



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

O Reposicionamento Estratégico dos Estados Unidos na América do Sul

Cristina Soreanu Pecequilo

Como citar: PECEQUILO, C. S. O Reposicionamento Estratégico dos Estados Unidos na América do Sul. *In:* PASSOS, R. D. F.; FUCCILLE, A. **Visões do Sul:** crise e transformações do sistema internacional (volume I). Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 229-246.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-789-0.p229-246>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

O REPOSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL

Cristina Soreanu Pecequilo

INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, os Estados Unidos tem buscado um reposicionamento estratégico na América do Sul, que tem sido explicado como a identificação da região como um novo espaço geopolítico e geoeconômico do interesse norte-americano. Todavia, esta é uma avaliação parcial e que ignora a evolução da política externa dos Estados Unidos em sua zona de influência desde 1989. Assim, as iniciativas políticas, econômicas e sociais que os norte-americanos apresentam no período contemporâneo para a América do Sul não representam uma “novidade”, mas sim uma redescoberta e uma necessidade para a atual potência hegemônica.

No geral, tanto a América do Sul quanto à África foram áreas relativamente marginalizadas pelos Estados Unidos desde 1989. Ainda que no hemisfério tenham sido apresentados projetos de integração regional, no quadro da ofensiva dos anos 1990 (não havendo nenhuma iniciativa similar norte-americana na África), os resultados foram poucos. Com isso, observou-se a consolidação de novos polos de poder alternativos ao norte-americano na América do Sul. Tais polos são tanto intrarregionais

<https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-789-0.p229-246>

quanto extrarregionais representados pela consolidação do poder do Brasil, da Venezuela e da China. Esta realidade elevou novamente a percepção de risco dos Estados Unidos sobre a região, temendo a redução de sua influência diante dos emergentes e que, de certa forma, reproduz fenômenos que ocorrem igualmente em escala global.

Portanto, a opção de reposicionamento estratégico dos Estados Unidos na América do Sul não é uma “novidade”, mas sim uma ação reativa a acontecimentos do século XXI nesta região, e que indica uma tentativa abrangente da potência hegemônica de recuperar poder. Mas em que consiste este reposicionamento? Qual é a sua trajetória e por que, na prática, ele se liga a dinâmicas prévias norte-americanas no hemisfério desde 1989? Para responder esta pergunta este artigo encontra-se dividido nas seguintes seções: uma breve análise do cenário regional nos anos 1990, as alternativas intra e extrarregionais ao poder norte-americano e a agenda “renovada” dos Estados Unidos para esta região.

OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA LATINA: OFENSIVA E ESVAZIAMENTO (1990/1999)¹

Em 1989, o fim da Guerra Fria legou aos Estados Unidos a posição de única superpotência restante do sistema internacional, a despeito das inúmeras hipóteses que se colocavam sobre o declínio econômico relativo do país. Para a América Latina, o cenário também se dividia em duas visões: o temor do isolamento diante do surgimento de novos espaços para a ação norte-americana como o Leste Europeu e a possibilidade de construir uma parceria diferenciada com a potência hegemônica que pudesse tirar a região da crise após a “década perdida” dos anos 1980 (e que fora caracterizada pelo encolhimento econômico e processos de redemocratização).

A conjugação destes fatores de crise mútua, dos Estados Unidos e da América Latina, associada à ideia da criação de uma nova era das relações hemisféricas com base na cooperação encontra-se na raiz da ofensiva norte-americana na região. Apesar de retoricamente ter sido apresentada como o fim da Doutrina Monroe (1823), esta ofensiva, na realidade, apenas trazia

¹ Neste artigo são apresentados apenas alguns debates referentes à agenda de política externa dos Estados Unidos para a América Latina, para uma análise mais completa ver Pecequillo (2013).

para uma roupagem de parceria à premissa da preservação do hemisfério como zona de influência preferencial. Pressionado por seus adversários da esfera capitalista, a Europa Ocidental e a o Japão, e pelo surgimento de blocos regionais em torno destes atores como a União Europeia, os Estados Unidos viam a América Latina como válvula de escape econômica.

Da mesma forma, para a América Latina, os norte-americanos eram percebidos de forma similar, até impulsionada pelo slogan *trade not aid* (“comércio, não ajuda”). Assim, havia amplo apoio às iniciativas regionais dos Estados Unidos como forma de recuperar o crescimento e o desenvolvimento local, independente do fato de que estas iniciativas traziam condicionalidades políticas, econômicas e sociais a elas atreladas.

