

A América Latina na Era Obama (2009/2013):

o Fim da Doutrina Monroe?
Cristina Soreanu Pecequilo

Como citar: PECEQUILO, C. S. A América Latina na Era Obama (2009/2013): o Fim da Doutrina Monroe?. *In* : THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (org.). **Diálogos sul-americanos** : 10 anos da política exterior. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.17-43. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p17-43>



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).

CAPÍTULO I
A AMÉRICA LATINA NA ERA
OBAMA (2009/2013): O FIM DA
DOCTRINA MONROE?

Cristina Soreanu Pecequillo

Em Janeiro de 2009, a posse do democrata Barack Obama como primeiro Presidente negro dos Estados Unidos na Casa Branca inaugurou uma era de elevadas expectativas nas relações internacionais. Em contraponto à era George W. Bush (2001/2008), caracterizada por seu unilateralismo e agressividade, a “nova fase” prometia um repensar das agendas norte-americanas, refundando a hegemonia estadunidense. Esta refundação retomaria a prioridade de uma liderança cooperativa e multilateral, como introduziria reformas nas estruturas da governança global para incorporar novos atores internacionais como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) de forma democrática. Internamente, a reconciliação de uma sociedade dividida pelo bipartidarismo, a recuperação do Estado de Bem Estar e justiça social comporiam esta agenda, denominada de “novos contratos”.

Esta mesma expectativa estendeu-se à América Latina¹, diante do vazio estratégico e distanciamento entre os Estados Unidos e a região, estabelecidos ao longo da administração Bush filho. Apesar do incremento de relações bilaterais com nações como o Brasil (estabelecendo um Diálogo Estratégico em 2005) e os tradicionais laços com México, Colômbia e Chile, somados à criação do CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central) em 2007 e tratados bilaterais de comércio, a região não foi objeto de políticas específicas do governo. O referencial de comparação, neste sentido, eram os anos 1990 quando os Estados Unidos apresentaram uma ofensiva de políticas para o hemisfério na forma da Iniciativa para as Américas (1990), o Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México (NAFTA, 1991) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA, 1994).

Em retrospecto, destes projetos iniciados na década de 1990, respectivamente pelos presidentes George W. Bush (1989/1992)- IA e NAFTA- e Bill Clinton (1993/2000)- ALCA- somente o NAFTA entrou em vigor e continua em andamento. Tanto o IA quanto a ALCA esvaziaram-se naturalmente devido à ausência de ações concretas e compromissos norte-americanos para o aprofundamento das negociações.

Somado a esta dinâmica, a América Latina iniciou um processo de descolamento dos Estados Unidos diante desta ausência de avanços e devido à crise socioeconômica que a atingiu a partir do final da década, levando ao renascimento de projetos internos e externos de autonomia relacionados à ascensão de governos de esquerda ao poder.

A expectativa era ambígua diante de Obama: a despeito do discurso cooperativo, o novo presidente conseguiria transitar da retórica à realidade na relação com os países latino-americanos? Ou as políticas apenas reafirmariam antigas práticas? Obama conseguiria lidar com a autonomia hemisférica conquistada na primeira metade do século XXI? A Doutrina Monroe finalmente seria encerrada? Diante destes questionamentos, o objetivo deste texto é discutir os referenciais da política de Barack Obama para a América Latina desde 2009, indicando que a mesma pode, efetivamente, revelar o fim da Doutrina Monroe no continente. Todavia, um

¹ Ver Pecequillo (2013) para discussões ampliadas sobre a política externa dos Estados Unidos.

“fim” diferente daquele já anunciado no pós-Guerra Fria, derivado do avanço de poderes intrarregionais e extrarregionais no tradicional espaço da hegemonia estadunidense, e não de uma nova agenda hemisférica.

A OFENSIVA E O RECUO REGIONAL: DE BUSH A BUSH (1989/2008)

Desde o fim da Guerra Fria (1989), parte do debate sobre as relações entre os Estados Unidos e a América Latina procurou ressaltar o fim da Doutrina Monroe (1823) como referencial de orientação. Ainda que não consensual entre os analistas, esta avaliação era baseada na natureza cooperativa das propostas lançadas pelos norte-americanos nos anos 1990, como a IA, o NAFTA e a ALCA, como citado. Estas avaliações eram sustentadas principalmente na dimensão retórica destas propostas, simbolicamente sintetizadas na expressão “trade not aid” (comércio e não ajuda) e não no exame das condicionalidades atreladas a estes projetos (e dos efeitos que estas condicionalidades poderiam causar na América Latina).

A construção de uma zona hemisférica de livre comércio americana e a defesa da boa governança democrática e do neoliberalismo econômico surgiam como bases de um “novo” relacionamento, segundo o qual norte-americanos e latino-americanos abandonariam preconceitos mútuos e construíram um hemisfério próspero, sem ingerências ou desigualdades. Não haveriam mais imposições unilaterais da parte dos Estados Unidos a seus parceiros, mas sim uma interação coordenada em torno de objetivos comuns.

A convivência pacífica com poderes locais eliminaria reações de contenção intrarregionais e mesmo extrarregionais, à medida que não só a América Latina, mas todo o cenário mundial caminhava em direção a uma realidade de interdependência. Com isso, os temores de intervenção, de isolamento e esquecimento da região comuns na América Latina, seriam substituídos por um papel de parceria e autonomia com os norte-americanos, encerrando as relações assimétricas associadas à premissa da “América para os Americanos”, que desde o século XIX, estivera vigente.

Afinal, ainda que lançada como uma iniciativa cooperativa entre os Estados Unidos e seu hemisfério, a Doutrina Monroe passou a ser sinônimo da projeção de poder norte-americana para validar sua zona de

influência, contendo o avanço de poderes regionais e extrarregionais. As prioridades da construção de uma identidade hemisférica do novo mundo em sua esfera pacífica e estável, amparada na democracia, diante de um velho mundo conflituoso, traduziram-se em táticas de intervenção e ingerência alternadas à cooperação ao longo do século XX. Adicionalmente, estas táticas eram definidas a partir de reações norte-americanas ao contexto hemisférico, sem uma dinâmica propositiva visto que a América Latina tornara-se apenas uma, dentre várias prioridades da hegemonia com a consolidação da Pax Americana no pós-1945, com destaque à Eurásia.

No pós-Guerra Fria, contudo, estes padrões estariam sendo abandonados, com a cooperação sendo alçada como princípio estratégico e não só como referencial tático. Porém, tanto o contexto quanto o conteúdo das propostas norte-americanas contrariam esta avaliação, sendo possível identificar uma continuidade e não uma quebra da Doutrina Monroe. No que se refere ao contexto, o imediato pós-Guerra Fria revela-se um momento de crise econômica e política da hegemonia estadunidense, pressionada internamente pelos déficits público e comercial e pelo avanço das economias capitalistas avançadas da Europa Ocidental (e seu processo de integração) e do Japão.

