individual. O relevante para a presente discussão é indicar a associação histórica entre estes dois fatores, assim como a afinidade histórica destes com um aparato estatal de redistribuição de riqueza relativamente tímido, incapaz de assegurar resultados sociais próximos dos demais países desenvolvidos, com exceção daquelas nações também caudatárias da tradição pluralista, tais como Inglaterra, França, Canadá, para ficarmos em apenas alguns casos. Em suma, o amor à igualdade política e a obsessão pela liberdade individual, tão argutamente observados por Tocqueville, acabaram se transformando, nestes quase dois séculos de competição política, em uma incessante fábrica de desigualdade social.

4) ELEIÇÕES E A AMÉRICA POLARIZADA

Nunca o desafio da desigualdade foi tão importante na história política norte-americana quanto nas eleições de novembro de 2008. Análises recentes indicam que a polarização ideológica entre democratas e republicanos, liberais e conservadores nunca foi tão pronunciada quanto hoje em dia (Poole e Rosenthal 1997; McCarty, Poole e Rosenthal (2006). O conflito em torno da orientação que o governo deve assumir no front econômico e social não é mais atravessado por temas que dividem e recortam os partidos em clivagens alternativas, como ocorreu na véspera da guerra civil e quando da

aprovação da *Bill of Rights*. O governo de George W. Bush pode ser considerado como um aprofundamento de uma tendência já verificada desde a “revolução conservadora” de Ronald Reagan, passando pela radicalização do processo político no final do período do democrata Bill Clinton.

O problema com a administração atual é que, apoiada por bancada majoritária e coesa em ambas as Casas do Congresso, o presidente Bush acabou aprovando políticas que desafiam os próprios fundamentos da cultura política norte-americana. Como o demonstram Jacob Hacker e Paul Pierson, em excepcional trabalho (Hacker e Pierson 2005), o programa de redução de impostos aprovada e implementada ao longo dos 6 anos em que os republicanos unificaram o governo não apenas significou o comprometimento da capacidade estatal de promover políticas de cunho redistributivo pelos próximos anos. Significou aprovar decisões ao arpejo das preferências do cidadão médio americano. O impacto de tal fenômeno não deve ser minimizado. Toda a cultura política pluralista foi montada e cultivada sob a crença de que o sistema, pela própria dinâmica do processo decisório, pautada pela constante disputa entre as partes interessadas nas diversas matérias pertencentes à agenda pública, não produziria viés extremado, isto é, as decisões tenderiam sempre a favorecer a visão do eleitor de centro. O ponto é que tal crença sofre importante abalo após os anos Bush.

Mas a cultura política da moderação e do pluralismo não é só afetada pelo ataque advindo da radicalização da direita política norte-americana. Sofre abalo também através de análises que demonstram a pouca sensibilidade do sistema político para as inclinações da população habitante das camadas mais baixas de renda e escolaridade. Em pesquisa inovadora e sofisticada, Larry Bartels mostra como as decisões de voto das bancadas democrata e republicana no Congresso têm nítida correspondência com as preferências da classe média e alta, mas nenhuma afinidade com as visões da classe baixa, por sinal cada vez



maior nos EUA (Bartels 2008). Se isto é verdade, estaríamos diante de dupla polarização: em sua face mais visível, a polarização propriamente política e institucional, de longo curso, que já se insinuava desde os anos 80. Na face mais oculta, a polarização assumiria um caráter social, não deixando de ter conseqüências de longo curso nas instituições, mas que é própria de um país com enorme contingente de população carcerária, parcelas significativas de pessoas vivendo em guetos, guiadas no âmbito político pelo absentéismo e a auto-exclusão.

O desafio das próximas eleições, presidenciais e legislativas, é então duplo: de um lado, a tarefa é de redirecionar o status *quo* legal, fazendo-o convergir para a visão do cidadão médio no que concerne temas ligados à tributação e gasto social; de outro, a questão posta consiste em saber como aproximar os partidos e o sistema político como um todo da população de baixa renda. Não existe vida fácil nem de um lado nem de outro. Vejamos então quais são os cenários para as próximas eleições.

5) CONCLUSÃO

Com relação aos cenários, tratarei daquele que neste momento se apresenta como o mais provável – uma vitória do Partido Democrata na disputa pela Casa Branca⁶. Dada a manutenção e até mesmo ampliação da vantagem deste partido no *Capitol Hill*, o que é indicada pela esmagadora maioria das previsões, é de se prever algum avanço no enfrentamento dos temas anteriormente mencionados, avanço cuja profundidade dependerá da coesão da bancada majoritária em torno da agenda presidencial. Certamente, a questão social e econômica será enfrentada de imediato – como se viu, é tradição dos democratas o investimento na área social, além do estímulo ao crescimento da economia e do emprego

⁶ Sobre cenários alternativos, ver Fabiano Santos (2008).

através de políticas pró-ativas e, se necessário, mediante a ampliação da carga tributária sobre os mais ricos.

Duas questões atravessam o horizonte de um governo unificado de persuasão mais liberal da que se tem visto ultimamente nos EUA: a crise econômica e a questão do Iraque. Quanto à crise econômica, o problema é bastante delicado, pois toca no histórico conflito entre liberais e conservadores a respeito do papel do governo na economia. A retomada, via ação estatal, das atividades econômicas do país e, com ela, do principal fundamento do capitalismo global dependerá não só da coesão e tamanho da bancada democrata, mas também do tamanho da bancada mais liberal entre os republicanos, especialmente no Senado. Nesta Casa, existe a figura do *filibuster*, instrumento regimental pelo qual um senador pode obstruir o andamento da pauta de votações, fazendo uso ininterrupto do direito à palavra no plenário⁷. A derrubada do *filibuster* depende de moção assinada por pelo menos 3/5 dos senadores. Por conseguinte, qualquer tentativa de aumentar os tributos dos mais ricos, revertendo o quadro agudo de desigualdade atual, e devolvendo ao estado a capacidade de gastar será função do tamanho da bancada conservadora, comprometida de longa data com a política de corte de impostos estabelecida por Bush desde seu primeiro mandato - se esta for de tamanho superior a 2/5 do senado, então são poucas as chances de qualquer avanço nesta direção. No ambiente de polarização, tal como descrito por McCarty, Poole e Rosenthal, as chances de atacar este ponto são reduzidas.

Quanto à questão da saída do Iraque e, de uma maneira mais geral, revogação do unilateralismo como doutrina de atuação no campo externo é de se esperar que o assunto não desperte maiores obstáculos, embora no campo comercial a tradição dos democratas seja a de uma postura mais agressiva de defesa dos interesses de produtores norte-americanos, dado o peso do voto dos sindicatos em favor deste partido.

⁷ Para uma boa análise dos efeitos do *filibuster* sobre o processo decisório congressional nos EUA, ver Keith Krehbiel 1998.



FABIANO SANTOS

Assim, se, de um lado, com os democratas unificados no poder podemos esperar mais multilateralismo diplomático, de outro, é de se prever também mais protecionismo comercial. A saída do Iraque parece ser assunto consensual, restando definir o modo pelo qual os EUA se relacionarão com a questão do Oriente Médio e nisto o abandono do unilateralismo cumpre função essencial⁸.

REFERÊNCIAS

ESPING ANDERSEN, Gosta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

BARTELS, Larry M. (2008), *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. New Jersey: Princeton University Press.

FIORINA, Morris (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

HACKER, Jacob S. e PIERSON, Paul (2005), *Off Center: The Republican Revolution & the Erosion of American Democracy*. New Haven: Yale University Press.

KREHBIEL, Keith (1998), *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Law Making*. Chicago: The University of Chicago Press.

⁸ Não deixa de ser irônico que os democratas, depois de tanto tempo sendo vistos e estigmatizados como os defensores da guerra como política a ser seguida pelos EUA, sobretudo por conta das administrações de Franklin Roosevelt, Harry Truman e Lindon Jonhson, sejam agora a esperança mundial de retorno deste país a uma política multilateral. Sobre guerra e política eleitoral, envolvendo Roosevelt e Truman, ver Richard E. Neustadt (1960), para o mesmo tema nos anos 70, ver Morris Fiorina (1981).

MANIN, Bernard (1989), “Démocratie, pluralism, liberalism”. In Alain Bergounioux e Bernard Manin, *Le Régime Social-Démocrate*. Paris: Presses Universitaires de France.

McCARTY, Nolan, POOLE, Keith T. e ROSENTHAL, Howard (2006), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*. Cambridge: MIT Press.

NEUSTADT, Richard E. (1960), *Presidential Power: the politics of leadership*. New York: John Wiley & Sons.

OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

POOLE, Keith T. e ROSENTHAL, Howard (1997), *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*. Oxford: Oxford University Press.

RIKER, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press.

SANTOS, Fabiano (2008), “Descrevendo o Sistema Político Norte-Americano: atualidade e desafios”. In II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: “O Brasil no Mundo que vem aí”. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

TOCQUEVILLE, Alexis de; MAYER, J.-P (ed.) (1968), *De la Démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard.





**UNITED STATES: FOREIGN POLICY
AND STRATEGIC DIMENSIONS**







UNITED STATES: FOREIGN POLICY AND STRATEGIC DIMENSIONS

MICHAEL BARONE



In the United States, we are in the midst of a political campaign, with just 36 days to go until election day. A political campaign is an adversary process that tends to accentuate the differences between the two candidates and the two major parties and suggests that Americans are at a fork in the road, that what may come down to a margin of 537 voters out of more than 100 million will determine which way America will head in coming years with consequences and reverberations for many years after. Of course voters' choices do make a difference. But not necessarily in the way we expect. George W. Bush promised a humble foreign policy in the campaign of 2000 but after the attacks of September 11, 2001 pursued policies that many found far from humble—and which were certainly different from what he contemplated when he was elected. Franklin Roosevelt in 1940 promised not to send American boys into foreign wars, which he did within the first full year of his term. Woodrow Wilson campaigned for reelection as a president too proud to fight and sought a declaration of war in the first full month of his second term.



Defense Secretary Robert Gates, who started off as a career intelligence officer and has served in appointive positions in administrations of both parties, stresses in his 1996 book *From the Shadows* the continuity of American foreign policy. Gerald Ford agreed to the Helsinki Accords, with their human rights protocol; Jimmy Carter expanded the role of human rights in American foreign policy; Ronald Reagan expanded it still further. Carter, in response to Soviet aggressiveness, switched course and started a defense buildup;



MICHAEL BARONE

Reagan expanded it further. Bill Clinton was the candidate of a party whose leaders mostly opposed the 1991 Gulf war, but sent American forces into combat in Bosnia, Kosovo, Sudan, Afghanistan and elsewhere. Clinton pursued an opening to India, a nation unfriendly to the United States for most of the Cold War; George W. Bush has expanded that into something like a full-fledged alliance.

At the beginning of this year's campaign it appeared that the Democratic and Republican nominees would present a sharp contrast on the conflict in Iraq. Barack Obama campaigned as an opponent of the Iraq war who would end American involvement by a date certain. John McCain campaigned as an advocate of the war who was determined to see it through to victory. But with the success of Bush's surge strategy, both John McCain and Barack Obama seem to envision drawdowns of American troops in similar if not identical time-frames.

In that spirit, I would argue that the strategic dimensions of American foreign policy have changed very much less than is often supposed in the course of its 232-year existence as an independent nation, and its expansion from the Atlantic seaboard states that had 3 million people in 1790 to the continental nation that has 303 million today. The dichotomy often advanced between an isolationist United States up to the time of the Spanish-American War (or even World War II) and an interventionist United States thereafter is misleading and wrong—a “pervasive myth,” as Robert Kagan writes in *Dangerous Nation*. Instead, he writes, the American story is one of “four hundred years of steady expansion and an ever-deepening involvement in world affairs” which has featured “innumerable wars, interventions and prolonged occupations in foreign lands.”¹

¹ Robert Kagan, *Dangerous Nation: America's Place in the World from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century* (New York: Knopf, 2006), p. 5.

This was true in the colonial period, when the European wars between Britain and France from 1689 to 1763 were in the Western Hemisphere struggles between New England Yankee Protestants and Jesuit-led French Catholics for control of much of North America, as so portrayed by the 19th century historian Francis Parkman. After its War of Independence, the United States quickly became one of the great trading nations in the world. During the 1793-1815 war between Britain and France, Americans became rich by trading with both sides; that led to wars with the Barbary pirates in the Mediterranean and the War of 1812 with Britain. It also produced huge profits that provided capital for America's transportation, communications and industrial revolution. So did the China trade. Franklin Roosevelt's maternal grandfather made two voyages to China and retired at age 31, rich enough to build a castle on the Hudson River and to accumulate a fortune that the Roosevelt heirs have as yet proved unable to entirely dissipate. To protect the China trade, U.S. military forces were stationed in China and patrolled the Yangtze River from the 1840s to 1941.² Similarly, missionaries and merchants combined to make Hawaii something close to an American protectorate in the first half of the 19th century, half a century before it was annexed and more than a century before it became our 50th state. As historian Walter McDougall writes, "Americans never considered the Pacific basin to be outside their natural purview."³

In North America the newly independent United States was an expansionist nation from the beginning. Thomas Jefferson jettisoned his constitutional principles and snapped up for \$15 million the Louisiana Purchase which doubled the territorial expanse of the

² Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (New York: Basic Books,), pp. 253-78.

³ Walter McDougall, *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776* (Boston: Houghton Mifflin, 1997), p. 107.

nation just a few years after the United States had exerted effective control over lands ceded by the British in the Treaty of Paris 20 years before. John Quincy Adams took advantage of Spain's weakness at a time of Latin American revolutions to obtain Florida and to get the Spanish to yield any claim to the Oregon Territory. John Tyler in his waning days as president managed to annex the mostly-American-settled Republic of Texas. James K. Polk threatened war with Britain and got the Oregon Territory; he made war on Mexico and obtained California and the Southwest. Three of America's four highest population states today—California, Texas, Florida—were originally Spanish territory; the other—New York—was originally Dutch. Later in the 19th century William Seward dreamed of America as a Pacific power and purchased Alaska from Russia. Ulysses S. Grant tried, unsuccessfully, to annex the Dominican Republic, as a haven for American blacks—an echo of the pre-Civil War filibusterers who had tried to annex Nicaragua as a haven for slavery. At the end of the 19th century, the United States got Puerto Rico and the Philippines from Spain as well as a protectorate over Cuba, and in the tumult of the Spanish-American War annexed Hawaii for good measure.

The continuity of much of American foreign policy and its worldwide strategic dimension are often obscured because of what historian Walter Russell Mead calls it “notoriously erratic and undisciplined foreign policy process.”⁴ Unlike European powers, where a single minister like Metternich or a cohesive group like William Pitt the Younger and his political heirs, could conduct a steady and consistent foreign policy for as long as 40 years, unlike nations like France and Brazil which have tended to entrust foreign policy to an elite professional diplomatic service, with longstanding traditions and a long time horizon, in the United States foreign policy

⁴ Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001), p. 96.

has often been the product of the internal political process, a process in which elections provoke rhetoric stressing differences between the parties. We have on occasion had secretaries of state with records of longtime diplomatic service and even academic expertise—John Quincy Adams, John Hay, John Foster Dulles, Henry Kissinger. But more often the position is a prize for a bested domestic politician. William Seward, for all his vision, was a governor and senator from New York. James G. Blaine, the convener of the Inter-American Union, was a senator from Maine—in the words of his political opponents, “Blaine, Blaine, James G. Blaine, the continental liar from the state of Maine.” William Jennings Bryan, Woodrow Wilson’s first secretary of state, had been a two-term congressman from Nebraska two decades before and three times the unsuccessful Democratic nominee for president. Cordell Hull, Franklin Roosevelt’s first secretary of state, was a veteran congressman and senator from Tennessee.

This has meant that American foreign policy has inevitably been to a great extent the product of American politics, and American politics in turn has been to a great extent the product of American cultural diversity. The American colonies, David Hackett Fischer explains in *Albion’s Seed*, were settled primarily by four different groups from four different parts of the British Isles who brought with them and maintained different cultural folkways—folkways which have persisted to this day.⁵ The New England colonies were settled by Calvinist Protestants from East Anglia who believed in ordered liberty. The Chesapeake colonies were settled by Anglican gentry and their retainers from the West Country who believed in hierarchical liberty. The Delaware Valley colonies were settled by Quakers and other dissenting Protestants who believed in reciprocal liberty. The Appalachian chain, from Pennsylvania southwest to

⁵ David Hackett Fischer, *Albion’s Seed: Four British Folkways in North America* (New York: Oxford University Press, 1989).



MICHAEL BARONE

Georgia, were settled by Presbyterians from northern England, Scotland and Northern Ireland who believed in natural liberty.

These very different folkways have very different consequences for foreign policy. New England Yankees were prepared to fight for moral principle, or to refuse to fight out of moral scruple: they helped to hurl America into Civil War to prevent the expansion of slavery, but their descendants have been prime objectors to American military involvement in Vietnam and Iraq. The Quakers of Pennsylvania have been pacifist, but ready for others, like the Scots-Irish of western Pennsylvania to do their fighting for them. The gentry of Virginia would fight for high principle or to get new land for their plantations and insisted on free trade so as to sell their crops on world markets. The fighting peoples of the Appalachians have been happy to live unconcerned about the larger world, but when they perceive a threat to their families or their nation, they are not only ready to fight but determined to destroy the enemy utterly. Their hero Andrew Jackson killed men in duels who had said bad things about his wife, and he cleared the southeastern United States of Indians to provide land for white farmers to settle.

This cultural diversity has been increased by the addition of immigrants in the 19th and 20th centuries, and you can see its effects in the political map today. Barack Obama, who premised his campaign on his judgment that the war in Iraq was not worth fighting, runs far behind typical Democrats in areas settled by the Appalachian colonists and their descendants. But he has run well ahead of typical Democrats in areas settled later by German and Scandinavian immigrants—in Wisconsin, Iowa, Minnesota, the Dakotas—which produced most of the opposition to the declaration of war in 1917, most of the isolationists who opposed American entry into World War II before Pearl Harbor and a disproportionate number of those opposed to the war in Vietnam.

“American foreign policy is complex at its core. At any given moment it is more likely to be the product of a wide and diffuse coalition rather than of a single unitary vision,” Walter Russell Mead argues. “Perhaps the success is because of the different characteristics and qualities rather than in spite of them.” Mead identifies four different schools of thought that have influenced American policy, in different ways under different circumstances, over the course of American history, and names each after an important American statesman.

One is Hamiltonian, named for our first Secretary of the Treasury Alexander Hamilton. This school of thought “sees the first task of the American government as promoting the health of American enterprise at home and abroad.”⁶ Examples include Henry Clay, Daniel Webster, John Hay (Secretary of State from 1898 to 1905), Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, Sr. and George H. W. Bush. Bill Clinton’s promotion of free trade agreements and involvement in international organizations seems to be in line with the Hamiltonian schools.

The second school Mead names after Woodrow Wilson, though it includes leaders who came long before him. “More interested in the legal and moral aspects of world order than in the economic agenda supported by Hamiltonians, Wilsonians typically believe that American interests require that other countries accept basic American values and conduct both their foreign and domestic affairs accordingly.”⁷ Wilson, of course, cast World War I as a crusade to make the world safe for democracy and inserted into the Versailles treaty the principle of self-determination of peoples. Among the promoters of Wilsonian policies were American missionaries, who were particularly active in Hawaii, in China (Henry Luce, the founder

⁶ Mead, *Special Providence*, p. 95.

⁷ Mead, *Special Providence*, p. 87.

⁸ Mead, *Special Providence*, p. 88.

of *Time* magazine, was born in Beijing to missionary parents in 1898) and in the Middle East (where they founded the American universities in Cairo and Beirut). George W. Bush's determination to promote democracy in Iraq and in the Middle East generally are very much in the Wilsonian tradition, reflecting a belief "that the United States has both a moral and practical duty to spread its values through the world."⁹

The third school, named after Thomas Jefferson, "has typically seen the preservation of American democracy in a dangerous world as the most pressing and vital interest of the American people. It has consistently looked for the least costly and dangerous method of defending American independence while counseling against attempts to impose American values on other countries."¹⁰ This is a more inward-looking tradition, resembling the pacifism of the Quakers, but also one that supported the expansion of America across the continent. Jefferson, despite his qualms, purchased Louisiana, and John Quincy Adams, aware of America's parlous position as a still small republic in a world dominated by large monarchies, worked successfully to advance America's boundaries in North America. Mead names as a prominent Jeffersonian the diplomat and scholar George Kennan, who devised the policy of containment against the Soviet Union and at the same time predicted that it could succeed only after many decades—as proved to be the case. Others include Joseph Kennedy and Charles Lindbergh, who opposed American aid to Britain in 1940 and 1941 and argued that the United States could live with a Nazi triumph. Barack Obama seems to be in line with the Jeffersonian school.

Andrew Jackson's name is given to the fourth school, "not so much a tribute to the personal views or the foreign policy record of the nation's seventh president as a recognition of the enormous

⁹ Mead, *Special Providence*, pp. 87-88.

¹⁰ Mead, *Special Providence*, p. 88.

populist appeal that enabled him to electrify and transform American politics. The Jacksonian school represents a deeply embedded, widely spread populist and popular culture of honor, independence, courage, and military pride the American people.”¹¹ Jacksonians may be relatively uninterested in other nations and content to live quietly aloof from the world. But when they feel America is threatened or attacked, they are ready to fight to the utter and speedy destruction of the enemy. This was the attitude of General George Patton, who wanted to speed his troops through to Berlin, of General Curtis Lemay, who wanted to bomb Japanese cities out of existence, of General Douglas MacArthur, who after being fired as commander in Korea after calling for attacks on China proclaimed, “There is no substitute ofr victory.” John McCain, the descendant of Scots-Irish Appalachians, seems to embody this attitude.

But none of these schools of thought always prevails, or prevails for more than a short period of time. American foreign policy, as Mead argues, has resulted from the combination and interplay of these four schools of thought. The clash of American presidential campaigns highlights the differences between these schools every four years and suggests that the differences between them cannot be resolved successfully. Yet in practice they mostly have been. As Mead concludes, the United States “has nevertheless found its way, through many generations and in many varieties of circumstances, to foreign policies that have consistently advanced the country toward greater power and wealth than any other power in the history of the world.”¹²

Sometimes indeed these different impulses are found in a single American statesman. Franklin Roosevelt during most of the 1930s followed a Jeffersonian course, scuttled the London gold agreement, signing Congress’s Neutrality Acts, following a more

¹¹ Mead, *Special Providence*, pp. 88-89.

¹² Mead, *Special Providence*, p. 95.

isolationist policy than Republican presidents had in the 1920s. But after listening to Hitler's speeches on short-wave radio (Roosevelt was fluent in German), he decided that Hitler was an existential threat that must be destroyed: the Jacksonian impulse. He rushed aid to Britain, declared the North Atlantic up to Iceland as American territorial waters, cut off oil shipments to Japan (at a time when the United States produced 80 percent of the world's oil) and dared the Axis to attack. When Japan did, he immediately told Congress, in the line of his Pearl Harbor speech that got the loudest applause, "The American people in their righteous might will win through to absolute victory." But in his efforts to shape the postwar world, Roosevelt was also a Wilsonian, graining bipartisan and multipower support for the United Nations, and a Hamiltonian, summoning the Bretton Woods and Dumbarton Oaks conferences that established the postwar monetary and financial framework.

When Roosevelt died, on April 12, 1945, the United States was militarily and economically the strongest nation in the world. After the new President, Harry Truman, met with his cabinet for the first time, Secretary of War Henry Stimson too him aside and told him, for the first time, that the government was developing a weapon on unprecedented explosive power: the atomic bomb. The United States, as the arsenal democracy, accounted for something like half the world's gross national product. Yet with 140 million people, the United States was less than halfway in its population growth from 3 million in 1790 to 303 million in 2008.

I would argue that the strategic dimension of United States foreign policy from that time to this has been worldwide. Indeed, in many respects its strategic dimension was worldwide from colonial times and the days of the early republic, except that the United States in those periods had limited means to advance its goals. George Washington's Farewell Message calling on Americans "to steer clear of permanent alliances" was delivered at a time when Americans were

deeply split over whether to support royal Britain or revolutionary France in what amounted to a civil war; either alliance could tear the new nation apart.¹³ John Quincy Adams's declaration that America "goes not abroad, in search of monsters to destroy" was delivered at a time when he was conducting delicate negotiations with Spain over Florida and the Oregon Territory, which would have been disrupted if the administration heeded calls to aid the revolutionary republics of South America.¹⁴

America's ends must indeed be limited by its means, as Jeffersonians like George Kennan and Walter Lippmann argued. But those means since the 1940s to today have been vast. And the United States has seen itself under a duty to oppose tyrannical hegemonic powers that threaten to dominate the world. This was a role that Britain first undertook when William of Orange, Stadholder of the Netherlands, came to the throne as King William III in the events generally known as the Glorious Revolution of 1688-89. William cause as his *cause commune* opposition to the expansionist power of King Louis XIV of France. For much of the next 125 years Britain, with various allies, made war on royal, revolutionary and Napoleonic France. For 99 years after Waterloo, Britain strove successfully to maintain a balance of power in Europe and the world. In 1914 Britain went to war against the expansionist power of Kaiser Wilhelm's Germany, and was joined by the United States three years later. In 1939 Britain went to war against Hitler's Nazi Germany, and was aided by the United States in 1940 and joined with it as an ally in 1941.

The victory over Hitler and Imperial Japan in 1945 was complete, and the Allied leaders hoped to maintain a friendly relationship with the Stalin's Communist Soviet Union. But by 1947 the leaders of the invigorated United States and exhausted Britain

¹³ Kagan, *Dangerous Nation*, pp. 114-16.

¹⁴ Kagan, *Dangerous Nation*, pp. 161-63.



MICHAEL BARONE

came to regard the Soviets as an expansionist and tyrannical hegemonic power and began to wage the Cold War. For the first half of the Cold War, the resolve of the United States and its allies did not flag, but as the Vietnam war dragged on many Americans decided that defeat was preferable to a seemingly unwinnable war. President Richard Nixon and Henry Kissinger, believing that the United States was playing a losing hand against the rising military power of the Soviet Union and its expansionist moves in the Third World, sought détente and arms limitation treaties with the Soviets and, in a move of daring originality, sought an understanding that amounted almost to an alliance with Communist China. After the Soviet invasion of Afghanistan in 1979, America went back on the offensive, with a defense buildup initiated by Jimmy Carter and greatly strengthened by Ronald Reagan, who saw that the Soviets could not maintain their military advantages against American technological superiority as evidenced by Reagan's program for strategic missile defense. Mikhail Gorbachev declined to use force to quell discontent in the Soviets' Eastern European satellites, and in 1989 the Berlin wall came down and the satellites won their independence. The Soviet Union itself ceased to exist on the last day of 1991.

American foreign policy, I have argued, has always had a worldwide strategic dimension. But in the years before 1940 its actions were limited by its means. Since 1940 American means have been sufficient to allow the United States to take effective action, sometimes by military force but more often through alliances, diplomacy, cultural initiatives and international organizations, in almost every part of the world. Only in the 1970s did American and foreign leaders have doubts about the sufficiency of their means. Today the United States, with 4.5 percent of the world's population, accounts for about one-quarter of the world's economy. This economy is very closely linked to the global economy, and for all the recent turmoil in American financial markets seems likely to continue to be so. The

United States has about half the world's military capacity and a much larger proportion, perhaps three-quarters, of the world's out-of-area military capacity. Pilots stationed at Whiteman Air Force Base in Missouri can rise from their beds, fly their planes with aerial refueling and drop precision targeted bombs in Afghanistan and return home to sleep in their beds again. Sheer military force cannot be assumed to be automatically successful in every undertaking, as events in Iraq from 2003 to 2006 have shown, but the American military has also shown, in Iraq in 2007 and 2008, that it can adopt resilient counterinsurgency tactics that can salvage success from disaster.

American foreign policy in its worldwide strategic dimension continues to partake of all four of the schools of thought set out by Walter Russell Mead. It is Hamiltonian in seeking to protect and encourage international trade and (what policymakers are currently struggling with) international finance in every part of the world. As Mead has argued in his most recent book, *God and Gold: Britain, America and the Making of the Modern World*,¹⁵ the United States like Britain before it is essentially a maritime power, determined to protect the freedom of the seas to maintain the flow of international trade. And although the Doha Round of talks seem to have failed, and the prospects of future bilateral free trade agreements seems problematical so long as Democrats control the Congress, the architecture of the WTO remains solidly in place.

American foreign policy is Wilsonian in its determination to foster freedom and democracy in just about every part of the world. George W. Bush has receded somewhat from his 2005 State of the Union address in this regard, and there have been setbacks since then. Russia's invasion of Georgia and its hostility to the government of Ukraine threaten democracy in the former Soviet Union. Hugo

¹⁵ Walter Russell Mead, *God and Gold: Britain, America and the Making of the Modern World* (New York: Knopf, 2007).



MICHAEL BARONE

Chavez has gained allies for frankly anti-American course in recent elections in Bolivia, Ecuador and Nicaragua. China has made very little if any progress in human rights. But it is not likely, whoever wins the presidential election, that American foreign policy will become indifferent to the causes of freedom and democracy elsewhere. And it is not likely, whoever wins the presidential election, that American foreign policy will be indifferent to the contributions that alliances and international organizations can make toward achieving its goals.

