

Novas dimensões na relação entre os Estados Unidos e a América Latina

New dimensions in the relationship between the United States and Latin America

Haroldo Ramanzini Júnior*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 133, set.-out. 2012 [p. 42 a 46]

O cenário político, econômico e social da América Latina passa por importantes transformações. A desilusão com a crença de que as forças do mercado seriam o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo de alguns países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. O esgotamento de um ciclo econômico marcado pela idéia de liberalização dos mercados e o fortalecimento da lógica política nacional são questões importantes dos anos 2000. Ao mesmo tempo, aspectos como o questionamento da centralidade dos Estados Unidos no âmbito hemisférico e global, a valorização das commodities agrícolas e minerais, o aumento dos investimentos e do comércio com a China e a intensificação dos fluxos de comércio intra-regional, potencializam o ritmo das mudanças, na medida em que viabilizam maior margem de manobra para os países da América Latina, entre outras questões, em termos de estratégias de política externa.

A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da integração regional, prevalecente nos anos 1990, atualmente não é a única força motriz dos movimentos de cooperação entre os países da América do Sul e Latina. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passam a ser questões centrais de alguns desses processos, fruto também da percepção que a integração e a cooperação regional exigem determinadas ações que o mercado não realiza. Os aspectos econômicos não são desconsiderados, mas, busca-se contextualizá-los a partir de uma perspectiva mais ampla, que leva em consideração outras variáveis, que trazem também novos desafios. Alguns autores têm utilizado a noção de regionalismo pós – liberal (SANAHUJA, 2009; SERBIN, 2011) de modo a destacar a especificidade dos atuais processos de integração, como a União de Nações Sul – Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivaria para as Américas (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), apesar das suas diferenças, ou mesmo de modo a captar as mudanças por que passam processos que se iniciaram anteriormente, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), representadas pela criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e do Parlamento do Mercosul (Parlasul). Nesse contexto, parte importante da agenda das relações interamericanas deixa de ser pautada majoritariamente pelos interesses econômicos e de segurança dos Estados Unidos e passam a refletir novos projetos e objetivos, alguns deles concorrentes às políticas de Washington. Observa-se o surgimento ou a consolidação de novas instâncias de governança regional latino – americana numa perspectiva distinta de organismos hemisféricos existentes, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Junta Interamericana de Defesa.

* Professor da Universidade Federal de Uberlândia – UFU; Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos – INCT/INEU e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC (hramanzinijunior@gmail.com; haroldo@cedec.org.br).

Apesar de elementos históricos e culturais serem comuns a alguns países da América Latina, assim como o desafio de projetar políticas de desenvolvimento que diminuam as injustiças sociais e a pobreza, há heterogeneidades importantes no que se refere à estabilidade política e institucional, crescimento, intercâmbio econômico, dimensão territorial e estratégia de desenvolvimento, com conseqüências para os objetivos de política externa, inclusive, na relação com os Estados Unidos. Em geral, os países da América Central e do Caribe, apesar de Antigua e Barbuda, República Dominicana, Nicarágua, São Vicente e Granadinas serem membros da ALBA, continuam fortemente dependentes da relação com os Estados Unidos, situação reforçada com o Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA-DR). Ou seja, há questões objetivas e ligações históricas e geográficas que condicionam parte da ação desses países. Talvez, o caso do México seja emblemático nesse sentido. Na América do Sul a situação é diferente, mas também há variações importantes, sendo a Colômbia e a Venezuela representantes de duas perspectivas distintas. O Brasil torna-se um interlocutor cada vez mais indispensável. Há diferentes níveis de influência e diferentes formas de relação com os Estados Unidos na região (PECEQUILO, 2010; LOWENTHAL, WHITEHEAD, PICCONE, 2011).

Mesmo na perspectiva dos Estados Unidos, a partir de 2001, com as novas prioridades estratégicas em termos de regiões e temas da política externa, com destaque para questões de segurança e de combate ao terrorismo, a importância da América Latina no conjunto da política externa norte – americana diminuiu consideravelmente. Não há uma política estruturada para a América Latina, o que para muitos na região é considerado algo positivo, tendo em conta um histórico intervencionista e desestabilizador que marcou parte da política norte – americana para o hemisfério. Há ações focadas em relações bilaterais, principalmente com os países da América Central e do Caribe, com o México, com os países andinos e com o Brasil, o que sinaliza também a dificuldade e/ou inexistência de uma abordagem hemisférica.

