



Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina

Tullo Vigevani y Fernanda Magnotta

Introdução

Fatos de grande importância estão acontecendo em diferentes áreas do mundo com potenciais impactos de longo prazo. Na Europa, o *referendum* de junho 2016 do Reino Unido, o *Brexit*, sinaliza a potencialidade de mudanças nas formas como vem se desenvolvendo as relações internacionais desde o fim do bloco liderado pela União Soviética em 1989/1990. Ao mesmo tempo, as negociações para o Acordo de Associação Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership – TPP*), foram concluídas em outubro de 2015. Movimentos aparentemente de sentidos contrários. Um considerado potencialmente enfraquecedor

da integração europeia, do livre comércio e da globalização; incluindo algumas interpretações que o indicam como sinal de que formas novas de nacionalismos e mesmo de protecionismo teriam espaço para ressurgir. A outra, a negociação do TPP concluída, mas ainda não ratificada, particularmente pelos Estados Unidos, iria no sentido do fortalecimento da globalização e da hegemonia das regras facilitadoras da universalização econômica de tipo liberal. A eleição de Trump sinalizaria novamente, com mais ênfase, possível enfraquecimento da onda liberal, que foi crescente desde 1945.

É fácil compreender a dificuldade de indicar qual o sentido da história nesse final da segunda década do século XXI. Movimentos profundos e de longa duração devem ser vistos em perspectiva. O mesmo podemos dizer em relação à influência que as mudanças em curso na América Latina e nos Estados Unidos poderão produzir nas relações entre eles. Há alguns pontos que, pela sua evidência, são consensuais. Na América Latina: a) há uma crise profunda nos países que nos primeiros quinze anos do século se moveram no campo de políticas de centro-esquerda e distributivistas; b) a influência das propostas econômicas e políticas liberais tem crescido. Nos Estados Unidos: c) mudanças aconteceram ao longo dos mandatos Obama, sobretudo em relação a Cuba, embora não seja possível dizer que as relações hemisféricas tenham se modificado profunda e estruturalmente.

Este texto tem como objetivo realizar um balanço da política externa dos Estados Unidos para a América Latina durante o governo Obama, ao longo dos dois mandatos, de 2009 a 2016, e discutir, de forma prospectiva, o que se pode esperar para este relacionamento nos próximos anos, com novos governos. Nossa hipótese principal é que as relações tiveram alguma melhora substantiva, como procuraremos demonstrar. Por um lado, as dificuldades havidas no primeiro mandato de Obama levaram a uma readequação da política dos Estados Unidos, visando maior reaproximação com os restantes países americanos. O sinal maior foi a retomada das relações com Cuba, objetivo que os Estados latino-americanos consideravam fundamental. Essa inflexão refletiu-se na VII Cúpula das Américas, no Panamá, em abril de 2015, onde o clima foi de maior confiança. Por outro lado, os passos políticos e simbólicos à frente não significaram melhora das relações econômicas, particularmente no intercâmbio, nem mesmo uma agenda de cooperação política forte e

consolidada. Situação essa que em parte reflete a crise financeira, com repercussões na economia real, da qual o mundo em 2016 ainda não se recuperou. Também reflete um processo de *confidence building* de baixa intensidade. Apesar do desanuviamento geral, o exame detalhado das relações norte-americanas com boa parte dos governos da região, mostra dificuldades que vão além daquelas com os “bolivarianos”. Tensões e problemas se mantiveram com Argentina, Brasil, México.

A nossa conclusão, a partir dos dados e das análises que apresentaremos, dialogando com a literatura pertinente sobre o tema, é que as indefinições deverão prevalecer também nos próximos anos. Isso por razões relativas tanto aos Estados Unidos quanto à América Latina. Em relação ao primeiro, não apenas porque a mudança presidencial em curso e a nova administração não tem planos precisos, as propostas de maior densidade são escassas, mas sobretudo porque ao examinar os problemas internos vemos que na sociedade há pressões contrapostas, particularmente de tipo protecionista, todas com notável peso. Isso coloca dúvidas no tocante a maior abertura para as exportações latino-americanas, a melhores condições para alavancar comércio de maior valor agregado, portanto para a melhoria das relações econômicas, com reflexos em pautas como imigração. A vitória de Trump, embasada em um discurso tendencialmente protecionista, contrastando, sobretudo as históricas posições republicanas, demonstra um futuro não fácil. Se em relação à China é de prever-se mais uso de *enforcement*, danos colaterais podem atingir outras regiões. O México parece tornar-se também um alvo central.