American foreign policy will also retain elements of the Jeffersonian and Jacksonian schools, though it is not clear in what proportions. Barack Obama has portrayed himself as eager to divest America of responsibilities in Iraq, but he has also called for greater American actions in as theaters as far distant from American forces as Darfur, and the last president of his party was not reluctant to engage in military action if it could be painted as humanitarian rather than as arising out of American self-interest. And America's Jacksonians will not be frustrated, as they were in the denouement of the Vietnam war, if America leaves Iraq with plausible claims of success. If Iraq emerges as a stable nation friendly to the United States, the balance of power will be more favorable to America than it was when Saddam Hussein was in power. But America—and most of the advanced economies of the world, though not Brazil with its recent offshore oil discoveries—will remain dependent on Middle Eastern oil, with the resulting quandaries. We remain technically a friend of Saudi Arabia, whose regime has fostered Islamist extremism (though the current king seems to do so less than his predecessor), and of Egypt, whose regime is defiantly undemocratic. We remain a staunch ally of Israel, whose existence is threatened by Iran's nuclear program and whose refusal to capitulate to Palestinian demands that would amount to the destruction of its state remains a grievance that the leaders of the Arab nation deploy against us. There are no easy solutions to those problems.

Or for the problem of Iran. Iran's determination to become a nuclear power poses a dilemma. George W. Bush decided some time ago, I believe, not to take military action against Iran, and I believe the next president is unlikely to do so. But both candidates have stated that it is unacceptable for Iran to obtain nuclear weapons, and the sponsorship of Islamist terrorists by Iran raises the specter of the possibilities that they may gain access to weapons of mass destruction from the mullahs' regime—an existential danger to the United States. The ideal solution is Jeffersonian, a peaceful revolution in Iran that removes the mullahs from power. But that seems unlikely, and certainly cannot be counted on, and so a Jacksonian reaction, by the United States or by Israel, cannot be ruled out.

Another danger point is Pakistan, a nuclear power that technically is an American ally. But large parts of its government and military are actively harboring al Qaeda terrorists in their territory and supporting them in Afghanistan. Here a Jacksonian response is more likely. Barack Obama, more explicitly than John McCain, has called for attacks on al Qaeda in Pakistani territory; it appears that the American military has been engaging in such attacks, and it seems likely that John McCain would support them.

In the four decades of the Cold War, America's primary alliance was with the nations of Western Europe, through the Wilsonian NATO Treaty and Hamiltonian trade and monetary agreements. That will continue to be important, but in relative terms may decline. European nations now have little in the way of out-of-area military capacities, as the participation of many of them in Iraq and/or Afghanistan have shown, with Britain and France making the most robust contributions and other nations—the larger ones because of pacifist-oriented rules of engagement, the smaller ones because of their size—contributing relatively little. It seems likely that increasingly a less formal alliance, of the United States, Japan, India and Australia, will be of greater importance, in supporting the massive trade across



MICHAEL BARONE

the Pacific and cabining in the increasing military power of China. Interestingly, this quasi-alliance resembles the arrangements of 100 years ago, when India and Australia were part of the British Empire, the United States was a partner with Britain as guaranteeing the freedom of the seas and Japan was a strategic partner of Britain and an ally in World War I.

Since Richard Nixon's opening to China, every successful American presidential candidate, with the single exception of the elder George Bush, has pledged to take a more critical stance toward that country, and every president, once in office, has followed Nixon's course. We have sought, without much success, China's cooperation in curbing North Korea's nuclear weapons program, and we have maintained a determination to preserve Taiwan's independence from China against its consistent demands. At the same time, in the 36 years since Nixon's trip to Beijing (then Peking), we have built an economic relation with China from zero to mammoth co-dependence: The United States (and much of the rest of the world) depends on China not only for cheap manufactured goods and but for vast volumes of investment capital; China depends on us for a ready market and a place for investment. Enormous economic interdependence is in tension with the ambitions of Chinese nationalism and the buildup of the Chinese military. The quasi-alliance with Japan, Australia and India, initiated in some respects by Bill Clinton and much strengthened by George W. Bush, is an attempt to hedge against the negative implications of this co-dependence.

I have not spoken yet of the strategic dimensions of American policy in Africa or the Western Hemisphere. In Africa, George W. Bush has taken major initiatives which have not been much recognized by the international community in its denunciations of Bush's supposed unilateralism in Iraq (where we went in with support, I would argue, from United Nations resolutions, and with 34 nations as allies). The Millennium Development Challenge, building upon

and expanding policies developed in the Clinton administration, links American foreign aid to policies which allow political freedom and encourage free market economic development. As is evident from the record in some African countries, this has reversed the economic decline which struck most of Africa in the four decades of post-colonial independence. In addition, the United States under Bush has vastly increased funding for programs fighting HIV/AIDS, which has produced hideous demographic damage in sub-Saharan Africa. This combination of Hamiltonian and Jeffersonian policies has made Bush a very popular leader in much of Africa (though eclipsed by Barack Obama in his father's nation of Kenya). Brazil, with its links to and knowledge of Africa, is obviously a worthy partner in these efforts.

As for the Western Hemisphere, too often it has been an afterthought for American foreign policy makers. And too often they have been the captive of illusions about what it could become. I mentioned John Quincy Adams's reluctance to support the South American revolutions against Spain. In the 19th century Americans like Adams and Henry Clay hoped that the nations of South America and Mesoamerica (if I can use that term to include the nations of Mexico, Central America and Cuba) would follow the example of the United States; others, like John C. Calhoun and the filibusterers, hoped some of them would be havens for Southern-type slavery. In the early 20th century, Theodore Roosevelt and William Howard Taft concentrated on dollar diplomacy, which sought protection of property rights for investors, to be supplemented, under Woodrow Wilson particularly, in U.S. military occupations of small nations which reneged on their debts. Later, Franklin Roosevelt's Good Neighbor policy and John Kennedy's Alliance for Progress seemed to envision that nations in the region would become representative democracies with market capitalism tempered by welfare state protections, much like the United States. These hopes proved to be unrealistic. In practice, Roosevelt proved more interested in getting



MICHAEL BARONE

nations like Brazil to join the Allies in World War II, and Kennedy proved more interested in getting nations like Brazil to denounce Fidel Castro's Cuba in the Organization of American States.

I would argue that the United States over the last 25 years, more slowly than desirable and without as much in the way of public dialogue as would have been helpful, has taken a more mature view. We have come to recognize, in practice if not in rhetoric, what President Ronald Reagan recognized when he said, as every tourist does, after a multination tour of Latin America, "Every country is different." That sounds naïve, but for the makers of American foreign policy it is in fact profound.

Consider Brazil and Mexico, the two largest nations of the Western Hemisphere south of the United States, which have half the region's population and a combined population roughly the same as that of the United States. Mexico shares a 3,500 kilometer border with the United States; some 12 million of its citizens live in the United States. The NAFTA Treaty, negotiated by Texans including President George H. W. Bush and Clinton Treasury Secretary Lloyd Bentsen, both of whom spent important parts of their lives less than 200 kilometers from the Mexican border, has linked the economies of Mexico and the United States in an inexorable fashion. The elections of Presidents Vicente Fox and Felipe Calderon in 2000 and 2006 gave Mexico leaders who favored cooperation with the United States on trade and crime control, while differing with U.S. immigration policy. It has developed programs to aid low-income families and to reduce income inequalities. Its government-owned oil monopoly has proved unable to maintain oil production and, despite the efforts of the two presidents, has not been able to get congressional approval of measures that would allow collaboration with firms capable of exploring and developing new offshore drilling. In international affairs Mexico has mostly continued its policy of rhetorically opposing American initiatives

in line with the proclivities of its intellectual class without playing a major part in international organizations.

Brazil, for the United States, is in a very different position. It is more distant from the United States, geographically and psychologically, closer both geographically and culturally than Mexico both to Europe and Africa. Like the United States, it is a multiracial society, one with a heritage of slavery which it overcame (in Brazil's case, without major bloodshed), and a nation continental in area and scope. Under two presidents who were political rivals—Fernando Henrique Cardoso and Lula da Silva—it has produced creative public policies which have spurred creative economic development and at the same time have provided aid to low-income families and reduced income inequalities. It has proved technologically creative and it is in the process of becoming an oil-exporting nation, thanks to its longstanding sugar ethanol program and the recent offshore oil fields discovered and being developed by Petrobras. In international affairs, Brazil has been a major and constructive and exceedingly competent interlocutor in trade negotiations and it has sent military forces to take the lead role in maintain order in Haiti. Its seriousness as a leading participant in international organizations has been recognized by John McCain's proposal that Brazil have a permanent seat in the United Nations Security Council (Barack Obama, so far as I know, has taken no position on this).

You do not hear much, if anything, about Brazil in the dialogue of the American presidential campaign. That is because for serious American policymakers, Brazil is not (in the phrase of the 1960s war protesters) part of the problem; it is part of the solution. For the United States, with its worldwide strategic dimension, Brazil is a nation which looks after its own affairs and those of its neighbors seriously and constructively. It takes on important responsibilities in international organizations and in international trade negotiations, seriously and constructively. It is time to retire the old saying that



MICHAEL BARONE

Brazil has always been the nation of the future and always will be. It is known that George W. Bush and Lula da Silva have had a strong positive relationship. I am confident that the relationship between the leaders of the United States and Brazil can continue to have a strong relationship, whoever is elected president of the United States in 2008 or is elected president of Brazil in 2010.

The ties between our two countries go back some distance, to the Emperor Don Pedro II and the two Presidents Roosevelt. Don Pedro visited Philadelphia in 1876 for the exposition celebrating the 100th year of American independence and became a popular figure in the United States. Theodore Roosevelt explored the Amazon in 1915, where he contracted serious medical maladies which led to his early deaths; the Rio Roosevelt was named after him. Franklin Roosevelt became the first incumbent American president to travel to Brazil in 1943, when his plane landed in Natal, Rio Grande do Norte, on his way to the Casablanca conference. In each case, the visit of one leader to the country of the other seemed to underline the differences between our two countries. My hope is that in the future, despite the many continuing differences between our countries in their histories going back hundreds of years and in their asymmetric positions in the strategic dimensions of world politics today, we in the United States can learn something from the successes and accomplishments of Brazil. Thank you.



**ESTADOS UNIDOS:
A DIMENSÃO ECONÔMICA**







ESTADOS UNIDOS: A DIMENSÃO ECONÔMICA

CARLOS MEDEIROS* & FRANKLIN SERRANO**

Desde a primeira metade dos anos 1980 não faltam autores das mais variadas abordagens em termos teóricos, ideológicos e políticos e profissionais que falam da iminente crise do dólar, que deixaria de ser a moeda mundial no futuro próximo, em meio a uma profunda recessão nos EUA e/ou na economia mundial.

De fato, na segunda metade dos anos 1980 os EUA se tornaram devedores externos líquidos e atualmente são os maiores devedores externos líquidos do mundo em termos absolutos. O déficit em conta corrente dos EUA começou a aumentar sistematicamente na primeira metade dos 1980, se reduziu a quase zero na virada dos anos 1990 e depois cresceu continuamente até 2006 quando atingiu mais de 6% do PIB. Ademais, à recente crise financeira nos EUA, deflagrada em 2007, se agrega a uma tendência de desvalorização do dólar em relação ao euro e a várias outras moedas.

Para piorar o quadro, a explosão do preço do petróleo (e sua suposta crescente escassez), é atribuído em parte à derrota militar no Iraque e em parte à própria desvalorização do dólar. Somados a uma recém descoberta escassez mundial de alimentos apontam para um quadro sombrio, onde poderia se delinear, além de uma forte recessão nos EUA, uma aceleração da inflação americana e mundial.

* Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

** Professor adjunto do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Os que acreditam na decadência do poder americano a partir da crise do dólar seguem um raciocínio de que os EUA vivem acima dos seus meios devido a esses grandes déficits em conta corrente que ocorrem porque o governo com frequência está em déficit e, principalmente, cada vez mais, porque as famílias americanas não poupam. Essa falta de poupança das famílias americanas é atribuída à uma política monetária excessivamente expansionista que produz bolhas nos preços de ativos financeiros e booms de crédito. Os déficits externos são financiados por investidores externos privados e públicos, especialmente pelos países asiáticos que adotam uma estratégia mercantilista de acumulação de reservas externas e câmbio subvalorizado. Com o estouro da crise financeira associada ao mercado imobiliário subprime e a desvalorização do dólar, estes investidores vão parar de financiar o déficit americano e isto levará a uma forte e descontrolada desvalorização do dólar (*“hard landing”*). A desvalorização do dólar levará a um grande aumento das taxas de juros americanas, aumento da inflação e forte recessão nos EUA (e talvez no mundo). Finalmente, esta crise geral dos EUA levará ao progressivo abandono do dólar como moeda internacional (possivelmente substituído, ao menos em parte, pelo Euro) e para muitos marcará o fim do poder econômico americano, que se sustenta em grande parte no poder do dólar.¹

O objetivo deste texto (distribuído em cinco breves seções além desta introdução) é discutir diversos aspectos do ciclo econômico recente da economia americana e do funcionamento do padrão dólar flexível para avaliar criticamente o prognóstico de crise do padrão dólar e o conseqüente suposto colapso do poder econômico americano.

¹ Para diagnósticos semelhantes vindos de perspectivas muito diferentes ver, por exemplo, G. Arrighi, *“Adam Smith in Beijing”*, Verso, 2007 e Nouriel Roubini e Brad Setser (2004), *The U.S. as a Net Debtor: The Sustainability of the U.S. External Imbalances*, unpublished manuscript, Stern School of Business, New York University.

O DÉFICIT AMERICANO E O MITO DO EXCESSO DE DEMANDA AGREGADA

Muito poucos são os autores que levam devidamente em conta o fato de que praticamente a totalidade dos passivos externos americanos é denominada em dólares e praticamente todas as importações de bens e serviços dos EUA são pagas exclusivamente em dólar. Só este simples fato – a ser brevemente discutido mais a frente – gera uma enorme assimetria entre o ajuste externo dos EUA e dos demais países, o que infelizmente não é bem compreendido pelos analistas.

Um segundo ponto fundamental, que distingue nossa visão daquela descrita acima, é que na realidade as evidências recentes revelam que o crescimento da economia americana tem sido limitado pela demanda agregada e não pela oferta. Isso significa que a causa dos seus grandes déficits externos não pode ser excesso de demanda agregada ou insuficiência de poupança agregada, como querem tantos.

Com efeito, a característica marcante do ciclo de expansão da economia americana nos anos 2000, que termina com a forte desaceleração da economia no final de 2007, é a baixa taxa média de crescimento, tanto da demanda agregada quanto da economia. No ano em que o PIB mais cresceu neste ciclo recente a taxa de crescimento foi de apenas 3,6% (2004) e o crescimento médio do PIB entre 2001 e 2007 foi de 2,4% ao ano. Se esta essa média se mantiver até o fim da década teremos a década de taxa de crescimento média mais baixa de todo o pós-guerra.²

Na economia americana, a taxa de crescimento de gastos “improdutivos” ou finais apresenta forte influencia sobre a taxa de investimento produtivo (isto é, a razão entre o investimento não residencial que cria capacidade para o setor privado da economia e o PIB), que determina, por sua vez, a taxa de crescimento da capacidade

² Para informações sobre as fontes de todos os dados mencionados neste texto ver José Fiori, Carlos Medeiros e Franklin Serrano, “O mito do colapso do poder americano”, Ed. Record, 2008, no prelo.



produtiva da economia. Os gastos improdutivos são todos aqueles que criam demanda mas não criam diretamente capacidade produtiva para o setor privado da economia. Nestes gastos estão incluídos o consumo das famílias, as exportações (inclusive de bens de capital pois criam capacidade apenas no exterior), todos os gastos públicos (inclusive os investimentos públicos) e o investimento residencial.

Vejamos então qual foi o comportamento dos diversos componentes da demanda nos anos recentes. A política fiscal se tornou mais expansionista a partir de 2001, especialmente depois do terrível choque causado pelos ataques terroristas de 11 de setembro. Os gastos totais do governo (civis e militares) cresceram a uma média de 2,3% ao ano entre 2001 e 2007 com a “guerra contra o terrorismo” enquanto nos anos 1990, com “o fim da guerra fria”, os gastos públicos haviam crescido apenas 1,2% ao ano.³

O crescimento das exportações foi importante estímulo ao crescimento no período (mais do que se pensa usualmente). A expansão do conteúdo importado da demanda agregada tem, sem dúvida, um efeito negativo sobre o crescimento da economia americana.⁴ Mas, por outro lado, se o crescimento da proporção importada da demanda

³ A política fiscal, no entanto, foi menos expansionista do que os números do déficit público podem nos fazer pensar. O governo passou de um superávit fiscal (que chega a um pico de 1,93% do PIB no primeiro trimestre de 2000) para uma situação de déficit fiscal, que atingiu 5,48% do PIB no terceiro trimestre de 2003. Porém, o grosso da mudança na situação fiscal parece ter sido causado por queda na receita tributária, muito influenciada pela endógena da arrecadação, que é resultado da própria desaceleração do crescimento econômico e do fim das receitas de impostos sobre ganhos de capital, que diminuíram com o fim da bolha da bolsa. Uma parte desta queda, que foi decidida discricionariamente pelo governo, se deve a corte de impostos, isenções fiscais e subsídios de vários tipos, especialmente em 2001 e em 2003. Apesar de sua magnitude considerável, estes cortes de impostos em muitos casos não tiveram impacto muito significativo sobre a demanda agregada, pois beneficiaram empresas (que tem por característica não investir quando existe muita capacidade produtiva ociosa) e famílias bastante ricas, que tem relativamente menor propensão marginal a consumir.

⁴ De fato, a tendência de longo prazo de maior abertura da economia americana levou a um crescimento regular da proporção da demanda agregada atendida por importações, que passou de cerca de 5% em meados dos anos 1960 para quase 20% em 2006-2007.

é gradual e a taxa de crescimento das exportações é rápida, com crescimento médio de 7,1 % ao ano no período 1991-2000, o efeito líquido do setor externo da economia é positivo, a despeito dos crescentes déficits externos. Entre 2001 e 2003 como resultado da desaceleração da economia mundial as exportações americanas cresceram a taxa negativa de -1,9% a.a. e depois se recuperaram fortemente com a retomada do crescimento na economia mundial e a tendência à desvalorização do dólar, crescendo a 8,3% a.a. entre 2004 e 2007.

Ao efeito direto do crescimento das exportações, deve-se somar o efeito “multiplicador” do consumo de produtos americanos derivados dos salários pagos nas indústrias exportadoras e, adicionalmente, os possíveis efeitos “aceleradores” sobre o investimento produtivo do aumento da utilização da capacidade instalada nos setores exportadores da economia. É desta forma que as exportações contribuem para o crescimento da demanda efetiva.

Como veremos adiante, o crescimento acelerado das exportações no período mais recente cumpriu um importante papel de compensar a queda do crescimento da demanda interna a partir dos desdobramentos da crise do subprime.

O CRESCIMENTO DA DESIGUALDADE DA RENDA E O CONSUMO

Para entender o que está ocorrendo com o consumo das famílias americanas, por sua vez, é necessário antes chamar a atenção para uma das mais importantes tendências recentes nos EUA: o forte aumento da desigualdade da distribuição de renda e riqueza, com fortíssima concentração de ganhos no topo da distribuição. Estas tendências vêm pelo menos desde o início dos anos 1980 e continuaram se aprofundando nos anos 2000.

No período mais recente, a renda se concentrou a partir tanto de uma mudança na distribuição funcional da renda quanto em termos da distribuição pessoal (ou por domicílio).

Houve uma queda na participação da renda do trabalho e baixíssimo crescimento dos salários reais dos trabalhadores ligados à produção e dos trabalhadores menos qualificados em geral (muito abaixo das relativamente altas taxas de crescimento da produtividade). As diversas causas deste contínuo processo de concentração de renda e riqueza estão ligadas à forte redução do poder de barganha econômico e político dos trabalhadores nos EUA por causa do efeito combinado do:

- 1) enorme aumento de imigrantes legais e ilegais na força de trabalho americana⁵;
- 2) crescente abertura comercial gerando o impacto da concorrência externa⁶ e das constantes ameaças de realocização de fábricas de empresas americanas para países de custos salariais menores e de câmbio desvalorizado em relação ao dólar;
- 3) redução do poder e da representatividade dos sindicatos, com a tendência, desde o governo Reagan, de crescimento do emprego em empresas que não aceitam a sindicalização, como a Wall-Mart;
- 4) perda de valor real do salário mínimo que passou dez anos sem qualquer reajuste nominal, entre 1997 e 2007, o mais longo período sem reajuste nominal de sua história. O valor real caiu cerca de 20% antes da parcial recuperação devido à recente seqüência de reajustes em 2007 e 2008.

⁵ Mais da metade do crescimento da força de trabalho de 1995 a 2005 se constitui de novos imigrantes. Desde 1990 existem nos EUA mais trabalhadores nascidos no exterior (14,7% da força de trabalho) do que negros americanos na força de trabalho americana. A grande quantidade de novos imigrantes (e especialmente os ilegais) exerce forte pressão para baixo nos salários de ocupações menos qualificadas, que com freqüência já são efetuadas por imigrantes mais antigos.

⁶ O componente importado na indústria é crescente e já atinge 20% na produção de insumos intermediários. Em menor escala, é cada vez mais importante o chamado offshoring, a importação de serviços na área de informática (e outros mais simples do tipo Call Center) de países de língua inglesa, boa infra-estrutura de internet e trabalhadores com qualificações técnica, como a Índia e algumas ilhas do Caribe.

O impacto conjunto de todos os fatores, num contexto de crescimento relativamente baixo do emprego, foi o baixo crescimento do salário real mediano, que de 2000 a 2007 cresceu apenas 3% enquanto a produtividade cresceu cerca de 20% no período como um todo.

Quanto à distribuição funcional da renda, é interessante notar que a parcela dos lucros não foi reduzida nos anos 2000 apesar da tendência a uma moderada redução dos níveis das taxas de juros reais. Houve aumento da parcela das rendas da propriedade em geral e, em particular, da parcela dos lucros das empresas (de sociedade anônima), o que provavelmente reflete o fato de que boa parte dos substanciais ganhos de produtividade não foi repassada proporcionalmente em termos de menores preços dos bens e serviços. Desta forma, praticamente todo aumento de produtividade neste período aumentou apenas as rendas dos 10% mais ricos.

Além disso, houve intenso aumento da desigualdade entre os 10% mais ricos, pois a participação dos 1% mais ricos cresceu significativamente. Aconteceu nesse período uma tendência ao crescimento acelerado das remunerações dos níveis superiores de gerência, em particular dos que ocupam cargos de direção em grandes empresas, os C.E.O.'s (*chief executive officers*), que nos EUA tendem cada vez mais a serem pagos com opções de ações das próprias empresas, mas cujos pagamentos continuam sendo oficialmente classificados como remuneração do trabalho. O crescimento desproporcional destas remunerações, tem sido tão grande que recentemente, pela primeira vez na história dos EUA, os 1% mais ricos estão recebendo mais renda (supostamente) do trabalho do que da propriedade (juros, dividendos e aluguéis).

Portanto, em contrapartida à forte redução do poder de barganha econômico e político dos trabalhadores nos EUA, houve correspondente reforço no poder de barganha das classes proprietárias e da elite gerencial das grandes empresas. Um ambiente pouco regulado por instituições do governo permitiu aos executivos uma imensa



capacidade de manipulação (com frequência fraudulenta e quase nunca transparente) das variações de curto prazo dos preços das ações, reforçando substancialmente o poder dos gerentes em relação aos acionistas e, portanto, sua capacidade de se apropriar de parte dos lucros anormais das empresas.

O consumo agregado nos EUA cresceu a taxas médias de 3% a.a. para o período 2001-2007. O consumo tem crescido sistematicamente menos que a demanda agregada, porém mais do que o Produto Interno Bruto, porque as das importações sempre crescem a um ritmo mais veloz que a demanda agregada. A renda disponível dos trabalhadores, por sua vez, cresce menos até que o produto. Portanto os gastos em consumo cresceram muito mais do que a renda disponível das famílias nos anos 2000. O motivo para este crescimento é novamente o processo de concentração da renda e da riqueza e o aumento das importações e não exatamente uma explosão de consumo.

Tudo isso mostra também que na realidade a capacidade de poupança interna potencial da economia americana aumentou em vez de ter se reduzido, uma vez que os ricos evidentemente têm uma maior propensão a poupar. No entanto, a crescente concentração de renda e de riqueza não foi acompanhada por grande aumento da concentração da distribuição do consumo entre as diversas classes sociais.

DESREGULAÇÃO, BOLHA ESPECULATIVA E CRISE IMOBILIÁRIA

Ao mesmo tempo em que a distribuição se concentrava houve um enorme aumento na disponibilidade de crédito para as famílias de renda mais baixa que vivem de rendas do trabalho.⁷ Foi esta crescente substituição de salário por crédito que manteve o consumo agregado crescendo a taxas razoáveis num contexto de relativa estagnação do

⁷ Os dados mostram que o crédito ao consumidor nos EUA se concentra em grande parte nos 80% mais pobres e que a proporção cresce para aqueles na parte inferior da distribuição de renda.

salário real da maioria dos trabalhadores. A média de crescimento do crédito direcionado ao consumo foi de cerca de 8% ao ano no período 1992-2006. A importância do crédito ao consumo nos EUA se reflete nas maiores taxas relativas de crescimento do consumo de bens duráveis: 6,5% ao ano nos anos 1991-2000 e 5,3% a.a. no período mais recente, de 2001 a 2007.

Os ativos que serviram de colateral para essa imensa expansão do crédito têm sido, em grande parte, os próprios bens duráveis de maior valor comprados (basicamente automóveis) e as hipotecas das moradias destas famílias, que praticamente não tem patrimônio líquido acumulado (e sim dívidas). Além disso, nos EUA é prática muito comum extrair parte do aumento do valor dos imóveis comprados a partir das hipotecas para financiar gastos de consumo, refinanciando a hipoteca do imóvel quando o seu valor de mercado aumenta. Estimativas da extensão em que isso ocorreu mostram que no auge da bolha imobiliária em 2005 chegou a 10% da renda disponível das famílias.

Vemos então que o problema da economia americana não é um suposto crescimento excessivo do consumo agregado ou falta de capacidade de poupança das famílias ou da economia como um todo. O problema é a necessidade cada vez maior de sustentar o crescimento do consumo a partir da expansão cada vez maior do crédito e do endividamento da maioria das famílias assalariadas, cuja renda tem aumentado pouco, devido ao forte processo ainda em curso de concentração de renda nas mãos de algumas poucas famílias.

Por isto, há hoje certo consenso sobre a importância da grande valorização dos preços dos imóveis na economia americana, tanto para a moderação do período recessivo de 2001, quanto para a sustentação do crescimento da economia americana ao longo da década de 2000.⁸ Os preços dos imóveis cresceram cerca de 88% de 2000 a 2006.

⁸ Este contínuo crescimento do consumo de duráveis e da construção civil financiados por crédito impediu o sucesso das previsões de que o fim da imensa bolha especulativa da bolsa de valores, liderada pelas ações das empresas da chamada “nova economia”



O investimento residencial tem sido um fator fundamental na expansão da economia americana no ciclo de crescimento recente. De fato, estes gastos cresceram 4,8% em 2002, 8,4% em 2003, 10% em 2004 e 6,6% em 2005. O problema foi a dramática redução posterior, que começa ainda em 2006 e se acelera vertiginosamente em 2007 e no início de 2008.

O ciclo econômico americano quase sempre é puxado pela construção civil. A maior parte dos ciclos econômicos dos EUA do pós guerra segue o padrão “primeiro casas, depois carros, depois o investimento das empresas”, isto é, o crescimento é puxado inicialmente pela expansão do investimento residencial, que posteriormente é acompanhado pela expansão do consumo de duráveis e finalmente pelo investimento produtivo das empresas, e a reversão cíclica da expansão da construção civil também, na maior parte dos casos, puxa para baixo o consumo de duráveis e depois o investimento não-residencial.

Uma novidade é que desta vez o ciclo foi muito mais extremo, tanto em termos de expansão quanto também em termos de contração posterior. A outra é que, apesar do colapso do investimento residencial e da forte desaceleração da economia em 2007 e início de 2008, até o segundo trimestre de 2008 a economia americana não chegou a entrar em recessão, contrariando a imensa maioria das previsões e apesar da imensa crise financeira que foi detonada a partir dos problemas no mercado imobiliário.

Porém, a evolução das taxas de juros não parece ter sido o principal fator por trás da bolha imobiliária. O crescimento acelerado

(ligadas a informática e internet) contempladas no índice Nasdaq, levaria “o consumidor americano” a cortar seus gastos, tanto em consumo quanto em investimento residencial. Estas previsões se mostraram totalmente erradas: a recessão não foi consequência da queda dos gastos das famílias e sim da rápida contração dos investimentos produtivos das empresas. Por terem crescido a taxas totalmente insustentáveis, em parte pela disponibilidade de financiamento acionário extremamente barato no setor de alta tecnologia durante o período da bolha da “nova economia”, esses investimentos estavam gerando níveis excessivos de capacidade ociosa não planejada.

do crédito imobiliário e dos preços dos imóveis neste período é resultado direto da nova fase de desregulamentação financeira nos EUA, com o sistema financeiro começando a se aproveitar da extinção final da antiga lei de Glass-Steagall em 1999, ainda no governo Clinton. A característica marcante deste ciclo imobiliário foi a expansão sem precedentes da securitização de empréstimos imobiliários, o que gerou fortes incentivos à expansão especulativa do crédito imobiliário.