A ofensiva regional correspondeu a uma ação reativa a estas pressões, visando preservar a zona de influência estratégica na América Latina diante da expansão destes blocos e garanti-la como válvula de escape para a economia dos Estados Unidos. O foco econômico-comercial deriva do fato de que naquele momento a América Latina permanecia uma das poucas regiões com as quais os Estados Unidos podiam contar como mercado de exportação para seus produtos (e com a qual detinham superávits comerciais). Ou seja, em termos clássicos da Doutrina Monroe, os norte-americanos visavam impedir o acesso de poderes extrarregionais no continente, validando uma espécie de “reserva de mercado”.

A mesma lógica de “reserva” aplicava-se aos poderes intrarregionais, à medida que a construção da zona de livre comércio objetivava uma abertura ainda maior dos mercados latino-americanos aos produtos dos Estados Unidos. Esta agenda impactava o conteúdo das propostas norte-americanas, que, embora definidas retoricamente como um “Projeto Americano”, encontravam-se imersas em condicionalidades às nações da

América Latina. Além disso, a lógica dos projetos preservava a assimetria existente nas relações hemisféricas, que permaneciam envoltas em dinâmicas unilaterais e de mão única, i.e, de adesão às iniciativas norte-americanas em troca de supostos benefícios que seriam recebidos a partir deste alinhamento. Isto é, mais do que um “Projeto Americano” encontrava-se em pauta um “Projeto Norte-Americano”

Sintetizadas na agenda do Consenso de Washington, estas condicionalidades demandavam a realização de reformas econômicas neoliberais nos países latino-americanos, qualificando-as para o recebimento de ajuda das instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial para reequilibrar sua situação interna. Privatização de setores estratégicos, redução do papel do Estado na sociedade e economia (“Estado Mínimo”), cortes em investimentos sociais (saúde e educação), abertura comercial e desregulamentação compunham a lista de prioridades que deveriam ser adotadas, e o foram, pela região em ampla escala.

Como resultado da “Década Perdida” dos anos 1980, as nações latino-americanas foram pressionadas pela elevação dos juros da dívida, o protecionismo comercial norte-americano e europeu ocidental, o esgotamento de seus projetos de desenvolvimento baseados na industrialização por substituição de importações, simultâneos à agenda da redemocratização. Prevalcia uma situação de vulnerabilidade, agravada pelas percepções de atraso e isolamento que passaram a vigorar no pós-1989. A promessa da reinserção global como parceria norte-americana surgia como uma alternativa quase única para recuperar países em crise e à margem das grandes questões internacionais.

Outro sinal claro que não poderia ter sido ignorado das limitações das propostas norte-americanas era a da continuidade, sem alterações, da política aplicada à Cuba. Apesar do fim da Guerra Fria, não existiram alterações em pressões direcionadas ao regime de Fidel Castro ao longo da década de 1990, mantendo-se o embargo iniciado após a Revolução de 1959. Inclusive, novas medidas de estrangulamento foram implementadas como a Lei Helms-Burton de 1996, cujo objetivo era punir com sanções empresas e indivíduos norte-americanos que negociassem comercialmente com a ilha (havendo a possibilidade estender estas sanções a estrangeiros).

Iniciativas de descongelamento apresentadas pelas administrações Clinton e Obama tiveram pouca repercussão e impacto, esbarrando no lobby anti-Castro (independente da transição de poder iniciada na Ilha com a saída de Fidel do poder) de estados de elevado peso eleitoral como a Florida. Somente em momentos tópicos houve uma flexibilização as políticas norte-americanas, como tragédias humanitárias, exceções ao embargo foram toleradas (envio de medicamentos e alimentos), e mesmo medidas mais “leves” como o aumento do teto para o envio de dólares à ilha e permissão de viagens, ainda que em meio a protestos de grupos de interesse. A base de Guantánamo em Cuba, controlada pelos Estados Unidos, igualmente é um fato sensível das relações, principalmente depois que a base foi usada pelos norte-americanos para procedimentos de tortura contra prisioneiros da guerra contra o terror. Em todo o período (1989 até os dias de hoje), a condicionalidade à reinserção de Cuba no sistema interamericano, do ponto de vista dos Estados Unidos, tem como foco a sua redemocratização. Posição esta não compartilhada pela América Latina, principalmente após a quebra da ilusão dos alinhamentos nos anos 1990.

Embora possa ser discutida a real validade destas percepções latino-americanas naquele momento, e que estiveram associadas também às interpretações de que a Doutrina Monroe tinha chegado ao seu término, é fato que as mesmas correspondiam a uma concepção político-estratégica de mundo que foi compartilhada pelas elites dirigentes e sociedades. Inclusive, tal concepção foi validada pela via eleitoral como parte dos processos de democratização em andamento: a eleição de Fernando Collor de Mello no Brasil, de Carlos Menem na Argentina e Carlos Salinas no México no biênio 1989/1990 foram exemplares deste quadro.

Unipolarismo estadunidense, modernização e inserção no Primeiro Mundo tornaram-se palavras-chave deste período, traduzidas não só nas reformas acima citadas do Consenso de Washington como na retórica dos novos temas (segurança compartilhada, meio ambiente, direitos humanos) e da integração regional, consubstanciadas nas propostas dos Estados Unidos para o hemisfério. Paralelamente, chegaram a ser aventadas hipóteses de atualização do sistema interamericano construído na Guerra Fria, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). Apesar de terem

surgido como organismos multilaterais de caráter cooperativo, ambos os pilares tornaram-se símbolo de tentativas de ingerência norte-americana na região, funcionando como instrumentos atualizados de aplicação da Doutrina Monroe. Com isso, à medida que as diretrizes monroístas não mais orientavam a pauta estratégica dos Estados Unidos em seu hemisfério, seria natural repensar todos os mecanismos que foram associados a ela.

Os primeiros sinais de que esta era de “promessas” não se concretizaria, e que possuía limitações claras relacionadas à dimensão tática e não estratégica da mudança de agenda norte-americana, refere-se ao esvaziamento gradual que os projetos de integração sofreram. Como já indicado, dos três grandes pilares propostos entre 1990 e 1994, para tornarem-se a base da nova relação Estados Unidos-América Latina, IA, NAFTA e ALCA, somente o NAFTA entrou em vigor em 1994.

Pode-se sugerir que mesmo a proposta da ALCA lançada em 1994 foi representativa de um fracasso inicial dos projetos, especificamente da IA, que não decolou em dois, de três, de seus objetivos principais: a construção da zona de livre comércio e o aumento dos investimentos norte-americanos. No que se refere à IA, houve apenas progressos na renegociação da dívida via Plano Brady, visto que se tratava de alvo mais limitado e que não dependia de amplos compromissos políticos e econômicos dos Estados Unidos.

A despeito da retórica do Executivo, nem o Legislativo norte-americano e nem a sociedade encaravam a América Latina como prioritária no pós-Guerra Fria em termos estratégicos ou comerciais. Muito pelo contrário, a crise econômica, a percepção de pobreza e subdesenvolvimento, e da região como foco dos principais problemas norte-americanos, tráfico de drogas e imigração ilegal, eram os elementos predominantes na avaliação do relacionamento hemisférico. Estes temas são alguns dos mais sensíveis da agenda dos Estados Unidos, mesclando problemas de caráter interno e externo, aplicando-se a elas o termo *intermestic* (*international and domestic*). O crescimento do eleitorado hispânico e de seu poder social e econômico para os partidos dominantes, republicano e democrata, tem acentuado ainda mais estas tendências, com ênfase no aspecto doméstico, principalmente a pauta da imigração. Projetos regionais de caráter

econômico surgem em segundo plano e sem grandes atrativos, em particular em épocas de disputa eleitoral².