No que se refere ao papel da América Latina nessas relações, as dificuldades para o desenho de cenários são também grandes. O fim de governos de centro-esquerda e distributivistas, bem como as crises existentes, a exemplo da Venezuela, aparentemente abririam o caminho para políticas liberais no plano econômico. Essa perspectiva surgia como mais provável. Argumentaremos que a possibilidade da região beneficiar-se com esse caminho, mais particularmente de buscar maior integração com a economia norte-americana, não é certo. Há forças que se movem nesse sentido. Mas o giro conservador em países importantes na região, como Argentina e Brasil, não está acompanhado da garantia de estabilidade política a longo prazo. Concluimos sugerindo como cenário provável a continuidade da instabilidade latino-americana.

Isso em virtude da resistência aos cortes dos gastos sociais derivados das propostas de austeridade, mas sobretudo pela dificuldade da sociedade, das elites e do Estado em definir objetivos estratégicos, possíveis apenas com uma predisposição ao planejamento de longo prazo. Consequentemente, a possibilidade de menor conflitualidade política e ideológica entre boa parte dos governos latino-americanos e os Estados Unidos, dificilmente se traduzirá em maior integração econômica, maior bem-estar, maior cooperação em diferentes campos. Isso seria possível apenas com Estados dirigidos por grupos com visão de futuro, com forte sustentação na sociedade, num quadro de estabilidade política e social. Acrescente-se o provável ostensivo desinteresse da nova Administração em Washington por uma agenda comum.

Mudanças nas políticas norte-americanas para a América Latina: o legado de Obama

Desde o fim da Guerra Fria, alguns esperavam que a relação entre os Estados Unidos e a América Latina pudesse ganhar novo impulso. Primeiro, na Administração de George H. W. Bush, a promessa veio com a *Enterprise for the Americas Initiative*; depois, na gestão Bill Clinton, por meio do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Apesar disso, segundo autores como Castañeda (2003), a década de 1990 teria sido de pouco progresso na interação hemisférica e, em função da reorientação estratégica causada na política externa norte-americana pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos e a América Latina teriam vivido, durante o governo George W. Bush, uma “relação de esquecimento”. O início do século XXI teria sido marcado, portanto, pela perda de interesse relativo na região e por políticas “esporádicas, sem alvo claro e geralmente ligadas a situações urgentes ou problemáticas”, como afirma Hakim (2006). Na América Latina, segundo Tulchin (2016: 129), “essa percepção de uma profunda mudança tectônica foi especificamente forte porque acompanhou a transição para a democracia em diversos países”. As novas relações no sistema internacional não trouxeram resultados importantes para a região, especialmente frente aos Estados Unidos. As alterações nas percepções e os fatos novos reais se deram sobretudo pelas mudanças nas instituições de cada país, particularmente pela consolidação das redemocratizações, tendo a política norte-americana

pouco peso direto no processo. E se deram pelo impulso a maior coordenação entre os Estados sul-americanos.

