

# A agenda de política externa dos EUA para a América Latina:

Um exame a partir da política comercial

Thiago Lima.

**Como citar:** LIMA, Thiago. A corrupção como uma nova ameaça à segurança regional.  
*In:* POSSAS, Lídia M. V.; SALA, José Blanes (org.). **Novos atores e relações  
internacionais**. Marília: Oficina Universitária, 2010. p.307-328. DOI:  
<https://doi.org/10.36311/2010.978-85-7983-065-5.p307-328>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

## A AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA LATINA: UM EXAME A PARTIR DA POLÍTICA COMERCIAL

*Thiago Lima*<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO<sup>2</sup>

**A**o adentrar à Casa Branca, em 2001, o presidente George W. Bush declarou que a América Latina seria uma prioridade para a política externa norte-americana. A resolução de problemas importantes como tráfico de drogas e política de imigração, e o apoio à consolidação de instituições democráticas eram importantes tópicos na agenda estadunidense. Todavia, muitos avaliam que após os atentados terroristas em 11 de setembro, a prioridade que a região receberia foi diminuída diante da necessidade de concentrar esforços em outras partes (HAKIM, 2006; LOWENTHAL, 2006). E conforme se aproxima o encerramento da administração Bush, aumenta a segurança em apontar que o hemisfério ocidental não foi uma prioridade.

---

<sup>1</sup> Mestrando, com bolsa da FAPESP, pelo Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp, PUC-SP), onde é membro do Observatório das Relações Estados Unidos-América Latina (OREAL). Pesquisador do CEDEC. Este artigo é parte do projeto “Desafios internacionais à política agrícola dos EUA”, apoiado pelo CNPq. thiagomasi@uol.com.br

<sup>2</sup> Agradeço aos comentários de Henrique Menezes, Gabriel Cepaluni, Corival do Carmo, Marcelo Fernandes de Oliveira, Luis Fernando Ayerbe, Tullo Vigevani, Harry Vanden e, principalmente, Áureo de Toledo Gomes.

Entendemos que essa avaliação é correta. Mas isso não significa que uma agenda não tenha sido criada para a região, nem que esforços não tenham sido concentrados nela. Esse artigo procura contribuir para o entendimento da agenda de política externa dos EUA para a América Latina a partir do exame da política comercial daquele país. A pesquisa que realizamos aponta que além de objetivos estritamente econômicos, a política comercial cumpre a função de avançar objetivos políticos e de segurança norte-americanos. Não se trata de afirmar que a agenda comercial está submetida às outras, e vice-versa, e sim de argumentar que elas podem ser complementares, ainda que de forma assimétrica.

O artigo segue em 4 partes. Na primeira, aborda-se a percepção norte-americana de ameaças no hemisfério. As ameaças, como veremos, provém principalmente de atores não-estatais e de fenômenos sociais domésticos e transnacionais. Na segunda, demonstra-se que a política comercial é tida pela administração como instrumento adequado para lidar com boa parte das ameaças e atingir outros objetivos. Na terceira, argumenta-se que a agenda norte-americana para a região, concentrada nos acordos de livre-comércio, teve sucesso limitado e contribuiu para a criação de uma imagem da América Latina dividida em dois campos, uma de aproximação e outra de repulsa aos EUA. Não afirmamos que é a agenda norte-americana que divide a região, pois boa parte desse processo tem raízes nas políticas domésticas dos países ao sul do Rio Grande. Porém, a posição dos EUA no sistema internacional, sobretudo neste hemisfério, torna a agenda norte-americana um elemento balizador das relações internacionais na América Latina e, por isso, é preciso entendê-la.

Nas considerações finais, conclui-se que os EUA colocaram em prática uma estratégia coerente com suas percepções de ameaças e que embora esta estratégia não tenha sido a prioridade da agenda de política externa daquele país, ela mostra que o hemisfério não foi simplesmente esquecido.

## 1 PERCEPÇÃO NORTE-AMERICANA DE AMEAÇAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

A literatura dedicada ao estudo das percepções norte-americanas sobre ameaças na América Latina e Caribe<sup>3</sup> é extensa e consistente. Para entender essas percepções, cabe um breve recuo ao início do período pós-Guerra Fria.

Desde a Iniciativa para as Américas, em 1990, os EUA têm demonstrado interesse numa política de fortalecimento das relações inter-americanas. Herz (2002) argumenta que após Guerra Fria, houve modificação de uma postura mais coercitiva e ideológica para uma que enfatizava mais a cooperação econômica. A Iniciativa previa várias medidas de referência para a ação dos Estados do hemisfério, de modo a reformar a ordem diante do novo contexto de fim da Guerra Fria. A Cúpula das Américas, em 1994, foi novo impulso nessa direção. Vencido o inimigo estrutural, a União Soviética, a predominante e tradicional agenda de segurança para ALC, mais geopolítica, era ultrapassada por uma agenda mais voltada para preocupações econômicas, políticas e sociais numa escala intra-estatal e com possíveis desdobramentos transnacionais (SMITH, 2000; HERZ, 2002; ALZUGARAY, 2004; CAMPOS, 2004). Não significa a dissipação completa da agenda tradicional, mas sim sua diminuição enquanto a nova ascendia. As principais ameaças passaram a ser: narcotráfico, corrupção, instabilidade política, guerrilhas, degradação ambiental, epidemias, migração, regimes autoritários e populistas.