Do ponto de vista das instituições domésticas norte – americanas, no Congresso, no Departamento de Estado, na Casa Branca, é escassa a relevância atribuída à região, principalmente em termos comparativos. Além disso, a política externa é formulada num contexto onde o foco da ação do país é a recuperação econômica dos efeitos da crise de 2008 e a geração de empregos, onde parcelas mais conservadoras do eleitorado ganham mais espaço. Na política externa, a ordem de prioridades parece ser estabelecida pela percepção de ameaças (AYERBE, 2009). Para a América Latina há gestões específicas para a questão do combate ao comércio ilícito de drogas e armas e para o tema das imigrações. Também certa preocupação difusa, principalmente no Congresso e em alguns think tanks, com a ALBA e seus países integrantes, ainda que esse projeto de integração tenha um impacto muito localizado na configuração política e econômica regional.

O fracasso das negociações da Área de Livre – Comércio das Américas (ALCA), visível na quarta reunião de Cúpula das Américas, em Mar del Plata, em 2005, demonstra a dificuldade de implementar uma agenda hemisférica que não esteja sintonizada com os interesses de parte importante dos países da região. Inclusive, para alguns autores, como Sabatini (2012), a abordagem tradicional da agenda hemisférica norte – americana focada em questões de política doméstica dos países e na questão da liberalização econômica não leva em consideração a atual configuração da região nem a motivação dos principais atores. Para esse autor “além das questões de comércio, os Estados Unidos deveriam mudar o foco das questões internas de países pequenos da região para questões estratégicas mais amplas envolvendo os países maiores” (SABATINI, 2012: 12).

Desde o começo dos anos 1990, as propostas de integração comercial hemisférica norte – americanas geraram respostas do Brasil no sentido de buscar fortalecer a integração regional no âmbito do Cone Sul e da América do Sul. Nos últimos anos, o Brasil tem adquirido uma nova posição de razoável proeminência internacional, parcialmente ancorada na melhoria da realidade econômica e social do país. Do ponto de vista da relação com os países vizinhos, isso contribui para que aumente o interesse na relação com o país, inclusive, do ponto de vista comercial. Ao mesmo tempo, a ampliação da presença econômica e política na região gera certo receio nos países vizinhos em relação

às intenções e objetivos brasileiros, parcialmente relacionados com a própria história da relação do país com as nações da América do Sul, onde a lógica da cooperação é recente. Além disso, na medida em que há um avanço nos projetos de cooperação e de integração entre os Estados é provável o aumento na incidência de determinados conflitos, na medida em que os países se tornam política, econômica e socialmente mais interdependentes. Um desafio importante é como buscar solucioná-los, tendo em conta o que seriam algumas necessidades inerentes a um processo de integração regional e os objetivos de política externa dos países envolvidos, nem sempre coincidentes.

A política brasileira de cooperação regional, dentro das suas possibilidades, busca contribuir para a estabilidade e para o desenvolvimento econômico dos países vizinhos. Inclusive porque, na concepção brasileira, conjunturas de instabilidade além de terem potenciais de radiação deletérios, podem motivar ações dos Estados Unidos na região, situação que o Brasil tem buscado evitar (SPEKTOR, 2010). Do ponto de vista dos Estados Unidos, no contexto das lideranças sul – americanas, onde alguns líderes assumem um discurso ou uma política de maior confrontação em relação aos Estados Unidos, o Brasil é visto por alguns *policy makers* norte – americanos como uma potencial força moderadora na região. O fato de Brasil e Estados Unidos não terem sempre a mesma visão sobre a agenda e os temas das relações hemisféricas e globais, não impede de chegarem a entendimentos e parcerias em assuntos específicos como energia, educação, defesa, entre outros (VIGEVANI, 2011).