Apesar disso, pelo seu peso, historicamente os Estados Unidos tiveram papel protagonista na região. Mas nem sempre a iniciativa. Na negociação do NAFTA, apesar de uma integração produtiva iniciada em 1965, com o Pacto Automotivo, o impulso veio do lado mexicano. Foi a iniciativa de Salinas de Gortari, em 1990, que levou a negociações formais com os Estados Unidos. Meses depois incorpora-se o Canadá, já ligado aos Estados Unidos por um acordo de livre comércio. Assinado em final de 1992, entra em vigor em 1994. O acordo de livre comércio negociado em seguida foi com o Chile, processo iniciado em 1994, entre Clinton e Frei: entrou em vigor em 2004. Nos dois casos, as avaliações são extremamente controversas. Sendo o NAFTA continuamente objeto de contestações, tanto no México quanto nos Estados Unidos, também no Canadá. Portanto, permanecendo os Estados Unidos uma referência obrigatória para toda a América Latina, seu papel é continuamente objeto de avaliações controversas. Na segunda metade da Administração Obama, os países vinculados por acordos de livre comércio com os Estados Unidos (Chile, Colômbia, México e Peru), participam das negociações visando o TPP (Silva, 2016), concluídas em 2016. Possivelmente sinalizem o novo padrão de relações, sobretudo de parte das grandes corporações. Padrão menos preocupado pelo comércio, mas centrado nas regras, procedimentos, direitos, facilitações. Baseado em vínculos fortes: tecnológicos, monetários, e outros. A isso somam-se com força as necessidades estratégicas, preocupação da Administração: sinalizar o interesse pela manutenção do *status quo*; no caso do TPP, *status quo* na Ásia-Pacífico. Também neste caso, os Estados Unidos passam a participar e até a liderar o processo negociador, a partir de iniciativa tomada inicialmente pelos países da ASEAN. “Entre o fim do governo George W. Bush e o primeiro mandato do governo Barack Obama os Estados Unidos iniciou sua participação na Parceria Transpácífica (TPP). A fim de entender as motivações norte-americanas para este acordo regional de comércio, a dissertação trabalhou com a hipótese de que a evolução do novo regionalismo asiático, a partir dos anos 2000, teve um peso significativo na estratégia estadunidense de comércio. Destacam-se a ASEAN+3 e a ASEAN+6, grupos liderados pelo Japão e China para incrementar a integração econômica do Leste Asiático. Diante da emergência desta configuração, os Estados Unidos estiveram excluídos

do processo.... A análise do material empírico revelou que o receio de exclusão dos Estados Unidos e da predominância da China como ator político no comércio intra-asiático foram questões frequentemente levantadas pelo empresariado e *policy-makers* da política comercial norte-americana. Além de circunstâncias regionais, o envolvimento dos Estados Unidos no acordo se explica pelo seu interesse em moldar as regras que conformam o regime global de comércio. Demonstramos que expandir a presença política do país na Ásia-Pacífico e constranger a emergência chinesa eram tarefas fundamentais para alcançar este objetivo” (Silva, 2016: 6). Na sociedade norte-americana, apesar dos ganhos, as pressões protecionistas os questionam. A perspectiva liberal vê-se contestada pelas importantes perdas que traz, inclusive para grupos particularmente afetados nos Estados Unidos. O resultado do embate está longe de alcançar uma definição.

No caso da política para a América Latina de Barack Obama, as expectativas por mudanças foram fomentadas ainda durante o período de campanha, quando, em maio de 2008, na *Cuban American National Foundation*, o candidato democrata proferiu um discurso intitulado “*Renewing U.S. Leadership in the Americas*”. Na ocasião acusou Bush por ter sido “negligente com os amigos”, “ineficaz com os adversários”, “desinteressado nos desafios que importam para as pessoas e incapaz de promover os interesses dos Estados Unidos na região” (Obama, 2008a). Como contrapartida, propôs uma aliança hemisférica renovada e anunciou propostas concretas como a designação de um enviado especial para a região, a negociação de um acordo energético multilateral, a revisão dos tratados de livre-comércio, o aumento da ajuda externa oferecida pelos Estados Unidos, uma nova política para Cuba e a realização de uma reforma imigratória (Colombo e Frechero, 2012). As análises à época formuladas nos Estados Unidos, seja por pesquisadores seja por formuladores de políticas, com experiência no estudo das relações hemisféricas, não tinham qualquer tom de entusiasmo. “Poucos observadores esperavam que o governo Obama dedicasse muita atenção à América Latina” (Lowenthal, 2011: 21). Segundo Lowenthal (2011), na campanha eleitoral de 2008 houve poucas menções à região, por não oferecer riscos de segurança.