Neste vácuo de interesse, a IA fracassou, sendo relançada na forma da ALCA que, em uma década, também encontrou seu esvaziamento. Neste contexto, portanto, o NAFTA surge como um ponto fora da curva. Qual a diferença essencial entre a sua proposta e as demais que permitiram seu avanço?

Basicamente, a diferença essencial entre o NAFTA e os demais projetos reside nas demandas que os mesmos trariam para os Estados Unidos e os parceiros envolvidos. Enquanto o NAFTA apenas validava uma situação de interdependência assimétrica pré-existente entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, as negociações de IA/ALCA envolviam uma gama mais complexa de nações. Tais nações, dentre as quais o Brasil, possuíam economias mais diversificadas, menor dependência do mercado norte-americano e um sistema de relações internacionais mais abrangentes que lhe trazia alternativas comerciais e estratégicas mais amplas.

Apesar do refluxo inicial das políticas de autonomia brasileira na década de 1990, e a opção pelo realinhamento bilateral aos Estados Unidos, em particular na Era Collor (1990/1992), os demais governos Itamar Franco (1992/1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002) não tiveram uma posição linear frente os norte-americanos. Enquanto Itamar Franco buscou retomar uma visão global e multilateral, o alinhamento de FHC revelou-se tanto pragmático quanto ambíguo. Apesar de concessões em algumas esferas às demandas do Consenso de Washington (privatização e cortes sociais, por exemplo), o governo apresentou postura de resistência, em defesa dos interesses comerciais brasileiros nas negociações da ALCA iniciadas em 1994 e nas da Organização Mundial de Comércio (1995), em particular frente os Estados Unidos e a União Europeia.

Da mesma forma, desde 1991, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tornou-se representativo de iniciativas de integração colocadas pela diplomacia do país

² Mesmo quando surgem eleitoralmente, o foco das questões latino-americanas permanece sendo a imigração, o tráfico de drogas, Cuba e no século XXI a Venezuela de Hugo Chávez. No geral, uma agenda que visa determinados grupos de interesse como o cubano em Miami, o mexicano no Texas e demais estados fronteiriços, e os investimentos militares.

na América do Sul, as quais se agregaram a partir de 2000 os projetos da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, 2000) e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, antes CASA, Comunidade Sul-Americana de Nações de 2004). Lançados respectivamente por Collor, FHC e Luis Inácio Lula da Silva, os projetos consolidaram um espaço alternativo à liderança dos Estados Unidos, fortalecendo a presença brasileira. Apesar das origens do MERCOSUL não poderem ser descoladas da agenda neoliberal e da IA, com uma ênfase comercial, a saída de Collor do poder em 1992 devido ao impeachment, permitiu o seu redirecionamento à autonomia.

Neste cenário, a tendência a partir de 1994, foi a de uma polarização das negociações da ALCA entre o Brasil e os Estados Unidos, que não tinha paralelo similar na construção do NAFTA. Na verdade, os maiores adversários do NAFTA encontravam-se em grupos de interesse norte-americanos do setor ambiental, direitos humanos e sindicatos de trabalhadores industriais, que viam com preocupação o que definiam como “baixos padrões” de exigência mexicanos nestes setores. Isto poderia proporcionar menores custos de produção para as empresas norte-americanas, que transfeririam seus empreendimentos ao México, gerando desemprego nos Estados Unidos. Do lado mexicano, isso implicaria elevados riscos ambientais e a ausência de benefícios a seus trabalhadores. Como resultado destas pressões, e para garantir a aprovação do Tratado no Legislativo, foram criados os “Side Agreements”, acordos complementares, pelos quais o México se obrigava a cumprir requisitos mínimos em cada um destes setores.

Entretanto, esta oposição, como indicado, não era similar em escopo e extensão às existentes nos demais processos. Porém, independente destes “acordos adicionais”, o NAFTA, por natureza, já surge como representativo de um modelo ideal de integração para os Estados Unidos: limitada em seus objetivos e na qual a assimetria de poder favoreça os norte-americanos, demandando-lhes, como indicado menores compromissos e concessões. Este modelo será reproduzido como linha mestre da agenda do século XXI e tem como características principais: o foco na arena comercial, com a criação de áreas de livre comércio, a ausência de objetivos político-sociais (como livre circulação de pessoas) e ajuda para

o desenvolvimento dos países menores (i.e fundos de ajuda como os da União Europeia e do MERCOSUL destinado aos membros mais pobres³).

Ou seja, estruturalmente todos os processos tinham como ponto de partida de negociação uma posição norte-americana sólida em torno de seus interesses comerciais, sustentados na busca do acesso ao mercado de parceiros sem reciprocidade, havendo a manutenção do protecionismo. Em processos como a ALCA, no qual, como indicado o interlocutor preferencial era o Brasil dentro do quadro hemisférico, isso inviabilizou as negociações, como se pode perceber pela diferença de propostas das duas diplomacias.

Embora não caiba aqui reproduzir esta década de negociação (1994/2005), estas diferenças precisam ser apontadas, visto que a não convergência de propostas levou ao esvaziamento mútuo do processo. Este processo atravessa os governos de Bill Clinton (1993/2000) e Bush Filho (2001/2005) nos Estados Unidos e de FHC (1995/2002) e Lula (2003/2010) no Brasil. A compreensão destas divergências, que se intensificaram entre 2003/2005, anos de presidência compartilhada Brasil/Estados Unidos do processo negociador ajudam a desmistificar duas avaliações parciais: a de que o Brasil teria sido o responsável pelo “fracasso” da ALCA devido a sua resistência e de que os atentados terroristas de 11/09/2001 teriam levado à perda de prioridade da América Latina na agenda dos Estados Unidos.

Em um primeiro plano, a resistência, ou o desejo de não fazer concessões ocorria nos dois polos, Brasil e Estados Unidos. Do lado dos Estados Unidos defendiam-se os seguintes formatos de ALCA e de negociações: NAFTA ampliado (hubs and spokes) ou diluição de acordos prévios na ALCA quanto ao formato e, sobre as negociações, defendia-se o early harvest (colheita prévia), com a implementação dos resultados dos acordos à medida que fosse negociados e a exclusão de setores sensíveis e protegidos da economia nas conversações. Para o Brasil: uma ALCA de building blocs, de compatibilização entre as estruturas regionais existentes, negociações no modelo single undertaking (empreendimento único),

³ FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) no caso da integração europeia e FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL) na região sul-americana.

a não exclusão de nenhum setor e a compatibilização com as regras da OMC. Portanto, notam-se visões sem convergência.

No que se refere à perda de prioridade da América Latina a partir de 11/09/2001, como resultado da securitização da agenda norte-americana em torno da Guerra Global contra o Terrorismo (GWT), a interpretação é igualmente equivocada. Desde 1998, a administração Clinton diminuiu sua intensidade nas negociações comerciais, ALCA e OMC incluídas, redirecionando seu foco para problemas internos e externos de natureza político-estratégica.