Adicionalmente, a esperança de que os Estados Unidos funcionassem como uma tábua de salvação para a região fazia parte de um fenômeno interno nestas nações, incluindo o Brasil: a retomada do poder por elites conservadoras, que percebiam no realinhamento aos norte-americanos a maneira mais efetiva de inserir-se internacionalmente no cenário do pós-Guerra Fria. Isso correspondia aos movimentos de “normalização” das relações internacionais das nações latino-americanas, derivadas da percepção do “realismo periférico” que estabelecia que estes países não detinham recursos de poder ou patrimônio diplomático que permitissem o estabelecimento de uma política externa autônoma.

Havia, portanto, forte convergência em torno de um “Projeto Americano” que, na prática, era um “Projeto Norte-Americano”. Mas, em que consiste este Projeto que foi a base da ofensiva dos Estados Unidos na região na década de 1990?

Basicamente, este projeto era organizado em torno de três pilares: o neoliberalismo do Consenso de Washington, a integração regional e os novos temas. No que se refere a este primeiro pilar, o neoliberalismo do Consenso de Washington sintetizava as condicionalidades econômicas aplicadas à região (e que deveriam ser cumpridas para que suas nações recebessem ajuda do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial) em uma agenda econômica neoliberal. Especificamente, tal agenda estabelecia como metas: a 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.

O segundo pilar da integração regional foi sintetizado inicialmente no projeto da Iniciativa para as Américas (IA), que previa a renegociação da dívida externa (Plano Brady) e o estabelecimento de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC), apresentada pelo governo de George H. Bush (1989/1992). Bush ainda apresentou a proposta de criação do Acordo de Livre Comércio da América Norte entre os Estados Unidos, Canadá e México. O NAFTA, que concretizava uma situação de interdependência já existente entre os três países, entrou em vigor em 1994, porém, a IA não apresentou resultados concretos. Em 1994, neste sentido, ela foi substituída pela ALCA, cujo conteúdo era bastante similar tanto no campo comercial quanto político e, assim como a IA, a ALCA não se concretizou.

Neste sentido, o conteúdo político correspondia aos novos temas, sustentado no discurso pró-democracia e governança, aos quais se somavam também as agendas do meio ambiente, dos direitos humanos, do combate à imigração ilegal e ao tráfico de drogas e a segurança compartilhada. Igualmente, havia a expectativa da reforma do sistema interamericano criado na Guerra Fria, sustentado pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), e da política para Cuba. No caso, em nenhuma destas pautas, sistema interamericano e Cuba, houve mudança na política dos Estados Unidos.

Ampla, a ofensiva estadunidense contava, como visto, com o apoio regional da América Latina, incluindo o de nações chave como o Brasil. No país, este apoio foi quase que incondicional no período de 1990 a 1992, correspondente ao governo de Fernando Collor de Mello, primeiro Presidente eleito diretamente depois do fim do regime militar. Collor, assim como Carlos Menem na Argentina e Carlos Salinas no México, eram apontados como exemplos de uma nova geração de líderes latino-americanos capazes de construir alianças sólidas com os Estados Unidos visando a modernização de seus países. O alinhamento ao Norte era a regra, e mesmo projetos externos como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) que haviam surgido sob o signo da autonomia foram subordinados à lógica neoliberal neste início dos anos 1990.

Tendo em vista estas perspectivas convergentes no hemisfério, as condições pareciam estabelecidas para o sucesso do “Projeto Americano”. Mas por que, então, diversos pilares desta agenda, não se concretizaram levando ao seu esvaziamento e a uma mudança de rumos na América Latina, em particular na América do Sul, em busca de alternativas estratégicas autônomas? Por que o fim dos anos 1990 e a primeira década do século XXI se caracterizaram pela crise regional e o vácuo de poder?

Especificamente, as razões do esvaziamento encontram-se tanto nos Estados Unidos quanto na América Latina, e se relacionam às realidades internas e externas do hemisfério e seus atores principais. Analisando especificamente o lado dos Estados Unidos, apesar da retórica “positiva” sobre a América Latina e a cooperação hemisférica, a região e os temas a ela relacionados, não eram prioritários nem para o Executivo, o Legislativo ou a sociedade norte-americana.

No que se refere ao Legislativo e à sociedade, a percepção da pobreza, do subdesenvolvimento e dos problemas de segurança relacionados à região (tráfico de drogas e imigração ilegal) afastavam a questão da pauta cotidiana da política norte-americana. Afinal estes são alguns dos temas mais sensíveis da agenda dos Estados Unidos, mesclando problemas de caráter interno e externo, aplicando-se a elas o termo *intermestic* (*international and domestics*). Ou seja, é melhor evitar estes temas para não perder votos, seja entre o eleitor mais conservador ou mesmo o eleitor hispânico. Neste sentido, projeto econômico regional, ou de parceria política, torna-se uma *non-issue* (não questão), situação que se estende ao Executivo.