Poucos meses depois, o plano enunciado em “*Renewing U.S. Leadership in the Americas*” foi sistematizado num documento de treze páginas

denominado “*A New Partnership for the Americas*”. Nele, além de reforçar as promessas anteriores, o candidato à presidência se comprometia a fortalecer a presença de especialistas do Departamento de Estado e membros dos *Peace Corps* na região, além de empregar imigrantes latino-americanos na diplomacia pública. O material descrevia a abordagem pretendida com países como Cuba, Venezuela, México, Haiti e Brasil e apresentava os três objetivos principais da gestão: 1) fortalecer a democracia e o Estado de Direito nas Américas; 2) enfrentar ameaças comuns, como o tráfico de drogas, as quadrilhas transnacionais e o terrorismo; e 3) combater a pobreza, a fome, problemas nos sistemas de saúde, e o aquecimento global (Obama, 2008b). Portanto, apesar das críticas ao anterior presidente Bush, as ideias antes da posse eram razoavelmente genéricas, sobretudo sem uma diretriz principal, em parte repetindo formulações anteriores. Falava-se em nova política para Cuba e reforma migratória, mas também retomavam-se temas tradicionais, como o combate aos crimes transnacionais, sem surgirem propostas específicas que respondessem ao debate existente relativo às novas formas de tratamento dessas mesmas questões. Portanto, seria difícil no início da Administração avançar com ideias inovadoras que viessem ao encontro dos interesses que se gestavam em alguns governos e em partes significativas das sociedades civis. Interesses que encontravam correspondência em grupos que existiam nos Estados Unidos. Por exemplo, o documento não avançava em temas como a crítica da securitização do combate ao crime transnacional, não surgiam propostas de incentivo ao comércio que levasse à incorporação de valor aos produtos latino-americanos, não havia propostas de eliminação de barreiras que mesmo que limitadas, dificultam as exportações da região, não se falava de ações visando o relaxamento do tratamento não justo (*unfair*) em questões financeiras de parte de algumas instituições.

A equipe da Administração, depois da posse, indicou que deveria haver maior interesse pela América Latina, em vista das possibilidades de que a crise econômica iniciada em 2008, alavancasse bons dividendos na região. Ainda de acordo com Lowenthal (2011), novas diretrizes foram elaboradas: o foco no terrorismo seria substituído pelas ideias de desenvolvimento, a questão do narcotráfico teria novo tratamento e, sobretudo, a região não seria vista de forma homogênea, respeitando particularidades.

A chegada de Obama à Casa Branca foi marcada pela tentativa de dar início a políticas que avançassem em compromissos que iam-se formulando no caminho. Ele recebeu visitas oficiais de Lula da Silva, do Brasil, Bachelet, do Chile, Uribe, da Colômbia, além de ter-se encontrado com Calderón, do México, e de ter incentivado a visita da secretária de Estado Hillary Clinton ao presidente do Haiti e as viagens do vice-presidente Joe Biden à Costa Rica e ao Chile (Colombo e Frechero, 2012).

Em abril de 2009, Obama foi a Trinidad e Tobago para a V Cúpula das Américas. Nela, disse que pretendia estabelecer “uma associação de iguais (...) baseada no respeito mútuo” ao mesmo tempo em que admitiu que “embora os Estados Unidos tenham feito muito em favor da paz e da prosperidade no continente”, por vezes também tivessem se “desengajado ou tratado de ditar condições” (Obama, 2009). Nesta Cúpula, logo depois da posse de Obama, ainda houve espaço para expectativas. Temas polêmicos permaneceram nos bastidores ou em entrelinhas, apenas alguns Chefes de Estado referindo-se a eles. Esses temas polêmicos se tornarão crescentemente cruciais em seguida: particularmente o da reinserção de Cuba.

