



PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO DO SISTEMA INTERAMERICANO

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Chefe da Seção de Assuntos Políticos do Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, EUA.

Está prevista, para 1981, uma Assembléia Geral Extraordinária da Organização dos Estados Americanos, para rejuvenescer a cooperação para o desenvolvimento, recuperando-a de um processo de abandono e deterioração que remonta aos últimos haustos da Aliança para o Progresso.

Não cabe mais discussão sobre se devam, ou não, as nações cooperarem entre si para que o desenvolvimento beneficie a todas, para que as desigualdades se reduzam e para que a intensificação do comércio internacional as levem a compartilhar os frutos do progresso.

Concentra-se, agora, a questão, numa série de conceitos que se tornarão cada vez mais decisivos à medida em que se avança no processo de preparação daquela Assembléia.

O primeiro conceito a ser fixado diz respeito ao âmbito ideal em que se deva incrementar um sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

Qual a dimensão geopolítica da agência que oferecerá o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis, em ações cooperativas no Continente americano? Eis como se proporia a questão.

Desde logo, os âmbitos extremos seriam descartáveis. Nem mundial, nem subregional seriam respostas satisfatórias para estruturar mecanismos continentais eficientes. O mundial, entre outros argumentos, falha na resposta às idiossincrasias da região e o subregional, também entre outros inconvenientes, atomiza demasiadamente recursos que poderiam ser concentrados e canalizados em ações de escala e de impacto.

Neste particular, o Continente americano é privilegiado, pois conta com a organização de estados mais antiga do mundo, dotada de longa experiência nos campos político, econômico e social; além disto, as ações de cooperação realizadas pela OEA utilizam, predominante-

mente, recursos humanos, soluções e técnicas da região, atendendo, assim, não só ao objetivo de desenvolvimento como ao de integração.

Nenhuma agência, nem mundial, nem subregional, tem condições, como a OEA, de promover o desenvolvimento ao mesmo tempo que integra os povos do Continente, livre de restrições conceptuais étnicas ou subregionalistas.

Por outro lado, a correta dimensão e equilíbrio, geográfico e político, da OEA, pode garantir que as ações comuns contem com recursos ótimos e com escala continental, o que não ocorre em agências de menor âmbito.

Fixado o conceito do âmbito, que reafirma a Organização dos Estados Americanos como agência apropriada para a concentração de recursos para o desenvolvimento integrado do Continente, será preciso examinar as grandes linhas do diálogo: Norte-Sul e Sul-Sul. Em outras palavras, dos diálogos que se destinam a equacionar e instrumentar os dois componentes de cooperação para o desenvolvimento: o componente maior e tradicional, que é a cooperação que parte dos países industrializados para os países em desenvolvimento, e o componente recém-introduzido, e ainda em aperfeiçoamento, que é a chamada cooperação horizontal, que se possam reciprocamente prover os países em desenvolvimento.

O diálogo interamericano não refugirá a este desdobraimento. O diálogo Norte-Sul em sua reprodução continental, travado entre os Estados Unidos de um lado, como membro desenvolvido da comunidade interamericana, e, de outro lado, a América Latina e o Caribe, continuará a ser o dominante, pela imensa disparidade que existe entre a primeira potência mundial e seus aliados e consó-

cios da América. O diálogo Norte-Sul, a cooperação horizontal entre os países latino-americanos e do Caribe, apresentar-se-á, sem dúvida, promissor e com características regionais próprias, mas é autônomo em relação ao anterior, e suas possibilidades estarão todas por ser exploradas, sempre na medida em que o permita o progresso geral da região.

É oportuno deixar-se aqui consignando que o esforço que possa ser realizado na cooperação horizontal, além de ser um esforço complementar à cooperação Norte-Sul, dever-se-á constituir numa motivação a mais, sobretudo moral, para catalisar novos recursos de apoio às ações recíprocas dos países em desenvolvimento, por parte dos Estados Unidos.

Analisadas estas duas componentes do diálogo, resta claro que o êxito da futura Assembléia Geral Extraordinária da OEA dependerá da criatividade dos países membros no equacionar mecanismos eficientes e atrativos de recursos complementares na cooperação horizontal e da vontade dos Estados Unidos de abrir um franco diálogo Norte-Sul no âmbito hemisférico.

Desde logo surge o primeiro problema de saber se os Estados Unidos e alguns países da região se obstinarão a manter as conversações exclusivamente a nível global, onde os lentos avanços e o apoio dos demais países industrializados garantem a manutenção do *statu quo* e, recentemente, devido aos perigos da cooptação, já surge o risco da emergência de novas vozes na região que, embora possam estar sinceramente acreditando nas vantagens dos foros globais, acabam por alinhar-se, na prática, ao imobilismo, de interesse norte-americano, dificultando a flexibilidade de negociações, que permitiria as variações de

enfoque, numa versão contida do diálogo Norte-Sul, no hemisfério, com apenas um interlocutor.