Porém, após os atentados de 11 de setembro, essa nova agenda foi acirrada sob o prisma da segurança e, mais especificamente, da guerra ao terrorismo<sup>4</sup>. Encontrou-se um

---

<sup>3</sup> Tratar a ‘América Latina e Caribe’ (ALC) como um conjunto agregado pode ser problemático devido às diferenças geográficas, de capacidade econômica e de intensidade de relações exteriores. De fato, os próprios EUA subdividem a região para muitos efeitos. Mantém-se, no entanto, a denominação ALC, pois ela ajuda a refletir sobre os desdobramentos da política internacional em nível hemisférico.

<sup>4</sup> Conforme Messari (2004, p. 132) “a postura dos EUA em lidar com o que eles chamam de ameaça do terrorismo, define a política dos EUA não apenas na Ásia e no Oriente Médio, mas também na América Latina, tornando a segurança o principal ponto da agenda bi e multilateral nas Américas”. Corroborar-se que o terrorismo é prisma pelo qual passa a agenda norte-americana, mas cabe lembrar que não é a única e que em muitos casos ela é mixada com temas sociais, ambientais e econômicos.

inimigo a combater, algo que pôde gerar consenso nacional. Porém, o inimigo - o terrorismo - é difuso, o que dificulta as medidas de combate, ao mesmo tempo em que fornece margem para ações que dificilmente teriam legitimidade e força política em si mesmas. Esse é o caso da política comercial, em que sua associação à agenda de segurança auxilia sua viabilização doméstica, embora isso não deva ser exagerado. Atuar sobre as questões econômicas, políticas e sociais capazes de gerar danos aos EUA tornou-se mais importante.<sup>5</sup> A teoria do dominó da Guerra Fria foi renovada, mas ligada aos novos temas (CAMPOS, 2004).

Segundo Ayerbe (2006a), *think tanks* influentes e próximos ao núcleo de poder dos EUA, como Inter-American Dialogue, Heritage Foundation e Rand Corporation, avaliaram que os problemas econômicos, sociais e políticos da ALC correspondiam à implementação precária do Consenso de Washington e sugeriam o aprofundamento das reformas neoliberais como maneira de superar os problemas da região. Segundo Johnson (apud AYERBE, 2006a), influente especialista sobre a região, a América Latina instável e menos próspera produz perda de comércio potencial, produz emigrantes e fluxos ilegais que prejudicam a segurança e a paz nos EUA. Como solução, sugere uma estratégia que aprofunde as reformas neoliberais, que promova melhor capacitação das forças de segurança e que alimente “parcerias duradouras, como as que surgem de acordos comerciais, como o Nafta e o acordo com o Chile, ou de assistência ao combate ao narcotráfico com a Colômbia, consideradas experiências de sucesso.” (AYERBE, 2006a, p.210-211).

---

<sup>5</sup>Ayerbe analisa documentos de planejamento estratégico do Departamento de Estado em “Percepciones y agenda de actores extra-regionales como elementos de caracterización de potenciales conflictos armados em América Latina y el Caribe” e conclui que, “el gobierno estadounidense ya no está tan preocupado con el origen de izquierda o derecha de los presidentes de la región, o con los esfuerzos para fortalecer la capacidad de sus Estados para enfrentar los desafíos del desarrollo en tiempos de globalización. Se trata de “una cuestión de buen gobierno”, lo que significa básicamente ser respetuoso de la libre-iniciativa, del sistema pluripartidario de gobierno y colaborar estrechamente con EUA en los asuntos hemisféricos. La percepción de alejamiento de ese perfil, traerá como resultado políticas de aislamiento y boicot” (mimeo, AYERBE, 2006b, p. 18). Tratamento diferenciado é concedido a casos mais problemáticos: Cuba, Venezuela, Bolívia e Colômbia.

O diagnóstico e a receita oferecidos por Johnson são praticamente consensuais entre núcleos acadêmicos importantes que circundam a Casa Branca e parecem ser também a interpretação dominante na administração norte-americana. Dois vetores principais da política de segurança dos EUA, portanto, se aplicam à sua agenda latino-americana: o aprofundamento e a consolidação da (1) democracia e das (2) reformas neoliberais. É preciso registrar, porém, que isso não é algo consensual no governo. A leitura de *hearings* do Comitê de *Ways and Means* (principal comitê para questões fiscais e de comércio internacional) e do Sub-Comitê para o Hemisfério Ocidental do Comitê de Relações Internacionais, ambos da Câmara de Deputados, demonstra que há críticas profundas à agenda de Bush para a região, partindo principalmente de Democratas com laços latinos. O ponto de discordância não é tanto a concentração nos dois vetores principais mencionados acima, mas a ausência de uma via de viabilização de desenvolvimento por meio de programas de investimento e a insatisfação com a retração dos programas de assistência social. Esse é um ponto que deve ser destacado, pois é o descontentamento com os resultados das reformas neoliberais que será o eixo da imagem do hemisfério em dois campos. De fato, a retomada da maioria na Câmara pelos Democratas em 2007 gerou ajustes na agenda norte-americana para a região. Os acordos comerciais negociados com Peru, Colômbia e Panamá foram revistos para flexibilizar a proteção à propriedade intelectual em casos de saúde pública (ROFFE; EUGUI, 2007).