Da parte da Casa Branca, além disso, inserem-se questões de maior amplitude global que definem a América Latina como região secundária na agenda estratégica. Desde 1989, o foco dos Estados Unidos permaneceu sendo a Eurásia, a despeito da ofensiva empreendida pelo governo H. Bush na América Latina. Como apontado, esta ação era mais reativa do que propositiva e sustentada na reafirmação da Doutrina Monroe em novos termos, mas sem atrelar compromissos ou recursos sólidos dos Estados Unidos ao projeto. Quando a América Latina alinhou-se, sem cobranças, ou demandas, aos norte-americanos, afastando-se de outros parceiros, proporcionalmente também diminui o nível de intensidade ou interesse dos Estados Unidos

na região, visto que a zona de influência estava, mais uma vez, “protegida”. Prevalcia a tradicional visão da “hegemony by default” (SMITH, 1996).

Novas ofensivas e projetos, como o Plano de Colômbia de 2000 (combate ao narcotráfico), as propostas de Tratados de Livre Comércio bilaterais e a atual militarização do Atlântico Sul somente ocorreram em resposta à autonomia local, mas sem recuperar o padrão dos anos 1990 como será discutido. Neste sentido, na Eurásia concentravam-se os principais pilares do interesse hegemônico no pós-Guerra Fria: a ocupação dos espaços gerados pelo desmembramento da União Soviética desde 1991 na Ásia Central, rica em recursos energéticos como gás, petróleo e minerais estratégicos e zona de passagem de gasodutos; a relação com a União Europeia e a ampliação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); a ascensão das potências asiáticas, primeiro do Japão nos anos 1990 e, depois da China e da Índia na sequência. Comparativamente a América Latina era mais segura e menos autônoma, dada a sua subordinação, portanto oferecia menos riscos e também surgia como pouco atrativa em termos de mercados e recursos.

É importante ressaltar estas duas dimensões da política norte-americana em termos globais, uma vez que foram apresentadas inúmeras interpretações equivocadas sobre o porquê dos processos dos anos 1990 não terem dado certo, da IA às negociações da ALCA. No caso, duas se destacam com mais intensidade: a de que os atentados de 11/09/2001 teriam desviado o foco norte-americano da América Latina devido ao início da Guerra Global Contra o Terrorismo (GWT) já no governo de George W. Bush e pela resistência brasileira às propostas dos Estados Unidos.

Todavia, o desinteresse norte-americano antecede, e muito, o 11/09, bastando lembrar que uma das propostas de campanha do republicano Bush filho fora revitalizar o “Século das Américas” nos moldes pensados por seu pai. Na oportunidade, alegou-se que os democratas, que administraram o país com Bill Clinton (1993/2000) haviam deixado a região em segundo plano e que o novo governo recuperaria sua importância. Ou seja, taticamente a intensidade da ação na América Latina já havia sido diminuída, e os atentados apenas ofereceram justificativas mais sólidas para o incremento da ação eurásiana dos Estados Unidos.

Deve-se lembrar, ainda, que o governo Clinton reduziu seu interesse na região, proporcionalmente às pressões domésticas e externas que passou a enfrentar, em particular desde 1998. Entre 1998 e 2000, o início, e desenrolar, do processo de *impeachment* detonado pelo escândalo Monica Lewinski, a sombra das eleições presidenciais para a sucessão na Casa Branca, disputada entre Al Gore, vice de Clinton, e Bush filho, a expansão da OTAN, a Guerra de Kosovo e a eclosão de atentados contra alvos dos Estados Unidos no exterior eram dominantes na agenda. Com isso, as pautas econômico-comerciais da ALCA (e mesmo as globais da OMC) estavam em segundo plano prevalecendo a dimensão estratégico-militar da projeção de poder hegemônico.

No que se refere à suposta resistência brasileira às propostas dos Estados Unidos e que teria se intensificado a partir de 2003 com a chegada de Luis Inácio Lula da Silva, a avaliação também ignora questões significativas. Dentre estas, o fato de que as negociações da ALCA estavam se prolongando desde 1994, majoritariamente no termo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), no qual se manifestaram as maiores cisões². Quando Lula chegou ao poder o processo já estava esvaziado no período que era inicialmente considerado chave para a conclusão do acordo, 2003 a 2005, quando Brasil e Estados Unidos teriam a presidência conjunta do processo negociador.