Apesar das diferenças entre o Mercosul, a Unasul, a Alba e a Celac, todos têm como característica comum o fato de serem iniciativas que partem dos próprios países latino-americanos buscando projetar maior autonomia na relação com os Estados Unidos, inserindo-se no movimento mais geral visando uma ordem internacional multipolar. Buscam articular um espaço econômico e político latino e sul-americano a partir do fortalecimento de mecanismos de cooperação regional. A formação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul – Americano, no âmbito da UNASUL, é algo relevante nesse sentido, já que os países da América do Sul não tinham um histórico de cooperação no tema da segurança e subordinavam a discussão dessas questões à relação com os Estados Unidos ou aos regimes e instituições criadas à sombra da hegemonia desse país, como a OEA. A criação do Conselho de Defesa Sul – Americano relaciona-se com o objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança e remete parcialmente à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos EUA na América do Sul, mais precisamente, na região andina. Nessa perspectiva, parece haver certo esforço visando a de-securitização (BUZAN, WAEVER, WILDER, 1998)¹ de alguns desafios enfrentados pelos países da região. Diferentemente dos quatro órgãos básicos da estrutura da Unasul², delineados por todos os membros em conjunto, a criação do Conselho de Defesa foi proposta exclusivamente pelo Brasil (VILLA e VIANA, 2010). A idéia é utilizar a institucionalidade própria da UNASUL para solucionar controvérsias e tensões na região, como ocorreu nos casos da crise institucional da Bolívia em 2008, da reação à utilização de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da tensão entre Colômbia e Venezuela, em julho de 2010 e da deposição do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em junho de 2011.

Além das ameaças extra-regionais que, em certa medida, impulsionam os esforços de cooperação no tema da segurança e defesa, há também desafios regionais, endógenos ao processo de maior conexão entre os países como: a questão da gestão das zonas de fronteira face às migrações, os ilícitos transnacionais, os contenciosos envolvendo interesses de cidadãos e empresas nacionais nos países vizinhos, situações de instabilidade política, segurança energética, entre outros. Do ponto de vista do Brasil, a UNASUL desempenha papel político importante, já que nem todos os países da América do Sul teriam a possibilidade de ser sócios plenos do Mercosul, como o

1 Para entender a noção de de-securitização, é necessário considerar o significado de securitização, termo que parte da idéia de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída. Securitização, nesse sentido, seria “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da “política normal” (Buzan, Waever, Wilder, 1998, p. 24), de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Nesse sentido, a de-securitização corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, visando tratá-lo por meio da política normal.

2 O bloco sul-americano é constituído pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo (principal órgão decisório da Unasul); o Conselho dos Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Geral.

Peru e a Colômbia, que têm tarifas muito baixas e acordos de livre – comércio com os Estados Unidos. Além disso, a formação do bloco consolida a estratégia brasileira que vem sendo delineada, desde 1993, de fortalecer a integração sul – americana (SARAIVA, 2010).

Outro fator importante para o entendimento do que seria uma nova dimensão na relação entre os Estados Unidos e a América Latina é o impacto da emergência da China e a relação dos países da região com o gigante asiático. Em geral, é possível considerar que a ação norte – americana em relação aos países da América Latina tende a ganhar contornos mais específicos e diretos nas situações em que a ação de outras potências ameacem seus interesses na região ou coloquem em questão a sua influência. Ainda não é possível entender totalmente se esse é o caso da China, apesar da crescente atuação do gigante asiático na América Latina e do Sul, como demonstram, entre outros, os financiamentos a projetos diversos em países da região, as reuniões de alto nível, os acordos de livre – comércio com Chile, Costa Rica e Peru, além do expressivo intercâmbio comercial com o Brasil e a Argentina.

Do ponto de vista de alguns países da América Latina, o aumento do intercâmbio com a China pode aumentar o poder de barganha com Washington e viabilizar políticas de maior autonomia. A questão é que pode também gerar novas formas de dependência, de tipo centro-periferia, já que a pauta exportadora para o país asiático é composta principalmente de commodities agrícolas e minerais. No caso do Brasil, no ano de 2011, as exportações para a China somaram US\$ 44,3 bilhões e as importações US\$32,8 bilhões. Há um saldo favorável, mas os principais produtos exportados são: minério de ferro, petróleo, soja, açúcar e pastas químicas de madeira, representando 86% do total exportado para a China em 2011, enquanto que as importações concentram-se em equipamentos industrializados e manufaturados (MORTATTI, MIRANDA, BACCHI, 2011).