Com o fim da lei Glass-Steagall, passou a não haver nenhuma restrição ou limite legal a um processo no qual a instituição que originava o empréstimo imobiliário vendia rapidamente um título correspondente a este, transferindo todo o risco para os compradores destes títulos. Isto gerou fortíssimos incentivos para que os originadores de empréstimos ampliassem ao máximo o número de empréstimos concedidos para todo e qualquer tipo de cliente. Daí o rápido crescimento do segmento do mercado chamado subprime, que diz respeito a clientes de baixa renda, sem garantias e com históricos de crédito problemáticos. Evidentemente, este processo não iria muito longe se estes títulos não pudessem ser vendidos com facilidade e, para isto, estes foram empacotados em vários e complexos instrumentos financeiros, que combinavam frações de empréstimos imobiliários de alto risco com outros ativos melhores. Com a garantia informal e implícita (que depois se mostrou totalmente falsa) de que os bancos originadores recomprariam estes títulos se houvessem problemas no mercado, e com uma complexa argumentação estatística e atuarial de que tais pacotes combinados afinal tinham baixo risco, as agências privadas classificação de risco financeiro aceitaram classificar estes títulos como de baixo risco. Isso garantiu grande demanda por estes títulos por parte de diferentes instituições financeiras (fundos de pensão, fundações sem fins lucrativos, indivíduos, governos locais, outros bancos, etc.) tanto nos EUA quanto no exterior (Grã Bretanha, China, entre outros).



Uma parte crescente dos empréstimos concedidos a clientes de baixa renda começava com pequenos pagamentos e juros baixos durante algo como dois anos. Depois os juros subiam drasticamente ao longo da maturação do empréstimo. Isto não chegava a gerar problemas durante o período em que os preços dos imóveis cresciam continuamente, pois com frequência estes empréstimos eram refeitos a partir de valores mais altos para os imóveis adquiridos. Parte do ganho de capital obtido podia ainda ir para o cliente, que usava este dinheiro para aumentar seus gastos em consumo.

Neste sentido, não havia propriamente apenas uma tendência natural do mercado de transitar para estruturas financeiras menos líquidas e mais arriscadas ao longo do ciclo, e sim uma crescente quantidade de empréstimos que eram sabidos insolventes de antemão e que só podiam ser rolados enquanto a bolha continuasse, com a continuação do aumento dos preços dos imóveis.

Com a mudança na direção da política monetária a partir de meados de 2004 e o contínuo aumento das taxas básicas de juros, o crescimento do investimento residencial começou a se desacelerar em 2005, já que muitos dos empréstimos eram realizados à taxas de juros reajustáveis. O crescimento do preço dos imóveis desacelerou, atingindo um pico no primeiro trimestre de 2006. No final deste ano, os preços começaram a cair e o número de inadimplentes a aumentar. Ao longo de 2007 o investimento residencial iniciou uma trajetória de queda a taxas crescentes, se instaurando uma grave crise financeira. Houve perda de valor dos títulos imobiliários e grande retração de crédito entre as instituições financeiras, que buscavam manter determinado nível de liquidez. Nesse momento, surgiu uma enorme incerteza sobre a saúde financeira de diversas instituições, na medida em que vão aparecendo os prejuízos da crise e o mercado finalmente se dá conta de que os títulos tinham riscos não só elevados como (e em boa parte) desconhecidos. No final de 2007 as mesmas agências classificadoras de risco, que haviam classificado os títulos securitizados

como sendo de baixo risco, rebaixaram o *rating* destes títulos. Como resposta, o Banco Central americano (e o de diversos outros países) interveio pesadamente para prover liquidez, evitar falências em massa no setor financeiro e a paralisação do sistema de crédito da economia.

Com a eclosão da crise financeira e a queda acelerada do investimento residencial o Banco Central americano começou a baixar rapidamente a taxa básica de juros no segundo semestre de 2007, com uma seqüência de cortes, que continua até meados de 2008. O Congresso americano aprovou em regime de urgência um pacote de estímulo fiscal, que tem como objetivo ampliar a renda disponível dos trabalhadores e estimular o consumo. Novas regras para a regulação do sistema financeiro foram introduzidas às pressas.

A rápida e decidida intervenção da política monetária e fiscal conseguiu evitar uma recessão aberta, apesar do colapso do investimento residencial e da queda dos preços dos imóveis. Para isso, contribuiu muito o rápido crescimento das exportações estimulado pela grande desvalorização do dólar, puxada pela redução dos juros americanos e pela contínua expansão da demanda agregada interna em diversos países, especialmente na Ásia.

Portanto a bolha e a crise só tiveram a extensão e gravidade observadas por conta da desregulamentação financeira e da falta de supervisão adequada do Banco Central e outras agências do governo. Quanto à política monetária, o que ainda não ficou bem explicado não é o fato do Banco Central não ter subido os juros para evitar a bolha. No período em questão, apesar do crescimento acelerado dos preços dos imóveis e da construção civil, a demanda agregada da economia não estava crescendo a taxas muito elevadas e a inflação não estava acelerando. Se o Banco Central antecipasse um aumento de juros impediria a recuperação da economia, pois os gastos em consumo e as exportações seriam prejudicados pela alta dos juros, devido aos seus impactos sobre os investimentos residenciais, o crédito e a taxa de câmbio. É a desregulamentação financeira e as falhas de supervisão



por parte do Banco Central que têm gerado a uma excessiva inflação de preços de ativos, mesmo num ambiente de baixa inflação de preços de bens e serviços.

MUDANÇAS NA INSERÇÃO INTERNACIONAL DOS EUA E A SINGULARIDADE DE SUA DÍVIDA

Dado que o crescimento da economia americana e da economia mundial é normalmente limitado pela demanda efetiva e não por restrições do lado da oferta agregada, uma explicação mais razoável do déficit externo americano enfatiza fatores como as taxas de crescimento da demanda agregada dos EUA e de seus parceiros comerciais, a evolução da taxa de câmbio real efetiva do dólar e, em particular, o processo de mudança estrutural da indústria americana na direção da formação de cadeias de produção internacionais.

Apesar do papel importante da taxa de câmbio, o déficit externo americano parece ser relativamente mais influenciado pela tendência de aumento contínuo das importações em relação ao PIB. No caso das importações de petróleo, a tendência ao aumento da proporção importada parece ser resultado da política de segurança energética de preservar as reservas remanescentes em território americano.

No que diz respeito às crescentes importações industriais, do nosso ponto de vista, esta tendência não se configura necessariamente como um processo de decadência e desindustrialização da economia americana. Por um lado, este processo de internacionalização da indústria reflete a divisão internacional do trabalho das grandes empresas multinacionais americanas que preferem criar cadeias de produção globais, nas quais os segmentos de menor conteúdo tecnológico e de maior coeficiente de mão de obra são deslocados para plantas em países em desenvolvimento que tenham uma dinâmica de custos unitários do trabalho em dólar mais favorável. Concomitantemente, os EUA se especializam nas operações industriais

e de serviços baseados na diferenciação de produtos e na alta tecnologia, tanto civil quanto militar. Não é uma coincidência que a partir da segunda metade dos anos 1990 surge exclusivamente nos EUA toda a tecnologia da informação que gerou a chamada “Nova economia”, que o crescimento da produtividade na indústria e nos serviços nos EUA se acelera em relação aos demais países avançados e que crescem ao mesmo tempo os déficits externos e as importações industriais americanas.

Além dos déficits externos comerciais não serem um indicador de decadência dos EUA, no padrão dólar flexível a questão relevante não é propriamente se e até quando os agentes econômicos privados ou os governos vão querer financiar os déficits americanos. No padrão dólar flexível, onde a dívida externa americana é toda denominada e paga em dólares, o que ocorre é que a desvalorização do dólar em geral beneficia os EUA e prejudica os credores.

Uma das diferenças entre o déficit externo em conta corrente americano e o de todos os outros países é o conhecido fato de que as taxas de retorno das aplicações de capital externo nos EUA têm sido sistematicamente inferiores às taxas de retorno das aplicações americanas no exterior, numa magnitude tal que, apesar de mais de duas décadas de déficits grandes e quase sempre crescentes, os EUA ainda recebem em termos líquidos renda do exterior (isto é, o saldo entre os fluxos de remunerações dos passivos e ativos externos americanos).

Existem estudos que mostram que a parte mais substancial destas diferenças de rentabilidade vem da baixa rentabilidade do investimento direto estrangeiro nos EUA em relação às altas taxas de lucro dos investimentos diretos estrangeiros dos EUA.⁹ Alguns autores

⁹ Uma explicação de boa parte deste diferencial de taxas de retorno do investimento direto estrangeiro parece estar no uso em larga escala, tanto por empresas estrangeiras quanto das americanas, de práticas de “preços de transferência” no comércio intra-filiais de empresas multinacionais (que em geral constitui pelo menos um terço do



apontam que estas diferenças de taxas de retorno dos ativos e passivos externos americanos são em parte um resultado natural do fato de que os EUA cumprem o papel de “setor financeiro do mundo”. Sendo assim, naturalmente nos EUA capta a curto e investe fora a longo prazo e a diferença persistente nas taxas de retorno dos ativos e passivos externos reflete o risco maior dos ativos mais longos¹⁰.

Este argumento nos parece correto, embora incompleto, pois a rigor os EUA não são apenas o “Banco” ou “mercado financeiro” do mundo, mas sim o “Banco Central do mundo”, dado que emitem a moeda internacional, que todos seus passivos externos são denominados em dólar e que controlam unilateralmente as taxas de juros de curto prazo nesta moeda.

Assim, não é surpreendente que a remuneração em dólares dos passivos externos financeiros americanos (isto é, fora os investimentos diretos estrangeiros), que são todos denominados em dólar, seguem de perto a trajetória das taxas de juros determinadas pela própria política monetária americana, configurando um caso único em que um país devedor determina a taxa de juros de sua própria “dívida externa”.

Outra consequência do fato dos passivos externos americanos serem denominados em dólar é que, quando o dólar se desvaloriza em relação à moeda de outros países, ocorre uma redução (e não um aumento) do valor do passivo externo líquido dos EUA. Isto ocorre porque praticamente todos os **passivos** externos (brutos) americanos são denominados em dólar, enquanto que muitos dos **ativos** externos

comércio mundial), que usam de expedientes contábeis para alocar os lucros das multinacionais em jurisdições fora dos EUA (inclusive paraísos fiscais) onde são menos taxados. Esta tendência seria reforçada pela legislação americana, que também taxa menos os lucros supostamente obtidos no exterior das empresas americanas.

¹⁰ Em 2003 65% dos passivos externos americanos eram títulos (públicos e privados) que pagavam juros, enquanto apenas 45% dos ativos americanos no exterior eram títulos que pagavam juros em vez de lucros e dividendos.

(brutos) dos EUA são denominados em outras moedas (cerca de 60%), especialmente (mas não apenas) na Europa.¹¹

Outra peculiaridade das contas externas americanas é que uma parte considerável do déficit em conta corrente americano decorre da importância do comércio intra-firma, com filiais estrangeiras das próprias empresas americanas. Dessa forma, o déficit em conta corrente calculado em termos de quem é o proprietário da produção é menor que o calculado da maneira tradicional, já que as receitas das importações vindas das filiais de empresas americanas no exterior são muito altas.¹²

Outra assimetria importante é o fato das desvalorizações do dólar afetarem relativamente muito mais o crescimento das exportações que das importações. Os preços em dólar das importações americanas respondem muito pouco às mudanças nas taxas nominais de câmbio dos EUA em relação a seus parceiros comerciais. Primeiro porque o petróleo e a grande maioria dos preços internacionais das commodities são fixados diretamente em dólar. Por outro lado, mesmo nos mercados de produtos diferenciados, onde os produtores controlam a formação de preços a curto prazo, os preços em dólar das importações mudam pouco em relação às mudanças da taxa de câmbio, pois o dólar nunca muda de valor em relação a todas as moedas ao mesmo tempo e na mesma extensão. A concorrência dos produtores dos países cujas moedas não mudaram de valor em relação ao dólar (ou mudaram menos) acaba forçando as empresas (dos países que tiveram suas moedas valorizadas em relação ao dólar) a manter seus preços em dólar (ou aumentá-los pouco), de forma a não perder parcelas de mercado nos EUA e nos mercados mundiais.

¹¹ Alguns autores calculam que ao longo dos anos o efeito total das mudanças da taxa de câmbio do dólar foi de tornar o passivo externo líquido americano medido em dólares quase 50% menor do que o valor acumulado (sem juros) dos déficits em conta corrente americanos.

¹² Para 2006, o déficit medido a partir da propriedade é US\$127.9 bilhões menor que a medida convencional (de \$617.6 bilhões).



A despeito de todas estas peculiaridades e assimetrias muitos analistas argumentam que uma desvalorização do dólar poderia levar a uma crise nos EUA, porque aumentaria as taxas de juros de longo prazo e causaria inflação nos EUA, o que presumivelmente levaria o FED posteriormente a subir as taxas de juros de curto prazo. Porém o que se observa é justamente o oposto: as taxas de juros nominais de longo prazo caíram (em vez de subir) no período 1985-1995 em que houve uma grande desvalorização do dólar e mais recentemente, depois de 2001.

Além disso, e mais importante, nas condições atuais, a inflação nos EUA é pouco afetada pela desvalorização do dólar. Isto porque o preço das importações de commodities e de petróleo são diretamente denominados em dólar enquanto que os dos produtos diferenciados (industrializados) sofrem repasse apenas parcial de das desvalorizações do dólar, como vimos acima.

Além de gerar pouco choque direto sobre a inflação, a diferença importante entre o período dos anos 1970 e no início dos 1980 e agora está na drástica diminuição da “resistência salarial” na economia americana a partir do primeiro governo Reagan, o que faz com que qualquer choque inflacionário (interno ou externo) tenha muito pouco ou nenhum efeito persistente sobre a taxa de inflação, pois os salários reais se tornaram bastante “flexíveis” para baixo nos EUA. Neste ambiente de baixa propensão à inflação, as empresas acabam percebendo corretamente a maior parte das grandes flutuações de curto prazo do preço de matérias primas, alimentos e petróleo como temporárias, e rapidamente reversíveis. E mesmo os aumentos mais permanentes de custos tem sido facilmente absorvidos por perdas nos salários reais.

OS PREÇOS DAS COMMODITIES

Mais recentemente a taxa de crescimento dos preços internacionais das commodities ainda parece muito elevada, mesmo

levando em conta o efeito do crescimento da economia mundial e da China em particular. Além da grande elevação dos preços do petróleo, nos chama à atenção o enorme e súbito aumento dos preços internacionais dos alimentos em 2007 e início de 2008 (que perdem fôlego na segunda metade de 2008).

Os preços dos alimentos sofreram influência da quebra simultânea de safras de vários alimentos em vários países e dos aumentos anteriores do próprio preço do petróleo e alguns derivados importantes, como os fertilizantes, sobre os custos de produção dos alimentos. Além disso, a política energética americana e da União Européia parece ter contribuído bastante. Os recentes e vultosos subsídios e incentivos ao uso de biocombustíveis nestas regiões reduziram bastante a oferta de terra (e aumentaram o custo de oportunidade) para a produção de cereais, tendo grande impacto sobre os preços internacionais dessas commodities.¹³

Muitos acreditam que uma possível explicação para os aumentos dos preços em dólares das commodities neste período mais recente seria a desvalorização do dólar. O argumento é que o poder de compra internacional do dólar cai quando há uma desvalorização e os produtores das commodities reajustam seus preços em dólar para manter o seu poder de compra. Isso se aplicaria, em particular, aos países árabes, que importam muito da zona do Euro, e por isso o preço em dólar do petróleo aumentaria quando o dólar se desvaloriza em relação ao Euro.

Este argumento, no entanto, não diz como os produtores teriam o poder efetivo de fazer o preço em dólar subir, nem o que determina e qual seria o nível adequado do preço em Euros. Além disso, a correlação entre a evolução do dólar e os preços do petróleo não é observada em outros períodos, como nos anos da grande

¹³ Causou grande comoção um estudo do Banco Mundial que atribuiu aos biocombustíveis o 70% do aumento dos preços internacionais dos alimentos. A relevância do efeito é indiscutível mas há uma dose de exagero nesta estimativa.



desvalorização de 1985 a 1995 e os preços têm sempre aumentado também em Euros e em outras moedas no período mais recente. Essa correlação positiva parece refletir que os mesmo fatores que afetam o câmbio podem estar afetando o preço do petróleo e das commodities, como por exemplo, a queda da taxa de juros americana.¹⁴

Dois aspectos importantes ajudam a explicar porque os preços subiram tanto desta vez. O primeiro aspecto está relacionado com a política energética americana, que tenta manter a rentabilidade e viabilidade do setor petrolífero doméstico, preservar as reservas remanescentes em território americano, ao mesmo tempo em que as empresas multinacionais americanas tentam se apropriar de fração das rendas geradas pela concentração da produção em áreas de baixo custo, fora dos EUA. Parte do enorme aumento do preço do petróleo recente vem da preocupação central do governo americano de evitar um colapso de preços como o de 1999. À época uma súbita desaceleração da economia mundial, depois da crise Asiática, o aumento das exportações russas para fazer face à sua crise externa e falta de coordenação entre produtores da OPEP levaram a uma dramática (e traumática) queda do preço do petróleo.

Para evitar a repetição de um episódio como este, a Arábia Saudita começou a reduzir substancialmente seus níveis de capacidade ociosa reduzindo seus planos de investimento e os EUA entraram em acordo para que a Venezuela também ajudasse na coordenação da OPEP para ir restringido gradativamente a oferta e fazer subir os preços, de forma a viabilizar economicamente a maior exploração de

¹⁴ Algumas estimativas medem o efeito da desvalorização do dólar como a diferença entre o crescimento dos preços do petróleo em dólar e em Euro. Mas isto nada prova, pois apenas mede, por definição, o quanto o Euro se valorizou em relação ao dólar. Análises mais cuidadosas mostram que a taxa de câmbio dólar-Euro não tem nenhuma relação sistemática com o preço do petróleo no período 1999-2008. No período posterior a 2003 apresenta uma relação positiva (e nos últimos meses mais do que proporcional) mas por outro lado no período entre 1999 e 2002 há uma relação sistemática entre o câmbio e o preço do petróleo, mas é negativa.



petróleo em novas áreas nos EUA, que tem altos custos de produção (e também de caráter regulatórios e ambientais), como o Golfo do México e o Alaska. Assim, ao longo dos anos 2000, a produção da OPEP foi se restringindo, embora o conflito político interno nos EUA sobre a exploração de novas áreas permaneça.¹⁵

Os preços baixíssimos também levaram ao adiamento de investimentos em refinarias e outros elos da cadeia produtiva em vários países e regiões. Assim, quando a demanda mundial de petróleo e derivados começou a crescer aceleradamente, no início do século XXI, esta encontrou uma oferta restrita e os preços dispararam. Mais adiante, problemas políticos na Venezuela e a Guerra do Iraque causaram mais restrições à oferta da OPEP (e a instabilidade política em outras áreas também). Após a invasão de 2003, as exportações do Iraque (em parte por conta da resistência armada à ocupação) em 2007 chegam próximas dos baixos níveis da época em que eram limitadas por sanções da ONU ao governo de Saddam Hussein.¹⁶ Na direção oposta, o governo Bush filho retomou uma política de compras (inclusive do petróleo leve e mais escasso) para ampliar a reserva estratégica americana.

Um segundo conjunto de políticas americanas que podem ter exercido efeito importante sobre a dinâmica de preços

¹⁵ A controvérsia entre os candidatos à presidência dos EUA sobre ser desejável (McCain) ou não (Obama) de retomar a produção de petróleo na costa da Florida, suspensa no passado por problemas ecológicos, é sintomática destes conflitos. Note que o crescimento do nacionalismo de recursos naturais dos países exportadores (que agora controlam 70% das reservas mundiais) torna mais interessante para as empresas americanas ampliar a produção nos EUA ou em áreas como o Canadá (que atualmente supre mais de 17% do consumo americano e tem imensas reservas de areia betuminosa de alto custo).

¹⁶ Alguns autores interpretam a guerra do Iraque como uma guerra pelo petróleo e argumentam que os EUA perderam esta guerra, pois a produção iraquiana estagnou os preços continuaram subindo. É importante, no entanto, entender que a derrota só é total se caracterizarmos a guerra do Iraque como uma guerra pelo petróleo **barato**. Outros autores neoconservadores americanos criticam exatamente a falta de vontade dos EUA de ampliar a oferta de petróleo do Iraque a preço baixo e queriam que os EUA usassem o Iraque para “destruir a OPEP”, proposta que foi compreensivelmente rejeitada pelo governo americano.



internacionais tanto do petróleo quanto das commodities em geral nos anos 2000, além da própria política monetária expansionista: a desregulamentação financeira.

O enorme aumento recente de aplicações financeiras no mercado de commodities foi resultado conjunto da desregulamentação dos mercados de commodities no início dos anos 2000, que permitiu aplicações nos mercados futuros de commodities praticamente sem limites ou controles, e da busca de novas aplicações pelo mercado depois do estouro da bolha das empresas “ponto.com”. Nestes mercados a pouca regulamentação e supervisão permite grande alavancagem. Uma enorme quantidade de aplicações dos mais diversos tipos de investidores institucionais e fundos soberanos se dirigiu a este mercado, fugindo de títulos privados e buscando rendimentos maiores, logo após a crise do subprime e a queda dos juros. É altamente provável que uma boa parte do excessivo aumento dos preços dos alimentos e do petróleo recente reflitam esta ampliação de fundos especulativos pouco regulados.¹⁷

NOTAS FINAIS

Os principais problemas da economia americana atual estão ligados à excessiva desregulamentação dos seus mercados financeiros. A desregulamentação descontrolada tem agravado as fortes tendências à concentração de renda e riqueza na sociedade americana, tornado

¹⁷ Depois de atingir níveis altíssimos em meados de 2008 o preço do petróleo voltou a cair, oscilando em torno de patamares elevados. Mas a destruição da demanda mundial começa a ocorrer, apesar do crescimento na Ásia, como resultado do alto preço relativo (que ultrapassa os níveis reais de pico atingidos no segundo choque do petróleo em 1979), e da forte desaceleração do crescimento da economia mundial, devido à crise americana e à recessão européia. Ao mesmo tempo os investimentos em ampliação da capacidade, tanto de petróleo convencional quanto não convencional, estão maturando em várias regiões inclusive, na própria Arábia Saudita, o que tem levado a análises que apontam que o período de elevados preços do petróleo pode estar próximo do fim.

difícil o crescimento sustentado da demanda efetiva e contribuído para a ampliação da volatilidade dos mercados internacionais de commodities e petróleo.

Por outro lado, a tendência de longo prazo da economia americana de registrar déficits externos em conta corrente não tem tido efeitos diretos negativos sobre o crescimento da economia ou do emprego devido a posição do dólar como moeda internacional no atual padrão dólar flexível. A forte concorrência externa de produtores de países de custos salariais baixos em dólar é um dos elementos que tem contribuído para o enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores nos EUA, o que explica em parte a tendência a taxas de inflação relativamente baixas, a despeito dos choques de oferta dos preços internacionais de commodities e do petróleo nos últimos anos.

Como resultado destas assimetrias tanto de poder quanto do ajustamento externo dos EUA, nos parece absolutamente claro que padrão dólar flexível não está em crise. O dólar tem se desvalorizado em relação a várias moedas e as taxas de juros de longo prazo americanas não estão subindo, mas sim caindo. A desvalorização do dólar não está por si só aumentando significativamente a inflação americana (nem é causa importante do aumento dos preços em dólar das commodities e do petróleo). E a gradual redução do déficit externo americano que se observa a partir de 2007 tem efeito claramente expansionista nos EUA e foi um dos principais fatores que permitiu que a economia escapasse até agora de uma recessão aberta.





**THE UNITED STATES AND THE
WORLD: WHERE ARE WE
HEADED?**







THE UNITED STATES AND THE WORLD: WHERE ARE WE HEADED?

MARK WEISBROT¹

The United States appears to be embarking on a transition on two major fronts: its own economy, both financial and real; and its relations with the rest of the world. There is some relation between these two transitions. Some of these changes will depend on the outcome of the U.S. national election in November, and some will not. This paper will present a brief overview of current trends, with some attention given to U.S. foreign policy in Latin America, as well as other areas.

US ECONOMIC PROSPECTS AND THEIR IMPLICATIONS

At the time of this writing all eyes are on the financial crisis currently facing the United States and international financial markets, which is widely considered to be the worst such crisis since the Great Depression. There is indeed a serious crisis in the financial sphere, as indicated by events of the last week, especially the freezing up of credit markets. The great fear on the down side is that this could lead to a widespread collapse of parts of the financial system. This was illustrated most vividly last week when some \$224.3 billion was withdrawn from money market mutual funds, which investors had previously treated as though they were as safe as a checking account.² There are about \$3.4 trillion in these accounts. If this panic had

¹ Mark Weisbrot is co-director of the Center for Economic and Policy Research, in Washington, D.C. (www.cepr.net)

² Pitt 2008.



MARK WEISBROT

spread, it could have amounted to something like a modern-day run on the banking system. Fortunately, however, the Treasury intervened quickly and announced that it would insure these funds, which were previously outside its system of federal deposit insurance.

These and other massive and unorthodox interventions indicate that the US authorities, including the Federal Reserve (in conjunction with other central banks such as the ECB and BOJ) and Treasury Department, are willing to do whatever is necessary in order to prevent a major breakdown in the financial sphere. They have engaged in the largest nationalizations and the largest transfer of debt in world history (the nationalization of Fannie Mae and Freddie Mac), as well as the nationalization of the country's largest insurer (AIG), and pumped hundreds of millions of dollars into the banking system in response to liquidity crunches.

Given this willingness of the authorities to do whatever is necessary to prevent a run on deposits (now including money market mutual funds) and the freezing up of credit, the threat of a generalized collapse of the financial system appears to be exaggerated. More likely there will be more strains on the system as insolvent institutions go under – just as the disorderly collapse of Lehman Brothers precipitated the current crisis – and other unexpected events occur, in a process of “de-leveraging” and shrinking the bloated and over-leveraged financial sector. The sector has more than tripled as a share of GDP over the post-war period and before the recent downturn had accounted for more than 30 percent of corporate profits. Much of this profit was illusory and has since disappeared, as we are now seeing.

The current struggle over the conditions attached to the Bush administration's proposed \$700 billion bailout are a more likely indicator of the battles ahead. It will be a fight over the distribution of losses – taxpayers and homeowners on the one hand, versus shareholders, CEO's, and investors in the financial sector on the other hand. The Administration last week posed the question as

one of “give us a blank check or risk financial collapse.” This was rejected by a populist revolt in both parties, and it appears that there will be at least some conditions imposed on the bailout. But given the power that the financial sector wields in the U.S. political system, these will fall far short of some very feasible and practical reforms that would protect homeowners, force the investors and executives who made bad decisions to absorb their share of the losses, and implement the regulatory reforms necessary to prevent a repeat in the future. (For an overview of such reforms and guidelines to a proper bailout, see Dean Baker, *Progressive Conditions for a Bailout*).³ Nonetheless these political battles will probably continue over the next couple of years.

There is a confusion in most of the public discussion of the state of the U.S. economy. The current economic problems are seen as overwhelmingly a financial crisis, when in fact there are major problems in the real economy that are dragging the economy into a serious recession. In other words, even if the problems in the financial sector are resolved, it would not prevent this recession from deepening. We are currently experiencing a recession that was brought on by the bursting of a massive housing bubble, one that created some \$8 trillion of illusory wealth before it began to burst in mid-2006.

This bubble is only about 60 percent deflated, and that assumes that there is no overshoot in the other direction at the bottom. The arithmetic is fairly straightforward⁴: from 1996 to 2006, U.S. home prices rose by about 70 percent above the rate of inflation. Prior to this, home prices over the long term did not rise faster than inflation. This means that home prices would have to fall about 40 percent to reach trend levels; in real terms (including inflation), they have so far fallen about 25 percent.

³ Baker 2008.

⁴ See Baker 2007.

There remains a large oversupply of housing in the United States, and homeowners are currently receiving foreclosure notices at the rate of about 3.6 million a year. In addition to the impact of the shrinking of construction and housing-related sectors, an even more important impact of the bursting housing bubble on the economy is through the wealth effect. U.S. households typically borrow against the equity in their homes, and the expansion of the U.S. economy from the end of the last recession (November 2001) to last year was largely driven by this borrowing. At the peak of the bubble in 2006, consumers were cashing out some \$780 billion a year from (then rapidly rising) home equity. Much of this borrowing and spending has come to an end. In the next quarterly GDP report (3rd quarter) we may see a drop in consumer spending, which has so far held up despite the collapse of the housing bubble.