Na OMC dinâmica similar foi reproduzida levando a uma cisão das diplomacias, representada por inúmeros contenciosos entre ambos. A entrada dos produtos brasileiros nos Estados Unidos, a despeito do discurso de livre comércio da Casa Branca, era prejudicada por práticas protecionistas e de subsídios. Para os norte-americanos, havia interesse em abrir os mercados dos parceiros, mas não necessariamente de oferecer reciprocidade e isso passou a ser questionado pelo Brasil de forma aberta.

² Nenhum dos dois países, Brasil ou Estados Unidos, abandonava suas demandas nas negociações, dificultando convergências seja no que se refere ao formato das negociações como na implementação de decisões. Os norte-americanos defendiam um NAFTA ampliado (*hubs and spokes*, prevendo a diluição de acordos prévios na ALCA e 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. O Brasil defendia: uma ALCA de *building blocs*, de compatibilização entre as estruturas regionais existentes, negociações no modelo *single undertaking* (empreendimento único), a não exclusão de nenhum setor e a compatibilização com as regras da OMC. (PECEQUILO, 2012).

A polarização nestas duas potências era, ainda, um fato natural das conversações, visto que eram as nações dominantes do hemisfério, detentoras dos maiores mercados. Esta situação trazia pressões sobre o governo Clinton, uma vez que o Brasil não era nação satélite norte-americana, e com forte interdependência com seu mercado, como México e Chile, e sim um país economicamente significativo. Negociar com o Brasil era, efetivamente, negociar e não apenas consolidar padrões assimétricos de intercâmbio como havia sido feito no NAFTA ou nos tratados bilaterais de livre comércio que se tornaram marcos da ação hemisférica no século XXI. Por fim, é preciso destacar que o governo Clinton nunca obteve o mandato negociador especial do Legislativo, o que dificultava sua habilidade e capacidade em avançar as conversações.

Havia, portanto, um vácuo de poder regional que passaria a ser ocupado por outras nações e que se relaciona, em parte ao mito da resistência brasileira aos Estados Unidos. Na realidade, o que se define como “resistência brasileira” faz parte de um processo de atualização abrangente das políticas latino-americanas que começa em meados da década de 1990. Este processo de atualização deriva de duas fontes: o distanciamento crescente dos Estados Unidos da região, abandonando suas agendas, e a frustração com a ausência de sucesso do “Projeto Americano”.

Ao invés de prosperidade, investimentos e crescimento, de 1995 em diante a América Latina, com diferentes graus de intensidade viu-se imersa em uma situação de vulnerabilidade social e econômica derivada da aplicação das condicionalidades do Consenso de Washington. O desmonte do Estado, a dilapidação de setores estratégicos (infraestrutura, segurança, saúde e educação principalmente), a ausência de políticas sociais, os baixos investimentos somente agravaram situações de pobreza, assimetrias e estagnação, em países já assimétricos e polarizados internamente. Adicionalmente, a opção pelo alinhamento aos Estados Unidos reduziu as opções externas. Pressionadas, as nações latino-americanas passaram a buscar uma reforma interna e externa, que resultou na consolidação de alternativas intra e extrarregionais no século XXI.

A REAFIRMAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL E A CONTRARREAÇÃO HEGEMÔNICA (2000/2014)

A combinação dos fatores acima descritos, de vácuo de poder estadunidense e crise latino-americana, permitiram a emergência e consolidação de agendas de autonomia, em particular a América do Sul. Este processo de correção de rumos, e que resultou na emergência de dois polos de autonomia, com a liderança dos Presidentes Hugo Chávez na Venezuela (1998/2013) e Luis Inácio Lula da Silva no Brasil (2003/2010). Estes polos sustentavam sua agenda em temas sociais, políticos, econômicos e estratégicos, visando a correção de assimetrias internas, desenvolvimento econômico e retomada de uma política externa autônoma. O processo era representativo da consolidação das novas esquerdas, assim como do desgaste dos modelos neoliberais.

Cronologicamente, as alternativas intrarregionais iniciam pela chegada de Chávez ao poder com a agenda do Socialismo do Século XXI. Os componentes do programa de governo chavista eram: a ampliação dos projetos de empoderamento social para redução da pobreza, com foco nos setores de bem estar como saúde, educação, alimentação, habitação e infraestrutura em geral; diversificação das alternativas externas buscando a diminuição da vulnerabilidade diante dos Estados Unidos, cuja hegemonia era criticada em tom até agressivo a despeito de se manter a forte interdependência no setor energético (comércio de petróleo).