De acordo com Vadell (2011) embora no curto prazo a relação com a China estimule o crescimento da região, há implicações diferenciadas no médio e longo prazo, especialmente, para os países com setores industriais mais expressivos. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais dos diferentes países da região podem consolidar uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional ou de outros esforços maiores de cooperação entre os países. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com o gigante asiático podem diminuir o interesse na integração regional por parte de atores domésticos relevantes de países da América Latina.

O questionamento da centralidade dos Estados Unidos, a ascensão da China, o papel do Brasil, as posições da Venezuela, o surgimento de novas organizações sul e latino – americanas, a emergência de novas lideranças políticas na região, a situação econômica internacional e as dificuldades dos países desenvolvidos, são alguns dos fatores que influenciam as relações interamericanas e os processos de integração regional na América Latina e do Sul. São fatores que permitem pensar sobre a possível estruturação de novas dimensões nas relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina. O contexto hemisférico e global da sexta reunião de Cúpula das Américas, realizada em Cartagena, na Colômbia, em abril de 2012, foi certamente diferente do contexto de realização da primeira reunião, realizada em Miami, em 1994. A posição do Presidente Barack Obama, na reunião de Trinidad e Tobago, em 2009, de enfatizar a dimensão do respeito mútuo nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina e de construção de ações a partir de interesses comuns e valores compartilhados parecia indicar a possibilidade de novas perspectivas. Contudo, nesses três anos, poucos foram os avanços nessa direção; evidentes também nos limitados resultados da reunião de Cartagena de 2012. O episódio da crise de Honduras e as distintas posições assumidas pelos Estados Unidos e pelos países latino – americanos sugere perspectivas distintas. Assim como no caso da situação recente no Paraguai; além da questão de Cuba. Na perspectiva latino e sul – americana parece forte a idéia de criar ou consolidar novos espaços de concertação política visando uma nova identidade regional, como representado pela criação da UNASUL e da CELAC, ainda que os contornos mais específicos e a efetividade dessas novas instituições ainda não estejam totalmente claros, além de haver determinadas diferenças entre os países sobre como os novos caminhos devem ser trilhados.

Referências Bibliográficas

- AYERBE, Luis Fernando. Bush e Obama: estratégias e concepções do uso do poder na América Latina. *Política Externa*, v. 18, n. 2, 2009.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- LOWENTHAL, Abraham; WHITEHEAD, Laurence; PICCONE, Theodore (orgs). *Obama e as Américas*. 1ª Ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2011.
- MORTATTI, Caio M; MIRANDA, Silvia H; BACCHI, Miriam Rumenos. Determinantes do comercio Brasil – China de commodities e produtos industriais: uma aplicação VECM. *Economia Aplicada*, v. 15, n. 2, 2011. Pp. 311-335.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A new strategic dialogue: Brasil – US Relations in Lula’s Presidency. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, 2010.
- SABATINI, Christopher. Rethinking Latin America. *Foreign Affairs*. March/April, 2012. pp. 8-13.
- SARAIVA, Miriam G. Brazilian Foreign Policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, 2010.
- SANAHUJA, José A. Del regionalismo abierto al regionalismo post – liberal. *Anuário de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, 2009.
- SERBIN, Andrés. Regionalization in new scenarios: democratic deficits and civil society participation in South American regionalism. *Documentos CRIES*, October, 2011. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2011/12/Documentos-17-ingles.pdf>>.
- SPEKTOR, Matias. Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, pp. 25-44, 2010.
- VADELL, Javier. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. suplementar, 2011. Pp. 57-79.
- VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula’s administration: from reactive to assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, 2010.
- VIGEVANI, Tullo. Relações Brasil-Estados Unidos. Textos para discussão – CEPAL/IPEA, 2011. 48p. Disponível em: <http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/4/43434/CEPAL_30.pdf>. Acesso em 29/07/2012.

Resumo

O texto faz uma análise geral sobre as relações entre os Estados Unidos e os países da América Latina considerando aspectos como o questionamento da centralidade norte – americana no âmbito hemisférico e global, a política do Brasil para a região, e, o impacto da relação crescente com a China.

Abstract

The paper presents a general analysis of the relations among United States and Latin America considering issues such as the questioning of the US centrality globally and in the hemisphere, Brazil’s policies to the region and the impact of the growing relations with China.

Palavras chave: Estados Unidos; América Latina; Brasil

Keywords: United States; Latin America; Brazil

Recebido em 03/08/2012
Aprovado em 18/09/2012