Internamente, o triênio 1998-2000 engloba o processo de impeachment de Clinton devido ao escândalo Monica Lewinski e as eleições presidenciais de 2000. Além disso, o governo democrata não conseguira obter o mandato especial de negociação comercial, o fast track, do Congresso. A preocupação de Clinton era garantir duplamente seu final de mandato, evitando ser retirado da Casa Branca, e a eleição de seu vice Al-Gore como possível sucessor (lembrando que o primeiro objetivo foi alcançado, mas não o segundo).

Para isso, tanto a economia em crescimento quanto a adoção de uma postura mais decisiva em relações internacionais foram instrumentalizados como fator de coesão em torno do governo. Esta ação decisiva, porém, não englobava comércio ou negociações, e sim temas de segurança tradicionais e ascendentes que possuíam ampla visibilidade entre o público e respondiam a grupos de interesse de peso no país (lobby israelense e do complexo industrial-militar-energético dentre estes): Iraque, Guerra do Kosovo, a primeira onda de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ao Leste Europeu, tráfico de drogas e atentados terroristas alvos norte-americanos no exterior.

Dentre estes temas, somente o tráfico de drogas detém relação mais direta com a região latino-americana, mas, mesmo assim, em segundo plano diante dos demais problemas de segurança acima listados. O marco deste processo foi o lançamento em 2000 da Iniciativa Andina Contra as Drogas (Plano Colômbia), estabelecendo uma cooperação militar entre os Estados Unidos e a Colômbia para o combate ao narcotráfico. Entretanto, este projeto ia muito além da especificidade da guerra contra as drogas: a

projeção estratégica na região andina representa, naquele momento, a securitização da agenda norte-americana diante das transformações políticas da América Latina iniciadas a partir da segunda metade da década de 1990.

Tais transformações resultaram de um processo de crise econômica-social gerado no hemisfério devido à adoção das políticas neoliberais do pós-Guerra Fria, que provocou a desestruturação das economias locais, o aumento da pobreza, o desencanto e à estagnação. A tríade prometida pelos Estados Unidos prosperidade, boa governança democrática e reinserção global não se realizara provocando como efeitos diretos a instabilidade generalizada.

O agravamento deste quadro permitiu a ascensão de novas forças políticas, representativas de um renascimento da esquerda, sob as lideranças de Hugo Chávez na Venezuela (1998/2012) e Lula (2003/2010) no Brasil. No caso brasileiro, adicionalmente, o Plano Colômbia surge como uma resposta norte-americana que antecedeu ao próprio governo Lula: direcionava-se à mudança da política externa de FHC, cuja ênfase voltou-se dos Estados Unidos à América do Sul com a IIRSA e MERCOSUL. Deve-se destacar que o anúncio do Plano Colômbia foi quase que simultâneo à realização em 2000, na cidade de Brasília, da I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, convocada pelo Presidente brasileiro.

Pode-se dizer que o Plano Colômbia representa uma quebra no mito do fim da Doutrina Monroe que prevaleceu no imediato pós-1989 e retomada de antigas práticas hegemônicas para a preservação da zona de influência hemisférica: ingerência política e contenção a iniciativas regionais de autonomia, simbolizadas pelas modalidades alternativas de integração propostas por Chávez (ALBA- Alternativa Bolivariana para as Américas) e por FHC (IIRSA). Ambas, guardadas as diferenças, representavam concorrência à estagnada ALCA, e cresceram no vácuo de poder estadunidense e na realidade da crise. Com Lula, a integração da infraestrutura ganhou conteúdo político, resultando na UNASUL e iniciativas estratégicas como a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O CDS representa uma iniciativa inédita no campo da discussão das questões estratégicas sul-americanas de forma independente pelos países locais.

Os Estados Unidos não fazem parte destes arranjos regionais, que foram desenvolvidos justamente com o objetivo de oferecer uma alternativa assertiva, autonomista e autóctone para os países latino-americanos. Da mesma forma, permitem a inserção de Cuba no sistema interamericano de forma plena, e demonstram a inadequação e ausência de reforma dos mecanismos tradicionais, TIAR e OEA.

Adicionalmente, as agendas latino-americanas detinham um conteúdo desenvolvimentista e social, recuperando visões associadas à esquerda, em contraposição à pauta neoliberal dos anos 1990. No caso da Venezuela, havia um discurso anti-hegemônico, amparado pelo socialismo do século XXI. Neste cenário, as relações Venezuela-Estados Unidos demonstraram-se paradoxais: apesar do aprofundamento das tensões com o governo Chávez, não houve um rompimento bilateral devido à interdependência no setor energético entre os dois países. Assim como os Estados Unidos dependiam do petróleo venezuelano para sustentar suas reservas e elevados níveis de consumo, os recursos norte-americanos eram essenciais para a sustentação da economia venezuelana. Apesar do incremento das relações da Venezuela com parceiros que podem, no médio e longo prazo, oferecer alternativas a esta dependência como Brasil e Venezuela, a presença norte-americana é dominante no cenário político-econômico interno. Neste âmbito, encontram-se incluídos o apoio de grupos domésticos aos Estados Unidos que realizam inúmeras pressões sobre a agenda chavista, agravadas pelo falecimento do Presidente Hugo Chávez em 2013, e a sua sucessão por Nicolas Maduro.

Por sua vez, a posição brasileira era menos confrontacionista com os norte-americanos, mas o mesmo conteúdo autonomista e social, também respondia a uma alternativa aos modelos que prevaleceram na década anterior. A ação brasileira, inclusive, não se limitava a escala regional, mas abriu espaços na Ásia e na África, retomando o eixo Sul das relações internacionais do país via alianças de geometria variável como o IBAS e os BRICS. Havia, ainda, importante dimensão de liderança nos temas sociais em termos globais, via cooperação técnica e programas nas áreas de saúde, educação e empoderamento social, como o programa Fome Zero de combate à fome. O Brasil também se tornou líder, desde 2004, da Missão das Nações Unidas de Estabilização ao Haiti (MINUSTAH), da qual per-

manece à frente até 2013. Esta atuação tem como objetivo reforçar a candidatura como membro permanente do Conselho de Segurança e permite ocupar novos espaços, tradicionalmente dominados pelos Estados Unidos, na região do Caribe.

Assim, tanto a esquerda moderada, como aquela definida como radical, eram vistas como ameaças relativas à influência dos Estados Unidos. E uma ameaça que não se resumia ao entorno geopolítico pela elevação das lideranças regionais (poderes intrarregionais), mas à possibilidade de penetração do hemisfério por poderes extrarregionais como a China. Ao longo dos anos 1990, a China passou a atuar com mais intensidade em regiões como a América Latina e a África visando buscar alternativas de fortalecimento político e econômico que pudessem ajudar a relativizar sua dependência estratégica diante dos Estados Unidos. A América Latina, assim como a África, tem como atrativos à diplomacia chinesa as matérias primas e recursos naturais em geral, assim como seus mercados. Com isso, existe, como indicado, o início da reafirmação da Doutrina Monroe pela via estratégica.