Dois meses depois deste discurso, no entanto, o governo envolveu-se em polêmicas que abalaram a confiança de muitos Estados da região na nova Administração. Primeiro, diante da crise política de Honduras que levou à controvertida deposição do então presidente Manuel Zelaya, os Estados Unidos agiram na contramão da própria OEA, que considerou a manobra realizada pela oposição hondurenha um golpe de Estado, elevando tensões com vários países da América Latina, particularmente com o Brasil, em cuja Embaixada refugiou-se o presidente deposto. Vale ressaltar as diferenças na Administração, inclusive entre o Departamento de Estado e a Casa Branca, prevalecendo o primeiro. Depois, ao apoiar os ataques da Colômbia ao Equador acontecidos antes de sua posse, ainda em 2008, sob o argumento de combater as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), mesmo diante da condenação de diversos outros países da América do Sul. Como consequência desta deterioração, aconteceu a revogação, de parte do Equador, da concessão de uso da base de Manta, necessária aos Estados Unidos à execução do Plano Colômbia (Gandásegui Jr., 2011). O governo do Equador havia considerado os bombardeios flagrante violação de sua soberania.

A decepção com as políticas iniciais da Administração Obama foi grande, estimulando críticas duras mesmo nos Estados Unidos. A edição especial da revista *Latin American Perspectives* de julho de 2011, quase sempre em oposição às políticas de Washington, ao tratar especialmente das relações hemisféricas, chegou a afirmar que “no meio de seu primeiro mandato [havia] pouco para distinguir Obama de seu antecessor George W. Bush” (LAP, 2011). A sensação em ambientes norte-americanos e latino-americanos era de frustração, sentimento de paralisia e falta de iniciativa, ainda que esta interpretação não fosse unânime. O ambiente era de falta de convicção sobre iniciativas concretas. Piccone (2011) reconhece que houve algumas tentativas de busca de relações melhores com a América Latina, mas a retórica não foi acompanhada de investimentos e recursos políticos reais. Para ele, tanto a Administração quanto o Congresso nos fatos não propiciaram meios e esforços efetivos.

No que se refere às questões propriamente políticas das relações, além do afastamento relativo dos Estados Unidos, é importante considerar que a América Latina havia passado, desde o começo da década 2000, portanto antes do início do período Obama, por um “giro à esquerda” em diferentes países. Consequentemente, desde a IV Cúpula das Américas de Mar del Plata, em novembro 2005, que encerrou as negociações para a ALCA, o relativo debilitamento das posições norte-americanas trazia o que alguns consideravam perdas políticas, mas também econômicas. A leitura realista e estruturalista (Waltz, 2010) das consequências fortaleceu, a partir daquele momento, a percepção de uma contraposição, que aos poucos tendeu a considerar o Brasil como um polo regional com alguma capacidade de *balance of power*. Isso explica parte das tensões, de outro modo dificilmente compreensíveis, com o Brasil.

Apesar de estar diante de uma região “politicamente mais diversa e menos dócil”, como escreveu Reid (2016), no *Foreign Affairs Latinoamérica* de abril/junho 2016, que avalia a totalidade da Administração Obama, esta área não estava no radar das prioridades. Desde antes de Obama, mas de forma crescente ao longo de sua Administração, avançou extraordinariamente o papel da China na região, tanto em termos comerciais, quanto de investimentos (Foglia, 2008). Isto vem sendo objeto de estudos, visto ter se tornado questão fundamental para

a discussão da América Latina, neste mesmo período. A própria Secretária de Estado, Hillary Clinton, mostrou preocupação com os avanços chineses na região. Ela chegou a dizer que “no mundo multipolar de hoje, em que competimos por atenção e por relações com os russos, os iranianos e os chineses”, os Estados Unidos não poderiam “dar as costas aos países do nosso próprio hemisfério” (Clinton, 2009). Ao visitar o Peru em ocasião da 40ª Assembleia Geral da OEA, em junho 2010, repetiu a mesma preocupação.