Sobre o primeiro vetor, de aspecto político, a agenda de Bush enfatiza que

A associação entre a promoção da democracia e a segurança emerge da percepção de que as instituições democráticas em muitos dos países da região são frágeis e que a estabilidade adquirida está sob constante ameaça. Por outro lado, o combate a outras ameaças mais evidentes, como as drogas e a migração ilegal, poderia ser prejudicado caso o paradigma democrático não se consolidasse. (HERZ, 2002, p. 92).

Como uma das principais ameaças à estabilidade democrática é o déficit de prosperidade da região, são necessárias maiores

liberalização do mercado e do comércio e diminuição da intervenção do Estado na economia, o segundo vetor, de aspecto econômico. Isto é, os dois vetores se retro-alimentam.

Sobre as reformas em direção ao livre-mercado, “Há convergência em descartar qualquer vinculação entre a origem dos problemas e as reformas liberalizantes; as falhas se deram na aplicação, seja por erros cometidos, seja porque ficaram incompletas” (AYERBE, 2006a, p 259). Os problemas referidos são o baixo desenvolvimento econômico e social. O depoimento de Noriega, secretário-assistente para relações hemisféricas do Departamento de Estado, evidencia a importância atribuída às reformas:

É preciso reconhecer que nenhuma quantia de assistência externa substituirá as duras decisões de governos em abrirem suas economias, em se tornarem mais atrativos ao investimento estrangeiro, em se tornarem mais competitivos frente a economia global e em estender aqueles serviços básicos e oportunidades de maneira eqüitativa. (WESTERN HEMISPHERE, 2005a, p. 17).

A agenda de Bush e a priorização do Oriente Médio não significam que os EUA tenham se desinteressado completamente pela América Latina (RUSSEL, 2006; ROETT, 2006). A questão migratória e os acordos comerciais geram grande politização doméstica e o combate ao narcotráfico é um tema freqüentemente abordado. Alguns casos apresentam desafios mais específicos para os EUA. Cuba é um caso antigo, mas que ganha novo fôlego por sua associação à Venezuela, cujo governo nutre hostilidades com os EUA. A Venezuela é fornecedora relevante de petróleo para os EUA e isso a torna um problema potencial de segurança energética. Além disso, utiliza os abundantes recursos obtidos com o petróleo para aumentar sua influência sobre os países da região, como a Bolívia, que detém importantes reservas energéticas, principalmente gás. Nos países andinos, o tráfico de drogas continua a ser apresentado como elemento de instabilidade.

A China é vista por muitos no Congresso como uma ameaça econômica aos EUA na região, especialmente na América Central (WESTERN HEMISPHERE, 2005a; WAYS; MEANS, 2005). Isso

porque a América Latina tornou-se fonte importante de matérias-primas e alimentos, e houve considerável aumento das relações comerciais, de assistência e investimento. A região é tida pelos chineses como destino para exportação de manufaturados. Teme-se, de modo geral, que alguns países da região passem a ver a China como alternativa aos EUA (JOHNSON, 2005). Desta perspectiva, faz sentido a observação de Campos (2004) de que há a preocupação norte-americana em assegurar acesso preferencial aos mercados e recursos naturais e humanos no hemisfério para benefício dos interesses econômicos privados e da manutenção da posição hierárquica dos EUA.

## **2 O PAPEL DA POLÍTICA COMERCIAL NA AGENDA NORTE-AMERICANA**

Os acordos de livre-comércio são utilizados pelos EUA como instrumento para lidar com as ameaças abordadas na seção anterior. A utilização dessa estratégia, mesmo com as dificuldades que ela acarreta na política doméstica norte-americana, demonstra que o hemisfério não deixou de ser relevante para os EUA. Isto é, ele não foi a prioridade da administração George W. Bush, mas não deixou de envidar esforços significativos, ainda mais se considerarmos que a política comercial tem capacidade para afetar aspectos profundos da atividade econômica e do modelo de desenvolvimento dos países.

Para lidar com as ameaças hemisféricas abordadas na seção anterior, o Departamento de Estado definiu uma estratégia apoiada em quatro pilares, conforme enunciados por Noriega (2005): 1) fortalecimento de instituições democráticas; 2) promoção da prosperidade do hemisfério. Segundo ele, a assistência dos EUA não fará diferença a menos que a prosperidade seja impulsionada por reformas neoliberais, abrindo o mercado, aumentando acesso ao capital, fortalecendo direitos de propriedade e reformando leis trabalhistas. 3) Apoio ao investimento social, especialmente em educação, saúde e serviços sociais. Esse ponto parece contrastar com o ponto anterior, mas pode ser explicado pela percepção de que a exclusão pode inviabilizar a estabilidade (AYERBE, 2005). 4) Combate o tráfico de drogas e armas e à imigração ilegal.

O objetivo aqui não é analisar essa estratégia e sim apontar a conexão entre ela e a política comercial. Segundo Noriega (2005), os acordos de livre-comércio podem

Transformar sociedades ao permitir que os países disponibilizem suas vantagens comparativas e recursos naturais e atraiam investimentos estrangeiros, além de encorajar boa governança visto que poucos irão investir em lugares em que a corrupção é ascendente e o Estado de Direito não existe. Acordos de comércio também fomentam os direitos trabalhistas e os padrões ambientais.

Ou seja, são instrumentos relevantes para a administração Bush.