Como argumento de reforço, há mais de dez anos o diálogo Norte-Sul tem sido freiado e distorcido nos foros mundiais. A insistência e o clamor dos países em desenvolvimento — o "sul" econômico — é certo, têm aumentado, mas até o momento não se vislumbra possível romper a monóptica barreira que os países industrializados — "norte" econômico — têm oposto. Somente neste último ano, frustrou-se o desesperado interesse dos países em desenvolvimento, em eventos tão melancólicos com o a Cooperação dos Não-Alinhados, de setembro de 1979, em Havana, a Conferência de Islamabad, em janeiro de 1980, e nos debates da Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1980, para citar apenas os de grandes repercussão.

Homogeneizados e reciprocamente reforçados, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, os países desenvolvidos do mundo livre, nela agrupados, não têm querido alterar o *statu quo* e reconhecer a importância das pretensões de equidade dos países em desenvolvimento para a segurança global.

Na realidade, a estratégia da OCDE tem sido mais de defesa ou de confrontação que de negociação, quando chamada a enfrentar temas como o de uma nova ordem econômica mundial; não obstante, essa estratégia pode assumir matizes mais sutis como, por exemplo, a demonstração de interesse nos debates e, mesmo, a apresentação de proposições alternativas.

Tal é o caso do tema das *desigualdades*, central em todo o diálogo Norte-Sul, em que a OCDE se recusa a reco-

nhecer a gritante *desigualdade de oportunidades entre as nações* do orbe e insiste em dimensionar o problema em escala individual, como desigualdade de oportunidades *entre indivíduos*.

Realmente, causa surpresa como esta década que passou, que presenciou acontecimentos tão importantes, como a crise do petróleo, a inflação global, a recessão do comércio mundial e a desestabilização crescente do Oriente Médio, para citarmos alguns, não registrou a menor reação por parte dos interlocutores do Norte, no sentido de abrandar sua adamantina posição no diálogo Norte-Sul e de fazer concessões ao desespero dos países em desenvolvimento e à lógica das circunstâncias, que estão apontando veementemente o desacerto daquela política.

Os países do Sul, que compartilham uma percepção desanimadora do conservadorismo aristocrático dos países industrializados, que relutam em superar retrógradas prevenções, já somam cerca de 120, e já constituem um grupo que vai decantando uma consciência de que a superação das desigualdades de oportunidades não é só um imperativo *ético* como um imperativo de *segurança* — na patética defesa deste óbvio que só reformas estruturais globais, que combinem objetivos de equidade políticos, econômicos e sociais, podem evitar o processo de violência e o avanço global das tiranias, sejam de indivíduos, de ideologias ou de ambos.

Todavia, à demanda crescente por reformas institucionais, a resposta do Norte tem sido a procrastinação e a diversão.

No plano hemisférico, acrescenta-se ainda, para maior desespero e frustração da maioria, a tese, de inspiração norte-americana, da "*duplicação*", que serve

para, a pretexto de manter o debate "concentrado" nos foros mundiais, evitar que os Estados Unidos se exponham e sejam levados a soluções, sejam de abertura, de vanguarda ou de exceção, no âmbito interamericano. Aberturas e exceções desta natureza, lembre-se, já foram obtidas dos países industrializados do Velho Mundo em foros regionais, beneficiando diversas nações em desenvolvimento da órbita europeia. Na verdade, os países da América Latina e do Caribe, são os mais discriminados do mundo e sequer têm podido usar o pouco que lhes resta, que é o diálogo interamericano com os Estados Unidos em sua própria organização regional.

Para consolidar sua rejeição em compartilhar responsabilidade no desequilíbrio entre as nações, os países industrializados empregam duas linhas estratégicas globais:

1. *desagregar* os países do sul, de modo a romper sua unidade de pressão e de negociação (*divide et impera*);

2. *desviar* o foco do problema da desigualdade entre países para a desigualdade entre indivíduos dentro dos países em desenvolvimento.

Para implementar a primeira linha estratégica acima — *de desagregação* da frente Sul — o Norte tem utilizado táticas várias, nas quais tem preferido a *cooptação*, acima referida de passagem, que consiste em atrair de algum modo, direta ou indiretamente, para o bloco industrializado, a determinados países emergentes que possam se revelar, por seu maior poder de influência ou de barganha, como líderes em potencial ou, pelo menos, porta-vozes de reivindicações do sul; outra tática de desagregação é o *gradualismo*, variedade mais perigosa que a *cooptação*, que consiste em propor escalas de subdesenvolvimento, clas-

sificando os países de acordo com certos critérios, de modo que, ao mesmo tempo que rompe a unidade do Sul, ensaja ao Norte uma redução de responsabilidades de cooperação, limitando-a a meros paliativos de ajuda financeira a apenas alguns setores de alguns países que passam, mediante critérios arbitrários, a ser classificados como mais carentes. É claro que, com tais paliativos, nada se altera: nem nos países beneficiários nem, o que é mais grave, na ordem econômica e social global, que gerou e continua gerando as desigualdades e o subdesenvolvimento, em todos os graus.