Esta reafirmação também indica uma nova tendência que se consolida com a gestão Obama, que é a da compartimentalização das políticas aplicadas à América Latina por subregiões, com ênfase na América do Sul. A base da Doutrina Monroe era a de considerar toda a América Latina como parte do território norte-americano dentro do conceito de zona de influência geopolítica, mas houveram diferenças de intensidade e projeção de poder estadunidense neste conjunto: até o século XXI, a ênfase recaía sobre espaços geograficamente mais próximos como América do Norte e Central, com relativa ausência militar ao Sul (ou apenas iniciativas tópicas como a tentativa, sem sucesso, de criação da OTAS - a Organização do Tratado do Atlântico Sul - nos anos 1980). Com isso, o reposicionamento iniciado pelos Estados Unidos via Plano Colômbia demonstra a crescente relevância estratégica da subregião sul vis a vis as demais, como foco na contenção das políticas autonomistas em desenvolvimento.

A presença militar norte-americana justificada pelo combate às guerrilhas e cartéis (por meio da fumigação de plantações e corte de linhas de tráfico) permitia um reposicionamento estratégico ao Norte da América do Sul, região ainda de baixa presença dos Estados Unidos. Iniciado por Clinton, o processo teve continuidade com Bush filho a partir de sua posse

em Janeiro de 2001, crescendo-se uma nova dimensão de securitização a partir dos atentados de 11/09: o narcoterrorismo. Esta definição instrumentaliza o tráfico de drogas como financiador das guerrilhas, atribuindo um status de grupo terrorista às FARCS (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). De 2003 a 2010, o Presidente Alvaro Uribe aprofundará esta relação com os norte-americanos, facilitando a militarização da região andina, processo acompanhado pelo fortalecimento das alternativas de esquerda neste espaço: além da Venezuela, Equador e Bolívia também elegeram governos populares com Rafael Correa e Evo Morales respectivamente.

Este reposicionamento ao Norte é acompanhado por outras iniciativas estratégicas de pressão e contenção da América Latina: a inclusão da Venezuela e de Cuba no Eixo do Mal, conceito desenvolvido pela presidência Bush filho para identificar um grupo de nações consideradas inimigas dos Estados Unidos no pós 11/09⁴; a identificação da Tríplice Fronteira Paraguai-Brasil-Argentina como zona de risco terrorista (os serviços de inteligência norte-americanos chegaram a anunciar a presença de células da Al-Qaeda e do Hezbollah no Brasil no período, o que foi refutado) e permeável a atividades criminosas diversas (tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro); e a reativação da Quarta Frota no Atlântico Sul, acompanhada do aumento dos investimentos no comando militar do Sul (USSOUTHCOM). Este último item em particular, indica que a preocupação dos Estados Unidos em se reposicionar taticamente não só ao Norte, mas igualmente ao Sul, com foco no Atlântico, com uma contenção dos avanços brasileiros, chineses e indianos neste espaço geopolítico, com extensão à África (região para a qual foi também criado um novo comando militar o USAFRICOM)⁵.

Por fim, é preciso mencionar o aumento dos investimentos norte-americanos na fronteira com o México, com a construção do muro entre os dois países para o combate à imigração ilegal, e o lançamento da Iniciativa

⁴ O Eixo do Mal "original" é composto pelo Irã, Iraque e Coreia do Norte, ao qual foram somadas Líbia, Síria, Venezuela e Cuba. O Eixo identificava nações que não cumprem as regras da comunidade internacional, investem em programas de armas de destruição em massa e projetos de hegemonia regional, governadas autoritariamente (as nações bandidas, rogue states), e os países fragmentados que servem como santuários de terroristas (failed states).

⁵ Para uma discussão das questões estratégicas do Atlântico Sul recomenda-se a leitura da edição de número 4 (jul./dez. 2013) da Revista Austral "South Atlantic, Brazil, and the Cooperation between Semiperiphery and Periphery" disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/Austral>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

Merida. Especificamente, a Iniciativa Merida inspira-se no Plano Colômbia, para o enfrentamento conjunto de Estados Unidos e México ao narcotráfico. O aumento das tensões relacionadas às drogas nesta fronteira México-Estados Unidos pode ser entendida como produto da intensificação das iniciativas na Colômbia, forçando o deslocamento dos cartéis tradicionais e a abertura de disputas entre estes cartéis e novos desafiantes em outros países que não receberam a intervenção militar norte-americana direta.

Mesmo assim, o movimento dos Estados Unidos regionalmente é menos intenso do que na Eurásia, arena preferencial de interesse norte-americano em termos estratégicos. Para a administração de George W. Bush, o 11/09 forneceu a justificativa para o reposicionamento neste espaço geográfico, iniciado já no governo Clinton por meio de projetos energéticos em cooperação com antigas repúblicas soviéticas como o Azerbaijão. Estes projetos ficaram conhecidos como “Diplomacia dos Dutos” e apesar de liderados pelos Estados Unidos, contavam com ampla participação da União Europeia. O controle da produção e da distribuição dos recursos energéticos da Ásia Central pela Rússia é percebido como ameaça pelo Ocidente, em particular pela União Europeia. Assim, a “Diplomacia dos Dutos” visava reduzir e eliminar esta ameaça, por meio da construção de projetos alternativos ao domínio russo do setor.

Bush, contudo, agregou um forte conteúdo militar a estas movimentações: as guerras no Afeganistão (2001/em andamento) e do Iraque (2003/2011) aceleraram esta estratégia de ocupação gradual desta zona de influência tradicionalmente russo-soviética, e a exploração e controle de seus recursos. Além disso, outro objetivo desta movimentação era a contenção da China e da Índia na Ásia Central. Este processo foi denominado de “Grande Jogo II”, concentrando os esforços do governo norte-americano, com elevação da ação dos grupos de interesse associados ao complexo industrial-militar-energético.

Em linhas gerais, este perfil da presidência Bush afetou negativamente todos os temas não-militares (direitos humanos, meio ambiente, comércio, política), havendo a exacerbação do unilateralismo principalmente no período que abrange o primeiro mandato (2001/2004). O unilateralismo foi sistematizado na Doutrina Bush de 2002 a partir do conceito de prevenção que definia a disposição em “atacar, antes de ser

atacado”. No campo comercial, o lançamento da Rodada Doha da OMC em Novembro 2001 pelos próprios norte-americanos surge, a princípio, como quebra deste padrão. Entretanto, este lançamento foi apenas uma sinalização de disposição dos Estados Unidos em negociar, mas que não se concretizou na prática.

Na realidade, Doha foi uma forma de cooptar apoio em um momento sensível da gestão Bush, vista com desconfiança por sua postura agressiva mesmo antes de 11/09. Ou seja, negociações comerciais multilaterais (ou de qualquer outra natureza política, social ou mesmo estratégica) não se convertiam em prioridade. Mais ainda, continuava (e continuou) predominando um clima protecionista nos Estados Unidos (e na União Europeia e Japão), o que pressionou as negociações da OMC, que pouco avançaram desde então. Paralelamente, foram negociações que permanecem gerando choques entre os interesses do Brasil e dos Estados Unidos, que se consolidaram na Reunião Ministerial de Cancun em 2003. Na oportunidade, o Brasil liderou a criação do G20 comercial de países do Sul, defendendo a reciprocidade comercial.