O exame da percepção norte-americana de ameaças no hemisfério demonstra que elas não são consideradas de alta intensidade (AYERBE, 2006b). Para Messari (2004, p 133), "Com os assuntos de segurança de alta intensidade, ou *hard security*, se usa o aparelho militar para enfrentar estas ameaças. Com assuntos de segurança de baixa intensidade, ou *soft security*, se usam meios alternativos para conter as ameaças." Messari (2004) argumenta que apesar de a administração Bush afirmar que o terrorismo comporta ameaças nessas duas dimensões, as principais respostas têm-se concentrado na forma militar e dispensando outros tipos de ação. Enquanto isso parece evidente nos casos do Afeganistão e do Iraque, não parece corresponder ao caso da América Latina, se considerarmos os acordos de livre-comércio como instrumentos para lidar com as ameaças vistas na seção anterior. Certamente existe um componente militarizante, principalmente nas relações com a Colômbia e nas suspeitas da tríplice fronteira, mas não se pode ignorar o papel que os norte-americanos atribuem à consolidação do estado de direito e do livre-mercado em sua agenda. A Estratégia de Segurança Nacional de 2006 (BUSH, 2006, p. 6-7), assim como a de 2002, evidencia a liberalização comercial como meio para atingir objetivos de segurança:

Para se acabar com tiranias e promover democracias efetivas iremos utilizar um amplo conjunto de ferramentas políticas, econômicas, diplomáticas e outros instrumentos que estiverem à nossa disposição, incluindo [...] a conclusão de Acordos de Livre Comércio que encorajam os países a consolidar o Estado de Direito, combater a corrupção e aprofundar o *accountability* democrático.

Nesse sentido, os esforços por parte da administração não são desprezíveis. Foram concluídos acordos com: Chile, implementado em 2004; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana – o CAFTA-DR, plenamente ratificado em 2007; Peru, ratificado em 2007; Colômbia, assinado em 2006; Panamá, assinado em 2007. Na verdade,

Há mais de quinze anos, Washington conta com uma estratégia comercial para a região, orientada basicamente a criar uma área de livre comércio de alcance hemisférico. Apesar das dificuldades com que se defrontou, ora dentro ora fora dos EUA, tal estratégia permitiu a Washington converter-se no eixo central de uma nova geração de acordos de livre comércio. (RUSSEL, 2006, p. 53).

Na verdade, esses acordos são muito mais abrangentes do que o intercâmbio de bens (Schott; 2004; Drezner, 2006). Comportam uma grande diversidade de regras que devem ser incorporadas às legislações domésticas dos países, envolvendo investimentos, direitos trabalhistas, regulação ambiental, propriedade intelectual, tecnologia digital, concorrência, licitações públicas, solução de controvérsias, dentre outros. A assimetria de poder entre os EUA e seus interlocutores permite que a administração norte-americana atrele aos acordos comerciais os temas mencionados, importantes para as agendas de política doméstica e externa do país, muitos dos quais não encontram se quer abertura nos níveis hemisférico e global (WAYS; MEANS, 2005).

E importante destacar, brevemente, o contexto político doméstico norte-americano inóspito aos acordos de livre-comércio com a ALC, pois denota a relevância atribuída pela administração a esse instrumento político. A negociação e a ratificação do NAFTA (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) na primeira metade dos anos 1990 resultaram possivelmente na maior politização doméstica da história da política comercial dos EUA (MUNDO, 1999; DESTLER, 2005). O principal elemento de politização doméstica decorreu de o NAFTA ser o primeiro acordo abrangente a ser negociado com um país não desenvolvido, de leis trabalhistas e ambientais consideradas pouco avançadas e de baixos salários comparados aos pagos nos EUA. O *Big Business* apoiava a iniciativa,

mas grupos ambientalistas e sindicatos se mobilizaram fortemente em oposição ao acordo regional. Os ambientalistas temiam a erosão dos padrões de proteção ambiental nos EUA ou que o México se tornasse um santuário para empresas norte-americanas poluidoras. Os sindicatos temiam uma competição mais direta com um país de baixos salários, assim como a transferência de fábricas norte-americanas para aproveitar os baixos salários mexicanos. Essas posições tomaram contornos partidários, com a maioria dos Republicanos representando a posição empresariado e a maioria dos Democratas advogando os interesses de grupos ambientalistas e sindicatos. Após duros debates e grandes esforços da administração Clinton o NAFTA foi ratificado pelo Congresso, mas deixou seqüelas políticas domésticas: a aversão a negociação de acordos de livre-comércio com países latino-americanos e principalmente a dificuldade em lidar com temas ambientais e trabalhistas na agenda comercial (DESTLER; BALINT, 1999). Essas seqüelas explicam boa parte da falha de Clinton em obter a renovação do *fast-track* pelo Congresso, sem o qual a administração tem poderes e credibilidade reduzidos para negociar acordos de livre-comércio. A ausência do *fast-track*, por exemplo, inviabilizava uma maior pressão dos EUA nas negociações da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas).

Uma das críticas de campanha de Bush aos seus adversários Democratas era a incapacidade de obter o *fast-track* e de concluir acordos de livre-comércio multilaterais, regionais e bilaterais. Na verdade, Clinton havia concluído negociações bilaterais com a Jordânia em 2001 e iniciou negociações com Singapura e Chile em 2000, mas o candidato Republicano considerava esses esforços tímidos. Paralelamente, não havia uma Rodada da OMC em negociação e as iniciativas regionais nas Américas e no Pacífico registravam poucos avanços. Era preciso retomar a liderança da liberalização comercial mundial.