Para a segunda componente estratégica — de *diversão* — a tática empregada é a do suposto combate à pobreza extrema, também denominada de "política de necessidades básicas". Esta tática, de fugir ao cerne do problema de desenvolvimento, além da mesma vantagem apontada acima, no caso do gradualismo, pois é limitativa à "ajuda" a alguns setores de alguns países, e de dispensar quaisquer reformas do *statu quo* internacional, põe em evidência uma implícita censura à "incompetência" dos países em desenvolvimento por "permitirem" os bolsões de extrema miséria... Ao proporem programas de erradicação da pobreza extrema, os países industrializados voltam a insistir nos paliativos, já que não combatem mais que um *sintoma* e não o verdadeiro mal gerador, que tem natureza estrutural e internacional. Além disso, a implícita censura é sumamente injusta para com os governos dos países em desenvolvimento que, em sua imensa maioria, buscam, séria e denodadamente, soluções para os problemas de seus respectivos povos, embora cada vez mais conscientes de que é a desigualdade de oportunidades entre as nações o grande impedimento ao desenvolvimento,

que lhes frustra, cada vez mais, esperanças de êxito.

No diálogo hemisférico, como dissemos, congela-se a política dos Estados Unidos, em coerência com a que mantém no foro mundial, perfeitamente concertada com seus parceiros industrializados, mantendo sob contenção, o tema estrutural. Com efeito, não se tem notícia de ter havido um avanço, em termos hemisféricos, no seio do órgão próprio, que seria o Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES).

Ao contrário, basta uma ligeira avaliação do que vem ocorrendo com a cooperação para o desenvolvimento, mesmo em termos tradicionais, no âmbito da OEA, durante a década passada, para constatar o declínio de vontade política dos Estados Unidos, desde a experiência da Aliança, para debater ou prosseguir objetivos de cooperação norte-sul no Continente.

Por outro lado, persistem as objeções formais da chamada estratégia da "duplicação", que escamoteia, ao nível hemisférico, a possibilidade de diversificar e concertar um diálogo norte-sul com novas características, rico das alternativas construtivas que oferecem as específicas condições regionais.

E quais, então, as perspectivas? A América presenciará uma encenação oca e formal, em Punta del Este, em 1981, talvez com a responsabilidade da presença de Presidentes e de Primeiros Ministros, para produzir uma declaração retórica sem consequência, ou se cindirá, desencorajada e frustrada, talvez para um recesso e vazio de iniciativas até o final do século? Ou, na melhor hipótese, avançará decididamente para responder aos graves desafios que o desenvolvimento e a segurança do hemisfério propõem a seus estadistas?

Há luzes no horizonte. A disposição dos Estados Unidos, como se sabe, é crucial e, os países da América Latina e do Caribe estão atentos às mais discretas demonstrações de abertura que partam do sócio do Norte. Nos Estados Unidos, em vários níveis de estudo e de decisão, pesadas críticas começam a tomar vulto, referindo-se à inconsistência e ao perigo de manter-se a postura atual.

Inconsistência, pois como não há segredos com relação às características desagregadoras e divertidoras das táticas que vêm sendo empregadas no diálogo Norte-Sul, cada vez mais comprometem, pela ambigüidade, as grandes posições morais que têm procurado assumir os Estados Unidos, como líder do mundo democrático, causando-lhe imensa perda de confiabilidade e de prestígio.

Perigo, porquanto a segurança dos Estados Unidos, neste panorama político sombrio, numa década em que o conceito do retorno ao regional é prevalente, dependerá, cada vez mais, do desenvolvimento dos vizinhos americanos.

Uma sólida política de segurança nacional norte-americana, jamais poderá dispensar um grau razoável de estabilidade nos países que formam sua imediata vizinhança — estabilidade que só o desenvolvimento pode garantir, a médio e longo prazo.

Finalmente, dentro do conceito de volta ao regional, os Estados Unidos percebem, cada vez mais claramente, que sua segurança poderá ser função da capacidade de seu abastecimento nos países da região e, mesmo se não se agravarem as circunstâncias, de recaptar os mercados perdidos na América Latina. Um Continente próspero e estável é do maior interesse dos Estados Unidos — e o será cada vez mais.

O momento de reformulação da teimosa posição anti-reformista está amadurecendo e, nada melhor que o diálogo na escala continental, no qual estão em jogo também os compromissos com a segurança da região. Nenhum foro melhor para os Estados Unidos começarem um diálogo estrutural de cooperação para o desenvolvimento que o que congrega seus vizinhos e aliados, pois o imperativo geográfico lhes garantirá melhores e mais rápidos frutos que se o fizer em outros continentes.

O Governo americano, que está assumindo em janeiro de 1981, a julgar pelos reiterados pronunciamentos basilares

da campanha do candidato vitorioso no concernente aos temas de segurança e do papel da liderança que incumbe aos Estados Unidos, terá oportunidade de responder a este desafio, mesmo que o faça limitadamente, como por exemplo, selecionando temas palpitantes, de urgente prioridade, como energia, alimentos e comércio internacional. Mas se o fizer, mesmo em escala piloto, terá assegurado não só o êxito da Assembléia Geral Extraordinária de Cooperação para o Desenvolvimento da OEA, como um lugar na História, assinalando-o pela coragem e visão de que somente os grandes estadistas são capazes.