O referido “giro à esquerda”, como alguns querem classifica-lo, em verdade resultou no plano econômico em maior preocupação pelas questões sociais e, em alguns casos, menor austeridade, e revalorização do ideário desenvolvimentista. No plano político, preocupação pelos temas atinentes à autonomia. O giro, que preferimos classificar como desenvolvimentista e distributivista, acabou voltando-se ao objetivo de fortalecer instâncias decisórias sub-continetais. Não visando, em geral, o enfrentamento com os Estados Unidos, ainda que houvessem algumas exceções. No caso da Venezuela a tensão com aquele país cresceu. Gustavo Fernández (2013), político e diplomata boliviano, retratou em *Nueva Sociedad* as ambiguidades das relações chamando-as de “espelhismos” e “miragens”. Para ele, os diálogos entre América Latina e Estados Unidos mais uma vez acabaram se convertendo em monólogos nos quais “nunca ouvimos o que o outro diz ou, se ouvimos, sempre acreditamos que diz outra coisa” (Fernández, 2013). De fato, a história dos países latino-americanos, poderíamos dizer de todos, está marcada por oscilações constantes frente a estas mesmas relações. Oscilações reproduzidas ciclicamente ao longo das décadas, independentemente das opções ideológicas dos governantes. As políticas frente aos Estados Unidos alternam oposição, alinhamento, marcadas lógicas de autonomia (Briceño e Simonoff, 2015), sempre de acordo com a orientação político/ideológica do segmento dominante nas políticas nacionais. A debilidade do Estado nacional explica as oscilações, a baixa consistência em manter firmeza na defesa dos interesses, com, ao mesmo tempo, forte capacidade de diálogo.

Na VI Cúpula das Américas de 2012, realizada na Colômbia novas divergências se evidenciaram. Não foi possível encontrar consenso sobre os temas aflorados com grande força, que acabaram sendo os decisivos: a participação de Cuba nas sucessivas Cúpulas, o debate

sobre o modo de enfrentar o tráfico de drogas e o apoio à Argentina em sua reivindicação de soberania sobre as Ilhas Malvinas. Apenas os Estados Unidos e o Canadá votaram pela manutenção da exclusão de Cuba do sistema hemisférico (Colombo e Frechero, 2012). Elevando sobremaneira a temperatura: ficou claro para todos, inclusive para a Administração em Washington, para os congressistas norte-americanos, para os formuladores de política, que seria necessário propor novos caminhos. O risco de ruptura, de não realização de novas Cúpulas, de paralisia completa da OEA ficavam evidenciados.

Um legado com ambiguidades: alguns passos à frente

Hoje, finalizada a Administração Obama, estas percepções ainda fazem sentido? Afinal, qual é o balanço que se faz de sua política para a América Latina passados oito anos de governo? A nossa resposta já enunciada é: se não houveram grandes avanços, também não se pode considerar que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região.

Certamente houve dificuldades, que persistirão, mesmo com a implantação de governos ideologicamente mais simpáticos aos Estados Unidos. Mas o balanço mostra também mudanças geralmente reconhecidas como positivas. Por exemplo: 1) a relação com Cuba; 2) passos importantes na pacificação na Colômbia, como o foi o acordo, depois questionado em referendo realizado em outubro 2016, do governo Juan Manuel Santos com as FARC, contando com o beneplácito dos Estados Unidos. Antes, nas relações com alguns países da América Latina pesava de forma fortemente negativa a lógica de securitização. O Plano Colômbia simbolizava essa lógica de atuação regional. Plano criticado por diferentes países, pelas ameaças que representava para alguns deles. Sua orientação era a da derrota militar das FARC.

Como estamos vendo, é possível destacar no segundo mandato Obama o interesse pela introdução de algumas mudanças em relação às administrações anteriores, inclusive visando formas parciais de cooperação no que tange o combate ao narcotráfico, fora do âmbito tradicional. Foi ao longo do segundo mandato que os Estados Unidos passaram a desempenhar um papel mais direto nas conversações entre o governo

colombiano e as FARC, além de ter designado um enviado especial para acompanhar o processo de paz na região (Reid, 2016). Ao relembrar os 15 anos do controverso Plano Colômbia, Obama anunciou o “Paz Colômbia”, um novo pacote de US\$ 450 milhões que visava financiar a paz e a prosperidade no país, segundo ele (White House, 2016).