Uma vez no poder, a administração Bush reitera a disposição em negociar acordos de livre-comércio em diversos níveis. Ao apresentar a agenda comercial da administração em 2001, Robert Zoellick, chefe do USTR, agência norte-americana responsável pelas negociações comerciais, avaliou negativamente que

“enquanto existem *aproximadamente 130 acordos de livre comércio ativos globalmente, os EUA são parte de apenas dois: um com o Canadá e México (NAFTA) e outro com Israel*”, e condenou a “ausência dos EUA da proliferação de acordos comerciais” (USTR, 2001: 4). Para resolver essa falha, afirmou que os EUA deveriam negociar em

Múltiplas frentes, uma vez que a mensagem que quero enviar ao mundo é a de que os EUA são dispostos a negociar; estamos dispostos a abrir se eles abrirem. Todavia, se os demais estão lentos, nós iremos continuar sem eles. Nossa economia e o modelo de nosso setor privado são tão atrativos que as pessoas virão até nós se formos acessíveis e determinados. (USTR, 2001, p. 4).

A idéia de promover acordos de livre-comércio bilaterais não era algo simples para a tradição da política comercial norte-americana, predominantemente multilateral. Porém, a diretriz de maximizar o emprego do poder norte-americano e, nesse sentido, a convicção de que agir sozinho pode ser necessário e desejável, ajuda entender os esforços bilaterais diante dos impasses na Rodada Doha e na negociação da ALCA.

Um documento interessante para a análise da política comercial dos EUA é o “The president’s trade policy agenda”, publicado anualmente pelo USTR. Esse documento indica as ações pretendidas para aquele ano e o chefe do USTR é posteriormente sabatinado pelo Comitê de Ways and Means com base nesse documento.

A agenda de comércio de 2001, publicada em março daquele ano, portanto anterior aos atentados terroristas, já fazia referências à relação entre livre-comércio e democracia. E, especificamente, vincula a política comercial aos objetivos de segurança na ALC ao afirmar que “hoje, a Colômbia está enfrentando uma batalha para defender o Estado de Direito contra grupos que financiam seu terror por meio do tráfico de drogas. Uma das medidas que a Colômbia precisa é um renovado e robusto Andean Trade Preferences Act.” (USTR, 2001, p. 4).

No ano seguinte, a agenda solicita que o Congresso não só renove, como também amplie o Andean Trade Preference Act

(ATPA) como forma vital de auxiliar as democracias andinas a combaterem a produção e o tráfico de drogas (USTR, 2002, p. 6). O programa de preferências para os países andinos havia sido criado em 1991 e teve vigência de dez anos. Em 2003, anunciava-se um esforço maior em direção dos acordos de livre-comércio regionais e bilaterais. Com relação a segurança, afirma-se que

A agenda comercial norte-americana precisa estar alinhada com os valores de nossa sociedade. Comércio promove liberdade ao fomentar o desenvolvimento do setor privado, encorajando o Estado de Direito a liberdade econômica e aumentando a liberdade de escolha. Comércio também serve para nossos objetivos de segurança na campanha contra o terrorismo ao ajudar a lidar com pobreza e privação. Pobreza não causa terrorismo, mas há pouca dúvida de que sociedades pobres e fragmentadas podem se tornar santuários para grupos terroristas. (USTR, 2003, p.14).

A agenda de 2004 traz modificações no discurso da política comercial.<sup>6</sup> Seus componentes econômicos e estritamente comerciais são aumentados, enquanto a referência aos efeitos da política comercial sobre a democracia, estabilidade e segurança são apenas brevemente mencionados. Em 2006, com Robert Portman na chefia do USTR, nota-se igual baixa intensidade de vinculação entre a política comercial e os objetivos de política externa, mas não seu desaparecimento. Segundo Portman, a política comercial servirá para “levar o mundo, por meio da expansão comercial, mais próximo da visão de paz e prosperidade do presidente. Comércio livre e justo é o motor para expansão econômica, o catalisador de liberdade política e o pilar para um sistema legal de interdependência econômica global.” (USTR, 2006, p. 13).

---

<sup>6</sup> Não foi possível identificar razões para a mudança no discurso da agenda de política comercial. Uma hipótese é, baseada no histórico da política comercial norte-americana desde o pós II Guerra, a insatisfação de congressistas e da sociedade civil com a instrumentalização da política comercial para fins de política externa. Ver, entre outros, DRYDEN, Steve. *Trade Warriors: USTR and the American crusade for free trade*. Nova York: Oxford University Press, 1995. Ver também Vigevani et al. *Estados Unidos: política comercial (USTR). Relatório científico final enviado à FAPESP, integrante do projeto temático ‘Reestruturação econômica mundial e reformas liberalizantes nos países em desenvolvimento’*. São Paulo; Campinas: CEDEC / Unicamp, abril de 2007.

De fato, a menção às relações entre o livre-mercado e a democracia não são novidades na política externa dos EUA. O que se quer assinalar aqui é que essa relação ganha relevância diante das percepções de ameaças na região e que a política comercial é um dos principais instrumentos de promoção de reformas numa direção considerada ideal pela administração norte-americana, em detrimento de outros instrumentos.<sup>7</sup> Acredita-se, adicionalmente, que ao mesmo tempo em que promove a segurança do país, avança seus diversos interesses. Por um lado, “a política comercial é a ponte entre as agendas internacional e doméstica do presidente.” (WAYS; MEANS, 2001, p. 9). Por outro lado, continua o chefe do USTR, “conectamos o comércio com outros objetivos, não apenas crescimento global, mas desenvolvimento, expansão do estado de direito, sociedades abertas e os valores que estão no coração do nosso país e sistema político.” (WAYS; MEANS, 2003, p. 13). E mesmo com o arrefecimento do discurso de vinculação a partir de 2004 pelo USTR, é possível sustentar a valorização da política comercial para fins de política externa na argumentação de Noriega em favor da ratificação do CAFTA-DR. Para ele, o acordo dinamizaria as negociações com os países andinos, assim como demonstraria que o comércio é “um aspecto de nossa política integrada para encorajar o crescimento econômico, a prosperidade e a estabilidade nessa parte do mundo (WESTERN HEMISPHERE, 2005c, p. 36).