Especificamente, esta diversificação de alternativas tem como pilares: a relação bilateral com o Brasil; o apoio aos processos de integração sul-americanos liderados pelo país como a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, 2000) e a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, antes CASA, Comunidade Sul-Americana de Nações de 2004); a entrada venezuelana no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, 1991); o desenvolvimento de projetos de integração regional própria como a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA) e a PETROCARIBE; e o reforço de alianças extrarregionais como países de retórica similar anti-hegemônica (Rússia e Irã), com interesses no setor energético e nuclear, e nações emergentes como a China (parcerias bilaterais na energia, infraestrutura, recursos e investimentos).

No caso do Brasil, embora o processo de autonomia ganhe solidez político-social a partir da administração Lula em 2003, no campo da integração regional o “desalinhamento” com os Estados Unidos havia sido iniciado pela retomada da identidade do MERCOSUL com a saída de Collor do poder em 1992 após o *impeachment* por acusações de corrupção. No auge dos projetos americanos nos anos 1990, Collor havia retirado do MERCOSUL sua matriz autônoma, subordinando-o a uma lógica de livre comércio, com a entrada de Itamar Franco na presidência. Em 2000, pressionado pela crise interna e externa, FHC lançou a IIRSA³, com foco na infraestrutura, como forma de alavancar o crescimento, mas ainda sem conteúdo político, o que somente viria com Lula na CASA/UNASUL (e com a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos em 2010, a CELAC).

Este conteúdo político tem como foco a autonomia das relações internacionais e o desenvolvimento de uma América do Sul independente e de projeção global. A autonomia, diferente do caso da Venezuela, não é acompanhada de num discurso anti-hegemônico, e sim de ajustes. Tais pilares compõem a política externa do Brasil no governo Lula, aos quais ainda se somam visões reformistas sobre a ordem global e modelos sócio-econômicos, que indicam a prioridade do desenvolvimento e da inclusão (simbolizados por projetos como Bolsa Família e Fome Zero). O país também passa a liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde 2004, e, na América do Sul, a UNASUL ganha corpo com os projetos da IIRSA (incorporada ao COSIPLAN) e a criação de mecanismos de cooperação regionais inéditos como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Além disso, temas como multilateralismo e multipolarismo compõem esta pauta, com ênfase nas relações Sul-Sul, entre o Brasil e os emergentes, e os PMDRS. Isso não significa excluir da agenda os intercâmbios Norte-Sul, mas sem priorizar novos espaços que, indiretamente, os reforcem. Neste âmbito ganham destaque não só os projetos sul-americanos, mas a criação de novos vínculos entre esta plataforma continental e a Ásia e

³ A política externa de FHC foi representada por tendências ambíguas diante dos Estados Unidos de 1995 a 2002: um alinhamento pragmático ao discurso norte-americano, a aplicação da política neoliberal e a prioridade ao eixo Norte-Sul por um lado, e, por outro, uma dimensão de resistência e defesa dos interesses brasileiros nas negociações da OMC e da ALCA, que confrontavam os interesses comerciais dos Estados Unidos.

a África, como representando pelas Cúpulas birregionais- Cúpula América do Sul-África (ASA) e Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Da mesma forma, o Brasil retoma as relações bilaterais com estas regiões, com ênfase no continente africano, e a valorização do Atlântico Sul como espaço estratégico. Adicionalmente, o país, desenvolve inúmeras alianças de geometria variável vide IBAS e BRICS, e coalizões com os emergentes em negociações comerciais e financeiras.

Neste sentido, somadas às iniciativas intrarregionais Brasil e Venezuela, também se desenvolveram na América do Sul, projetos extrarregionais, em particular com as nações emergentes China, Índia e Rússia. Isso demonstra a força da cooperação Sul-Sul diante da Norte-Sul, como se pode observar pelo esvaziamento das perspectivas de cooperação com áreas como União Europeia e Japão (vide a estagnação das negociações MERCOSUL/União Europeia). Dentre as nações emergentes, a China é a que tem se destacado como a parceria extrarregional mais relevante da América do Sul (e da África), representando o maior desafio à hegemonia dos Estados Unidos e a sua “reserva de zona de influência”.

Desde 2004, quando foi publicado o primeiro documento oficial da China sobre a América Latina, o país intensificou sua agenda política, econômica e estratégica na região. Sustentada em um discurso, e uma postura, de potência não imperialista que visa a ascensão pacífica e o desenvolvimento mútuo ao lado das nações do Terceiro, a China oferece ajuda econômica investimentos e comércio aos parceiros sem condicionalidades. Alimentos, matérias primas em geral e a conquista de novos mercados fazem parte desta interação China-América do Sul. Esta aproximação permitiu que a China, em cerca de uma década, se tornasse a principal parceira comercial de vários países sul-americanos incluindo o Brasil (apesar da prosperidade imediata que estas relações geram as mesmas também podem criar novas dependências e efeitos como desindustrialização nos países parceiros).