Over the last four quarters of data, the main contributor to economic growth has been an improvement in the trade balance, as a result of the steep slide of the dollar (about 25 percent against a trade-weighted basket of currencies) that began in 2002.⁵ But trade is only about 26 percent of the U.S. economy; consumer spending is 70 percent. And the labor market has weakened to recession levels: unemployment, at 6.1 percent, is almost at its September 2003 peak from the last recession, and employment as a percentage of population is near its trough from the last recession. The economy has shed jobs at a rate of 81,000 per month over the last quarter, and real wages are falling.⁶ All of this will feed back into the housing market and also weaken consumer spending. In addition, the state and local government sector, which has so far been adding jobs, will contract in the near future as these governments begin to cut back spending (most have to balance their budgets) in response to falling revenues. The New York

⁵ US BEA 2008.

⁶ US BLS 2008.

City government recently announced \$1.5 billion in spending cuts over the next 15 months.

In other words, the U.S. downturn is just beginning, and will accelerate even if the problems in the financial sector were to be resolved in the most efficient manner possible. More likely, problems in the financial sector as it rids itself of insolvent institutions and bad debt will contribute to the downturn through restricting the availability of credit and undermining investor confidence generally.

This leads to what will be the next major battle over economic issues, after the financial crisis is resolved: fiscal policy. And expansionary fiscal policy will be needed to mitigate the effects of the recession, which is very likely to be the worst in at least a quarter-century. The Fed has already cut the Federal Funds rate from 5.25 percent to 2.0 percent, and so does not have much farther to go. But monetary policy cannot have even a small fraction of the expansionary effect that it had on the last recession, when it contributed to the massive expansion of the housing bubble. It is long-term rates that have the much larger impact on economic activity in the United States, and lowering the short-term rate does not necessarily lower long-term rates; in fact the 10-year Treasury markets have reacted several times to recent Fed rate cuts with rising yields. Furthermore, the Fed is much more worried about inflation now, with the CPI at 7.2% over the last year (core at 3.4%), as compared to 4.0% at the onset of the last recession (core at 3.5%).

Given the ineffectiveness of further interest rate cuts, fiscal policy will be the main potential tool for counter-cyclical policy in the near future. However, the national debt is already more than 67 percent of GDP; the current bailout will push this over 72 percent and there will probably be more bailouts (e.g. the re-funding of the Federal Deposit Insurance Corporation, which cannot possibly deal with likely bank failures) as well as further deficit increases due to automatic spending increases and revenue declines as the economy



MARK WEISBROT

weakens. These are levels of public debt that have not been seen since the early 1950s, when the debt was still winding down from its explosive growth during World War II. Of course it would still be best policy during a recession to ignore these debt levels and proceed with a large fiscal stimulus package – especially since the bailouts, while adding to the debt, do not have the same effect on demand as other forms of deficit spending would. However, there remains a strong prejudice in the U.S. political system, in both political parties and in the media, against doing so. The size and growth of the national debt is a major issue in political campaigns, including the presidential campaign, and many Democrats in recent years have often been more conservative than Republicans on this issue.

Therefore, the depth and destructiveness of the current recession may well depend on how much the next government is willing to ignore this economic dogma and stimulate the economy. During the last recession the federal government went from a 2.4 percent of GDP fiscal surplus to a 3.5 percent deficit (2000-2003); and this was in conjunction with the interest rate cuts (from 6 percent in May 2000 to 1 percent in June 2003) and massive growth of the housing bubble. Currently, the Federal Funds rate is already at 2 percent and the federal budget deficit (using the unified budget that is customarily reported) is at 3.3 percent of GDP, not including the current bailouts.

While the authorities have so far proven quite flexible in response to the financial crisis – massive nationalizations, debt accumulation, and even a tolerance for higher inflation and inflation risks that are unusual for the Federal Reserve – it is not at all clear that the next government, regardless of who wins the election, will be willing to abandon fiscal conservatism as needed to help pull the economy out of recession. Most likely they will not make the kinds of mistakes that the Japanese government made after their stock market and real estate bubble burst in 1989; and the U.S. has other advantages, especially with regard to the dollar as the key currency in the

international economy, that will make it easier for the United States to avoid falling into a prolonged period of stagnation. Nonetheless there is plenty of room for this recession to be much longer than necessary if there are policy failures.

Leaving aside for the moment the depth and length of the recession, and its dependence on policy responses, the current economic juncture is likely to leave lasting effects on the U.S. economic system, and because of U.S. influence, much of the world. Some of this has already taken place. The five top U.S. investment banks are no more: Bear Stearns collapsed earlier this year, Lehman went bankrupt, Merrill Lynch agreed to be bought by Bank of America; Morgan Stanley and Goldman Sachs gave up investment bank status. This brings them all within the Federal Reserve's regulatory system.

What lasting impact can we expect, after the economy has recovered? We can expect some regulatory reform in the U.S. financial system to reduce at least some of the abuses that led to the collapse. It remains to be seen whether such progressive reforms as a financial transactions tax, which could reduce speculation and raise upwards of \$100 billion annually in revenue, will have a chance.

Since this is the second recession in seven years that was caused by the bursting of an asset bubble, it is possible that the Fed will change its view of such speculative bubbles and begin to monitor them and try to counteract them. The position until now of Alan Greenspan and Ben Bernanke has been that the Fed should not try to do anything about asset bubbles until after the fact.⁷ However this does not make sense; the stock market bubble was identifiable and identified in the late 1990s, and the same is true for the housing bubble beginning in 2002.⁸ Also, the Fed does not necessarily have to raise interest rates in order to counter-act a growing asset bubble; much

⁷ See, for example, Greenspan 2002 and Bernanke and Gertler 1999.

⁸ See, for example, Baker 1999 and 2002.



can be done to rein in speculation through informing investors and the public of the dangers of investing in bubble-inflated assets, as well as other regulatory measures.⁹ This is important because although it is now recognized that there were regulatory failures, e.g. in the case of the sub-prime mortgage market, that contributed to the current crisis, it is not widely known that failure to contain the bubble itself – which could have been done – is the single largest cause of the damage that we are seeing today.

The shrinking of the U.S. trade deficit during this recession will adjust, at least to some extent, one of the biggest imbalances in the global economy. For the United States, it may help to restore the conditions for sustainable growth. Since the 1990s U.S. economic growth has been largely dependent on bubble-driven consumption, first from the stock market bubble and then the housing bubble. One reason for this is the United States' large and – until last year – growing trade deficit, which is a result of an overvalued dollar. Since the trade deficit, as a matter of accounting, reduces growth, the economy needs another source of demand to compensate. Bubble-driven consumption has played that role until now, but will no longer be necessary if the dollar's decline – plus the effect of the recession in shrinking demand for imports – reduces the trade deficit to a sustainable level.

After this recession, the influence of neoliberal ideas, which have their strongest base internationally in the United States, will emerge somewhat weaker. The libertarian variant espoused by the late Milton Friedman has already declined precipitously in recent years, and it will be increasingly difficult to make a serious argument for this kind of “free market” fundamentalism in the coming years. But what of the more mainstream neoliberal ideas, often inaccurately labeled as “free market,” or “free trade?” In reality, these policies have

⁹ See Baker (2008).

dismantled market barriers when such changes would drive down wages or redistribute income upward (e.g. international trade in manufacturing), while supporting protectionism and non-market solutions when this redistributed income upward (e.g. increased patent protection for pharmaceuticals, restricted competition in professional employment, CEO pay).¹⁰ These ideas too will be weakened somewhat in the years ahead. In some respects it may be similar to what happened after Japan's collapse in 1989, although a milder version. Prior to 1989, Japan's industrial policy and export led growth were widely admired as successful economic policies; after the collapse of Japan's stock market and real estate bubble and the ensuing stagnation in the 1990s, Japan was no longer seen as an example to be emulated.

There has been a powerful effort in recent years, in the most important European political and media circles, to push Europe in the direction of emulating the United States, which is portrayed as a more dynamic and successful form of capitalism. It is widely believed that the Eurozone countries cannot afford their welfare state in the new global economy, and that labor market regulation and unions have increased unemployment and undermined productivity growth. The economic evidence for these arguments has been entirely lacking,¹¹ but they helped elect French President Nicolas Sarkozy in 2007, and the German Social Democratic Party leadership has repeatedly defied its own voters by trying to move in this direction. These ideas are likely to lose some steam as the reality of the current crisis and U.S. recession are presented to the European public. Neoliberal ideas are likely to lose some credibility in developing countries as well; they have already fallen sharply in popularity in Latin America over the last decade.

¹⁰ See Baker (2006)

¹¹ See, for example, Howell et al. 2006, Schmitt 2006a and 2006b, and Schmitt and Zipperer 2006.



MARK WEISBROT

The U.S. recession will also reduce its influence in the world more generally, which has been falling rapidly under the Bush Administration.

US FOREIGN POLICY IN YEARS AHEAD

It is generally agreed that Washington has lost considerable influence and prestige in the world in recent years, most importantly due to most of the world's rejection of Washington's invasion of Iraq, but also other international scandals and human rights abuses (secret detention centers, Abu Graib, Guantánamo, extra-ordinary rendition and torture), as well as a generally unilateralist and "with us or against us" posture espoused by the Bush Administration.

There are other reasons for the decline of U.S. influence that are in some cases greater contributing factors but have received very little attention. The most important of these is the collapse of the International Monetary Fund (IMF).¹² This was the most important avenue of U.S. influence in developing countries for the past three decades. The IMF was positioned, by informal arrangement, at the top of a creditors' cartel. Governments who did not reach agreements with the Fund on various economic policies were in most cases denied credit not only from the IMF, but from the larger World Bank, other multi-lateral lenders such as the Inter-American Development Bank, the governments of rich countries, and sometimes even the private sector. This gave Washington, which has dominated the IMF since its inception in 1944, a powerful lever to promote a whole series of economic reforms in developing countries.

Over the last decade this leverage has virtually collapsed in middle-income countries. Although some poor countries, especially in Africa, are still subject to IMF conditions, almost all of the middle-

¹² For an overview of this collapse since the Asian Financial Crisis see Weisbrot (2007)

income countries are not. In the last four years the IMF's total loan portfolio has shrunk from \$105 billion to less than \$10 billion. The organization itself is currently running a \$400 million annual deficit and has been forced to downsize.

The collapse of the IMF has greatly contributed to Washington's loss of influence in Latin America. Most of the governments in the region are now more independent of Washington than Europe is. This is also because left-of-center governments have been elected in the last decade in Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay, and Venezuela. A major reason for this revolt at the ballot box has been the economic failure of neoliberal policies that were actively promoted by Washington and the multilateral institutions where it holds sway, including the IMF, World Bank, and IADB. From 1960-1980 the region's per capita income grew by 82 percent. From 1980-2000 it grew by only 9 percent, and despite a few good years recently, it has grown by only 14 percent in the current decade. Even ignoring the distribution of income, which is the most unequal of any in the world and has worsened in some countries, Latin America's long-term economic growth and development failure in the neoliberal era is unprecedented in its modern history.¹³

Washington's response to Latin America's leftward shift has accelerated its loss of influence in the region. The Bush Administration supported the military coup against the elected government of Venezuela in 2002, and then continued to fund and support opposition groups and tacitly support serious destabilization efforts (including the 2002-2003 oil strike) after the coup. Teodoro Petkoff, currently one of the most prominent and respected leaders of the Venezuelan opposition in international circles, recently described the opposition "strategy that overtly sought a military takeover" from

¹³ For more on the decline of U.S. influence in Latin America, see Weisbrot 2006.



MARK WEISBROT

1999-2003, and its use of the oil industry for purposes of overthrowing the government.¹⁴

Washington's support for this strategy, and continued support for the Venezuelan opposition to this day has created a serious rift with Venezuela. Instead of trying to re-establish normal relations with Venezuela, for example through direct talks, it has engaged in a continuing series of hostile actions that seemed designed to provoke enmity – most recently threatening to put Venezuela on a list of nations designated as “state sponsors of terrorism.”¹⁵

In addition, Washington has pursued a strategy of trying to isolate Venezuela from its neighbors. This has also backfired and served more to isolate the United States rather than Venezuela in the region. The Bush Administration's support for opposition groups in Bolivia, including funding from USAID, led to the expulsion on September 10 of the US Ambassador there; Venezuela expelled the U.S. ambassador as a gesture of support, and Washington then expelled the Venezuelan and Bolivian ambassadors.

In another sign of the United States' declining influence in Latin America and especially South America, UNASUR met on September 15 and issued a statement strongly supporting the government of Evo Morales. Among the signers were Colombia, Washington's closest ally in the region, as well as Peru, and Chile, the convener of the summit. This demonstrates the importance of structural changes that are solidifying Latin America's independence as well as its pursuit of economic and political integration, through such institutions as UNASUR and the Bank of the South.

There are a number of factors that would tend to support current trends in the coming years. First, the United States' market for Latin America's exports, which expanded very rapidly from 1994-

¹⁴ Petkoff 2008.

¹⁵ Runnigen 2008 and US DOS 2008.

2006, as the U.S. trade deficit reached a peak of 6.2 percent of GDP in 2006, will not do so in the years ahead. This is because of the reduction of the U.S. trade deficit (see above). The impact will be most felt by countries that have “free trade” agreements with the United States, especially Mexico, Canada, Central America, and the Caribbean.¹⁶ Countries such as Brazil and Argentina, which export less than one percent of GDP to the United States, will not be significantly affected. This differential impact will in turn reinforce the movement toward diversification away from over-dependence on trade with the United States, including Latin American economic integration. It would not be surprising if even Washington’s strongest allies, such as Colombia, end up joining such institutions as the Bank of the South.

Declining support for “free trade” agreements, both in Latin America and in the United States, will also reduce the relative importance of U.S. commercial relations with Latin America. The proposed “Free Trade Area of the Americas,” negotiated between 1994 and 2005 is dead, and the proposed agreement between the U.S. and Colombia does not look likely. The economic success of the left governments that have been elected over the last decade will also encourage countries to seek more policy space than was allowed during the neoliberal era. Venezuela and Argentina, for example, have pursued heterodox macroeconomic policies and have had the fastest growing economies in the hemisphere over the last six years.¹⁷

As the world becomes increasingly multi-polar, U.S. influence will continue to decline not only in Latin America but in the rest of the world. The breakdown of negotiations in the World Trade Organization this past July, for example, is another manifestation of this process. Developing countries, including India

¹⁶ Weisbrot et al 2008.

¹⁷ See Weisbrot and Sandoval (2008); Weisbrot and Sandoval (2007)



MARK WEISBROT

and China, are much bigger and more influential than they were when the WTO was created – with rules stacked against the developing world – in 1995. Going forward, they will no longer sign off on deals that benefit the rich countries at their expense, such as the Non-Agricultural Market Access (NAMA) proposals that would force steeper proportionate tariff reductions on developing countries than on high-income countries in manufacturing – this contributed to the current impasse.

What are we to expect in the realm of changes to U.S. foreign policy if Barack Obama were to win the presidency in November? While more moderate than McCain, Obama has adopted some of the same hostile rhetoric toward Venezuela, pledged to maintain the embargo on Cuba, and even showed support for Colombia's March 1 raid into Ecuador.¹⁸ This was a violation of sovereignty and a dangerous regionalization of Colombia's conflict – supported by the Bush Administration – that was publicly rejected by nearly every government in the hemisphere.

On the other hand, Obama has said he would meet with President Hugo Chavez of Venezuela and Raul Castro of Cuba. Also, it is difficult to assess the meaning of statements from either candidate as they compete for the votes of hundreds of thousands of right-wing Cuban-Americans in Florida, a state with 27 electoral votes that swung the last two presidential elections.

But the problem is much deeper than the candidates or their beliefs or strategies. There is an influential foreign policy establishment based in Washington, which includes the major media and biggest policy institutes, as well as key members of Congress and the State Department. This foreign policy establishment – ignoring the neoconservatives who are among McCain's top advisors but would have no role in an Obama administration – have a deep-seated world

¹⁸ Obama 2008.

view that is decidedly unsympathetic to the political changes that have taken place in Latin America over the last decade.¹⁹ Obama's advisors are very much part of that consensus; their main difference with the Bush Administration's handling of U.S.-Latin American relations is that the Administration did not pay sufficient attention to the region.²⁰

If Obama wins, the most likely scenario is that President Chavez will welcome the new administration and offer an olive branch. If Obama listens to his advisors, he will reject these overtures in a way that reinforces the status quo ante. There is, of course, the possibility that Obama will go against his advisors and abandon Washington's campaign against Venezuela. But that is not the most likely outcome.

Nonetheless, over some years there is likely to be some significant change in U.S. policy toward Latin America and the rest of the world under a Democratic congress and president. That is because the bases of the two parties are vastly different. This is not noticeable in presidential politics, for a number of reasons. Every Democratic U.S. Senator with presidential ambitions voted for the Iraq war. The calculation in such decisions is simple: they know that if they vote for the war and it is a disaster, their base will forgive them; but if they vote against it and it is a "success," they will lose some support from the center-right (including the media).²¹

But over time, the difference in the base of the two parties exerts a significant influence on foreign policy. This is even more

¹⁹ See, e.g., Castañeda 2006 and 2008, Hakim 2006, and Shifter 2006 – all in *Foreign Affairs*, published by the Council on Foreign Relations, perhaps the most influential foreign policy publication in the United States. *Foreign Affairs* articles have been consistently hostile to what is referred to as "Latin American populism."

²⁰ For example, see Green 2008 and Bachelet 2008.

²¹ Hillary Clinton may have lost the presidential primary over her vote for the war, but that is more likely because she defended that vote for too long into the primary rather than apologizing for it, as Edwards did.



MARK WEISBROT

true today than it was 20 years ago, when the Democratic Congress cut off funding to the Nicaraguan contras as a result of grass roots pressure. President Reagan was forced to run the war from the basement of the White House, with illegal funds, which almost cost him his presidency in the Iran-Contra scandal. Among the base of the Democratic party today are millions of people, including activists, that see the whole “war on terror” as a farce and do not believe that the United States has either the right or need to impose its will on other countries.

The candidates already have some significant differences over other key foreign policy issues. Obama says he is willing to negotiate with Iran without preconditions. The present policy towards Iran, which McCain would continue if not exacerbate, insists that Iran must suspend the enrichment of uranium before negotiations can take place. This is a recipe for military conflict, since Iranians themselves, and not just the government, strongly support the idea that they have the right (which they do under international agreements) to enrich uranium for peaceful uses. So Obama’s difference with current policy on Iran is significant. This has implications for the rest of the region. For example, Iran’s co-operation with regard to Afghanistan might facilitate a withdrawal from that war.

With regard to Iraq, there are also significant differences. McCain is much more committed to the war being a “success,” and thus likely to stay longer and try to maintain a bigger troop presence indefinitely. He is more committed to confrontation with Iran, whereas the Iraqi government is likely to pursue close relations with Iran. These commitments, plus his own neoconservative world view, would make McCain more likely to remain in Iraq for a longer time and with more permanent military bases there. The Iraqi government has increasingly been pushing back against the United States; they have forced agreement on a timetable for a withdrawal

of foreign troops from Iraqi cities and are likely to get an agreement for a timetable on overall withdrawal. They have also increasingly confronted Washington with regard to the role of foreign oil companies.²² Obama is more likely than McCain to accept these realities sooner.

On Afghanistan, Pakistan, and Israel/Palestine there are less obvious differences between the two candidates. Both want to increase troop levels in Afghanistan, and pursue a more aggressive posture towards Pakistan. These policies, as well the failure to even oppose the expansion of Israeli settlements in the occupied territories, are counter-productive and dangerous. Both candidates also want to expand the number of troops in the U.S. military.

On the latter question, the level of national debt that is likely to emerge at the end of this recession and bailouts may prove to be a constraint on expanding the military. Although the United States is capable of sustaining higher levels of public debt without damage to the economy, there are political constraints that come into play, as noted above. At the height of the Vietnam war, when Martin Luther King Jr. warned that the War on Poverty was being abandoned because of military spending, the national debt was about 43 percent of GDP and falling; as compared to the 67 percent of GDP and rapidly rising debt/GDP ratio today. Eventually, Americans may finally begin to see themselves as having to choose between fighting to defend an empire in decline, and enjoying the quality of life – including such amenities as universal health care – that their counterparts in other rich countries have.

REFERENCES

BACHELET, Pablo, 2008. “Democrats are shaping Latin America policy in dramatic ways.” *Miami Herald* (April 18). <http://www.miamiherald.com/news/nation/story/501444.html>.

BAKER, Dean, 1999, "Bull Market Keynesianism" *The American Prospect* (1999:1) <http://www.cepr.net/index.php/op-eds-columns/op-eds-columns/bull-market-keyensianism/>.

BAKER, Dean, 2002. "The Run-Up in Home Prices: Is It Real or Is It Another Bubble?" Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (August). http://www.cepr.net/documents/publications/housing_2002_08.pdf

BAKER, Dean, 2006. *The Conservative Nanny State: How the Wealthy Use the Government to Stay Rich and Get Richer* <http://www.conservativenannystate.org/>

BAKER, Dean, 2007. "Midsummer Meltdown: Prospects for the Stock and Housing Markets" Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (August). http://www.cepr.net/documents/publications/DB_Midsummer%20Meltdown%20Final.pdf

BAKER, Dean, 2008. "Progressive Conditions for a Bailout." Washington, DC: Center for Economic and Policy Research. (September). <http://www.cepr.net/index.php/op-eds-&-columns/op-eds-&-columns/progressive-conditions-for-a-bailout/>.

BERNANKE, Ben and Mark Gertler, 1999. "Monetary Policy and Asset Price Volatility," *Economic Review* (1999:4), 18-51. <http://www.kc.frb.org/Publicat/sympos/1999/4q99bern.pdf>.

CASTAÑEDA, Jorge G., 2008. "Morning in Latin America: The Chance for a New Beginning." *Foreign Affairs* 87:5 (September/October). <http://www.foreignaffairs.org/20080901faessay87509/jorge-g-castaneda/morning-in-latin-america.html>

CANSTAÑEDA, Jorge, 2006. "Latin America's Left Turn." *Foreign Affairs* 85:3 (May/June). <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html>.

Glanz, James and Richard A. Opperl Jr., 2008. "US State Dept. Role in Iraq Oil Deal Questioned." *International Herald Tribune* (July 3). <http://www.ihf.com/articles/2008/07/03/africa/03kurdistan.php>.

GREEN, Green, 2008. "Obama, McCain Advisers Discuss Nominees' Views on Latin America." US Department of State (September 9). <http://www.america.gov/st/elections08-english/2008/September/200809100932151xeneerg0.3041956.html>.

GREENSPAN, Alan, 2002. "Economic Volatility: Remarks by Chairman Alan Greenspan." Jackson Hole, WY: Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium, August 30, 2002. <http://www.federalreserve.gov/BOARDDOCS/SPEECHES/2002/20020830/default.htm>.

HAKIM, Peter, 2006. "Is Washington Losing Latin America?" *Foreign Affairs* 85:1 (January/February). <http://www.foreignaffairs.org/20060101faessay85105/peter-hakim/is-washington-losing-latin-america.html>.

HOWELL, David R., Dean Baker, Andrew Glyn and John Schmitt, 2006. "Are Protective Labor Market Institutions Really at the Root of Unemployment? A Critical Perspective on the Statistical Evidence." Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (July). http://www.cepr.net/documents/2006_07_unemployment_institutions.pdf.



MARK WEISBROT

OBAMA, Barack, 2008. "Remarks of Senator Barack Obama: Renewing U.S. Leadership in the Americas," (May 23). http://www.barackobama.com/2008/05/23/remarks_of_senator_barack_obam_68.php.

PETKOFF, Teodoro, 2008. "A Watershed Moment in Venezuela." Inter-American Dialogue Working Paper (July). [http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/A%20Watershed%20Moment%20in%20Venezuela%20-%20Teodoro%20Petkoff%20\(July%202008\).pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/A%20Watershed%20Moment%20in%20Venezuela%20-%20Teodoro%20Petkoff%20(July%202008).pdf).

PITT, David. "Money Market Funds Proclaim They're Secure." Associated Press. September 19, 2008.

RUNNINGEN, Roger, 2008. "U.S. is Probing Links Between Venezuela, Terror Group," *Bloomberg* (March 12). http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=ae3Sz_8umY80&refer=latin_america.

SCHMITT, John and Ben Zipperer, 2006. "Is the U.S. a Good Model for Reducing Social Exclusion in Europe?" Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (July). http://www.cepr.net/documents/social_exclusion_2006_08.pdf.

SCHMITT, John, 2006a. "Whatever Happened to the American Jobs Machine?" Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (October). http://www.cepr.net/documents/jobs_machine_10_05_2006.pdf.

SCHMITT, John, 2006b. "Old Europe Goes to Work: Rising Employment Rates in the European Union," Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (September). http://www.cepr.net/documents/europe_2006_09_19.pdf.

SHIFTER, Michael, 2006. "In Search of Hugo Chávez" *Foreign Affairs* 85:3 (May/June). <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85303/michael-shifter/in-search-of-hugo-ch-vez.html>.

THOMPSON, Richard, 2008. "What Should Big Oil's Role in Iraq Be?" *BBC News* (July 2). http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7485685.stm.

US BEA (United States Bureau of Economic Analysis), 2008. "National Income and Product Accounts." <http://www.bea.gov/national/nipaweb/index.asp>.

US BLS (United States Bureau of Labor Statistics), 2008. <http://www.bls.gov/data/>.

US DOS (United States Department of State), 2008 *Country Reports on Terrorism 2007*. <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>.

WEISBROT, Mark, 2007. "Ten Years After: The Lasting Impact of the Asian Financial Crisis," in Muchala, Bhumika, editor (2007): *Ten Years After: Revisiting the Asian Financial Crisis*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program http://www.cepr.net/documents/publications/tenyearsafter_2007_11.pdf

WEISBROT, Mark, and Luis Sandoval, 2008. "The Venezuelan Economy in the Chavez Years (Update)," Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (February) http://www.cepr.net/documents/publications/venezuela_update_2008_02.pdf

WEISBROT, Mark, and Luis Sandoval, 2007. "Argentina's Economic Recovery: Policy Choices and Implications," Washington, DC: Center



MARK WEISBROT

for Economic and Policy Research http://www.cepr.net/documents/publications/argentina_recovery_2007_10.pdf

WEISBROT, Mark, 2006. "Latin America: The End of an Era," *International Journal of Health Services* 37:3 (Winter), 477-500. <http://www.cepr.net/index.php/publications/reports/latin-america-the-end-of-an-era/>.

Weisbrot, Mark, John Schmitt, and Luis Sandoval, 2008. "The Economic Impact of a U.S. Slowdown on the Americas." Washington, DC: Center for Economic and Policy Research (March). http://www.cepr.net/documents/publications/recession_americas_2008_02.pdf



**Os EUA E O REORDENAMENTO DO
PODER MUNDIAL: RENOVAÇÃO,
PERMANÊNCIA OU RESISTÊNCIA?**







Os EUA e o Reordenamento do Poder Mundial: Renovação, Permanência ou Resistência?

CRISTINA SOREANU PECEQUILO¹



Passados quase 20 anos do fim da Guerra Fria, duas presidências reeleitas, uma democrata (Bill Clinton, 1993/2000) e uma republicana (George W. Bush, 2001/2008), duas grandes estratégias (Engajamento & Expansão e Doutrina Bush), uma guerra global contra o terror e duas operações militares em andamento no Oriente Médio, Afeganistão e Iraque, a política externa dos Estados Unidos (EUA) parece fechar um círculo completo. Do multilateralismo e multipolarismo de Clinton ao unipolarismo e unilateralidade de Bush, do declínio à renovação (e de volta à crise), o fim da administração republicana, em meio a polarizações internas e os custos domésticos e internacionais das opções neoconservadoras, busca produzir uma visão mais positiva.



Parece existir uma revisão de posicionamentos e os prováveis sucessores de Bush, Barack Obama pelo lado democrata, e John McCain pelo republicano, falam em mudança e reconciliação, sinalizando a volta do “estilo especial de liderança” e a sua adequação a novos tempos. Todavia, tanto a retórica e a prática das mudanças finais da Era Bush, quanto as agendas de campanha dos candidatos à Casa Branca revelam uma contradição entre tendências progressistas e as oscilações e polarizações da estratégia interna e externa, não estando claro qual caminho será o escolhido pela superpotência restante, o da renovação progressista ou da permanência/resistência.

¹ Doutora em Ciência Política pela USP, Professora de Relações Internacionais da UNESP e Pesquisadora Associada do NERINT/UFRGS e do grupo de pesquisa Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo da UnB. Colaboradora do site Mundorama. Texto preparado para o Seminário sobre Estados Unidos organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e finalizado em 12/09/2008. e-mail: crispece@gmail.com



A RENOVAÇÃO PROGRESSISTA: UM NOVO CONTRATO GLOBAL?

Desde 2005, quando a presidência Bush assumiu a Casa Branca pela segunda vez, mas, em particular, a partir de Novembro de 2006 quando os republicanos perderam sua maioria no Congresso, Câmara e Senado, permitindo o retorno dos democratas ao Capitólio, prevaleceu uma reavaliação das posturas externas dos EUA por parte do governo. A chegada de Condoleezza Rice ao Departamento de Estados, depois de sua passagem pelo Conselho de Segurança Nacional no primeiro mandato de Bush, trouxe esta reavaliação, tentando não só acompanhar as críticas à estratégia prévia, como superá-las.