Diversos analistas encontraram convergência entre a política comercial e os interesses de segurança dos EUA. Schott (2004; 2006) aponta que, por um lado, os acordos de livre-comércio têm objetivos estritamente econômicos, mas há também o intuito de promover o “livre-comércio para promover o crescimento econômico e o estado de direito, fortalecer as fundações da governança

---

<sup>7</sup> A idéia de retro-alimentação entre democracia e livre-mercado e seus efeitos positivos não são novidades no discurso da política externa norte-americana. Porém, é prudente ter em mente que o vetor democrático foi flexibilizado durante boa parte do século XX, particularmente na ALC. Uma característica da administração Bush parece ser uma menor flexibilidade ao vetor democrático, o que gera críticas e elogios. Ver KRAUTHAMMER, C. *Democratic realism: an American foreign policy for a unipolar world*. Discurso na AEI. Disponível em: <[http://www.aei.org/publications/pubID.19912,filter.all/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.19912,filter.all/pub_detail.asp)>. Acesso em 04 abr. 2006.

democrática e garantir apoio nos esforços globais contra o terrorismo” (SCHOTT, 2004, p. 363). Na mesma linha, Feinberg (2003) sustenta que para os EUA a integração do hemisfério ocidental seria capaz de gerar um espiral de cooperação em temas transnacionais como o combate ao terrorismo e tráfico de drogas.

Alguns vão mais além e apontam objetivos políticos e de segurança como sendo os principais motivos para a negociação dos acordos comerciais com economias pequenas. Para Rosen (2004, p. 76), o volume de comércio bilateral parece não ser o catalisador fundamental dos acordos fechados pelos EUA com países pequenos, de modo que “de um ponto de vista puramente econômico, essa estratégia parece irracional”. Para Salazar-Xirinachs e Granados (2004, p. 233) embora o CAFTA-DR seja importante para alguns setores empresariais norte-americanos, o valor da América Central não deve ser exagerado no conjunto maior dos interesses empresariais dos Estados Unidos, levando à percepção de que “objetivos e motivações geopolíticas e de segurança são parte essencial desse acordo particular.”

A argumentação dos funcionários norte-americanos nos *hearings* da Câmara dos Deputados denota a associação entre as políticas de comércio e de segurança e a relevância dessa estratégia na ALC para combate à corrupção, ameaças à democracia, combate ao narcotráfico e para promover prosperidade na região e nos EUA. Antes dos atentados de 11 de setembro, Zoellick (WAYS; MEANS, 2001, p. 19) já afirmava que a ALCA não era um objetivo somente econômico, mas também voltado para o fortalecimento da democracia por meio do aprofundamento das reformas da década de 1990. Após os atentados, a vinculação com a segurança é colocada sob o prisma da guerra ao terrorismo: “temos tentado também conectar o comércio à esfera mais ampla da segurança no mundo pós-11/09 [...], pois parte de nossa campanha de segurança de longo-prazo é criar oportunidade e prosperidade.” (WAYS; MEANS, 2003, p.13).

Na avaliação de Drezner (2006:98), o apelo a objetivos não-econômicos teria a função de viabilizar a ratificação dos acordos de livre-comércio, algo condizente com a história da

política comercial norte-americana depois da II Guerra. Na verdade, essa agenda tem sido conturbada no Congresso. Nos *hearings* da Câmara nota-se a oposição de congressistas a essa agenda 'comercializada' norte-americana para a região. O depoimento do deputado Democrata Robert Menendez sintetiza a oposição:

Enquanto o presidente esteve cortando o auxílio que ajuda os pobres em toda a América Central, ele esteve ocupado tentando vender ao Congresso um acordo comercial que mina os direitos trabalhistas aqui e no exterior e que irá aumentar, na minha visão, a pobreza, a desigualdade e a instabilidade. (WESTERN HEMISPHERE, 2005c, p. 6).

### **3 A AMÉRICA LATINA E O CARIBE EM DOIS CAMPOS?**

Demonstramos na seção anterior que a política comercial tem papel relevante para a promoção da agenda de política externa da administração Bush. Foi a escolha estratégica para solucionar as ameaças encontradas na região, de acordo com a percepção da administração. Nesta seção argumenta-se que a estratégia hemisférica dos EUA, com foco na política comercial, contribuiu para a divisão da ALC em dois "campos": um campo de atração e outro campo de repulsa à agenda norte-americana.