Somados todos estes desenvolvimentos, percebe-se que havia uma ocupação de espaços na região, voltada para interesses locais, e sustentada em arranjos que não incluíam os Estados Unidos, cujos projetos “novos” (IA, ALCA) haviam sido esvaziados, e os “velhos” (OEA, TIAR) não tinham sido reformados. Adicionalmente, o incremento das alternativas extrarregionais significava também um esvaziamento da capacidade

tático-estratégica dos Estados Unidos na América do Sul especificamente, com implicações para a América Latina.

Diante disso, a reação inicial dos norte-americanos à crescente autonomia foi a já citada tentativa de revitalizar a agenda hemisférica em 2000. Duas táticas, uma retórica e uma prática fizeram parte desta revitalização: no campo retórico Bush filho desenvolveu, em sua campanha eleitoral, um discurso pró-hemisfério, simbolizado pelo “Século das Américas” e, na prática, Clinton, no ano final de sua gestão, implementou o Plano Colômbia. A partir disso, iniciou-se a contrarreação hegemônica.

Lançado simultaneamente à IIRSA (I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos), o Plano Colômbia⁴, ou Iniciativa Andina Contra as Drogas (ACI) tinha como objetivos o combate aos cartéis de droga colombianos e às guerrilhas como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Apesar de apresentado como uma parceria bilateral Estados Unidos-Colômbia, e com foco na fumigação de plantações e corte de linhas de tráfico, a agenda do Plano Colômbia detém, para os norte-americanos implicações mais amplas: o reposicionamento estratégico ao Norte da América do Sul, com a presença de tropas em solo local, que faz parte da contrarreação hegemônica, acelerada a partir de 2005.

Além disso, ele demonstra o início de uma compartimentalização da América Latina no pensamento estratégico dos Estados Unidos com ênfase no subsistema sul-americano, considerado pelos Departamentos de Estado e Defesa, um novo espaço de risco para a hegemonia. Observa-se a securitização da América do Sul para os norte-americanos, sustentada na ameaça que poderia ser gerada pelos processos de autonomia (intra e extrarregionais como indicado) e o tráfico de drogas. Embora o narcotráfico represente a justificativa inicial para o reposicionamento a partir de 2000, a este tema serão agregadas novas formas e discurso.

De 2001 em diante o tema foi enquadrado na GWT, do qual derivaram os conceitos do “narcoterrorismo” (financiamento do terroris-

⁴ A partir de 2005 iniciou-se também uma guerra contra as drogas no México que resulta em parte do deslocamento de atividades de produção e tráfico para o país, assim como da ascensão dos novos cartéis mexicanos no vácuo dos colombianos. Em 2008, isso resultou na implementação da Iniciativa Mérida, em andamento, parceria bilateral Estados Unidos-México para o combate ao narcotráfico. Polêmica, a guerra contra as drogas na fronteira, é, ainda acompanhada pelos conhecidos problemas de imigração ilegal (vide a construção do Muro pelos Estados Unidos para separar os países).

mo transnacional pelas guerrilhas que sustentam o tráfico), Eixo do Mal/ Estados Bandidos (Estados agressores à comunidade internacional que região seriam Cuba e Venezuela) e a definição da Tríplice Fronteira Brasil, Argentina e Paraguai como zona de risco terrorista. Segundo avaliações dos Estados Unidos, a Tríplice Fronteira consiste-se em crescente espaço de risco devido à atuação de células terroristas (Al-Qaeda e Hezbollah) e por sua permeabilidade a atividades criminosas em geral (tráfico de armas, pessoas, contrabando, lavagem de dinheiro).

Além destas atividades de pressão-estratégico militar, que representam a contenção de seus adversários, os Estados Unidos ampliaram suas ações para tática de engajamento político-econômico. Neste âmbito se inserem a criação do Diálogo Estratégico Brasil-Estados Unidos em 2005, entre os Presidentes Lula e W. Bush. Este diálogo ganhou ainda mais adensamento a partir de 2011 quando já na gestão do Presidente Obama (2009/2014), Obama ampliou a agenda de negociações: defesa, energia (etanol e pré-sal), comércio, educação, ciência e tecnologia, grandes eventos esportivos dentre outros. Também é preciso mencionar que nesta mesma visita, Obama afirmou que os Estados Unidos tinham “apreço” pela candidatura brasileira como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Em termos retóricos, tanto o Brasil como os demais emergentes, tem sido definidos pelo governo Obama como “novos centros de poder” (classificação que deriva de conceito primeiro apresentado pela Secretária de Estado Condolleeza Rice de “polos responsáveis pela ordem global”⁵). Porém, a isto se contrapõem a definição destas mesmas nações como poderes imperialistas que tem gerado novas relações de dependência com os países de menor desenvolvimento relativo. Assim, Brasil, China e Índia seriam “nações neoimperialistas”.