Reativo, este posicionamento buscava corrigir os rumos equivocados da Doutrina Bush na condução da Guerra Global Contra o Terror (GWT) resultante de 11/09, como da Guerra do Iraque iniciada em 2003 (e ao impasse da operação militar no Afeganistão de 2001), matizando o perfil unilateral e unipolar da administração. Esta matização era feita por quatro vias: a minimização da retórica preventiva, a recuperação das relações com as grandes potências regionais, clássicas como China, Rússia, Japão, Alemanha e França, e as emergentes, Brasil, Índia e África do Sul, a reafirmação da importância das organizações internacionais governamentais e a introdução do conceito de diplomacia transformacional. Em síntese, os EUA investiriam em um multilateralismo assertivo.

Esta mudança refletia o debate que marcara o início da administração Clinton nos anos 1990 sobre a globalização econômica e a possível construção de um sistema multipolar que se consubstanciara na grande estratégia do Engajamento & Expansão. Para isto, o fortalecimento e expansão da democracia, do núcleo à periferia era definido como prioridade, ao lado do combate ao caos como inimigo sistêmico. Além disso, retomam-se as discussões sobre a crise e o declínio devido à superextensão hegemônica e à perda de legitimidade da liderança no âmbito bi e multilateral.

Como resultado destas tendências, e dos limites alcançados pela pretendida “revolução” neoconservadora de W. Bush, governo, sociedade e academia aceleraram seu processo de reavaliação do poder norte-americano em suas raízes e relações com o mundo, completando o “círculo completo” citado. Esta postura ultrapassa linhas entre liberais e conservadores, devendo-se observar alguns exemplos destas reflexões.

Do lado conservador, Brzezinski² (2007) afirma,

A ascensão simultânea na importância política de vários Estados em desenvolvimento chave, em particular, Índia, Brasil e Nigéria, significa que os dilemas políticos, econômicos, financeiros e sociais mais relevantes da parcela mais pobre da humanidade se tornarão cada vez mais um tema importante (BRZEZINSKI, 2007, p. 28)

Ao que Kissinger (2008) completa, indicando que os EUA precisarão lidar com três desafios simultâneos que compõem o reordenamento do poder mundial,

a) a transformação do sistema estatal tradicional da Europa b) o desafio do islamismo radical (...) c) o deslocamento do centro de gravidade dos assuntos internacionais do Atlântico para as regiões dos Oceanos Índico e Pacífico.

Caminhando do centro aos liberais, visões semelhantes são trazidas por Zakaria (2008),

Estamos vivendo hoje a terceira grande mudança de poder da era moderna- a ascensão do resto (...) Isto não significa que estamos

² Brzezinski converteu-se inicialmente em um dos principais assessores de política externa de Barack Obama, assim como Anthony Lake, um dos mentores do E&E. Todavia, sua figura, por sua proximidade aos republicanos foi “desaparecendo” ao longo da campanha, atribuindo mais espaço à nova geração de pensadores como Richard Danzig e Susan Rice.



entrando em um mundo anti-americano. Estamos nos movendo para um mundo pós-Americano, um que é definido e dirigido de muitos lugares e por muitas pessoas (...) O mundo está mudando, mas está indo para a direção dos EUA. As nações em ascensão estão aderindo aos mercados, governos democráticos (ou algo parecido), com maior abertura e transparência. Este talvez seja um mundo no qual os EUA ocupem menos espaço, mas é um mundo no qual os ideais e idéias americanos serão majoritariamente dominantes. Os EUA possuem uma janela de oportunidade para moldar e administrar este ambiente global em mudança, mas somente se, primeiro, reconhecer que o mundo pós-Americano é uma realidade- e abrace e celebre este fato.

E, para Haass, este mundo pós-americano não seria nem mesmo multipolar, mas “não-polar” ou “apolar,” uma vez que

(...) um sistema internacional não-polar é caracterizado por diversos centros de poder significativo (...) As potências centrais- China, União Européia, Índia, Japão, Rússia e os EUA (...) muitos outros numerosos poderes regionais: Brasil, e talvez, Argentina, Chile, México e Venezuela na América Latina; Nigéria e África do Sul; Egito, Irã, Israel e Arábia Saudita no Oriente Médio; Paquistão no Sul da Ásia; Austrália, Indonésia e Coréia do Sul no Leste Asiático e Oceania. E um boa quantidade de organizações pode ser incluída na lista dos centros de poder, incluindo os globais (FMI, ONU e o Banco Mundial) e as regionais (União Africana, Liga Árabe, ASEAN, EU, OEA, SAARC) e as funcionais (AIEA, OPEC, OCS, OMS). Assim como estados dentro de Estados (...) cidades (...) grandes companhias globais, conglomerados de mídia, partidos políticos, instituições e movimentos religiosos, organizações terroristas (...), cartéis de drogas e ONGS (...)³

³ Mais analistas compartilham destas visões como HACHIGIAN and SUTPHEN, 2008 que enfatizam o papel positivo da tecnologia e dos emergentes no sistema. Outro termo associado aos emergentes é o de “Novo Segundo Mundo”, em substituição ao

Oficialmente, esta postura tático-estratégica é definida por Rice (2008) como um “realismo americano único”, consolidando as alterações iniciadas em Janeiro de 2005. Nas palavras de Rice,

(...) nossas relações com as grandes potências tradicionais e emergentes ainda importam para a condução eficiente da nossa política (...) Nossas alianças com as Américas, a Europa e a Ásia se mantêm como pilares da ordem internacional e agora as estamos transformando para encarar os desafios de uma nova era (...) A importância de relações fortes com poderes globais, estende-se aos emergentes. Com estes, em particular Índia e Brasil⁴, os EUA construíram laços mais amplos e profundos (...) Já que estes países emergentes mudam a paisagem geopolítica, é importante que as instituições internacionais também reflitam esta realidade. É por isso que o presidente Bush deixou claro seu apoio para uma razoável expansão do CSNU.

Tentando propor caminhos à nova administração norte-americana, Rice afirma que

investir em poderes emergentes e fortes como responsáveis⁵ pela ordem internacional e apoiar o desenvolvimento democrático de Estados fracos e governados com dificuldades são objetivos de política externa que são certamente ambiciosos e levantam uma questão óbvia: estão os EUA prontos para o desafio, ou como alguns temam e afirmam atualmente, são os EUA uma nação em declínio? (...) Moldar o mundo será o trabalho de uma geração,

comunista, enquanto o Terceiro passaria a agregar somente os países de menor desenvolvimento relativo. A discussão é ampla e precisa-se destacar que as citações e autores mencionados representam apenas um breve panorama, não correspondendo a uma classificação exaustiva.

⁴ Indonésia e África do Sul são outras nações emergentes mencionadas com destaque.

⁵ *Stakeholder* no original



mas já fizemos este trabalho antes. E se continuarmos confiantes no poder de nosso valores, teremos sucesso nesta tarefa novamente.

Na campanha eleitoral de 2008, estes temas possuem ressonância e são repetidos pelas agendas de McCain e Obama, com especial atenção à evolução da influência das potências regionais, emergentes e clássicas. Tanto republicanos quanto democratas ressaltam a importância destes Estados, assim como da reconstrução dos mecanismos domésticos e institucionais do poder dos EUA. Com mais intensidade, Obama parece voltar ao E&E, enquanto McCain ao realismo conservador clássico pré-neocons, matizando as dimensões preventivas de Bush, mas sem abrir mão da segurança militar.

Taticamente, esta diferença pode ser identificada em como ambos tratariam o caos sistêmico, os Estados bandidos e falidos e a GWT: Obama pelos incentivos e pressões similares à Era Clinton, criticados por Bush e McCain como apaziguamento, e McCain pela presença militar⁶. Tais diferenças, além disso, se estendem ao Afeganistão e Iraque: enquanto McCain promete continuar as guerras até a vitória, Obama caminhou no início da campanha ao espectro mais pacifista, somente assumindo uma defesa de instrumentos militares mais para o final da campanha. No campo econômico e político, liderança multilateral, adequada aos interesses norte-americanos é ressaltada (sendo que o termo “adequação” já sugere uma postura instrumental deste interesse).

Desta forma, existiria, a partir de diversos esforços, uma reavaliação do poder e da dinâmica da ordem internacional no sentido

⁶ Paradoxalmente, um dos poucos casos de sucesso da administração Bush poderia ser por ele mesmo classificado de apaziguamento: as negociações com a Coreia do Norte para a eliminação do programa nuclear desta nação que se deram no âmbito das conversações das seis partes (six-party talk) envolvendo os EUA, China, Rússia, Japão, Coreia do Norte e Coreia do Sul em um esforço multilateral. Enquanto isso, fracassaram as táticas de pressão sobre Irã neste mesmo tema de proliferação, assim como continuam em aberto as operações militares no Afeganistão e Iraque.

de reconhecer a ascensão de novos centros de influência global, de caráter estatal e não-estatal, e os desafios que esta maior pulverização coloca para os formuladores de política norte-americano, ao lado de seu próprio encolhimento. O momento seria semelhante ao pós-1945, quando os EUA construíram sua hegemonia, provendo seu internacionalismo de um caráter multilateral e de auto-restrição estratégica, sustentado em mecanismos cooperativos como as organizações internacionais governamentais. Reconhecendo a transição da *Pax Americana*, o que se propõe é sua renovação progressista por meio do estabelecimento de um novo contrato global, reafirmado a partir das estruturas de poder e valores vigentes na ordem internacional, resultantes da liderança dos EUA e compartilhados pelas demais nações.

Em linhas gerais, haveria, portanto, a atualização e democratização das relações internacionais contemporâneas com base em seu novo equilíbrio de poder mundial, no papel menos acentuado dos EUA dentro dele e na complexidade de atores internacionais públicos e privados existentes. Duplamente, isto significaria a refundação dos consensos externos em bases contemporâneas e do doméstico sobre o exercício da hegemonia, sem abrir mão do internacionalismo, mas retomando seu perfil criador original como indicado e as feições já experimentadas no E&E⁷.

Um exame mais claro das ações dos EUA, das agendas de campanha e de iniciativas de médio e longo prazo diplomáticas e militares revela que estas propostas de renovação não são consensuais entre analistas, formuladores de política e tomada de decisão. Muitos dos autores aqui citados como Haass, Zakaria, alertam para os riscos desta nascente ordem aos interesses norte-americanos, ressaltando seu potencial de instabilidade devido à competição que possa resultar da

⁷ Para avaliar a construção da hegemonia norte-americana no pós-1945, ver IKENBERRY, 2006



pulverização dos pólos de poder estatais e não-estatais. A estas avaliações poderíamos acrescentar as discussões de que as demais nações estariam se organizando em torno de equilíbrios contra os EUA, em forma de *hard* e *soft balancing* (em especial este último por meio de ações diplomáticas centradas em novas alianças e coalizões de geometria variável), comandados por estas mesmas potência regionais.

Portanto, a percepção da mudança, e a necessidade de adequação, é confrontada por movimentos contrários, que percebem como riscos à segurança dos EUA os processos em andamento. Estes movimentos revelam a continuidade da disputa hegemônica interna em torno do que significa ser a única superpotência restante e da dificuldade em aceitar pragmaticamente a transformação e trabalhar a partir dela. Assim, deve-se encarar sem ilusões a promessa desta “nova era da Pax” devido às existentes tentativas de reafirmação hegemônica.

PERMANÊNCIA E RESISTÊNCIA: UMA DEFESA DE POSIÇÃO?

Se no início da Era Bush o debate foi dominado pela quebra do multilateralismo e a visão de um mundo unipolar no qual a superpotência restante exerceria seu poder de forma unilateral, como discutido acima, no seu fim, avaliações que retomam fatores e perspectivas multilaterais passaram a ser dominantes. Por enquanto, contudo, a passagem da retórica à prática tem sido lenta, por meio de esforços pontuais como os da reconciliação com as potências regionais, uma maior atenção ao crescente papel dos emergentes e a discussão da reforma de organismos internacionais. Porém, para que este salto qualitativo da política externa de consolide é preciso que movimentos contrários de defesa da posição hegemônica sem ajustes, comuns a todos os espectros políticos sejam eliminados, o que dependerá de vontade política e ousadia. Especificamente, três focos de permanência/resistência podem ser identificados: estruturais, estratégicos e sociais.

O primeiro reside na adequação das estruturas multilaterais, e processos de negociação às realidades de poder em transformação do sistema, tanto no que se refere às oscilações para baixo da liderança dos EUA, como a assertividade das potências regionais. Apesar dos discursos pró-ampliação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, dos sinais positivos das conversações ampliadas do G-8 para a inclusão dos emergentes (ou outros Gs que passem a mesclar representantes do mundo desenvolvido e em desenvolvimento), prevalece uma paralisia nos processos da parte das lideranças que deveriam conduzir o processo.

E, no caso, uma paralisia não só de lideranças norte-americanas, mas também europeias, asiáticas, associados a linhas de fratura. Surgem como exemplos destes tensionamentos: na Ásia, Índia, China, Japão e Paquistão, atravessando da Ásia à Europa, Rússia, Alemanha, França, nas Américas, Brasil, Argentina, Venezuela e México, na África Egito, África do Sul e Nigéria. No campo econômico, o travamento das negociações comerciais da OMC enquadra-se nesta tendência e, novamente, não se trata só de uma ação norte-americana, e sim de um padrão resultante de uma gama variada de países desenvolvidos como revelado na Rodada Doha.

Diante destes impasses, e impulsionado pelo unilateralismo de Bush⁸, a reação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento foi elaborar alianças e coalizões de geometria variável. Atravessando do Primeiro ao Terceiro Mundo, chegando às nações de menor desenvolvimento relativo, estas alianças e coalizões nascem de necessidades, valores e fatores de complementaridade global e regional, bi e multilateral, nos mais diversos campos. Neste quadro podem ser incluídos o G-20, o G-3, a OCS, e que possuem um impacto positivo na estrutura das relações entre seus membros e sue papel global.

⁸ Não se pode esquecer, contudo, de algumas similitudes entre o E&E e a Doutrina Bush, a despeito de suas diferenças táticas: a promoção da democracia e a prevenção do caos sistêmico que, em Bush, acabou se traduzindo como “inimigo terrorista”. Para uma discussão destas diferenças e semelhanças ver CHOLLET and GOLDGEIR, 2008.



Todavia, como citado, para alguns analistas norte-americanos, as mesmas seriam não só formas de resistência aos EUA, como bases para a contestação futura. A grande incompreensão desta avaliação reside no fato de que nenhuma destas iniciativas visa rupturas ou a contestação da ordem, e sim a sua abertura e atualização. Simbólicas, são as palavras de Kagan do “mal-estar” permanente entre os norte-americanos e o mundo,

Embora seja difícil de se lembrar, os problemas dos EUA com o mundo- ou, melhor, os problemas do mundo com os EUA, começaram antes da posse de George W. Bush (...) Os EUA que em 1990 já eram vistos como uma país hegemônico agressivo, passaram a ser percebidos depois de Setembro de 11/09 (...) como incoseqüentes (...) Também é ilusório (...) imaginar que existirá um retorno fácil à liderança norte-americana e à cooperação entre aliados dos EUA que existia durante a era da Guerra Fria (...) O mundo de hoje se assemelha cada vez mais com o do século XIX do que com o do final do século XX. Para aqueles que imaginam que isso significa boas notícias, seria interessante lembrar que o século XIX não terminou tão bem quanto à Guerra Fria (...) Em um mundo egoísta, visões iluminadas podem estar além das capacidades dos Estados (...)

Das estruturas às práticas, o segundo foco encontra-se no reposicionamento estratégico do poder militar norte-americano. Na Eurásia isto corresponde à expansão da OTAN que surge como exceção no quadro da paralisia institucional, sendo este um dos organismos que mais passaram por reformas, tanto pela ampliação do número de seus membros (passando a incluir o Leste Europeu) como pela revisão de sua missão (da contenção da URSS à estabilidade regional e global com ações fora de sua área geográfica), justamente por sua funcionalidade no quadro da permanência/resistência hegemônica.

Adicionalmente, neste âmbito regional encontra-se o desenvolvimento do projeto de escudo anti-mísseis e as disputas geopolíticas permanentes com a Rússia.

A Rússia pode ser encarada como uma ponte entre o passado e o futuro da política externa dos EUA e suas oscilações. Ao mesmo tempo em que é definida como potência, uma parceira na GWT e no CSONU e convidada a participar de conselhos consultivos da OTAN, é pressionada em suas fronteiras ao leste da Europa por esta OTAN e o escudo anti-mísseis. Pelo *front* asiático é confrontada pela penetração das tropas norte-americanas via bases militares, empreendimentos energéticos e as campanhas de Afeganistão e Iraque, enquanto observa o crescimento da China, sua parceira, mas, igualmente, parceira norte-americana. Além disso, reivindicações russas para sua entrada na OMC continuam sem respaldo, questionando sua posição em outros organismos. McCain declarou abertamente durante a campanha presidencial que a Rússia, por suas posições agressivas (isso mesmo antes da crise da Ossétia na Geórgia), não deveria pertencer ao G-8 (Obama possui uma posição mais moderada, mas sem abrir mão de críticas quanto ao perfil autocrático da democracia russa). Mais polêmica ainda foi a declaração de sua vice, Sarah Palin, de que não descarta uma guerra contra a Rússia.

No Leste Asiático, os EUA mantêm sua presença militar no Japão e na Coreia do Sul, assim como atuam como um fator de desequilíbrio nas relações China/Taiwan e mesmo Índia/Paquistão. No geral, a premissa é manter o quadro razoavelmente sem estruturas institucionais fixas para evitar políticas de autonomia locais mais fortes, enfrentando as crises *ad hoc*. Porém, este paradigma, como o caso da Coreia do Norte demonstrou encontra-se esgotado, tendo que se recorrer a estas potências para negociar multilateralmente a temática da proliferação nuclear (ver nota 6).

Nas Américas, o Plano Colômbia (2000) de combate ao narcotráfico, a instalação de bases militares ao sul e norte e reativação



da Quarta Frota no Atlântico surgem como elementos de reposicionamento. Busca-se não só manter posições prévias, como responder a iniciativas de maior autonomia e triangulação da região intra e extra regional⁹. A reativação da Quarta Frota anunciada em meados de 2008 é, neste sentido, sintomática das contradições entre a renovação progressista/novo contrato social e a permanência/resistência, ocorrendo em um momento no qual Brasil e EUA atravessam uma das melhores fases de seu relacionamento bilateral. Apesar de ser definida como apenas um elemento defensivo, esta reativação engloba dimensões ofensivas/preventivas.

Por fim, o terceiro foco, o social, que engloba dimensões econômicas e culturais, reflete as cisões da modernidade e do passado. Não se trata somente da disputa liberais/conservadores pela hegemonia interna, mas a indefinição de como administrar a transição da América ao futuro. Ainda que continuem desenvolvendo pensamentos de vanguarda, os norte-americanos possuem dificuldade em aplicá-los no cotidiano. Na visão de Zakaria (2008) isto estaria ocorrendo porque “o sistema política norte-americano parece ter perdido sua capacidade de consertar seus defeitos (..) Ao entrar no século XXI, os EUA não são fundamentalmente uma economia fraca ou sociedade decadente, mas desenvolveram uma política altamente disfuncional (...)”.

Embora correta, tal avaliação é parcial, pois, na prática, a política de Washington reflete esta sociedade em suas fragmentações¹⁰. A dificuldade em se adaptar apresenta duas vertentes: uma relacionada ao caráter da democracia interna e à

⁹ O projeto chavista, suas relações com a Rússia, as negociações com a UE, os avanços chineses, a UNASUL, os recursos naturais da América do Sul e da África (petróleo, gás) são alguns dos elementos subjacentes à decisão.

¹⁰ Para uma visão mais realista do problema ver HALPER and CLARKE, 2007, e as discussões desenvolvidas na parte final deste texto.

matriz produtiva. No que se refere à democracia interna, o centro moderado perdeu espaço para o embate citado de liberais e conservadores, que polariza questões sociais relacionadas ao escopo geral dos direitos civis e políticas de bem estar. Conhecido como a sociedade dos grupos de interesse e de respeito às minorias, os EUA passaram a trabalhar desde os anos 1960 com a separação destas identidades e, não necessariamente, com sua inclusão e tolerância, dificultando a convivência mútua.

Este fenômeno, mesclado às transformações das décadas de 1980/1990 de alteração do perfil da população, criou empecilhos para gerar identidades e consensos, que se reproduz no bipartidarismo de Washington. Tentando superar estas divisões, a campanha de 2008 ressalta a importância da reconciliação e da mudança. Pós-11/09, a estas divisões ainda se agregaram as pressões pela unanimidade e a tolerância com práticas de violação de liberdades (vide o Ato Patriota).

Finalmente, esta sociedade dividida enfrenta o questionamento de sua matriz produtiva, modo de vida e consumo, que se traduz na vulnerabilidade energética e na dificuldade em competir com as economias dos demais países avançados e dos emergentes (o que gera crescentes déficits comerciais e processos de desindustrialização internos). O desemprego, a dívida pública, a inflação, a crise dos mercados de crédito, são também parte desta situação. Somadas, estas tendências domésticas produzem a exacerbação de sentimentos protecionistas e isolacionistas, travando a reconstrução das raízes do poder e da unidade nacional.

Para que os EUA possam mudar no campo externo, é preciso que a renovação progressista atinja todas estas instâncias de permanência/resistência. Afinal, a refundação da hegemonia, e dos consensos a ela relacionados, passa não só por um novo contrato global externo, mas por um doméstico. Porém, mais uma vez, os caminhos da América parecem ser bastante paradoxais.



NOTAS CONJUNTURAS BREVES: THE MAVERICK, THE OUTSIDER AND THE UNPOPULARS

Feitas estas considerações referentes às oscilações e dificuldades norte-americanas em se adaptar de forma progressiva às novas realidades do poder internacional e seus desafios domésticos, surge até como natural a indefinição observada no quadro eleitoral presidencial (e mesmo legislativo). Menos de dois meses antes das eleições e mesmo na esteira das convenções democrata e republicana, respectivamente realizadas de 25 a 28 de Agosto e 01 a 04 de Setembro, as pesquisas eleitorais para a Casa Branca continuam tecnicamente empatadas, revelando a permanência de cisões e fragmentações internas discutidas. Particularmente, os empates técnicos revelam fenômenos já observados da polarização e perda do centro, representado pelo eleitor moderado e independente, cujo voto não é fiel ou constante a democratas e/ou republicanos, tendendo a votar por questões mais pragmáticas do que ideológicas. Tal eleitor, desde a eleição presidencial de 2000, em trajetória iniciada em 1994 com a vitória dos republicanos liderados por Newt Gingrich com a plataforma do “Contrato com a América”, encontra-se sem respaldo e, no geral, demonstra-se insatisfeito com o *status quo*.

O binômio reconciliação/mudança tem sido insuficiente para conquistar este eleitorado, seja quando os candidatos se posicionam como *outsiders* ou *mavericks*, prometendo distanciar-se da “política de tradicional de Washington”, por conta de sua juventude, renovação e identidade norte-americana globalizada e multiracial (Obama) ou independência, ousadia, com senso de experiência e responsabilidade (McCain). Portanto, tanto McCain quanto Obama seriam duplamente *outsiders*, os que contestam o que está estabelecido, e *mavericks*, ao buscar a transformação da política, ainda que ambos pertençam ao âmbito legislativo como Senadores.

Um exame mais direcionado das plataformas de campanha sugere, contudo, que este viés de mudança/ousadia é limitado em ambos: enquanto Obama votou 97% das oportunidades seguindo a linha do partido democrata mais à esquerda, abstendo-se com frequência, McCain em 90% das votações acompanhou os republicanos. Tal situação mostrou-se nos discursos de aceitação dos candidatos de suas indicações, sem escapar do debate grande governo X pequeno governo, tolerância X valores, respectivamente relacionados ao perfil democrata e republicano.

Portanto, do discurso à prática da mudança existe um longo caminho, assim como entre a independência e a continuidade, o que tem sido, como citado, percebido por este eleitorado de centro. Neste vácuo de idéias, o que se pode sugerir é que ambas as campanhas captaram esta desconexão e tem investido mais na mobilização das bases partidárias do que nos eleitores e estados independentes (*swings*, sem tendência clara), apesar da retórica oficial indicar o contrário (Michigan, Ohio, Pensilvânia são freqüentemente mencionados como focos da campanha).

Isto explicaria o porquê da escolha de Sarah Palin à vice de McCain e a não-escolha de Hillary como a vice de Obama: a primeira se aproxima mais da base conservadora em termos de religião, impostos, posse de armas, temas sociais. Enquanto isso, Obama sustentou uma inclinação mais liberal e mais focada na sua candidatura, mantendo o vice, Joe Biden, em segundo plano. Biden, mais tradicional que Obama é um risco por este lado, mas, por outro, representa uma personalidade menos dominante do que Hillary Clinton, o que permitiria ao grupo de Obama reimprimir a agenda social e econômica mais à esquerda do partido, encerrando em definitivo a Era Clinton de democratas de centro.

Palin, neste sentido, é a única dos quatro candidatos envolvidos à corrida Casa Branca, cuja experiência estende-se ao Executivo, independente do peso do estado que governa, Alasca, e da cidade da qual



foi prefeita, Wasilla, possuírem¹¹. As chapas presidenciais são espelhos invertidos umas das outras, ou, outra expressão que poderia ser aplicada, são chapas com sinais trocados: nos democratas um candidato a presidente jovem e um vice experiente e nos republicanos, uma presidente experiente, com uma vice jovem (experiência aqui entendida não como de governo, mas de longa trajetória de vida). Duas questões certamente são reais: primeiro, a indicação de Palin permitiu que McCain se equiparasse a Obama em uma batalha que perdia com frequência, a da mídia e da mobilização, e, segundo, McCain tem conseguido demonstrar maior consistência do que Obama em temas chave como Iraque, permanecendo como vulnerabilidade democrata as discussões Obama X Hillary durante as primárias, peça de propaganda essencial para os estrategistas republicanos.

Além disso, estas escolhas para atrair a base relacionam-se diretamente ao citado descontentamento dos independentes com o *status quo*. Embora os democratas procurem insistir que McCain representa a continuidade da Casa Branca de Bush (*much of the same* é o *slogan* utilizado), isso abre uma linha de vulnerabilidade adicional à campanha, que leva, mais uma vez, à imagem dos espelhos invertidos: se W. Bush surge como um presidente altamente impopular, com pouco mais de 20% de aprovação e mais de 60% dos norte-americanos acreditam que o país está “indo na direção errada”, a mesma baixa aprovação é atribuída ao Legislativo liderado, desde 2006, pelos democratas em suas duas casas, Câmara e Senado, tendo à frente Nancy Pelosi como *Speaker of the House*, com cerca de 25% de aprovação. Se o país está “indo na direção errada”, é porque ambos permitiram, Casa Branca e Congresso, trazendo, para ambas as candidaturas, o peso dos *unpopulares*.

¹¹ As propostas de McCain/Palin no campo energético são exemplo do terceiro foco de resistência à mudança, defendendo a iniciativa de exploração de petróleo e construção de gasodutos em santuários ecológicos do território do Alaska e na costa-americana (também se incluindo a diminuição dos impostos sobre os combustíveis para o consumidor final).

Frente a este contexto, o otimismo e o pessimismo mesclam-se com frequência no eleitorado, afetando as estratégias de conquista de voto, trafegando da conquista das bases à preocupação com esta incerteza, mobilidade e insatisfação dos independentes, cabendo questionar qual dos dois estaria melhor preparado para lidar com esta América e o mundo que se debateu nos itens anteriores. A resposta, nestas breves notas conjunturais, fica em aberto, à medida que nenhuma das duas campanhas oferece uma linha clara de escolha entre as opções da renovação, a da permanência e a da resistência aqui descritas, devendo-se lembrar que a “primeira prioridade” de qualquer nova administração será administrar o legado Bush para, posteriormente, imprimir sua marca.

Parece claro, contudo, que a imagem de uma liderança progressista, para a refundação do consenso interno e do externo, seria, de fato, o ideal caso os EUA desejem prolongar sua identidade como superpotência restante e democracia, investindo com ousadia na construção da América do século XXI. Se isso será possível já é mais uma pergunta em aberto, assim como o questionamento do que seria melhor para o Brasil.

Mais uma vez, a resposta remete à liderança progressista e a premissa da refundação nos EUA e, no Brasil, na continuidade da autonomia de sua agenda externa e doméstica. Apesar das indicações de mudança, a hipótese da reforma abrangente das políticas norte-americanas, deve ser avaliada com pragmatismo: são grandes os focos de resistência e oscilações. Enquanto isso, sinais positivos deslocam-se para outros eixos de poder, com a defesa da nova governança e atualização democrática das relações internacionais, indicando que nem sempre os caminhos do mundo e dos norte-americanos se cruzam com facilidade.

Em tal contexto, é preciso consolidar parcerias estratégicas ao Norte e ao Sul projetando o interesse nacional de acordo com o perfil de país emergente do Brasil, em seus valores e prioridades. No caso do relacionamento bilateral, isto significa a solidez de um diálogo estratégico ampliado,

respeitando limites mútuos, permitindo que EUA e Brasil sustentem sua capacidade de fazer história juntos, quanto mais fortes forem em separado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Second chance**. New York: Basic Books, 2007

CAMPBELL, Kurt M. and STEINBERG, James B. “Managing foreign policy and national security challenges in presidential transitions”. *The Washington Quarterly*, 31 (4), Autumn 2008. p. 7-20

CHOLLET, Derek and GOLDGEIR, James. **America between the wars- From 11/09 to 9/11**. New York: Public Affairs. 2008

HALPER, Stefan and CLARKE, Jonathan. **The silence of the rational center** New York: Basic Books, 2007.