Em sentido diferente, deve ser lembrada a continuidade da “Iniciativa Mérida”. Neste caso, de forma aparentemente contraditória, mantinha-se a securitização nas relações com o México no combate ao narcotráfico. Já no início do primeiro mandato, em 2009, aumentou os recursos para a “Iniciativa”. Essa política se manteve até o final da Administração, e tem prevista sua continuidade, com a alocação para 2017 de recursos no montante de US\$ 129 milhões (Ayerbe, 2009; Seelke e Finklea, 2016). É evidente a oscilação da Administração Obama em suas relações com a região. Por um lado, medidas politicamente dirigidas a melhorar o diálogo com forças sociais e políticas ampliadas, enquanto em outros aspectos buscou-se o apoio dos setores que nos Estados Unidos e na América Latina continuaram investindo na securitização. Nesse contexto da análise das ambiguidades, como afirma Sarukhán (2016), embaixador do México em Washington de 2007 a 2013, foi importante que o governo Obama tenha assumido que o crime organizado transnacional é de responsabilidade compartilhada, deixando claro que é preciso passar de declarações a ações. Ao mesmo tempo parte importante dos recursos continuaram a ser aplicados para a cooperação de inteligência e para o intercâmbio em termos de promoção da justiça. Configurando-se assim continuidades nas políticas tradicionais, ainda que em alguns casos politicamente equilibradas por outras, como a ajuda às pequenas ilhas do Caribe para que pudessem superar a escassez de recursos energéticos. No campo da inovação, fato significativo, como dissemos, foi o beneplácito para o acordo do governo Juan Manuel Santos com as FARC.

Segundo Rose (2016), na edição já lembrada de *Foreign Affairs Latinoamérica*, é preciso considerar o contexto no qual se deu a chegada de Obama à Casa Branca. O presidente herdou um país afetado pela maior crise econômica desde a Grande Depressão e com duas guerras em andamento, no Iraque e no Afeganistão. Assim, segundo o autor, o Presidente e sua Administração optaram por “evitar se envolver em novos problemas” e por investir em “boas reviravoltas”. Em se

tratando da América Latina, o novo relacionamento com Cuba, cuja plena formulação e implantação deu-se a partir de 2012, está definitivamente entre as mudanças mais significativas. Obama pôs fim a um afastamento de mais de 5 décadas entre os países: visitou Havana, reuniu-se com Raul Castro, promoveu a reabertura da embaixada dos Estados Unidos na capital cubana e reestabeleceu o relacionamento diplomático bilateral, retirando Cuba, inclusive, da lista oficial de países que, segundo os Estados Unidos, apoiariam o terrorismo. Este seria o melhor exemplo de “boa reviravolta”.

A normalização das relações norte-americanas com Cuba será um processo lento (Serbin, 2016). Há resistências de ambos os lados e a forte memória da secular “tradição imperialista” pesa muito sobre os passos cubanos. Com Obama, os Departamentos de Comércio e de Tesouro estipularam um conjunto de novas diretrizes que flexibilizaram regulamentações visando a aproximação entre as duas sociedades: 1) viajar se tornou mais fácil - agentes de viagens e companhias aéreas foram liberadas da necessidade de licença específica para operar em Cuba, viajantes norte-americanos agora podem trazer até US\$ 400 de produtos e novas regras permitiram a cobertura de seguros ao viajar; 2) foi permitida a abertura de contas bancárias e o processamento de transações com cartões de crédito; 3) foram estabelecidas facilidades para que entidades dos Estados Unidos possam fornecer bens e serviços aos cubanos fora de Cuba; 4) foram criadas licenças que permitirão facilitar o diálogo entre missões diplomáticas e instituições governamentais; 5) foi definido que a proteção ao meio-ambiente será uma diretriz importante do comércio bilateral; 6) novas regras sobre *cash in advance* foram determinadas para facilitar os negócios em Cuba; 7) foram previstos investimentos em telecomunicações; 8) foram modificadas as regras sobre envio de remessas aos cubanos; e 9) foram definidas regras para facilitar o crescimento de pequenas empresas de bens e serviços em Cuba (DoC, 2015). Listamos estas medidas porque permitem visualizar de forma direta como se processa por meio de ações concretas, ainda que limitadas, o objetivo da criação de condições potencialmente irreversíveis: quaisquer sejam os desdobramentos internos nos dois países, limitando decididamente o risco de retrocessos estratégicos. A irreversibilidade e o progresso, ainda que com dificuldades, foi a maior preocupação do diálogo acadêmico Cuba-Estados Unidos (TACE), coordenado pelo CRIES, a partir do