Estas perspectivas afetaram diretamente o já estagnado processo de negociações na América Latina, independente do fato de Bush filho ter defendido durante a sua primeira campanha eleitoral em 2000 o relançamento das iniciativas regionais. Denominada de “Século das Américas”, esta agenda prometia a reativação do NAFTA, uma nova ofensiva nas conversações da ALCA e uma revisão das leis de imigração. Basicamente, tratava-se de uma agenda mais voltada ao eleitorado hispânico, tradicionalmente democrata. Assim, não existiram reais avanços e mesmo com a realização de novas Cúpulas das Américas (Mar Del Plata 2005) e propostas como a ALCA light (que pretendia um acordo comercial mais reduzido), houve um esvaziamento esperado do processo.

Em termos práticos, a despeito de Bush filho ter conseguido o mandato do Congresso para negociar tratados comerciais regionais e globais, o fast track, renomeado de Autoridade de Promoção Comercial (TPA), o que se observou foi um travamento de negociações em ambos os níveis, como já indicado. A preferência norte-americana durante a administração Bush foi pelas ações estratégicas como visto baseadas na GWT, e no campo comercial ações de caráter limitado e de pouca demanda a sua

economia, com foco em tratados bilaterais de livre comércio (TLC) com nações de menor peso relativo⁶ e a criação do CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central) em 2007. O CAFTA possuía a mesma lógica do NAFTA que em 2004 completou sua primeira década de existência: um acordo com nações com as quais já existia forte interdependência econômica e poucas concessões do lado estadunidense.

No caso da América Latina, Chile, Peru e Colômbia representaram os focos do interesse norte-americano. Todavia, ao longo da administração Bush filho, somente observou-se a consolidação do TLC com o Chile, parceiro tradicional, enquanto as negociações referentes ao Peru e Colômbia estenderam-se até a gestão Obama, sofrendo forte oposição do Congresso, em particular após a eclosão da crise econômica no biênio 2007/2008. Apesar destas dificuldades e empecilhos para os tratados bilaterais, o tema reativou tendências tradicionais de alinhamento na América Latina, em particular em meios empresariais, que continuavam a perceber o mercado norte-americano como a melhor opção para o crescimento de suas exportações.

Para os Estados Unidos, esta movimentação mostrava-se interessante à medida que poderia enfraquecer os projetos autonomistas de Venezuela e, principalmente, do Brasil, devido à oscilação de algumas nações na região diante dos polos de poder hemisféricos. Esta oscilação, contudo, não se demonstrou sólida na primeira década do século XXI, pelos mesmos motivos que levaram ao seu esgotamento no período anterior: a limitação da pauta de concessões e ajuda oferecidas pelos norte-americanos e a continuidade das vulnerabilidades sócio-econômicas da América Latina. Mesmo assim, a “atração” estadunidense permanece forte e cíclica em todos os países, incluindo o Brasil. Apesar disso, os arranjos multilaterais do país como MERCOSUL e a UNASUL puderam solidificar-se neste período, associados a uma postura mais assertiva e autônoma da política externa brasileira em nível global.

Além dos arranjos sul-americanos, o Brasil investiu em uma agenda de relações internacionais ampliada. Entre 2003 a 2010, como vis-

⁶ Lógica similar é aplicada nos acordos de investimentos bilaterais, visando sinalizar o interesse norte-americano em parcerias. Esta “disposição” à cooperação encontra-se circunscrita a nações menores, mas acaba funcionando como atrativo para todos os países, que continua considerando os Estados Unidos como um mercado chave para sua prosperidade.

to, a presidência Lula investiu no eixo Sul-Sul, sem excluir ou confrontar o Norte, defendendo uma pauta social e de incremento das alianças de geometria variável com nações emergentes. Dentre estas, destacam-se as já mencionadas G20 comercial, BRICS e IBAS, somando o G20 financeiro. A América do Sul, adicionalmente, funcionou como plataforma de ação global com a realização das Cúpulas América do Sul-Ásia (ASA) e América do Sul-Países Africanos (ASPA). Em 2010, também foi apresentada pelo Brasil a proposta de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Esta elevação de poder brasileira, e de sua projeção internacional gerou também transformações na percepção dos Estados Unidos sobre o país. No caso, a despeito do aumento dos choques de interesse como na OMC e do desenvolvimento de políticas de contenção político-estratégica da parte norte-americana, levaram ao reconhecimento norte-americano do novo papel brasileiro. Com isso, em 2005, o governo Bush filho e do Presidente Lula estabeleceram um diálogo estratégico entre as duas nações. Ou seja, ao lado da maior valorização da América do Sul como cenário estratégico, existe também a do poder brasileiro. Parcerias na área energética também foram apresentadas neste contexto, referentes ao etanol (biocombustíveis em geral) e ao pré-sal brasileiro. Esta realidade implica que o Brasil passou a ser visto pelos Estados Unidos tanto como possível parceiro, como ameaça a seus interesses⁷, exemplificada pela dinâmica tradicional da política externa estadunidense de engajamento e contenção de potências regionais.

Portanto, as duas primeiras décadas do pós-Guerra Fria apenas reproduziram a lógica da Doutrina Monroe sob novas roupagens táticas da parte dos Estados Unidos. A ofensiva inicial dos anos 1990 também reproduziu padrões de elevado envolvimento em resposta a ameaças internas e externas ao hemisfério, seguidas por uma fase de estagnação e recuo. Esta estagnação e recuo dos Estados Unidos foram acompanhadas por crises regionais e o desenvolvimento de políticas autonomistas autóctones, com foco em Brasil e Venezuela, e o incremento da projeção chinesa. A reação

⁷ Outros temas de divergência nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos além da OMC foram as negociações do acordo nuclear tripartite Irã-Brasil-Turquia e a atuação no cenário de Honduras, quando o Brasil criticou o golpe contra Manuel Zelaya. Ambos os eventos foram em 2010, ano de eleição presidencial no Brasil e foram instrumentalizados pela oposição como forma de criticar a agenda Lula de política externa.

norte-americana voltou a padrões político-estratégicos, abandonando o aspecto comercial e econômico que predominou no imediato pós-1989. O quadro tornou-se mais complexo: o unilateralismo de Bush filho, o contexto da GWT e o reconhecimento do aumento de poder regional de novas potências fizeram parte do contexto do século XXI das relações hemisféricas, havendo inúmeros questionamentos a respeito das mudanças que a nova Presidência Obama poderia trazer para este intercâmbio e o mundo.

A AGENDA HEMISFÉRICA DE OBAMA (2009/2013)

A possibilidade de uma agenda renovada dos Estados Unidos para a América Latina tendo como ponto de partida a eleição do democrata Barack Obama deve ser compreendida no contexto de otimismo que a chegada do primeiro Presidente negro à Casa Branca gerou em escala mundial. Assim como o restante do mundo, a região encarava como positiva a perspectiva de mudança, uma vez que o então candidato Obama prometera iniciativas de reaproximação e parcerias com a América Latina. Para muitos países latino-americanos, o sonho de acesso ao mercado estadunidense e de reconhecimento político, com ajuda econômica e investimentos diretos, permanecia, com efeitos mesmo em nações com políticas mais autônomas como Brasil.