Economicamente, os Estados Unidos, desde o esvaziamento da ALCA optaram pelas propostas de Tratados de Livre Comércio (TLCs) bilaterais com nações de menor poder relativo como Chile (2004), Peru (2007), Panamá (2011) e Colômbia (2012), com os quais já possuem forte interdependência, repetindo o modelo do NAFTA: referendar situações

⁵ Respectivamente, os termos em inglês são *new spheres of influence* (NSS, 2010) e *stakeholders* (RICE, 2008).

comerciais já existentes que não demandam concessões ou negociações da parte dos Estados Unidos. Este modelo ainda se estendeu ao Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA, 2007), e ao apoio à Aliança do Pacífico (México, Peru, Colômbia, Chile de 2011).

O objetivo era oferecer parcerias econômicas, sinalizando uma “disposição” a negociar, enfraquecendo arranjos como MERCOSUL/ UNASUL e a ação da China nestas nações, mas sem gerar novos custos políticos ou econômicos para os Estados Unidos. Contudo, mesmo nestes países, o efeito da “parceria” norte-americana não tem sido suficiente para barrar avanços chineses ou brasileiros, pois se mantém uma realidade básica que impede o aprofundamento das relações: a ausência de movimentações concretas dos Estados Unidos para criar fatos novos para manter a dependência destes parceiros, seja em termos de investimentos, ajuda ou abertura do mercado norte-americano. Além disso, muitos destes acordos bilaterais demoraram mais de cinco a seis anos para serem aprovados pelo Congresso norte-americano e, quando o foram, impuseram limitações à pauta das trocas comerciais.

Porém, ainda assim, são as visões relacionadas à projeção de poder tradicional que merecem mais destaque e, como indicado, sofrem uma significativa aceleração a partir de 2005. Tais visões se prolongam até o período contemporâneo atravessando as agendas de Bush filho e do Presidente Barack Obama (2009/2014). Iniciado em W. Bush, o processo de securitização da América do Sul para o interesse norte-americano tem como pilares a questão do tráfico de drogas e terrorismo como indicado, justificando o aumento de investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e a reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul (VISENTINI, 2013b). O ano de 2008 foi chave na definição do Atlântico Sul como espaço estratégico de relevância crescente para os Estados Unidos e, além do USSOUTHCOM, também foi criado um novo Comando Militar, o Comando Militar Africano (USAFRICOM).

Investimentos em espionagem, como verificado a partir das denúncias de Edward Snowden em 2013 foram igualmente mantidos e ampliados, não se focando somente nas “ameaças terroristas”, mas também em líderes de nações amigas como o Brasil (Presidente Dilma Rousseff) e Alemanha (Chanceler Angela Merkel). Como resultado, além das críticas

destas nações aos Estados Unidos, também foi desenvolvida uma nova lei nas Nações Unidas sobre o direito à privacidade na era digital.

O objetivo direto destas iniciativas é conter o poder sino-indiano-brasileiro na América do Sul e na África, sendo acompanhado por outros projetos de consolidação de zonas de influência (que representariam uma “contenção indireta”): o pivô asiático e o pivô transatlântico. Criado em 2011, o pivô asiático, também denominado de Parceria Transpacífica (*Transpacific Partnership*, TPP) visa reconstruir as relações dos Estados Unidos com seus principais parceiros do Pacífico, atraindo-os assim como esta região geográfica correspondente da América do Sul. Por sua vez, o pivô transatlântico, ou “Parceria Transatlântica” (TPPI), refere-se às negociações para a criação de uma zona de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia. Em linhas gerais, objetiva-se, como nas iniciativas militares, a ocupação de espaços e o fechamento de oportunidades para os emergentes.

Por fim, existe um travamento generalizado das negociações multilaterais, comerciais, políticas, econômicas, demonstrando a existência de uma crise de governança no sistema internacional. Nestes processos, observa-se uma cisão Norte-Sul significativa, uma vez que parte central da agenda dos emergentes concentra-se na defesa da reforma dos organismos multilaterais e na reciprocidade das negociações para destravar pautas, demanda ignorada pelo Norte e, mais especificamente, pelos Estados Unidos. Mesmo estrategistas norte-americanos como Ikenberry (2011) criticam esta postura dos Estados Unidos, indicando que o engajamento propositivo e reformista deveria sobrepor-se a estas dimensões de contenção, uma vez que apenas afastam a hegemonia ainda mais de seus aliados, que buscam alternativas diferenciadas. No campo da governança, além dos mecanismos já citados, basta lembrar da criação do Banco dos BRICS em Julho de 2014, reforçando esta rede de alianças e coalizões alternativas sem a presença dos Estados Unidos.