Recorre-se ao conceito de "campo", conforme trabalhado por Cruz ([2005]). Um campo "seria um segmento relativamente autônomo do espaço social dotado de lógica própria", em que os atores nele contidos se reconhecem como integrantes do mesmo campo. Um campo possui três aspectos de destaque. 1) Foco: são domínios distintos que direcionam o comportamento dos integrantes "para a consecução de fins comuns, apoiados em valores compartilhados", estabelecendo "princípios que regulam as relações de cooperação e competição entre os agentes, bem como os termos nos quais são definidos os interesses que eles perseguem". 2) Autonomia relativa e variável: os campos mantêm relações assimétricas entre si, decorrente de seu variado "tamanho e poder de atração", assim como relações concorrentes, derivadas da "disputa pela primazia, que se mede em termos de reconhecimento, prestígio, poder e recursos materiais", as mesmas causas da assimetria. Esse

relacionamento competitivo pode levar, no extremo, ao desaparecimento de um campo pela desagregação ou absorção. “A autonomia, portanto, não é nunca uma condição dada: ela resulta de um trabalho incessante de autodefesa e de reafirmação de identidades”. 3) Auto-referência: “esforço para permanecer idêntico a si mesmo e para se distinguir do ambiente que o envolve”.

O conceito de campo auxilia a reflexão sobre os desdobramentos da política internacional na ALC, a partir da agenda norte-americana. Não se pretende argumentar que essa agenda é a única causa das clivagens políticas da região. O próprio interesse nacional dos países cria convergências e divergências. Entretanto, sustenta-se que o comportamento dos EUA – principal potência mundial, que se define a si mesma pela ordem internacional que projeta e defende, e que tradicionalmente tratou o hemisfério ocidental como sua área de influência – contribuiu para a formação dos campos.

A mudança da agenda dos EUA para a ALC, como retomado brevemente na primeira seção, despertava baixo interesse nos países latino-americanos. Assim, na Cúpula das Américas de 1994, muitos desses países deixaram essa agenda de lado e “ao invés disso se concentraram no livre-comércio e na integração hemisférica. Como resultado dessa pressão, os chefes de Estado concordaram em formar a ALCA.” (SMITH, 2000, p. 265). É interessante notar que a proposta de negociar a integração regional por meio do livre-comércio encontrava sua principal resistência nos EUA, particularmente no Congresso. Como abordamos na segunda seção, o processo de aprovação do NAFTA provou ser bastante difícil por ser o primeiro a ser negociado com um país em desenvolvimento. Dentre outras seqüelas, deixou exposta uma fratura entre Democratas e Republicanos no que toca aos temas trabalhistas e ambientais. Porém, “Diante da oposição latino-americana, não restou outro remédio à delegação norte-americana a não ser aceitar a meta de um acordo para 2005.” (ALZUGARAY, 2004, p. 214). Apesar da resistência inicial, a idéia de um acordo de livre-comércio hemisférico foi absorvida pelos EUA como uma oportunidade de aumentar o acesso aos mercados emergentes,

assim como de aprimorar as regras internacionais sobre investimentos. Seria útil também para limitar a influência de europeus e leste-asiáticos na região.

As negociações de acordos em nível abaixo do hemisférico, com exceção do negociado com o Chile, emergem em grande parte devido ao impasse das negociações da ALCA. Novamente, a iniciativa não partiu dos EUA, como é comum se supor, mas sim de países latino-americanos, interessados em defender sua posição no mercado norte-americano, e/ou aumentarem seu acesso a ele (FEINBERG, 2003; SCHOTT, 2004). Deve-se lembrar, no entanto, que a propensão de negociar em vários níveis já estava presente na plataforma eleitoral de Bush.

A administração George W. Bush transformou a demanda desses países por um acordo em uma estratégia denominada 'liberalização competitiva', em alusão à busca de competitividade desses países por meio da liberalização. Por meio da liberalização competitiva, os países tentam superar seus competidores no que toca a reformas num esforço para garantir acesso preferencial a mercados e, mais importante, sedimentar (*lock in*) reformas domésticas por meio de obrigações contratuais e assim melhorar o ambiente para investimentos nos seus (SCHOTT, 2004, p. 362). Desse modo, a conclusão de acordos com os EUA fariam esses países mais competitivos frente a outros.<sup>8</sup> Algo semelhante ocorreu na década de 1980 no mercado financeiro. Após a liberalização dos mercados inglês e norte-americano, outros mercados na Europa aderiram à liberalização para se manterem competitivos.

Um fator importante que se soma à estratégia comercial da liberalização competitiva, e talvez seja até seu principal propulsor nos países da América Central e Caribe e nos países andinos na busca por acordos comerciais fora da ALCA, era a possibilidade de não renovação das preferências comerciais concedidas pelos EUA a esses países como uma forma de assistência. De fato, a

---

<sup>8</sup> Para uma crítica à 'liberalização competitiva', ver BASTOS, Pedro Paulo Z. A política comercial estadunidense: a estratégia de liberalização competitiva, os acordos bilaterais e a ALCA. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 1, abr./jun. 2004.

Iniciativa para a Bacia do Caribe, destinada aos países da América Central e Caribe, a lei de Preferências Comerciais Andinas, destinada aos países dessa região, estavam programadas para expirar ao final de 2008 e 2006, respectivamente (LEK, 2005; STORRS, 2005). Para não perdê-las, muitos desses países buscaram acordos de livre-comércio.

O fato é que, de acordo com Hakim (2006), governos latino-americanos querem negociar acordos de livre-comércio com o EUA mesmo sabendo as demandas da política comercial norte-americana em termos de investimentos, serviços, propriedade intelectual, acesso a mercados e seus efeitos limitadores sobre políticas públicas. Isso permite à administração interconectar as dimensões de segurança e econômica da agenda dos EUA, buscando aprofundar as reformas neoliberais e democráticas. Como resultado desses acordos, surgiria na ALC um campo formado por países mais integrados ao modelo norte-americano: México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Colômbia, Peru e Chile. Esses países formariam o 'campo de aproximação'. Como dito, para a administração norte-americana, esses acordos comerciais são muito mais do que o intercâmbio de bens e serviços.