HAASS, Richard N. “The age of nonpolarity- what will follow US dominance”. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080501facomment87304/richard-n-haass/the-age-of-nonpolarity.html>

HACHIGIAN, Nina and STUPHEN, Mona. “Strategic collaboration: how the United States can thrive as other power rise”. *The Washington Quarterly*, 31(4), Autumn 2008. p. 43-57

HALPER, Stefan and CLARKE, Jonathan. **The silence of the rational center** Basic Books, NY, 2007.

HOLBROOKE, Richard. “The next president- mastering a daunting agenda”. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/>

20080901faessay87501/richard-holbroke/the-next-president.html.

IKENBERRY, G. John. **Liberal order & Imperial ambition**. Cambridge: Polity, 2006

KAGAN, Robert. The September 12 Paradigm- America, the world and George W. Bush. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080901faessay87502/robert-kagan/the-september-12-paradigm.html>

KISSINGER, “É preciso reavaliar a segurança nacional”. *OESP*, 20/04/2008

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. “O Brasil e a política externa do Brasil”. *Política Externa* (17) 1, Junho/Julho/Agosto 2008. p. 97-109

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudança?**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005, 2aed ampliada e atualizada.

RICE, Condoleezza. “Rethinking the national interest- American realism for a new world”. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>

VIZENTINI, Paulo e WIESEBRON, Marianne (orgs). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade? Pólos de Poder e Sistema Internacional**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006

ZAKARIA, Fareed. “The future of American power- how can America survive the rise of the rest”. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080501facomment87303/fareed-zakaria/the-future-of-american-power.html>





**LEGITIMIDADE E CRISE NA
POLÍTICA EXTERNA:
O GOVERNO DE GEORGE W. BUSH**







LEGITIMIDADE E CRISE NA POLÍTICA EXTERNA: O GOVERNO DE GEORGE W. BUSH

CESAR GUIMARÃES*

1. INTRODUÇÃO

Não é incomum a observação de que a política externa de grandes potências requer fórmulas políticas adequadas à legitimação do investimento de recursos de toda ordem em sua projeção de poder. No caso dos Estados Unidos, isto é particularmente importante por se tratar de uma democracia de massas e de uma superpotência em condições de unipolaridade. Trata-se, internamente, de manter a coesão das elites e adesão das massas, e, externamente, contar com o apoio de Estados, elites e populações de aliados e clientes.

Por se tratar de país imune a ameaças de Estados próximos – todos os do chamado Hemisfério Ocidental – a fórmula de legitimação objetiva a coesão em termos defensivos, mas de natureza global.

A idéia de *contenção* serviu adequadamente a este propósito no contexto bipolar da Guerra Fria. Mais recentemente a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a *guerra global ao terror* tornou-se algo como um correlato funcional da contenção, prestando-se a validar a política externa do governo de W. Bush quer para o público interno quer para o público externo – numa afirmação de que a liderança hegemônica pertence à ordem da necessidade, fator decisivo na segurança internacional¹.

* Professor titular de Ciência Política do IUPERJ/Universidade Candido Mendes. O autor agradece a Daniela Ribeiro pelas sugestões e pelo levantamento de documentos e textos.

¹ A questão é discutida em meu “Estado de Guerra e Coesão Social na Política Externa dos Estados Unidos”, in *Jeronimo Moscardo e Carlos Henrique Cardim (orgs.), O Brasil no Mundo que vem aí. I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Brasília, IPRI/FUNAG/MRE, 2007. Veja-se também Barry Buzan, “Will the ‘Global War on Terrorism’ be the new Cold War?”, *International Affairs*, 82(6) (2006), pp. 1001-1118.



O principal objetivo deste trabalho é examinar as vicissitudes desta fórmula de legitimação do governo Bush, numa espécie de balanço preliminar (de setembro de 2008) deste aspecto de sua política externa ao longo de dois mandatos, o segundo dos quais expira com o ano em curso. Muito subsidiariamente, é um intento de análise crítica de importante auto-avaliação do próprio governo², no que ele oferece como “missão cumprida” não apenas no que diz respeito à *guerra ao terror*, mas principalmente quanto ao efetivo protagonismo hegemônico global exercido no período.

2. A FÓRMULA DE LEGITIMAÇÃO

A esta altura, já se pode propor uma periodização do governo Bush, provisória decerto, mas útil aos propósitos desta análise. Teríamos três períodos: o primeiro estende-se da posse do Presidente, em janeiro de 2001, até os atentados terroristas de setembro; o segundo tem início com o *11 de setembro* e vigora até as eleições de novembro de 2006, quando os Democratas passam a ter o controle de ambas as Casas do Congresso; o terceiro, que se inicia com a vitória do Partido Democrata, é o período em curso, anos finais do segundo mandato presidencial.

As linhas gerais da política externa de George W. Bush foram por ele caracterizadas na campanha de 2000, como algo mais modesto, quando não “humilde” em contraposição ao que lhe aparecia como a desmesura do envolvimento global do governo Clinton. Intelectualmente, a plataforma da política externa do que será a primeira e curta etapa aparece em artigo publicado em fevereiro de 2000 em *Foreign Affairs* por Condoleezza Rice, Assessora de Segurança Nacional no primeiro mandato³.

² Trata-se, como se verá, do artigo da Secretária de Estado, Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest: American Realism for a New World”, *Foreign Affairs*, 87(4), jul./ago, 2008).

³ Versão em português: “Promovendo os interesses nacionais”, *Política Externa*, 10(1), jun./jul./ago. , 2001.

O que bem se poderia chamar de a primeira Doutrina Rice enfrenta desde logo o problema da legitimação. Como definir os “interesses nacionais” na “ausência do poderio soviético” – numa configuração unipolar das relações internacionais?

A hora seria de retorno a uma perspectiva realista, em oposição ou restrição à política de “envolvimento e ampliação” de Clinton, que, sem prejuízo de ações unilaterais, preferia, em muitas ações e no discurso como um todo, o apelo ao multilateralismo quer na política econômica (criação da OMC) quer na “segurança cooperativa” (ampliação e mudança de objetivos da OTAN, por exemplo).

Para Clinton, o “momento unipolar” envolvia uma dosagem forte de negociação – que para muitos apareceu como deplorável “pactomania” – e *soft power*. Para a crítica formulação de Rice, “acordos e instituições multilaterais não devem constituir fins em si mesmos”. A prosperidade, que, aproveitando à nação-líder, aproveitaria a todos, tem como condição a paz, o que permite introduzir longa digressão sobre a modernização das Forças Armadas.

O realismo supõe privilegiar as relações com as grandes potências, aliadas ou concorrentes. Neste sentido, a China é um “concorrente estratégico”, a Rússia, motivo de preocupação. A nova política não descarta da periferia, de onde provêm as “ameaças difusas” (o terrorismo, o narcotráfico, a proliferação de armas não convencionais) a que já aludiam os funcionários e os documentos do governo Clinton. Mas ocupa, agora, para Rice, um outro destaque, já que ali residem “Estados velhacos” que se arriscam à “obliteração” caso se envolvam com a produção, a disseminação ou o uso de “armas de destruição em massa”.

Rice estaria opondo a um suposto cosmopolitismo do governo Clinton – beneficiar a humanidade “é um efeito de segunda grandeza” – uma “linha internacionalista” com base no interesse do país e não nos “interesses de uma comunidade internacional ilusória”.



Os primeiros meses – o primeiro período – do governo Bush obedeceram a isto que é a Doutrina Rice.

Em primeiro lugar, a rejeição de acordos e tratados, alguns dos quais já sofriam a oposição republicana quando maioria congressual no governo Clinton: Kioto e o Tribunal Penal Internacional, por exemplo. O governo denunciou o Tratado sobre Mísseis Antibalísticos, enquanto o Congresso não ratificou o Tratado de Banimento de Testes Nucleares. A Convenção sobre Armas Biológicas já fôra rejeitada em 2000 (ainda sob Clinton) e a sobre Armas Químicas, ratificada embora, sofreu restrições de toda ordem. Em alguns casos (TPI, Armas Químicas), os Estados Unidos acabaram seguidos por uns poucos países, mas a diretiva de rejeição ou restrição forte aos mais diversos tratados tornou-se uma das características do governo Bush desde seu primeiro período.

Paralelamente, discurso e ação passaram a evidenciar “um novo perfil unilateral, agressivo e ofensivo na condução da política externa” – para citar excelente resumo destes primeiros meses, elaborado por Vigevani e Oliveira⁴.

Não há que negar a valia analítica e a competência intelectual dos argumentos de Condoleezza Rice no que respeita ao exercício do poder por parte de grande potência em condições de superioridade unipolar. O problema reside, contudo, na noção mesma de poder implicada em seu explícito realismo. Trata-se de *puro* poder, no sentido da capacidade de impor a própria vontade ainda que contra a expressa vontade alheia. Mas o mesmo Max Weber que assim conceitua poder, atenta para as limitações do poder-força, introduzindo a questão da legitimidade, que nos importa aqui como instrumento que facilita o

⁴ Vigevani, Tullo e Oliveira, Marcelo Fernandes de, “A Política Externa Americana em Transição: De Clinton a George W. Bush”, *Política Externa*, 10(2), set./out./nov., 2001. Para aspectos contraproducentes da rejeição de tratados, Antonia Chayes, “How American Treaty Behavior Threatens National Security”, *International Security*, 33(1), summer 2008, pp. 45-81.

exercício do poder. Em leitura algo semelhante, Antonio Gramsci amplia o conceito militar de hegemonia de forma a que contenha, ao lado da coerção, o elemento de aceitação/consenso/aquiescência.

O “interesse nacional” em sentido estrito de fato corresponde a uma política que se alheia ao mundo da persuasão – ou o encara como secundário – até porque o “momento unipolar” não deixa dúvidas que os objetivos de concretizar interesses, impedir a emergência de contendores “bipolarizantes” e guardar-se de perigos periféricos melhor serão servidos, em última instância, pela conhecida, crescente e bem divulgada supremacia militar.

Contudo, em um mundo globalizado, trata-se, por parte da maior potência, de formulação paradoxalmente “modesta” e arrogante. “Modesta” – o termo é de George W. Bush – porque desconhece (ou oculta) o real e global alcance deste muito específico e peculiar “interesse nacional”. Arrogante, porque implica um unilateralismo mal aceito por aliados e produtor de incentivos a contramedidas por parte de adversários potenciais.

A Guerra Fria teve na *contenção* a palavra-chave da legitimidade. No período da assim chamada pós-Guerra Fria – expressão que é indício de pouca clareza quanto aos contornos de um mundo novo e incerto – a Nova Ordem Mundial do primeiro Bush e a doutrina de “envolvimento e ampliação” de Clinton apresentavam a representação de um *hegemon* vitorioso, mas aberto à concertação econômica, à segurança cooperativa e à convergência política democrática sob a “primazia” de sua suposta liderança benigna.

O conceito de segurança nacional, particularmente sob Clinton, incorpora de forma mais ampla as dimensões econômica e política. A própria noção de “segurança nacional” é transformada à luz de recentes teorizações liberais das relações internacionais. Os aspectos coerção e consentimento da hegemonia estão discursivamente equilibrados para efeitos de legitimação. O primeiro e curto período do governo de George W. Bush (os primeiros 9 meses de 2001) recua



em relação aos esforços anteriores. Os anos 90 revelam notável prestígio dos Estados Unidos por toda a parte e nas mais diversas esferas – é a *sua* globalização. Em 2001, tudo isto se fragiliza com o unilateralismo do “interesse nacional”. O pós-Guerra Fria também termina aí, juntamente com o primeiro período do novo governo. Termina em 11 de setembro de 2001.

O *11 de setembro* inaugura não apenas o segundo e mais longo período do governo Bush, mas uma nova etapa na história das relações internacionais contemporâneas. Do ponto de vista aqui analisado – o da legitimação da política externa dos Estados Unidos – este é o período “da guerra de alcance global contra os terroristas”.

O país está oficialmente em guerra, como asseveram os mais importantes documentos sobre a segurança nacional, produzidos na Casa Branca (2002 e 2006). Trata-se de um “estado de guerra” com efeitos pertinentes de “coesão social” interna e adesão externa.

Coesão social: o *USA Patriot Act* foi aprovado pelo Senado logo em outubro de 2001, reduzindo direitos de suspeitos terroristas, a que logo se seguiu diretiva presidencial permitindo que terroristas fossem julgados por tribunais militares e não por juízes ou cortes civis. Ambos os ordenamentos foram matéria de críticas de defensores das liberdades públicas, mas o Congresso aquiesceu e bem assim a imprensa. O debate foi mais intenso já em março de 2006, mas o *Patriot Act* obteve extensão, ainda que modificado, por parte do Congresso. Um novo e todo-poderoso Departamento de Segurança Interna fora criado por lei de novembro de 2002. Veio para ficar.

Internamente, portanto, a “guerra ao terror” funcionou, a ponto de legitimar restrições a liberdades – com o *foco* em comunidades específicas e determinadas, cabe observar de passagem. Foi grande também o efeito externo, produzindo solidariedade e apoio para ataque e logo – também em outubro – guerra e ocupação do Afeganistão, com apoio da OTAN e objetivando derrotar e destruir o regime dos talibans, base de operações Osama Bin Laden.

A “guerra ao terror” passou a ser apresentada como uma “guerra prolongada” e cabe uma longa citação do artigo já referido de Barry Buzan:

“Quando a Guerra Fria acabou, Washington parecia experimentar um déficit de ameaças e houve não poucas tentativas de encontrar um substituto para a União Soviética como inimigo focal para as políticas externa e militar dos Estados Unidos: primeiro, o Japão, logo a China, e o ‘choque de civilizações’ e os Estados velhacos. Nenhum destes, contudo, logrou sequer chegar próximo à Guerra Fria e à luta contra o comunismo... em que se baseava a liderança americana do Ocidente. Os ataques terroristas de 11/9 forneceram solução ao problema e desde o início a guerra global ao terror pareceu uma grande idéia que poderia prover uma cura de longo prazo para o déficit de ameaças de Washington” (tradução minha, Cesar Guimarães).

Os sucedâneos da Guerra Fria e da *contenção* teriam sido assim encontrados, enquanto o realismo do “interesse nacional” de Condoleezza Rice ficava aquém das necessidades doutrinárias da nova era. É nesta ocasião que os neoconservadores adquirem prestígio numa imprensa então aquiescente e espaço no núcleo central do poder, em torno do Vice-Presidente Dick Cheney e do Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld. A este último se deve a mais notável caracterização das tarefas de defesa: “contra o desconhecido, o incerto, o não-visível, o inesperado”, seria preciso “dissuadir e derrotar adversários que não ainda emergiram para desafiar-nos”⁵.

A idéia de que o inimigo terrorista pode estar em todo o lugar foi complementada pela caracterização neoconservadora do componente islâmico (por suposto, os radicais e/ou fundamentalistas) do terrorismo e sua concepção do “suicídio heróico”. Neste caso, não há quem dissuadir nem quem conter: explícita ou implicitamente é

⁵ Donald Rumsfeld, “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, 81(3), maio/jun., 2002.



uma guerra prolongada de completa destruição do inimigo. Envolve a noção, alheia ao Direito, de guerra preventiva – e estas idéias permearam passagens dos já citados documentos de segurança nacional de 2002 e 2006 e inspiraram uma política de defesa que tem por objetivo principal a derrota do terror em guerra prolongada⁶.

Todo lugar é qualquer lugar e as operações encobertas na periferia só podem ter se ampliado. A nova política de defesa também envolve a noção de bases móveis, tal como se anunciou em país vizinho ao Brasil. Mais grave ainda, a doutrina introduziu noção algo perversa de anteriores formulações sobre a paz democrática – e que aparece com clareza no já citado e mais recente artigo de Condoleezza Rice. A ocupação territorial dos “Estados velhacos” deve servir à política de mudança de regime (*regime change*) e construção nacional (*nation building*). Pacificar envolve a reconstrução da nação – notável e arrogante pretensão de rápida transformação cultural – de modo a adequar-se a um regime democrático, que é pacífico por definição. São conceitos sombrios relacionados a doutrinas de contra-insurgência dos anos 60 e revividos agora no Iraque e Afeganistão. Disponíveis, é claro, para legitimar outras eventuais intervenções em “Estados velhacos” e “Estados fracassados”, ou seja, na periferia a vigiar e punir.

Por outro lado, a guerra ao terror logo revelou certas conseqüências não intencionadas: China e Rússia passaram a combater os seus “terroristas” internos. Israel deixou de enfrentar a Segunda Intifada, passando a combater o que definiu como “terrorismo” de palestinos. O combate ao terrorismo por vezes se tornou menos conveniente do que o pretendido pela política norte-americana.

Quanto aos aliados mais próximos, a OTAN logo se envolveu na Campanha do Afeganistão, enquanto a União Européia, em

⁶ *Quadriennial Defense Review Report* em www.globalsecurity.org/military/library/policy/doc/qdr-2006-report.pdf. O texto mantém as referências do *Review* anterior, relativas à preservação da supremacia militar, impedindo-se a emergência de competidores.

documento de 2003 sobre a estratégia de segurança – citado no artigo de Buzan – alinhou o terrorismo a outras ameaças, como a proliferação nuclear, os conflitos originais, os “estados fracassados” e o crime organizado. Evidentemente que os atentados em Madri e Londres contribuíram para uma colaboração crescente no combate ao terrorismo, ainda que não uma aceitação da noção mais ampla de “guerra global ao terror”.

Isto sugere que, se a guerra ao terror engendrou uma relativamente longa “coesão interna”, esta não se reproduziu como adesão externa de intensidade similar. Deu-se o contrário – o dissenso – no caso da guerra ao Iraque, de que logo se tratará, e desde então, se já não há tão graves divisões entre aliados, certas distâncias políticas foram devidamente guardadas. O “déficit de ameaças” não foi adequadamente reduzido no *front* externo.

A vaga e elástica noção de *terrorismo* produzida por Donald Rumsfeld portava dificuldades semântico-políticas que cedo vieram a se manifestar. O terror é produzido por grupos, movimentos, redes – como é o caso da Al-Qaeda – mas a guerra ao terror não é uma guerra entre Estados. Em última análise, e dado o sistema de Estados, a guerra ao terror é antes uma metáfora útil que um conceito adequado. Estendeu-se, não obstante isso, ao conflito no Afeganistão; afinal, os terroristas se abrigariam não apenas no território, mas também no governo do Estado. Tratou-se de exceção, contudo.

A idéia de um *Estado terrorista* não ocorreu a não ser a mentes excessivamente radicalizadas quanto à matéria. Não faltaram, porém, na formulação americana, os assim chamados “Estados velhacos”. Em seu pronunciamento ao Congresso de janeiro de 2002 (*state of the Union*), o Presidente Bush, sob o impacto do 11/9, descreveu aqueles que constituiriam o “eixo do mal”: Iraque, Irã e Coréia do Norte. A característica essencial do Eixo seria abrigar e apoiar o terrorismo e produzir “armas de destruição em massa” para serem empregadas contra os Estados Unidos diretamente ou através da Al-Qaeda ou símile.

Este conluio – “Estados velhacos” e terroristas – permitiria transformar o combate ao terror em guerra aos Estados acumpliciados – de momento, a lista envolvia três Estados, mas a argumentação permitia e suscitava ampliações, o que, de resto, não veio a se dar.

“Estado velhaco”, o Iraque tornou-se, em março de 2003, objeto de guerra de agressão, postas de lado as objeções franco-germânicas (e, claro, russas e chinesas) no Conselho de Segurança. As alegações dos Estados Unidos revelaram-se falsas: o Iraque não tinha “armas de destruição em massa”, de fato encontrava-se fragilizado militarmente e como sociedade a partir das sanções (e inspeções) que lhe foram impostas pela ONU depois da derrota na Primeira Guerra do Golfo. Além do mais, Saddam Hussein tinha Bin Laden por inimigo.

O governo Bush – secundado pelo governo inglês – formou então uma “coalizão de (Estados) voluntários”: em 2007, os 33 parceiros na empreitada bélica estavam reduzidos a 25 e contribuíam com apenas 8% das tropas no Iraque.

A decisão de ir à guerra com aliados de ocasião – a despeito, ou melhor, em desrespeito à Carta das Nações Unidas – encontrou amplo amparo na opinião pública interna. Mas tal não aconteceu internacionalmente, inclusive em países cujos governos decidiram-se “adesão voluntária”. O apoio da opinião pública externa foi matéria de exceção, como no caso da Polônia e outras nações da Europa do Leste que adquiriram fortes vínculos com os Estados Unidos após libertarem-se do jugo soviético.

Isto permitiu a Donald Rumsfeld e a neoconservadores a infeliz idéia de exaltar esta “Nova Europa” em oposição à “Velha Europa” de aliados tradicionais, como a Alemanha ou a França⁷. Mudanças subseqüentes nos governos europeus permitiram

⁷ Para um exemplar de tratamento agressivo da “Velha Europa”, leia-se Robert Kagan, *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York, Alfred A. Knopf, 2003.

reaproximações e entendimentos, mas definitivamente o conceito amplo de guerra ao terror – e menos ainda o *non sequitur* belicoso no Iraque – não obteve a adesão de elites e/ou massas de potências européias. A repulsa foi a constante também em outras regiões: perda de prestígio do governo Bush, redução da legitimidade de sua supremacia.

Evidentemente, os Estados Unidos não se limitaram a fazer guerra ao Iraque e ao terror. Cuidaram de projetar seu poder como corresponde a uma ativa Superpotência. Mas a guerra ao Iraque, que promoveu tanto desgaste externo, também está na origem da vitória dos Democratas nas eleições congressuais de novembro de 2006. Nesse mesmo novembro, Donald Rumsfeld deixou o Departamento de Defesa. Antes, ao iniciar-se o segundo mandato do Presidente Bush, Condoleezza Rice assumira o Departamento de Estado.

Tal conjunto de eventos, em que se destaca a emergência de um Congresso adverso ao Executivo, marca o início do terceiro e atual período do governo Bush. De resto, a caracterização do período se completa, em 2008, com campanha para as eleições presidenciais e a polarização que de necessidade suscita.

Um dos principais traços desta etapa é a aparente incerteza quanto à natureza do sistema internacional. Para alguns, o “momento unipolar” teria se enfraquecido, dando lugar a outras configurações. O influente Richard N. Haass, por exemplo, sugere que o domínio norte-americano não será seguido imediatamente por alguma forma de bipolaridade ou expresso equilíbrio de poder, mas pelo que chamou de “não polaridade”⁸. O argumento está longe de claro, particularmente à luz dos dados que o autor cita sobre a supremacia militar e a enorme “agregação de poder” com que conta o país. Mas Haass confronta a superioridade nesta dimensão com o relativo declínio econômico – apesar da primazia atual – e de influência política. O mundo pode até

⁸ Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow U. S. Dominance?”, *Foreign Affairs*, 87(3), may/june, 2008.



apresentar certa multipolaridade, mas esta seria também ilusória: antigas e emergentes potências mundiais se fazem ouvir com maior autonomia, mas a configuração das relações internacionais envolve mais que o sistema de Estados e mais que forças armadas. Nesta argumentação, Haass recorre ao papel das organizações internacionais – globais, regionais, funcionais –, a entidades subnacionais, como grandes metrópoles e regiões, a partidos, movimentos e redes globais e/ou trans-nacionais. Vale dizer que o poder tenderia a se distribuir e não a concentrar-se em formatos tradicionais do realismo – a unipolaridade ou qualquer outro.

Destá forma, não haveria “grandes potências rivais”, mas a “unipolaridade acabou”. Mostrou-se afinal incompatível com a diversidade da globalização. O risco evidente é a “desordem não polar”. Todos os problemas que o país (e o mundo) hoje enfrenta persistem e podem agravar-se, mas é interessante que o autor liste o terrorismo como forte ameaça entre outras (a questão energética, a proliferação de armas, as dificuldades econômico-financeiras locais e internacionais), uma listagem que remete às preocupações de segurança da União Européia, já referidas.

Segundo Haass, o “super-poder solitário” dos anos 90 não pode estar mais só em sua unilateralidade dos dias recentes. A diversidade requer multilateralismo – “a não-polaridade concertada” –, deixando, contudo, aos Estados Unidos a liberdade de agir através de coalizões, barganhas e negociações *ad hoc*, mais do que por intermédio das alianças permanentes em que continuarão envolvidos.

Neste sentido, é como se, na “não polaridade”, o país pudesse manter, digamos, resquícios de decisões típicas da unipolaridade anterior, através de um multilateralismo de “coalizões cambiantes”. O argumento é engenhoso, até porque evita o problema de uma e única fórmula de legitimação, já que a diversidade das questões e dos atores requer consensos pontuais, não adesão ou aquiescência global. Neste caso, contudo, e por implicação, seria consistente uma percepção

bem mais crítica da “guerra global ao terror”, visto que não há amplo consenso externo, a respeito. Mas o autor não exerce tal senso crítico.

Não parece restar dúvida que a unipolaridade é descritiva, antes de mais nada, do notável poderio militar dos Estados Unidos, que torna sua supremacia indiscutível. Também é fato que esta dimensão se reforça pela importância econômica, cultural e da produção científica do país. Contudo, como observado pelo Embaixador Antonio Patriota⁹, muitos elementos de multipolaridade já são observáveis, por exemplo, no protagonismo recente das “grandes democracias do mundo em desenvolvimento” – converge com este argumento o recente “batismo” da UNASUL na gestão da crise boliviana, através da Reunião de Santiago em setembro de 2008, e há “elementos de incipiente bipolaridade associada à ascensão da China”.

São indícios fortes, sem dúvida; em parte, parece, indicam táticas de *soft containment* da Superpotência. De qualquer forma, para quem mantenha que o mundo é unipolar, resta sempre observar que este é um conceito mais apropriado a questões amplas de segurança e que não parece descritor tão adequado para dimensões específicas – a econômica de especial. De qualquer forma unipolaridade (estrutural) e unilateralismo (decisional) constituem síndrome fragilizante de uma “grande estratégia”. Contudo, a unipolaridade pode ser melhor cultivada por políticas mais hábeis – o multilateralismo é um bom exemplo.

Há, finalmente, quem dê por descartável o papel da guerra ao terror como aglutinador interno. Uma “América dividida” anda à busca de uma “grande estratégia”¹⁰, à luz dos fracassos do momento. A divisão é partidária. Quanto à opinião pública (em 2004), mais de 70% dos eleitores republicanos mantém que “a melhor maneira de

⁹ Antonio de Aguiar Patriota, “O Brasil e a política externa dos EUA”, *Política Externa*, 17(1), jun./jul./ago., 2008

¹⁰ Charles A. Kupchan e Peter L. Trubowitz, “Grand Strategy for a Divided America”, *Foreign Affairs*, 86(4), jul./ago., 2007.



assegurar a paz é através do poderio militar” mas apenas 40% dos Democratas sustentam esta opinião. Em 2006, outra pesquisa revelou que 64% dos Republicanos favorecem políticas para “estabelecer a democracia em outros países”; apenas 35% dos Democratas sustentam o mesmo. Como é sabido, o apoio à guerra no Iraque só decresceu – ainda que variem as opiniões quanto a modos e prazos de saída. Os autores observam também, após a vitória dos Democratas em 2006, que o “Congresso é hoje mais fracionalizado e polarizado do que em qualquer época nos últimos cem anos”.

Kupchan e Trubowitz revelam certa nostalgia quanto ao grande consenso bipartidário da Guerra Fria. Ele foi parcialmente dissolvido quando os Republicanos assumiram a maioria do Congresso em 1994 – e assim se mantiveram nos seis anos restantes do governo Clinton. O mesmo ora se observa, e com maior intensidade, desencorajando o “centrismo” de antanho. Quanto às causas, vale citar:

“As fontes deste retorno ao rancor partidário são internacionais e domésticas. No exterior, o desaparecimento da União Soviética e ausência de um novo par competidor afrouxaram a disciplina da Guerra Fria, deixando a política externa... mais vulnerável às vicissitudes da política partidária. A ameaça do terrorismo internacional demonstrou-se muito ilusória e esporádica para atuar como o novo unificador” (tradução minha, Cesar Guimarães).

Internamente, acrescentam os autores, o aprofundamento da integração do país na economia mundial produziu maior disparidade de rendas e novas clivagens socioeconômicas. Vale dizer: a sociedade se polarizou, os partidos se tornaram antagônicos, e neste contexto, a grande guerra ao terror não substituiu a Guerra Fria. É legitimação com rendimentos decrescentes. Em paralelo, observa-se uma homenagem a Foucault, involuntária talvez: consenso e disciplina são sinônimos políticos.

Se de fato a legitimação é aspecto relevante de uma política externa – e é o que se argui aqui e em trabalhos anteriores –, então está

à vista a crise na grande estratégia dos Estados Unidos. As repercussões externas são importantes, não porque fortaleçam o terrorismo – alegação despropositada –, mas porque ampliam o que poderia chamar as margens discursivas das diferenças quanto às formulações norte-americanas, abertura para aspectos *multipolarizantes* que deveriam ser mais apreciados por todos os envolvidos no enfraquecimento da unipolaridade, que é sempre adversa à paz.