No âmbito da América do Sul, e da América Latina em geral, como visto, estes processos regionais e globais levam à consolidação de espaços e alternativas intra e extrarregionais que cresceram no vácuo do poder dos Estados Unidos. Mais ainda, cresceram devido à crise dos anos

1990 e a relevância de se encontrarem caminhos autônomos para a região e seus países líderes como o Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, o processo de reposicionamento estratégico dos Estados Unidos na América do Sul, e a própria redefinição deste subsistema como relevante no conjunto da América Latina para o interesse hegemônico, reflete transformações abrangentes: dos Estados Unidos, da região, do Brasil e de poderes extrarregionais como a China. Para os Estados Unidos, o crescimento destes poderes extra e intrarregionais representa um desafio que cresceu no vácuo de seu poder, e na manutenção de padrões tradicionais de sua relação hemisférica. Tais padrões referem-se a um relativo desinteresse pelo hemisfério, que somente é despertado em momentos de crise, e pela ofensiva seguida do esvaziamento e por tentativas de contenção e ingerência de seus potenciais adversários.

No caso, também se observa uma menor capacidade econômico-ideológica de cooptação da parte dos Estados Unidos diante de seus adversários que favoreceu a expansão de triângulos sobrepostos na América do Sul: Brasil-Venezuela-Estados Unidos e Brasil-China-Estados Unidos. E, além disso, a reação a estes triângulos também demonstra uma menor capacidade nestes campos, uma vez que as iniciativas tem se concentrado no campo estratégico-militar. Com isso, o Brasil, mas principalmente a China, tem mantido uma elevação de seu poder regional. Porém, isso significa afirmar que os Estados Unidos “perderam” ou estão “para perder” sua hegemonia na América Latina ou, neste recorte menor, na América do Sul?

Na prática não. O poder residual dos Estados Unidos ainda é bastante elevado na América do Sul, mesmo com a perda de espaços para a China. Assim, apesar do declínio geoeconômico, a contrarreação hegemônica na geopolítica tem permitido sustentar a influência local. Além disso, não se pode subestimar dois fatores: a permanência da vulnerabilidade nos países da região e a atração estadunidense presente nas elites locais, que polariza a política interna e a externa destes mesmos países entre a autonomia e o alinhamento. Tal dinâmica afeta mesmo a nação regionalmente mais relevante, o Brasil.

Em termos de vulnerabilidade, o Brasil, a despeito do crescimento da última década e da redução das assimetrias internas, permanece um país de inúmeros desafios no campo social e econômico. Da mesma forma, os debates políticos sobre modelos de desenvolvimento doméstico e a inserção internacional do país continuam polarizados entre as opções de uma maior aproximação com os Estados Unidos (“Primeiro Mundo”) e os emergentes e PMDRs (“Terceiro Mundo”). Isso detém impactos sobre o conteúdo, e perspectivas, do projeto nacional brasileiro, e sobre a percepção do país como potência ou como nação subordinada.

Na ausência de uma ação brasileira sólida de liderança na América do Sul, os Estados Unidos se beneficiam, pois isso enfraquece a autonomia regional e a global do Brasil igualmente. Neste contexto, pensar a posição dos Estados Unidos na América do Sul passa, necessariamente, por pensar as escolhas do Brasil, e de que forma elas podem afetar positiva ou negativamente a consolidação da autonomia e de alternativas intra e extrarregionais.

REFERÊNCIAS

- AYERBE, L. F. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: UNESP, 2009.
- GALLAGHER, K. P.; PORCEZANSKI, R. *The dragon in the room*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- IKENBERRY, G. J. *Liberal Leviathan: the origins, crisis and transformation of the American order*. Oxford: Princeton University Press, 2011.
- NATIONAL SECURITY STRATEGY. The White House. Washington, DC, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.
- PECEQUILO, C. S. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PECEQUILO, C. S. *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- RAMAZINI JUNIOR, H. 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.

RICE, C. Rethinking the national interest: american realism for a new world. *Foreign Affairs*, Tampa, July/Aug. 2008. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-nationalinterest.html>>.

ROETT, R.; PAZ, G. (Ed.). *China's expansion into the Western Hemisphere*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.

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

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

VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013a.

VISENTINI, P. South Atlantic, Brazil, and the cooperation between semiperiphery and periphery. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Porto Alegre, v. 2, n. 4, July/Dec. 2013b. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/42565/26985>>. Acesso em: 8 dez. 2013.