A proximidade geográfica, o pequeno tamanho e o direcionamento econômico da América Central e Caribe para os EUA deixam os países dessa região mais suscetíveis à atração ao modelo norte-americano. Para esses países, exportar aos EUA pode ser a única saída, o que os torna mais interessados na agenda norte-americana. Além disso, a região é considerada como a 'Terceira Fronteira' dos EUA em termos de segurança, o que envida maiores esforços de atração. É importante lembrar, porém, que países dessa região representaram desafios estratégicos aos EUA durante a Guerra Fria. Isto é, a vulnerabilidade decorrente dos elementos destacados acima não resultou automaticamente em alinhamento.

O 'campo de repulsa' seria formado pelos países do Mercosul, (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela), a associada Bolívia, além de Cuba. Esses países demonstram

resistência em fechar acordos comerciais com os EUA e assim de fazer parte da ordem em construção, por preferirem a opção de manterem mais autonomia doméstica para políticas de desenvolvimento. Não se trata de negar a integração comercial regional em princípio, mas sim o tipo de integração liderada pelos EUA. É um campo mais nacionalista e que resgata aspectos desenvolvimentistas que, por definição, contrastam com o aprofundamento de reformas neoliberais.

Na América do Sul, o campo de repulsa ao modelo norte-americano tem criado condições para o diálogo e a criação de projetos regionais que buscam um modelo de inserção internacional e de desenvolvimento diferente daquele proposto pelos EUA<sup>9</sup>. Exemplos são a Cúpula Energética, a UNASUL (Antiga CASA-Comunidade Sul-Americana das Nações) e o Banco do Sul.

A concretização de projetos regionais na América do Sul é historicamente problemática. Todavia, a constituição do campo de repulsa pode ser interpretada como um revés à pretensão de hegemonia dos EUA, visto que em sua tradicional área de influência vai ganhando corpo uma alternativa, ainda que não radical. Tal campo dificulta a expansão de acordos de livre-comércio dentro da tática de *building blocks*, isto é, de avançar pouco a pouco na conclusão de acordos de livre-comércio até a constituição de uma área hemisférica de comércio sob sua liderança. Internamente, o campo parece enfraquecer a lógica da liberalização competitiva da política comercial dos EUA, ao oferecer um padrão de relacionamento que valoriza a manutenção de espaços para políticas de desenvolvimento.

Os dois campos não são necessariamente intransponíveis para seus integrantes. Como sabemos, os Estados são conduzidos por governos e, com a alternância desses, mas não só em decorrência delas, pode haver modificação de posicionamento. As eleições de Daniel Ortega na Nicarágua, de e de Rafael Correa

---

<sup>9</sup> A esse respeito, ver FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. A política sul-americana do Brasil: razões e percalços do 'institucionalismo da semiperiferia'. *Análise de Conjuntura*, nº4, abril de 2007.

no Equador, presidentes mais à esquerda, podem trazer esses países para o campo de repulsa, o que já parece ocorrer com o Equador. Já o governo do Uruguai vinha demonstrando desejo de adentrar o campo de aproximação, pelo que recebeu concessões brasileiras para manter-se no campo de repulsa, junto ao Mercosul. A Venezuela busca expandir sua influência sobre os países centro-americanos.

Os campos também não são compostos por Estados completamente idênticos, isto é, há espaço para variação de postura intra-campo: do 'socialismo do século 21' de Hugo Chávez a uma postura menos radical brasileira. O que permite o agrupamento e a formação de campos é a posição que esses países adotam com relação a agenda norte-americana. Vale dizer também que a repulsa está concentrada no vetor econômico da agenda norte-americana, pois não parece haver reversão das instituições democráticas na região.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo argumentou que, embora a ALC não seja prioridade na agenda de política externa dos EUA, a região não foi esquecida. As ameaças na região, consideradas de baixa intensidade, são tratadas em parte por meio da política comercial. Isto é, as ameaças são abordadas com instrumentos alternativos, como os acordos comerciais. Essa estratégia norte-americana, contudo, não teve sucesso em nível hemisférico. Ao contrário, parece ter contribuído para a divisão da ALC em dois campos, um de 'aproximação' e outro de 'repulsa' à agenda norte-americana.

A visualização da ALC em dois campos pode ser um recurso analítico para pensar a política internacional nas Américas. Desde de fim da Guerra Fria, como vimos, a agenda norte-americana se concentrou em temas intra-estatais e buscou aprofundar e consolidar as reformas neoliberais e democráticas colocadas em prática pelos países da região. Com as recentes eleições de candidatos posicionados mais à esquerda na ALC e os crescentes projetos de

institucionalização regional, pode ser que o campo de repulsa caminhe para algo com mais contornos mais densos – um pólo, ou bloco regional -, cuja identidade seja cunhada pela rejeição ao modelo neoliberal defendido pelos EUA e pela constituição de uma ordem (econômica) alternativa. Se as coisas se dirigirem nessa direção, pode ocorrer de o campo de repulsa se tornar um problema de corte sistêmico para os EUA, o que pode aumentar, hipoteticamente, a prioridade do hemisfério na política externa norte-americana.