3. UMA POLÍTICA DE “REALISMO DEMOCRÁTICO”

No já referido artigo de 2008, a Secretária de Estado, Condoleezza Rice, retoma sua temática do “interesse nacional” e o reatualiza à luz da experiência do governo de George W. Bush e das perspectivas que antevê para a política externa do país.

Trata-se, claro está, de trabalho escrito a partir do governo e no contexto de uma confrontação eleitoral, mas se trata também de uma *reflexão de Estado*, se couber o termo, dada a qualidade da argumentação e a clareza de propósitos.

A Secretária Rice reafirma suas convicções realistas expostas no artigo anterior – que data de 2000 – e que conduziam de pronto à questão das relações adequadas com as grandes potências, incluindo as já então emergentes, e das alianças nas Américas, na Europa e Ásia, que eram e persistem como “pilares da ordem internacional”.

Este realismo tradicional não se mostrou suficiente. É verdade que em 2000 o “interesse nacional” portava uma definição ampla o suficiente para conter valores e princípios – ou seja era também, por assim dizer, um interesse (realismo) em valores (idealismo) democráticos e de mercado (nos tempos de Clinton, o conceito era *free-trade democracies*). Oxímoros não são infrequentes no discurso político.

Há, desde então, um “novo mundo”, inaugurado no *11 de setembro*. E a autora persuadiu-se que sua formulação devia chegar a



um “realismo político especificamente americano” que requer não apenas a promoção da democracia, mas “a construção de Estados democráticos”. Realisticamente, este é um “componente decisivo de nosso interesse nacional”.

O tema da democracia é assim deslocado das teorias liberais correntes nas Relações Internacionais – tal como desenvolvidas nos Estados Unidos – para este peculiar “realismo americano para um novo mundo”.

A democracia, nesta leitura de forte teor nacionalista, se insinua como elemento unificador – práxis e fórmula política – capaz de manter os Estados Unidos como “liderança global”. Mas é preciso partir de uma “disposição saudável” – “a de uma república, não de um império”. A fórmula evoca a *República Imperial* de Raymond Aron, mas o importante é a transformação da “teoria da paz democrática” em instrumento de intervenção imperial a que conceitos como *regime change* e *nation building* aludem.

Este peculiar “realismo democrático” define como aliados todos os países com que se compartilham valores. Nas Américas, “democracias estratégicas como o Canadá, o México, a Colômbia, o Brasil, o Chile”. A Europa revela uma OTAN renovada: dos 28 participantes, 12 eram “nações cativas” da esfera soviética. A democracia também se aprofunda na região da Ásia Pacífico. À importância da emergência chinesa (com quem há interesses em comum, mas não valores) corresponde a força democrática da Austrália, do Japão, da Coreia do Sul e de estados-chave do Sudeste Asiático, com que se deve aprofundar alianças.

A expansão conceitual – e efetiva – aparece no fortalecimento de processos de democratização através de parcerias como as efetuadas na Colômbia, no Líbano ou na Libéria. Construção de Estado é algo que já ocorre no Iraque e no Afeganistão, até porque – retorno ao realismo da Guerra Fria – “a luta contra o terrorismo é um tipo de contra-insurgência global; o centro de gravidade não está nos

inimigos contra os quais se luta, mas nas sociedades que eles tentam radicalizar”.

Há longa digressão sobre o Oriente Médio, ameaças ao Irã, preocupação com Israel, mas também com a criação de um Estado Palestino, no contexto da “luta global contra o extremismo islâmico violento”.

A noção de *nation building* envolve o uso de *hard power* e *soft power* e se aplica não apenas a “Estados velhacos” a reconstruir, mas a “Estados fracassados”. Por outro lado, ao propor um novo mundo de democracia, Rice designa potências emergentes num contexto em que estas seriam conduzidas como aliados regionais coordenados pela liderança global.

China e Rússia despertam cuidados, particularmente a política militar da primeira, mas não aparecem, como em 2000, como “contendores”. Por evidente, a ampliação da OTAN e as alianças asiáticas – em que a Índia é destacada – são coalizões democráticas que dariam conta de eventuais dificuldades militares em suas respectivas regiões.

Promover a democracia é, pois, unificar em alianças as velhas e novas democracias, particularmente as potências regionais; conter, ainda que se evite o conceito, os movimentos da China e da Rússia, e impor a boa ordem na periferia não democrática ou fragilizada, fonte dos males difusos de sempre, de especial o terrorismo.

Poderia a democracia – um mundo de democracias – propiciar legitimidade positiva à liderança americana, substituindo a negatividade da guerra ao terror? A autora não o sugere diretamente, mas dedica parte significativa de seu trabalho aos processos de democratização em andamento, a democracias já consolidadas e às potências democráticas emergentes que poderiam participar positivamente desta versão que se quer realista e benigna da *Pax Americana*. Não é pequeno esforço.

É interessante observar, finalmente, como as questões apareceram, às vésperas das eleições de novembro de 2008, nos artigos



– plataforma dos candidatos à Presidente e que são tradicionalmente publicados em *Foreign Affairs*¹¹.

McCain afirma que derrotar os “extremistas islâmicos radicais” é o “desafio nacional de nosso tempo”. “O Iraque é o *front* central desta guerra”. Ele endossa a recente adoção de uma “estratégia de contra-insurgência”, com base na ampliação das forças de ocupação. “Esta é uma guerra americana”. São muitos, está claro, os pontos de continuidade com o governo Bush e basta ressaltar umas poucas afirmações algo novas. Em primeiro lugar, que o poder está se movendo para a Ásia, onde a China amplia provocativamente seus arsenais, a requerer a aliança entre as quatro maiores democracias da região: Índia, Japão, Austrália e os próprios Estados Unidos. Desta forma, localiza-se claramente o principal contendor estatal (há, é claro, o contendor terrorista) e preconiza-se o remédio da aliança entre democracias, tal como o faz Condoleezza Rice. Mas McCain generaliza o preceito, propondo a criação de uma *Liga das Democracias*, de que a OTAN ampliada é o primeiro passo. Supostamente, não se trata de “suplantar a ONU”, mas de *ativá-la* democraticamente. A Liga deve abranger países em todos os continentes, inclusive no “Hemisfério”, onde conterà, por exemplo, a “nefasta influência” da Venezuela. McCain não chega tão longe, mas uma leitura desconstrutiva questionaria a quem se opõe à Liga das Democracias: à China, à Rússia. Ou também à periferia?

Barack Obama quer, como McCain, manter a liderança americana. Em seu caso, “visionária e global”, verdadeira missão. É conhecida sua crítica à guerra ao Iraque, “que não deveria ter sido autorizada” até porque prejudicou o “combate ao terrorismo global”. O multilateralismo de Clinton é retomado até mesmo na noção de “fortalecer Estados fracos” e “reconstruir Estados fracassados”, o que

¹¹ Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, 86(4), jul./ago., 2007; John McCain, “An Enduring Peace Built on Freedom: Securing America’s Future”, *Foreign Affairs*, 86(6), nov./dez., 2007.

parcialmente se afasta do *nation building* porque supõe ajuda externa, não a presença expressa, civil ou militar. O ponto da reconstituição multilateral das parcerias se aplica muito especialmente aos aliados tradicionais, mas também não faltam referências às potências emergentes interessadas na ordem democrática – Brasil, Índia, Nigéria e África do Sul são citados. Em todos os casos, não se trataria de forçar ou impor entendimentos, mas de criar atmosferas de negociação e consenso. Talvez o momento mais crítico do artigo de Obama esteja na passagem em que condena a noção de “mudança de regime”. As pessoas, diz, não devem associar a democracia com “guerra, tortura, mudança de regime pela força”.

A polarização partidária a que já se aludiu aparece em passagens como esta. A democracia a que alude Rice teria sido contaminada. Novas dificuldades de legitimação à vista, a serem enfrentadas pelo governo a inaugurar-se em janeiro de 2009.





**UNITED STATES POLICIES AND
STRATEGIES: SECURITY IN A
STATE OF WAR?**







UNITED STATES POLICIES AND STRATEGIES: SECURITY IN A STATE OF WAR?

JAN KNIPPERS BLACK



The twenty-first century has not been a great one thus far for being a North American. But it has been a great one for being a Latin Americanist. It seems that seeing the United States treat so many in the Eastern Hemisphere as if they were also in the U.S. backyard has been somehow liberating, unifying, and empowering for Latin Americans. Whereas rumblings of discontent or desperation generally lacked a forum in Latin America through most of the 1990s, and thus remained beneath the radar screen, in this decade silent suffering has acquired voice and become demand, and anomic protest has become coherent, mobilized, focused pursuit of change, expressed in some cases in electoral outcomes and policy.



If the U.S. electorate is serious now about “change,” as the hype of both major parties proclaims, there are important lessons we should be learning from Latin America, beginning with humility and including how to listen and learn from others as well as from our own experience. We might start with lessons in electoral democracy from those who have understood that defending the right to vote without defending the right to credible and creditable electoral outcomes amounts to complicity in fraud. It would be most reassuring if the United States should begin to show serious interest in learning from and about Brazil; but for now we will be content and gratified that Brazil wants to know more about the United States.

POLICY AS COVER FOR STRATEGY

It might be argued that policy is about ends and strategy is about means, but I see policy and strategy, at least for superpowers,



as very different matters. Policy is the public face and the public record; it is rhetoric – about God’s plan and the national interest, freedom and security and democracy, trade and aid and human rights – the rhetoric that allows voters to feel good about themselves and politicians to look like statesmen. Policy is pin-striped – the diplomatic version of “the official story.” Strategy, more consequential and less well comprehended and thus the tilt of this paper, is about the power game – national, transnational and international politics, all inextricably linked in the real world. Though the consequences of strategy may be visible, strategy as such makes its way into the public record only in the form of leaked documents or meeting notes.

In 1948, as the warm glow of victory in World War II gave way to Cold War chill, George Kennan, who was to become known as the architect of the policy of containment, in a meeting from which notes were leaked, laid out the underlying rationales and overriding objectives of his proposed strategy.

We have about 50 percent of the world’s wealth but only 3.6 percent of the population. Our real task in the coming period is to devise a pattern of relationships which will permit us to maintain this position of disparity... We need not deceive ourselves that we can afford today the luxury of altruism and world benefaction... We should cease to talk about vague and unreal objectives such as human rights, the raising of living standards, and democratization... The final answer might be an unpleasant one, but we should not hesitate before police repression by the local government¹.

Leaked documents from a secret meeting of the so-called 40 committee in 1970, prefiguring the decade that saw the heaviest impact of the Cold War in South America, tell us something of Secretary of State Henry Kissinger’s approach to democracy. “I

¹ Cited in Saul Landau, *The Dangerous Doctrine: National Security and US Foreign Policy*, Boulder: Westview Press, 1988, p. 33.

don't see why," he said in that meeting, "we need to stand by and watch a country go Communist because of the irresponsibility of its own people."²

The resurfacing every other decade of such cynicism and of seemingly profound partisan polarization raises a question as to how the major parties differ with respect to policy and strategy. The answer, of course, is a matter of perspective. With enough distance from the forest, the difference appears to be that the Democrats do with chagrin what the Republicans do with glee. Surrounded by the trees, however, the difference looms much larger.³ Difference attributable to the outcome of the U.S. election of 1980 can be measured, at the least, in two hundred thousand Central American lives. And consider what a difference it might have made for New Orleans and Iraq, for the United States and the world, had all of Florida's votes in the U.S. presidential election of 2000 been counted.

The Republican Party, though, is not the only elephant in the Oval Office in the early twenty-first century. Nor does that pachyderm simply signify war. A few years into the wars on Afghanistan and Iraq, a U.S. public fatigued with the daily accounts of casualties and corruption finally pushed war to the forefront of political campaign chatter. Public discourse has even dealt occasionally with the seamier side of war, as atrocities that turn out to be ours – not theirs – crop up like so many tips of an iceberg. But the elephant in the room remains unmentioned – and thus unseen.

² Cited by Seymour Hersh, from records of the meeting, in "Censored Matter in Book on CIA," the *New York Times*, September 11, 1974.

³ The difference, at close range, looms large enough to have kept me a Democratic Party activist all my life. I offer this disclaimer early on (I am now, for example, on the E-Board of the California state party); however, you will see that views expressed here are strictly my own. If I come not to bury the Democratic Party, I come not to praise it either.



JAN KNIPPERS BLACK

EMPIRE AND SUPPLY-SIDE WAR

The elephant is visible only to those able to recognize patterns. It would be necessary to notice that, increasingly, our wars are launched not because we must, militarily, but because we can – without serious concern about retaliation or about sacrifice for state-holders. The compulsion to supply-side war⁴ has to do with the underpinnings of an economy in which the profits that have come to be expected would be hard to come by in the absence of fear. Rather than stumbling erratically into war after war after isolated war, the United States has become a state of war; at the end of 2007, it had military bases in 63 countries and troop presence in 156, as well as conflicts raging or simmering on all continents save Antarctica.⁵ The elephant in the room has a name well recognized elsewhere in the world; its name is Empire.

The United States is not the first, and will not be the last, of the world's major empires; but it is one that has loomed large over the last half of the twentieth century and the one that is wreaking the greatest havoc at the turn of the twenty-first century. A public opinion poll of 17,000 people in 15 countries, conducted in 2006 by the Pew Research Group found that most believed the United States to be the biggest threat to world peace.⁶

Much of the Third World has been concerned since 2000 about the implications of what Bush Administration insiders called a

⁴ I am borrowing this phrase from my husband, Martin C. Needler.

⁵ "U.S. Military Troops and Bases Around the World," United for peace and Justice, http://www.unitedforpeace.org/downloads/military_map.pdf > (Dec. 20, 2007)

⁶ Another poll jointly commissioned by major newspapers in the United States, Britain, Canada, Mexico, and Israel in 2006 produced similar results. "US Biggest Global Peace Threat," *BBC*, June 14, 2006, News-Americas section. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5077984.stm> > (Dec. 20, 2007) ; "International Poll Ranks Bush a Threat to World Peace," *The Associated Press, International Herald Tribune*, Nov. 3, 2006, News-Americas section. http://www.iht.com/articles/ap/2006/11/03/america/NA_GEN_World_Views_of_Bush.php (Dec. 20, 2007)

“New American Century,”— presumably all around the world this time. We should seek then to know something of its *modus operandi*. To that end, I will draw some distinctions between those U.S. strategies that are enduring and those that are subject to change; between those that are international, or state-to-state, and those that constitute penetration – continuous manipulation of the internal political process; and between those that are old (but still in the tool shed) and those that are new, with particular attention to “electoral democracy” as a maintenance tool of empire.⁷

ENDURING MOTIVES

What is most enduring in the U.S. approach to empire has been enduring far longer than the United States itself – that is, the nature of the power game. In the Golden Age of Greece, Thucydides expressed it in simple terms: “Of the gods we believe, and of men we know, that by a necessary law of their nature, they seek to dominate wherever they can.”

Empire means more than the exploitation of one *nation* by another; it means also the exploitation by a ruling group of its own nation (e.g., as taxpayers and troops), enabling the exploitation of others. Thus empire-building and maintenance and their consequences for subordinated states affect the population of the metropole, or core state, as well. It cannot be said that the American imperial system has failed – every system works for somebody – but it has clearly failed to serve the interests of the American people.

⁷ Some of the ideas and observations laid out here, especially those relating to “penetration” were first published in Jan K. Black, *United States Penetration of Brazil*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1977, forthcoming in Portuguese edition from Editora Massangana, Fundacao Joaquim Nabuco, 2008. Others were first presented at an international symposium on “Inter-American Relations in an Era of Unilateralism,” at the University of South Florida, Tampa, October 3-5, 2004.

American exceptionalism is a myth. Superpowers do not promote democracy, not at home and certainly not abroad. Empire implies control – at the least, exercise of a veto. Popular sovereignty means “getting out of control.” Empires do, however, dominate the discourse with their own cover stories or rationales – that is, they offer theater.

CHANGING MEANS

What, then, apart from rationale, or “spin,” is subject to change in the building and maintenance of empire? 1) tools, techniques, and tactics – the *means* of rape and pillage; 2) institutional roles, or career and interest profiles, of the actors; and 3) the nature of the loot – from precious stones and metals to land and minerals, including petroleum; markets and utilities, now including even water; interest and portfolio investment; and finally cheap and docile labor.

As to spin, empire from the perspective of its architects and apologists has enduringly been about bringing God and civilization to the heathen, along with, for the last half-century, development and democracy. The most immediate packaging of the pursuit of empire, however – from the Crusades to White Man’s Burden to Manifest Destiny, Gunboat Diplomacy, Wars-to-End-all-Wars, the Cold War, the Drug Wars, or the War on Terror — has been sensitive to targets of opportunity and to serendipity (i.e., the scare potential of unanticipated events) and subject to change at the drop of an opinion poll.

There is little doubt that national leaders, generally adept at the resolution of cognitive dissonance, have been able to convince themselves of the worthiness of their intentions. What has been exceptional about the American experience, however, has been the ease with which leaders have marketed their spins and passed along to the general public a predilection to seek plausible deniability for

the society at large and to excoriate any who might ask probing questions.

The Bush Administration has put a particularly clever spin on the American Empire, by trumpeting instead the American Century. Those of us who have been around for a few decades have had some practice in opposing empires, but how does one go about opposing a Century? Unfortunately for the Bush league, they are staking their claim a little late. While the power game doesn't change, the powers in the play-offs do. Competition for imperial control of the twenty-first century comes not only from an emerging superpower – China, to which the U.S. has become deeply indebted – but also from the stateless creditor cartel, the black-hole density of corporate economic power that propels what has become known as neoliberal globalization. The appearance of coincidence between that “market power” and US political and military power does not mean that global economic power is at the service of US Empire; it means that US power is at the service of the creditor cartel.

EMPIRE MAINTENANCE FROM WITHOUT AND WITHIN

Direct pressures from hegemonic powers, generally reactive to perceived threats or opportunities, either domestic or in client states, may be diplomatic in the sense of conveyed through diplomatic channels even when the action taken is quite undiplomatic, as in the case of veiled or open public threats. On several occasions since the turn of the twenty-first century, U.S. ambassadors have publicly implied or threatened that if disfavored candidates were elected, trade with and aid from the United States would be jeopardized. It should be noted that open attempts to influence the outcome of elections have most often been counterproductive. Other common “diplomatic” control techniques have included exercise of a veto over who might serve in presidential cabinets and whose support a US-favored candidate

might accept, a major objective being to drive wedges between Center and Left within client states as well as between and among those states.

The United States also uses bilateral and multilateral treaties or organizations selectively to justify its decisions, impose its will, or damage leaders or would-be leaders who do not welcome its dictates.⁸ The recent deceptive use of treaties and agreements on non-proliferation, first against Iraq and more recently against Iran, is too well known to bear elaboration here. In Latin America, the United States has used the “certification” provisions – threatening disruption of trade and aid to the decertified – of trade and drug war agreements and of treaties designed to limit rights abuses, including sex trafficking, to support or damage or otherwise have its way with signatory governments.

The most common U.S. use of international agreements to impose its will or punish the obstreperous is the use of conditionality agreements between debtor states and international financial institutions, particularly the International Monetary Fund (IMF), to force such states to adopt policies punishing to their own peoples, including policies that may relate only remotely to debt service but that are beneficial to foreign investors. Such use of the IMF, often in tandem with the World Bank, by the United States and U.S.-backed creditors has been continuous over several decades.

The state-to-state approach includes also some very undiplomatic initiatives that, though not necessarily open, are not easy to camouflage. These range from collusion in the assassination of leaders to outright invasion. The episodic imposition or attempted

⁸ Perhaps the most egregious such case to date was U.S. reliance in 1903 on a bilateral treaty through which the United States guaranteed Colombian control over Colombia’s then territory of Panama to justify U.S. provocation of Panamanian secession, so that the United States could set aside a zone for the construction of its canal.

imposition of control might also include the drafting of unenthusiastic allies into service in US wars. Service has clearly been more willing at some times than at others. Troops drawn into Iraq as members of the “coalition of the *willing*,” or, more realistically, based on the necessary bribes, the coalition of the *billing*, ultimately became the coalition of the *bailing*, as one country after another pulled its troops out. Costa Rica had lent no troops or technicians, only its name. But in mid 2004, the Costa Rican Supreme Court, treating the United States like a pesky telemarketer, demanded that the country’s name be removed from the list.

PENETRATING INTERNAL POWER GAMES

Some dramatic episodes of imposing or demonstrating imperial control, i.e. sending troops to Grenada, appear to represent the deployment of weapons of mass *distraction*, undertaken more likely for their effect on the domestic power game – elections, opinion polls, or impending legislation — than for effect on the target country or region. The most effective tactics for empire-maintenance are played out day-by-day, year-by-year, almost automatically, below the radar screen. They have become so nearly routine as to be scarcely recognized for what they are either by those who carry them out or by those on the receiving end.

Penetration is intended either to tilt or to maintain power balances *within* client states – to inject the interests of the dominant state directly into the power games and prospects of every politically-articulated group in the target society, an array of groups or social categories that changes over time. Tools and tactics for influencing and for nurturing or suppressing also change over time, but those employed for nurturing would generally include funding and coalition-building among existing organizations and institutions. Groups or organizations to be suppressed or co-opted would be infiltrated and

perhaps replicated. That is, new and better funded organizations might be generated to operate parallel to previously existing ones, so as to provoke schisms and to weaken by siphoning off funds and personnel and generally sowing confusion and division. Societies in which popular leaders or parties are already discredited by the economic straitjacket of debt and credit conditionality are particularly vulnerable to such manipulation.

The strategy in broad outline is designed to continuously:

- 1) Unite and strengthen the Right (the economic elite and its guardians and apologists);
- 2) Divide and weaken the Left (the poor, peasants and wage-dependent workers, their service providers and intellectual defenders); and
- 3) Scare the bejeebers out of the middle class (professionals, salaried workers and small business owners, less poor but highly insecure). Co-optation or underwriting of local media and ad agencies plays a major role in meeting this objective.

This approach has generally been undertaken by official intelligence agencies operating under cover of other government agencies supposedly pursuing, for example, diplomacy, development, labor, or trade; by government-funded but allegedly private contractors; and by a broad array of NGOs whose personnel may be witting, or unwitting, or should-be witting but in denial. Other operations for tilting power balances, particularly for directly influencing electoral outcomes, previously carried out by the CIA under relatively deep cover, are now undertaken almost openly through the National Endowment for Democracy and its two partisan offspring organizations. It appears that some members of Congress in the 1980s, tired of feigning ignorance of operations with botched

covers, decided to take some of those operations out from under the table and plant them boldly on top – in the name of promoting democracy.

OLD STUFF IN THE TOOL SHED

The means, or maintenance tools, of empire tend to be cumulative. Empires are not good at discarding things. Any tool or tactic that ever worked, and many that did not, are likely still to be found in the tool shed. Any tool – a law, a treaty, an election, even a value or principle, like human rights — can become a weapon. Any weapon can be expected to fall into the wrong hands. And any weapon is likely to serve best the player with the biggest armory, at least in the short term.

As the Bush Administration proved once again with the invasion of Iraq, you can fool some of the people all the time and all the people some of the time – and that’s quite enough. In combination with misleading information and misuse of treaties, even straightforward colonialism, complete with military occupation and torture, are not out of date. One can readily see, particularly in Latin America, that the full range of imperial options employed over more than a century is still in play.

These options, or tools, include *full-scale military invasion*, or *high-intensity warfare*; *exile invasion*, or cross-border operations, including continual or recurrent incursions; *low-intensity conflict*, once known as “small wars,” and now including wars on drugs (and, incidentally, food crops) as well as on terror; *regime change by military coup*, most recently known as “facilitated departure”; “*diplomatic carrots and sticks*,” extended subtly or brazenly, and in proportions varying generally in accordance with which party is in power in Washington; *economic sanctions*, having a fairly consistent record of failure, most spectacularly as applied to Cuba; *economic manipulation*



JAN KNIPPERS BLACK

– continuous, widespread, multifaceted, and generally effective, though levers previously available to governments have been superseded and dwarfed by those available to “market forces”—that is, corporate leaders who successfully elude social regulation; and finally, *democratization, or electoral manipulation*, employed at least since the early decades of the twentieth century but elaborated and finely honed since that time.

THE “NEW” IN THE NEW AMERICAN CENTURY

Innovations in the business of empire expansion in the early twenty-first century derive in large part from the extreme concentration of wealth that followed the implosion of the Soviet Union and its alternate market system. Such market monopolization has led to the monetization and commercialization of almost everything from breathable air to body parts and presidencies and to the apparent conviction on the part of those at the high end of the income gap that the prospects for continuing concentration are limitless. Money movers are thus inclined and able to invest more than ever before in means of controlling the power game.

A particularly consequential area of this concentration, for purposes of empire maintenance and expansion, is that of control – both national and global – of media. In addition, technological and bureaucratic innovations, from electronic funds transfer to electronic voting machines to the data mining capabilities of the internet, multiply the levers available to those having imperial ambitions. Some such innovations, fortunately, also expand levers available to those who would resist.

Corporate conglomeration, enabled by deregulation and the abandonment of anti-trust enforcement, has blurred the edges between national and international capital and between the functions of force and legitimation in maintaining power equilibrium. It has made it

more difficult, for example, to identify the military-industrial complex as a category apart, and thus more difficult to juxtapose the interests of corporations dependent on effective consumer demand against those dependent on generation of fear.

The absorption of media into this multifaceted conglomeration has also made it more difficult to educate the public about the real costs of empire in standards of living as well as in civil and human rights. When mega-corporations like General Electric are able to sell weapons and medical insurance and news along with their kitchen appliances (and incidentally to buy candidates for public office), conflicting interests that used to generate essential checks and balances are lost.

The challenge posed by creditor conditionalities has been noted previously. Desperate debtor nation governments, highly dependent on imports and dangerously short on foreign exchange, routinely relinquish – in effect, outsource – the central role of independent government, economic decision-making, in exchange for new lines of credit. Since the demise of the Soviet-dominated alternative market, creditors have operated in the manner of a cartel, acting together or in tandem in accordance with rules enforced by the international financial institutions. These institutions, particularly the IMF, play the role of a credit bureau, passing on each country's creditworthiness and negotiating with countries individually on behalf of creditors collectively.

The immobilization experienced by national leaders threatened with a credit freeze is compounded by the contingent but more general vulnerability to capital flight. Technology is not an independent force of nature, though it is often discussed or shrugged off as if it were. Technologies such as electronic funds transfer come into being and into use as a consequence of individual, institutional, and corporate interests and decisions. New technologies along with new categories of corporate organization have made it possible for



JAN KNIPPERS BLACK

corporate money-movers to wreak financial havoc on uncooperative countries with virtual anonymity and absolute freedom from responsibility. Leaders, on the other hand, suspected of being serious about following through on a popular mandate begin to pay a kind of insurance premium to the creditors – in the currency of their freedom of speech and of action – even before they are elected to office. Most governments can be controlled now simply by the threat of “market jitters,” and the threat falls continuously on any leader who might be tempted to tax or regulate foreign capital or – Heaven forbid – defer debt service in order to deal with the needs of the desperate.

ELECTIONS AS A POWER TOOL

Whatever the US may appear now to be doing abroad, the storyline is that what we are really doing is promoting democracy; thus the most visible tool must be the election. Most countries now call themselves democracies, but those democracies and the elections that define them call for a mouthful of modifiers. Over the last two decades, I have monitored several benchmark elections in the Western Hemisphere, experiences that inspired the modifiers listed below and that make it clear that the impact of empire does not start at the Mexican border, but at the Washington Beltway.

EXCLUSIVE ELECTIONS

Exclusion takes many forms and has many targets, sometimes legitimate and straightforward, but more often partisan or otherwise indefensible. Literacy requirements have been used to exclude racial and ethnic minorities. Exclusion of non-citizens is defensible, but not where denial of citizenship is intended to maintain a defenseless workforce; and withdrawal of civil rights, as of U.S. former felons,

as a means of bleaching the electorate would be reprehensible even if lists were not selectively purged and padded.

In the United States as elsewhere, along with *get-out-the-vote* campaigns, we now see campaigns to *throw-out-the-vote* (as in purging voter roles, shredding registrations cards, disqualifying new registrants, and losing absentee ballots); *keep-out-the-vote* (intimidating voters and withholding voting machines, thus stalling the process and generating long lines); *turn-back-the vote* (police checkpoints and traffic barriers, causing traffic jams and blocking off the polls; *keep-home-the-vote* (rerouting buses and threatening vulnerable communities; and *get-out-the-vote-on-the-wrong-day-or-in-the-wrong-place* (dirty tricks on the elderly and other relatively isolated communities).

Since the heyday of the Nixon Administration's clumsy "plumbers," pranks and cloak & dagger stunts have been refined and systematized and precision-targeted with computerized databases and data mining. Such data-mining, incidentally, has been employed by the United States in Latin America as well.