Esta expectativa somava-se à desconfiança de que mais uma ofensiva positiva norte-americana fosse não se concretizar e de que a dimensão estratégica predominaria sobre a econômica-comercial. E, logo em 2009, primeiro ano da gestão Obama, esta desconfiança já encontrou motivos reais para expandir-se na Cúpula de Cartagena⁸: as políticas de descongelamento e reaproximação com Cuba e Venezuela não tiveram sequência e se manteve o padrão político-estratégico-econômico do governo Bush filho. Mais do que no conteúdo, as mudanças de Obama foram no sentido e estilo tático da diplomacia, contrapondo ao discurso unilateral de Bush, o ideário do multilateralismo.⁹

Da mesma forma, o Brasil continuou sendo reconhecido como um parceiro estratégico (a denominação da agenda Obama para as nações

⁸ Em 2012 ainda seria realizada mais uma Cúpula das Américas mas conteúdo bastante esvaziado.

⁹ Este padrão mantém-se para todo o sistema internacional e não só na América Latina.

emergentes passou a ser “novos centros de poder”¹⁰), mas se manteve a dinâmica de divergências da agenda, mescladas com a cooperação: energia (“diplomacia do pré-sal” e do etanol), acordos de colaboração para grandes eventos esportivos como a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016, parcerias educacionais no campo da cooperação, questão nuclear, estabilidade sul-americana, avanços dos emergentes, comércio e agenda Sul-Sul como elementos de divergência.

Em 2011 e 2012, as relações bilaterais encontraram elevada estabilidade seguindo esta agenda, com as visitas de Obama ao Brasil (em 2011, quando o Presidente Obama anunciou o “apreço” norte-americano à candidatura brasileira ao assento de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas) e de Dilma aos Estados Unidos. Em 2013, contudo, o relacionamento foi afetado por uma crise provocada pelas denúncias de Edward Snowden de que os Estados Unidos estavam espionando o Brasil e outros parceiros globais (denúncias similares com a divulgação de documentos oficiais de espionagem já haviam sido realizadas no caso Wikileaks cerca de dois anos antes). O governo brasileiro condenou a violação de soberania realizada por norte-americanos, levando ao cancelamento da visita oficial de Estado da Presidente Dilma a Washington, que era prevista para Outubro de 2013.

Além disso, neste ano também se observaram divergências na OMC, não só no que se refere às negociações multilaterais, mas nas eleições para a presidência da organização que culminaram com a vitória do Embaixador brasileiro Roberto Azevedo, apoiado por uma coalizão de nações do Sul. Azevedo derrotou o candidato mexicano que contava como motores de sua candidatura os Estados Unidos e a União Europeia. Em Dezembro de 2013, depois de mais de dez anos sem resultados concretos na Rodada Doha (iniciada na administração Bush filho em 2001 como visto), esta nova presidência conseguiu articular na Reunião Ministerial de Bali um acordo renovado.

Ainda que apontado como limitado por críticos do multilateralismo, o acordo apresentou conquistas no campo da desburocratização do

¹⁰ O país também foi objeto de um relatório do Council on Foreign Relations “Global Brazil and US-Brazil Relations”, um dos mais importantes think tanks norte-americanos. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

comércio, proteção às políticas de desenvolvimento de países pobres e na agricultura. Com isso, pretende-se indicar a possibilidade de que as negociações comerciais permaneçam focadas na arena multilateral, que tem sofrido os impactos dos acordos bilaterais em andamento e outras iniciativas norte-americanas no Pacífico e com a União Europeia. Além destas dimensões, é preciso detalhar o conjunto das iniciativas de Obama para a região e algumas de suas ramificações globais.

Avaliando mais especificamente a visão de continuidade, a pauta do governo Obama para a América Latina pode ser dividida em duas dimensões: a econômica e a político-estratégica. Em termos de dimensão econômica, a tendência foi a preservação dos tratados bilaterais de comércio entre os Estados Unidos e países de América Latina, de preferência os que já se encontram mais próximos à esfera de poder norte-americana como Peru, Chile, Colômbia e nações da América Central. Neste âmbito, permanece baixa a probabilidade de que os norte-americanos retomem uma proposta similar a da ALCA. A integração regional deterá caráter limitado como simbolizado pelos citados NAFTA e o CAFTA.

Como iniciativa diferenciada na integração, porém, deve-se estar atento ao estabelecimento da “Parceria Transpácífica” (TPP) no âmbito da estratégia de fortalecimento do pivô asiático militar-político-econômico dos EUA na Ásia. Embora dirigido à Ásia, a TPP estende-se ao entorno da América do Sul que detém fortes laços com o Pacífico (novamente Chile, Peru, Colômbia como países de destaque, que passaram a fazer parte da Aliança do Pacífico). O estabelecimento do TPP e seu sucesso podem afetar tanto a China, cuja contenção é a base da nova estratégia do pivô asiático, como o Brasil, e projetos de integração regional autônomos na América do Sul. Um dos objetivos mais ambiciosos do TPP é o estabelecimento, no médio prazo, de uma zona de livre comércio na região do Pacífico, sob o comando dos Estados Unidos.

A partir de 2013, iniciaram-se também negociações para o estabelecimento de um tratado de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia, cujas negociações tem se desenvolvido de forma secreta. Denominada de “Parceria Transatlântica” (TPPI), esta ação tem como objetivo somar-se às movimentações norte-americanas no Pacífico, visando fechar espaços para o avanço do poder político-econômico chinês e dos

demais emergentes. O acordo também afeta a América Latina com a possibilidade de perdas no acesso a estes dois mercados, assim como processos de negociação comercial em andamento entre as regiões. Dentre estes, o acordo MERCOSUL e União Europeia, em processo de conversações.

No que se refere à dimensão político-estratégica da agenda para a América Latina, a preocupação com o fortalecimento do poder brasileiro (intrarregional) e do chinês (extrarregional) orienta a agenda de continuidade dos mecanismos criados por Bush filho. Como indicam Roett e Paz (2008), observa-se a construção gradual de um triângulo estratégico Estados Unidos-China-América Latina que traz riscos para a preservação da hegemonia dos Estados Unidos no continente. Três elementos orientam estas ligações e interações: mercados, recursos (alimentos e matérias primas) e energia (gás e petróleo do pré-sal).

Segundo Stallings (2008), embora a relação bilateral China-América Latina não detenha caráter confrontacionista à hegemonia (até pelo temor das reações norte-americanas), ela traz um desafio político-econômico aos Estados Unidos, que o país tem tido dificuldades em responder. A autora ainda sustenta que as tendências relacionadas a esta relação bilateral sino-latina não se demonstra consolidada e pode gerar desequilíbrios sociais, políticos e econômicos no hemisfério. Igualmente, não se pode subestimar o peso político-econômico de duas outras relações bilaterais concorrentes a esta: Estados Unidos-América Latina e Estados Unidos-China.