REVERSIBLE ELECTIONS

Reversible Elections are not over until they are settled by battles of wills or weapons. In times past, the usual means of reversal has been the military coup. That tool is still in the shed, but now it is unlikely to be either the beginning or the end of the process. The U.S. effort since 2000 to depose Venezuelan President Hugo Chavez has involved law suits, demonstrations, strikes, lock-outs, an abortive coup, and a recall election – all to no avail. Incidentally, the same set of strategists who failed in Venezuela engineered a successful recall in California and, previously, an impeachment in Washington.

Other means of thwarting electorates include *anticipatory reversal* – a coup, for example, to head off an election, or a timely indictment of the candidate leading in the polls, as in Mexico in 2005,



and *postponed elections*, an idea floated by the Bush Administration in the summer of 2004. Such postponement would presumably have been until the threat of terrorism (Code Red), or of a Democratic victory (Code Blue), subsided.

FOR-PROFIT ELECTIONS

A few decades ago, in the U.S as elsewhere, buying votes was common. Unfortunately, perhaps, since there are few other means now of redistributing income, that practice is *passé*, replaced by buying candidates, which is more or less legal and a better investment.

There has long been a heavy infusion, both overt and covert, of dollars into Latin American elections as well. Even more damaging, however, may be the infusion of the U.S. model – of auctioning off the government to the highest bidder. In Latin America, as in the United States, commercialization of the electoral process means that party programs and activists will be drowned out and sidelined by slogans and spinmeisters, who sell candidates as they might sell soap. Little wonder then that publics treat elections like soap operas.

SHOW ELECTIONS

At what point does the extent of exclusion or intimidation or the sheer weight of sham signal that an electoral process is not to be taken seriously, that the exercise has simply been a show in that the incumbent government or dominant power was prepared to celebrate victory but not to accept defeat?

Sometimes the parameters are clear, as in *under-the-gun elections* staged by military occupation forces or homegrown dictatorships. These might include *ritual elections* of continuation or transition; *exit-strategy elections*, offering the bull a graceful exit from

a smashed-up china shop; or *invasion-strategy elections*, pacification and election preparation as justification for invasion.

More common now are *faith-based elections*, conducted on hackable voting machines with no paper trails, which most often are also *structurally-secured elections*, characterized by slide rules (they slide right off the table) and partisan supervision. Former President Jimmy Carter has indicated that he would have declined to monitor an election anywhere in the world under the conditions that prevailed in Florida in 2000 or in Ohio in 2004.

The outcome in Florida was at least contested and settled, so to speak, by a single vote. Ohio in 2004 presented a more nuanced situation, akin to what observers from the World Council of Churches of Paraguay's transitional elections of 1993 designated "fraude ambiental," a *climate* of fraud.⁹ While the final vote count in that presidential election was not seriously challenged, a smorgasbord of ruses raised another question: should an election be considered legitimate if the incumbent actually wins the most votes, even when it has been clear that the levers of power were not actually put at risk? Fraudulence is not simply about outcome; it is also about intent.

All broadly-based Latin American parties or political movements have at some point faced the dilemma of whether to stage an open-ended challenge – risking further polarization and perhaps even a violent crackdown on the opposition – or simply to concede. Unqualified concession, however, also carries risks; it means risking irrelevance, not only of the party but of the electoral process. If partisans of democracy in the United States as elsewhere are not prepared to challenge and to demand standards, the sum total of our efforts does not amount to nothing; rather, it amounts to the legitimation of a fraud-ridden system, with its concomitant risks to civil and human rights.

⁹ Elaborated analyses of elections monitored by the author are found in Jan K. Black, *Inequity in the Global Village: Recycled Rhetoric and Disposable People*, West Hartford, Con: Kumarian Press, 1999.



JAN KNIPPERS BLACK

LESSON FROM LATIN AMERICA

Challenges of electoral outcomes and other manifestations of national self-assertion in Latin America have usually been for the most vociferous of U.S. pundits cause for alarm. Even cooler heads have seen social activism or criticism of U.S. policy as evidence that the United States was not paying enough attention to Latin America. As U.S. attention to Latin America has meant everything from stripping out the resources to sending in the Marines, I'd be inclined to say that enough of the usual kind of attention is already too much. But there is indeed a sense in which we are paying far too little attention. U.S. institutions have become accustomed over the past century to thinking in terms of what we should be *teaching* Latin Americans (on the basis, one presumes, of our vast experience in doing things right.) In fact, we should be paying attention because we have so much to *learn* from Latin America – because, to misquote Pogo, “we have met the *suckers*, and they are us.”

Along with lessons in how to bring the *demos* into electoral democracy, we might be learning lessons in development as seen from the bottom up – from those who turned to self-help because that was the only help available; lessons in democratic transition, in the importance particularly of prosecuting rights abuse and corruption in order to recapture the meanings of our juridical terminology and the authority of our legal documents; and lessons in security for the unarmed and unaffluent – on finding security, for example, in numbers, in community, in truth, and in rejection of control by fear.



**UNITED STATES FOREIGN POLICY
AND STRATEGIC DIMENSIONS**







UNITED STATES FOREIGN POLICY AND STRATEGIC DIMENSIONS

ROGER F. NORIEGA*



The United States foreign policy and strategic interests in the Americas have been unchanged: it has sought economic and political stability through the promotion of trade and democracy; tended to its sometimes troubled border with Mexico; and sought to suppress the production and transit of illicit narcotics. Since the end of the Cold War (during which Soviet proxies sowed instability in the region), the promising strides made by democratic, free-market governments lulled U.S. policy makers who were distracted by events in post-Soviet-dominated Europe and an emerging Asia. U.S. engagement in the last decade has been “workmanlike,” with President George W. Bush showing innate interest in the Americas. But it took the provocations of Hugo Chávez to stir the public consciousness in a new appraisal of U.S. foreign policy and strategic interests in play in the Americas.



WHY THE AMERICAS MATTER

The Western Hemisphere is home to three of the United States’ top four foreign suppliers of energy. With the high costs of energy acting as a drag on the global economy, the fact that the Americas could easily be self-sufficient in energy today represents an extraordinary opportunity. The U.S. “homeland” shares thousands

* The author is a director of the Miami-based law firm of Tew Cardenas LLP and a visiting fellow of the American Enterprise Institute for Public Policy Research. He was U.S. ambassador to the Organization of American States from 2001-03 and Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs from 2003-05.

of miles of land and maritime borders with Canada, Mexico, and tiny Caribbean countries. Cultural and familial ties are growing stronger every day. U.S. trade with the Americas is growing faster than with the rest of the world in absolute terms,¹ with about a half a billion market-savvy consumers whose purchasing power is on the rise and who crave U.S. products. And, U.S. businesses have over \$400 billion invested in Latin America and the Caribbean.²

Numbers are important, but so, too, is geopolitics. Elected leaders in the Americas, by and large, respect democratic institutions and work to strengthen the rule of law – and they should form a cadre of like-minded states in global diplomacy. The fact is the United States cannot pretend to compete in a global economy when nations that form its natural market are failing to realize their full economic potential and falling behind the rest of the developing world. Furthermore, the United States cannot protect its homeland against post-9/11 threats if its nearest neighbors are weak, unstable, or, worse yet, hostile.

NEW DYNAMICS RESHAPING THE U.S. ROLE

Although the 2008 elections will choose a new president and foreign policy team, nothing has been said or done in the campaign thus far to suggest that either of the major contenders for the presidency is proposing radically new approaches or even thinking great thoughts about the Americas. Some “Latin Americanists” might be disheartened by the fact that the 2008 campaign will not likely produce grand new strategies for the region. However that harsh reality may serve to focus attention on several inescapable facts that

¹ Author’s calculations based on U.S. Department of Commerce and International Trade Administration TradeStatsExpress database, available at <http://tse.export.gov> (accessed October 25, 2007).

² U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, Balance of Payments and Direct Investment Position Data, available at www.bea.gov/ (accessed October 25, 2007).

will reshape U.S. policy more than the best laid plans of its own political leaders.

First, the United States must redefine its role in the Americas taking into account that other protagonists are competing for attention and influence in the region. The immense North American market is no longer the singular source of trade and investment that it was a mere decade ago.

Second, the future of South America is in the hands of its own leaders like never before – with the resources, political mandate, and a broader choice of partners to shape their own destiny. Moreover, the unfinished business of retooling their own institutions and economies requires domestic fortitude much more than external aid.

Third, representative democracy has, at the same time, failed to address long-standing social ills and empowered populists who promise to do so by tearing down democracy itself. (Even the most skeptical observers could have predicted the destructive, widespread effects of Hugo Chávez’s new brand of populist imperialism.)

These foregoing facts combine to *impose* a new paradigm on how the United States interacts with its neighbors in the Americas – demanding partnership more than leadership. Since the end of the Cold War and the beginning of the Iraq War, much has been learned about the limits of military might. Even tough-minded diplomacy has its limits in a region with democratically-elected leaders who are accountable to their own people rather than to a sponsor in Washington.

The 2008 elections offer a time of natural renewal of U.S. policy and policy makers – and the timing is very good indeed.

TROUBLED LEGACY OF U.S.-SOUTH AMERICAN RELATIONS

Geography has spawned some remarkable, mutually beneficial partnerships in the region. However, precisely because of this proximity, the United States casts quite a shadow on its self-



ROGER F. NORIEGA

conscious neighbors. It seems like the only time Latin Americans are not complaining of U.S. interference is when they are grumbling about perceived indifference. The region's leaders expect vigorous U.S. engagement, but when U.S. diplomats speak clearly on issues or events in Latin America they are usually excoriated for poking their noses "where they don't belong."

Both U.S. and Latin American policy makers and opinion leaders share the blame for the awkward relations between the two regions. Most U.S. policy makers bring a characteristic pragmatism and impatience to the dialogue, and they become frustrated when their counterparts do not readily embrace U.S. recipes for action. On the other hand, at the slightest provocation many in Latin America's political class seek refuge in latent anti-Americanism – which may be one of the few things these elites have in common with the masses in their nations.

Despite shared Judeo-Christian traditions, Western values and democratic ideals that put most American nations on the same side of a great divide in the post-9/11 world, unresolved grievances toward the United States, which might be dismissed as eccentric or antiquated, are rooted in very real humiliations of the past. While the United States has been a force for good the world over, the way it has thrown its weight around in the Americas has been particularly jarring among its neighbors. These sensitivities existed long before the Texan George W. Bush swaggered into the Oval Office and issued policy statements about "preemption." And, it will take generations of mutually respectful dialogue and cooperation to clear the "static" that complicates communications between north and south.

THE CHALLENGES

Overcoming that historic baggage will take time. In the short run, how the United States addresses a number of pressing issues will impact its interests and image in the region:

- What the United States does about pending regional and global trade agreements will impact its credibility as a reliable partner.
- Whether it responds adequately to Mexican, Central American and Andean requests for anti-drug aid will impact the quality of life of innocent victims of deadly drug cartels and the governability of several vulnerable nations.
- Addressing the illegal immigration problem may require accommodating legal immigrant labor while helping neighbors grow their economies so desperate people do not have to abandon their homes to survive.
- How vigorously U.S. diplomacy defends representative democracy may determine whether the pendulum swings backward to populism, dictatorship, class warfare, and instability.

A Fragile U.S. Consensus. It is fair to say that, until recently, U.S. policy has been shaped around a tacit bipartisan consensus in favor of democracy and free markets as a development model for the region. Since the bitter, polarizing debates over President Ronald Reagan's policy to roll back communist threats in Central America, successive administrations have cultivated broad, bipartisan support for helping neighbors consolidate fragile democracies through market-led growth.

President George H. W. Bush launched the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the Enterprise for the Americas Initiative, and the Brady Plan (which addressed the region's debt crisis). President Bill Clinton led the "Mexico bailout," responding to the 1994 *peso* devaluation, and he launched the modern Summit of the Americas process that same year. Plan Colombia, developed late in the Clinton years, is a prime example of a Democratic administration



ROGER F. NORIEGA

forging an ambitious initiative with the full backing of congressional Republicans. George W. Bush continued that program, which has produced dramatic results. Early on, the current president sought to employ the Organization of American States and Summit process to shape a broad, ambitious reform agenda. He also advanced a regional trade plan (with Chile, Central America, the Dominican Republic, and key Andean countries) with tacit Democratic support.

That fragile bipartisan spirit is being sorely tested as new Democratic majorities in both houses of Congress assume responsibility for key issues. While they ratified the agreement with Peru late last year after initial doubts, they appear much less committed to advancing the pending treaty with Colombia. Democrats and their allies in the labor movement cite the deaths of labor organizers in making very harsh judgments about Colombia, despite the progress that this friendly nation has made in improving the well-being of its people.³

In addition to trade, the U.S. aid program for Colombia faces an uncertain future in the Democratic Congress, despite the fact that most experts regard it as an impressive success story. A staggering amount of cocaine has been interdicted before it could be shoveled onto U.S. streets and schoolyards, and the coca production chain has been severely disrupted. Virtually all of Colombia's opium poppy crop, used to produce heroin, has been eliminated. The Colombian security forces have taken back the streets in urban areas, and kidnapping and murder rates are in steep decline for the first time in two decades. As narcoterrorist networks have been attacked by Colombian security forces, 35,000 paramilitary fighters have laid down their arms. Colombia's economy has rebounded from recession, proving that sound policy – not poisonous populism – is the answer to the region's nagging social unrest.

³ See Richard Lugar, "We Should Help Colombia," *Miami Herald*, October 8, 2007.

If Colombia is seen to be abandoned, the impact on U.S. credibility and influence in the region will be devastating. Some of the same politicians who chide the Bush administration for underfunding aid programs may be among those voting to deny a faithful ally in the region a path to sustainable prosperity. The same people who have served up sober critiques about U.S. indifference or arrogance toward the region will be dealing the country's image the harshest blow in decades by rejecting a key ally that has done "all the right things."

The Ill Effects of "Bolivarian Imperialism." Another challenge in the region is the discord sown systematically by Hugo Chávez, Venezuela's budding dictator. Chávez has backed antiestablishment candidates throughout the region and has seen allies elected in Bolivia, Ecuador, and Nicaragua. The politics of confrontation and class warfare undermines an image of stability and regional solidarity that managed to reassure foreign investors and attract vital capital for much of the last decade. Chávez's petro-dollar diplomacy has managed to polarize the region and shake the consensus on key economic and security issues that had taken shape within the inter-American system. Using very public campaigns and building a network of grass-roots radicals in many nations, he has managed to silence those who might have criticized his march to dictatorship a decade ago.

Tentative U.S. Leadership and Flagging Solidarity. U.S. diplomacy may be shrinking from the challenge of resurgent populism. Constitutional crises in Venezuela, Bolivia, and Ecuador continue with very little comment from U.S. diplomats, who are struggling to look unperturbed but end up appearing uninterested. Those governments which once joined the United States in speaking their minds in the defense of democratic values – Canada, Chile, Central



ROGER F. NORIEGA

American countries, and Colombia – have gone silent. Those who wished that the United States would work more collegially have failed to coax the OAS to assume its rightful role in the multilateral defense of democratic order.

OAS Secretary General Jose Miguel Insulza has implied weakly that he has rescued the OAS from nostalgic interventionists, but he has done that at the expense of the Organization's relevance and his own credibility. It has been only a few short years since OAS countries agreed to promote and defend a "right to democracy,"⁴ but, now, the grandiose rhetoric about democratic solidarity rings pretty hollow.

The Downside of the Windfall. High commodity prices have produced a windfall for Latin American nations rich in raw materials, fossil fuels, and farm products, and there is every reason to believe that these prices will not drop significantly for the foreseeable future. Although this income has buoyed some economies, there is no guarantee that governments will use these resources wisely to support sorely needed institutional reforms, capital investment, and sound economic policies. If the commodity boom allows policymakers to defer essential reforms, Latin American nations may find themselves unable to keep pace with Asian countries that have retooled to compete in the global economy.

The Limits of U.S. 'Leadership.' President George W. Bush would be the first to admit that discord over the U.S. war in Iraq has undermined his ability to "connect" with the region. Several countries have chosen leaders who define themselves in opposition

⁴ "The peoples of the Americas have a right to democracy, and their governments have an obligation to promote and defend it." (Organization of American States, General Assembly, "Inter-American Democratic Charter," Article 1, September 11, 2001.)

to “the empire.” Their divisive, populist rhetoric sows unrest in the Americas and challenges the consensus behind free market policies and democracy. The very idea that any government – let alone a foreign one – can resolve the region’s social ills with another aid program is simply unrealistic. Nevertheless, U.S. interest is measured by many in terms of the generosity of U.S. foreign aid. And despite the fact that President Bush has doubled aid, visited the region more than any other U.S. president, and developed lucrative incentives for reform, some opinion leaders complain that he has not done enough.

THE OPPORTUNITIES

A new U.S. president can reinvigorate the North-South dialogue. The two leading presidential candidates have made an effort to describe their views toward the region.⁵

Illinois Senator Barack Obama (D) commented on President Bush’s spring 2007 trip to the region, saying the President “was right to underscore the importance of addressing the basic needs of millions of our neighbors languishing in poverty. The primary responsibility for doing so, of course, lies with the governments and societies throughout the hemisphere. Yet helping to lift people out of widespread poverty is in our interests, just as it is in accord with our values. When instability spreads to our south, our security and economic interests are at risk. When our neighbors suffer, all of the Americas suffer.”⁶ In a *Foreign Affairs* offering (July/August 2007), Obama included Brazil among key developing nations,

⁵ It should be noted that the author is an advisor to the presidential campaign of Governor Mitt Romney and has been consulted on statements and position papers produced by that campaign.

⁶ Statement by Senator Barack Obama (D-IL) in response to President Bush’s trip to Latin America, March 8, 2007 http://obama.senate.gov/speech/070308-statement_of_se_7/



ROGER F. NORIEGA

along with India, Nigeria, and South Africa, that he would engage in “upholding the international order.”

Senator John McCain (R-AZ) focused on security threats in the region in a June 20, 2007, address, noting, “Our security priority in this hemisphere is to ensure that terrorists, their enablers, and their business partners, including narcotraffickers, have nowhere to hide. We must help governments establish sovereignty over the land, sea, and air, through broader partnerships with willing countries.” McCain criticized Hugo Chávez’s authoritarian moves in Venezuela and made explicit commitments to press for democratic change in Cuba, to maintain support for Colombia, and to extend trade and economic opportunities to encourage an “entrepreneurial economy.”

Free Markets Still Matter. Despite these challenges in the U.S. body politic and in the region, opportunities remain. For example, most countries retain an abiding commitment to free market policies. One-time labor leader Luiz Inácio Lula da Silva has adhered to far-sighted economic policies as president of Brazil. Left-of-center leaders in Chile, Peru, and Uruguay advance responsible policies at home and are open to free trade with the United States and other countries.

Even the general public in Latin America has an overwhelmingly positive view of free markets. A recent Pew Global Attitudes Project survey showed that in the countries surveyed (Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Mexico, Peru, and Venezuela), majorities have positive opinions of capitalism, free trade, and foreign companies. In fact, respondents in all countries surveyed expressed greater support for increased trade ties than those in the United States. With the exceptions of Venezuela and Bolivia, all countries showed greater support for foreign companies than five years ago, and except for Bolivia, support for free trade has risen in the past

five years.⁷ This resilient consensus leaves the next U.S. president room to maneuver in reinvigorating the vision of a hemisphere-wide free trade area. While some countries will opt out of this initiative at the present time, this does not mean that the promotion of this vision and framework should wait on the unwilling.

On September 24, 2008, presidents of 12 nations in the Americas issued a communiqué on the margins of the UN General Assembly to renew their “shared commitments to trade and investment liberalization, social inclusion, development, the rule of law, and democracy.” These leaders affirmed that fighting poverty and creating jobs are central objectives of such accords, and they endorsed global and subregional trade accords aimed at these goals. They invited other leaders to join in these commitments and convened a ministerial meeting to press forward on this agenda.

A NEW PARADIGM

Toward Consensus and Partnership. The notion of U.S. *leadership* in the Americas has always been taken for granted. However, that sort of hierarchical relationship has fallen out of fashion since the Cold War was ended on terms favorable to a freer world. Even in the majority of nations that have very warm relations with the United States, today, the idea that they are following a leader has no appeal.

On the other hand, as elected governments across the political spectrum knit together associations with Asian and European economies, the United States is a natural partner. Moreover, in recent years in the Americas the United States has uniquely opted for using multilateral processes (e.g. the OAS and the Summits) as policy instruments – opting for consensus-driven mechanisms based on dialogue among “sovereign

⁷ Pew Global Attitudes Project, “World Public Welcomes Global Trade—But Not Immigration,” October 4, 2007, available at <http://pewglobal.org/reports/pdf/258.pdf> (accessed October 25, 2007).



ROGER F. NORIEGA

equals” to forge common strategies. On very few occasions in the last decade could it be said that the United States has sought to impose a solution to a major problem in the Americas.

Even on priorities such as trade, the United States has refused to push key reluctant countries (such as Brazil) to adopt formulations that had been embraced by the vast majority of other states. Instead, U.S. diplomacy has preferred to seek common ground rather than impose its vision. This deferential approach can be effective when there is indeed an essential consensus; and this approach is required when dealing with democratically elected states that have defined their own objectives, priorities, and strategies – as is the case today in South America. However, the United States may find itself losing influence if it defend its priorities and interests (as in the case of the defense of representative democracy, the rule of law, or essential security concerns) as they are assailed by a hostile neighbor (e.g. Venezuela).

A Commitment to Access and Consultation. *How* the next U.S. president devises a new policy for the Americas may be as important as what that policy turns out to be. The United States might begin to bury paternalism if the next president were to pledge months of consultation with regional partners, culminating in a vision statement issued at the Fifth Summit of the Americas, scheduled for 2009 in Trinidad and Tobago.

The new president should not be pressed to map out a ten-year strategy for the future in the first days on the job. Indeed, the greatest contribution to building a solid policy is laying a foundation of mutual respect and consultation. In the meantime, regional leadership should embrace an opportunity to shape the new U.S. president’s perceptions of the Americas and offer their own ideas to construct a new framework for U.S. engagement.

The new U.S. president should find a way to consult regularly with key Latin American neighbors, starting with his

Brazilian and Mexican counterparts. A semi-annual informal, unstructured meeting could produce a consensus on key political and economic issues. The leaders would not have to issue policy pronouncements or plans but could instead use a private, *ad hoc* dialogue to discuss confronting threats to security, reanimating the OAS, using the Inter-American Development Bank (IDB), shaping new cooperative initiatives, or bringing the region together on a global issue. Frankly, leaders of these key neighbors *deserve* this sort of access. It sends a message to the rest of the region that the U.S. president pays due attention.

Getting Over “The Wall” on Immigration. Although border security is a bona fide crisis today in the United States, high-pitched rhetoric about illegal immigration and the spectacle of building an actual wall on the U.S. southern border is a disaster for its image in Latin America. The current administration is applying vigorous border enforcement measures that may satisfy the legitimate concerns over a porous border. It is too late for President Bush to act, but the next president should be committed to modernizing U.S. immigration laws to accommodate the natural ebb and flow of legal foreign workers who contribute to the U.S. economy and return home. Of course, anything that the United States does to contribute to long-term economic growth in the region will increase jobs so that people can remain in their own countries and become consumers of U.S. goods and services.

Promoting a Free Market Culture. The real reason many policymakers seem single-minded about free trade is because it is all about freedom – not as an afterthought but as a central tenet. The only people who talk about trade as a panacea are those who want to discredit it when it turns out not to be. There must be a conscious, tangible link between free market policies, democracy, and the rule of law to produce genuine, sustainable prosperity. So the United States

cannot surrender on trade. A new president must look beyond congressional vote tallies and diplomatic impasses and offer a plan to knit together willing trade partners by breaking down barriers to commerce by 2010.

World Bank president Robert Zoellick, Bush's former top trade negotiator and deputy secretary of state, has outlined a vision for an Association of American Free Trade Agreements to institutionalize a culture of free trade, target barriers to economic cooperation, and engage the private sector in implementing agreements. Free trade agreements are a good starting point, but we need to link trade with "aid, good governance, property rights, and better working and environmental conditions."⁸ Zoellick's vision is a recipe for continued U.S. leadership in engaging like-minded countries to use economic integration to fight poverty and offer people hope.

Even Brazil, which has insisted that a Free Trade Area of the Americas (FTAA) is impossible without a global accord on reducing developed-world agricultural subsidies that disadvantage farmers in developing nations, could contribute to a pro-trade consensus. Breaking that impasse at the World Trade Organization talks would rescue the Doha round, open up room to move toward an FTAA, and bolster rules-based trade that benefits all humanity.

However, free trade agreements are not the only tools for breaking down barriers to commerce, integrating economies, and empowering entrepreneurs. Former U.S. Treasury official Nancy Lee has advanced the worthy concept of a regional investment accord that will harmonize economic and financial policies to incentivize trade in the Americas. The United States should look at its previous efforts in North America to expand such partnerships with Canada and Mexico beyond NAFTA, such as the Security and Prosperity Partnership

⁸ Robert B. Zoellick, "Happy Ever AAFTA," *Wall Street Journal*, January 8, 2007.

for North America, and deploy similar programs in the rest of the hemisphere.

U.S. words and deeds should emphasize that the first and last goal of free market policies is to propel sound microeconomic reforms to attack the structural poverty in which 200 million of its neighbors live today. The United States should encourage reforms to make it easier to start a small- or medium-sized enterprise or access credit so that individuals can improve their own lot in life rather than have to rely on corrupt and inefficient governments. Eventually, government will catch up, but poor people should not be expected to wait.

The United States should identify and promote best practices for educating at-risk youth, helping the poor, and retraining workers displaced by trade agreements. Mexico's housing credit initiative and Brazil's "Bolsa Família" (a stipend for families) are examples of home-grown initiatives that help the poor help themselves.⁹

Reassessing Anti-Drug Programs and Forging a Security Doctrine. The United States should commit to a comprehensive review of its "war on drugs." Nearly 10 years after the dramatic increase of support to Colombia and the Andes, it is logical to conduct a thorough review of the strengths and weaknesses of these programs and make adjustments.

In the post-9/11 world, the United States' closest neighbors play an enhanced role in helping ensure its security. The OAS-led hemispheric security process has gamely sought to update definitions of security, but governments have been disinterested in modernizing the policy-making or operational mechanisms in the Hemisphere. Although it may be impossible to conduct a constructive dialogue on such issues as long as Venezuela is led by a hostile leader, it is vital that the United States

⁹ See Roger F. Noriega, "Struggle for the Future: The Poison of Populism and Democracy's Cure," *Latin American Outlook* no. 6 (December 2006), available at www.aei.org/publication25225/.

initiate such a dialogue with key, serious partners; Brazil is a key country with which such a cooperative approach is an absolute necessity.

U.S. cooperation should have a security component: transnational cooperation and information-sharing to attack drug syndicates and gangs that operate with virtual impunity across borders. The United States must work with its neighbors to reinforce existing international programs to strengthen the capacity of governments to attack the acute threat of gang violence and to cooperate with one another in an integrated strategy to bust up the drug-trafficking organizations that produce, transport, and distribute deadly drugs. For example, the “Merida Initiative” – to provide roughly \$500 million to Mexico and Central America – is only a beginning. Substantial additional sums must be directed to Central American states that are at great risk due to unchecked cartel operations migrating south to evade stepped-up Mexican and U.S. enforcement efforts.

Promoting a Practical Agenda. The next U.S. president must advance a practical “competitiveness” agenda in the Americas, modeled on the highly successful Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). While the OAS and the Summit of the Americas churn out diplomatic poetry about defeating poverty in theory, APEC deals in reality. While the OAS political bodies offer up high-minded, long-winded, nonbinding declarations, APEC issues technical to-do lists outlining the measures that participating governments must adopt to break down barriers to economic integration.¹⁰ Latin America must spend its time seeking—and adopting—practical solutions to fighting poverty.

Seeking Partners to Fight Poverty by Empowering People. A new U.S. agenda should stress the work that countries must do for

¹⁰ There are several inter-American organizations dedicated to fighting drugs and terrorism that specialize in practical, technical agendas. The summit process produces reams of recommendations, but governments are not held accountable to adopt these measures.

themselves in order to jump-start their economies, beginning with a robust respect for the rule of law and democratic institutions. Representative legislatures stand for the wishes and needs of the people and produce practical laws. Independent courts see to it that laws are applied without favor or discrimination. Fair regulations enhance quality of life and protect public health and safety. Even fair taxation has a role to play by supporting a state that has the weight and resources to enforce the rules of the game without fear or favor. Separation of powers provides checks on abuses of power. Democratic institutions intended to empower people have not kept pace with popular dissatisfaction. Many of those living on the margins of life have concluded that democracy has failed them.

Governments that pretend to be democratic without respecting free institutions are condemning their nations to failure. A sound regional policy should promote adherence to these tenets because they produce more just and prosperous societies. U.S. aid should be reserved for countries committed to accountable, effective government.

BURYING PATERNALISM IN A NEW PARTNERSHIP

The particular ideas and broad strategy suggested here envision robust and creative U.S. partnership to help countries do what they must do for themselves. This approach also expects countries in the region to accept responsibility for their own future and to view their relationship with the United States in a more modern, mature way. For too many years, U.S.-Latin relations have been dominated by a zero-sum formula, in which U.S. interests were weighed against regional equities. It is possible to turn the page and bury paternalism if leaders throughout the Americas are prepared to invest political capital to construct win-win formulas – genuine partnership.