Desindustrialização, elevação do preço de commodities e desvio de comércio podem ser algumas das resultantes deste processo, gerando, no caso latino-americano, uma “troca” de dependência: ao invés de se manterem dependentes dos Estados Unidos, os países caminharam no sentido de aprofundar seus laços com a China. Gallagher e Porcezanski (2010) sustentam que isso manteria as assimetrias entre a América Latina e as potências chinesa e estadunidense, enfraquecendo as alternativas regionais autóctone. A elevação do grau de vulnerabilidade latino-americano e a perda de fluxos comerciais e parcerias políticas regionais afetam as possibilidades de projeção da América Latina.

Também se preservaram as ações estratégicas no Atlântico Sul e na América do Sul, conforme iniciadas por Bush filho. Na Colômbia, entretanto, estas ações sofreram um pequeno recuo devido à mudança de presidência de Alvaro Uribe para Juan Manuel Santos: em 2010 o Congresso colombiano reverteu a decisão de Uribe de conceder aos Estados Unidos o uso de bases militares em território colombiano, especificamente, as instalações aéreas de Malambo, Palanquero e Apiay, exército de Tolemaida e Larandia e as navais de Bahia Málaga e Cartagena.

Contudo, é preciso avaliar se estas ações estratégicas ou as iniciativas de TLCs latino-americanos, TPP e TPPI, tem conseguido reverter tendências de expansão chinesa na América Latina (e seu foco na América do Sul). Ou mesmo de poderes intrarregionais de uma forma mais decisiva.

Se esta expansão chinesa (ou outras similares) terá, no longo prazo, o efeito de reduzir o poder de influência dos Estados Unidos na região, e mesmo do Brasil, é questão em aberto. A expansão da presença chinesa pode, inclusive, ter um efeito não esperado nas relações Brasil-Estados Unidos, caso ambos sintam-se igualmente ameaçados. Pode-se sugerir, neste sentido, uma hipótese controversa: a de que exista uma quebra na agenda Sul-Sul sino-brasileira devido ao incremento de uma possível ameaça chinesa à economia do país. Esta quebra poderia ser facilitada no Brasil, caso observe-se um recuo na agenda autonomista das relações internacionais do país derivada de oscilações políticas e eleitorais. No governo Dilma Rousseff (2011/2013), o primeiro biênio de projeção externa nacional apresentou tendências de estagnação, em oposição à expansão da primeira década do século XXI, que poderiam ser aprofundadas.

Independente destas especulações é possível responder a pergunta título do texto sobre o fim da Doutrina Monroe na gestão Obama da mesma maneira que no item anterior: não há perspectiva de encerramento da lógica da Doutrina, à medida que as condições geopolíticas e geoeconômicas de suas origens permanecem. Tais condições referem-se à natureza da presença hegemônica dos Estados Unidos na região e, na prática, no mundo, e necessidade, da parte deste país, de preservar sua zona de influência e responder aos desafios a sua liderança apresentados por potências intrarregionais e extrarregionais.

O que se pode questionar, e isso poderia apontar o fim da Doutrina Monroe por outro caminho, é se estas movimentações da parte dos Estados Unidos tem sido suficientes para atingir estes objetivos de preservar sua liderança e impedir o estabelecimento de novos pivôs regionais como polos na América Latina. Ou seja, existe efetividade em incrementar o poder estratégico-militar continental e oceânico nas regiões do Atlântico Sul para conter o avanço dos emergentes? Os Tratados de Livre Comércio bilaterais norte-americanos são suficientes para sinalizar possibilidades reais de parceria? Ou são, por sua natureza, limitados por princípio a poucos setores e baixos investimentos? Isso será suficiente para dar conta das movimentações da China, do Brasil e dos demais emergentes e blocos como a União Europeia na região?

Por enquanto, as respostas a estas questões permanecem em aberto, visto que o processo de “disputa” pela América Latina permanece em andamento, assim como o reordenamento do equilíbrio de poder mundial em escala global (que indica a existência de disputas similares entre as potências em diversas regiões). Neste processo, para os Estados Unidos, o reposicionamento estratégico hemisférico é essencial, mas ainda secundário diante da Eurásia, “apostando-se” na tradicional “sombra” geopolítica e geoeconômica de seu poder para manter o controle de sua zona de influência.

Existem sinalizações de que estas percepções possuem, cada vez menos, implicações concretas bem-sucedidas para o interesse norte-americano. A mítica da “hegemonia by default” (SMITH, 1996), da liderança natural e automática dos Estados Unidos na América Latina, demonstra sinais de esgotamento, com a diminuição de sua eficiência demonstrativa: i.e., uma pré-contenção de avanços de novas potências que derivaria de cálculos estratégicos destas mesmas potências, que temeriam avançar nos espaços hemisféricos. Afinal, ainda que não confrontacionista (ou bélica), há uma real emergência de desafios intra e extrarregionais à hegemonia, cujos resultados somente serão conhecidos no médio e longo prazo. Assim, se houver um fim da Doutrina Monroe, pode-se sugerir que, muito provavelmente, ele virá destas interações e não de uma iniciativa positiva dos Estados Unidos para mudar os seus termos de intercâmbio com América Latina.

REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos (Ed.). Special Edition – Emerging Brazil under Lula: an assessment on International Relations (2003/2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, 2010.

GALLAGHER, Kevin P.; PORCEZANSKI, Roberto. *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press, 2010.

GLOBAL *Brazil and US-Brazil Relations*. A Task Force Report. Council on Foreign Relations. Disponível em: <<http://www.cfr.org/brazil/global-brazilus-brazil-relations/p25407>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

LANDIM, Raquel. OMC conclui primeiro acordo comercial global em quase 20 anos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/12/1382377-omc-conclui-primeiro-acordo-comercial-global-em-18-anos.shtml>>. Acesso em: 7 dez. 2013.

LIMA, Thiago; MENDONÇA, Filipe. A política comercial dos Estados Unidos no primeiro governo Obama: heranças, estratégias e desafios. *Boletim Meridiano 47*, v. 14, n. 139, p. 38-44, set./out. 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2013.

RAMAZINI JUNIOR, Haroldo. Novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a América Latina. *Boletim Meridiano 47*, Brasília, DF, v. 13, n. 133, p. 42-46, set./out. 2012.

ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe. Assessing the implications of China's growing presence in the Western Hemisphere. In: ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Ed.). *China's expansion into the Western Hemisphere*. Washington: Brookings Institution Press. 2008. p. 1-23.

SMITH, Peter H. *Talons of the eagle- dynamics of U.S.-Latin American relations*. New York: OUP, 1996.

SOUTH Atlantic, Brazil, and the Cooperation between Semiperiphery and Periphery. *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, Jul./Dec. 2013. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/Austral>>. Acesso em: 8 dez. 2013.

STALLINGS, Barbara. The US-China-Latin America Triangle: implications for the future. In: ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe (Ed.). *China's expansion into the Western Hemisphere*. Washington: Brookings Institution Press, 2008. p. 239-259.

TOSTES, Ana Paulo; TEIXEIRA, Tatiana; RESENDE, Erica Simone Almeida (Org.). *Estudos americanos em perspectiva*. Curitiba: Appris, 2013.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro. Ed. Elsevier, 2013.