reconhecimento mútuo de dezembro de 2014. Hershberg e LeoGrande (2016) consideram que um objetivo imediato dos que se preocupam nos Estados Unidos por relações melhores com toda a região, é tornar os laços com Cuba não apenas irreversíveis, mas mostrar que correspondem a interesses concretos de ambos os lados. Adensando assim as forças favoráveis à normalização das relações. Ainda assim, os que falam pela nova administração, inclusive o Presidente, questionam essa irreversibilidade. É importante considerar no entanto, que o *lobby* pró-*business* visando defender interesses exercerá pressão sobre o novo governo em sentido contrário.

No que diz respeito à busca de contenção dos países tidos mais críticos aos Estados Unidos na região, a Administração Obama também pode ser considerada ambígua. Por um lado, agiu fortemente com instrumentos tradicionais, como pressões, retaliações, fortalecendo algumas oposições internas, em certos casos desestabilizadoras da ordem democrática, em outros, opositoras no quadro constitucional. Algumas dessas iniciativas encontraram sustentação numa parte da opinião pública norte-americana e internacional, mesmo de parte de segmentos da opinião pública latino-americana, por motivos políticos e ideológicos. Em alguns casos essa sustentação foi fortalecida pela visão das dificuldades a que países críticos aos Estados Unidos, particularmente a Venezuela, iam de encontro. Em inúmeras ocasiões, as iniciativas críticas de parte do governo norte-americano basearam-se em acusações, como historicamente acontecia, de violação de direitos humanos, algumas levadas à OEA e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em outros casos, a ação dos Estados Unidos foi de temporização, ou de pressões diplomáticas.

Como sabemos, o argumento da defesa dos direitos é posição historicamente consolidada (Hernández, 2014; Maciel, Ferreira e Koerner, 2013). Para Piccone (2011: 165) “a política externa dos Estados Unidos há muito tempo tem enfatizado -embora de maneira inconsistente- a democracia e os direitos humanos em sua abordagem da América Latina”. Não se trata de privilégio da região, mas do uso de um poderoso instrumento aplicado *ad hoc* universalmente. Por outro lado, a Administração Obama manteve canais de diálogo abertos, como se verificou em relação à própria Venezuela pela ação de Thomas Shannon, subsecretário de Assuntos Políticos do Departamento de Estado.

O mesmo pode ser dito em relação à Bolívia e ao Equador. Uma análise mais detalhada deveria ser feita no tocante às políticas do governo Obama para os países do Cone Sul, como Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. A classificação que faz Monteiro (2014) para qualificar a ação dos países latino americanos nos últimos anos, partindo da ideia de “revisionismo periférico”, de Cesar Guimarães (2008), que retoma análise clássica de Hélio Jaguaribe (1986) contribui para entender os termos do problema e como se constroem as relações. Jaguaribe (1986) havia estabelecido duas possibilidades: “confrontação autônoma” e “confrontação antagônica”. De acordo com Monteiro (2014: 194), com o que concordamos, a maior parte dos revisionismos periféricos implementados foi de postura autônoma e não antagônica. Ainda assim, “os momentos antagônicos ocorreram em apenas três países (Venezuela, Equador e Bolívia) e, mesmo neles, de forma pontual (por períodos determinados de tempo), geralmente como reação a crises e posturas norte-americanas”. Interpretação que consideramos aderente à realidade, pois o governo Chávez, por exemplo, aguçou a retórica, muitas vezes considerada necessária pelo seu governo, visando objetivos tanto internacionais quanto internos. A interpretação de Monteiro (2014) de que nenhuma das fases antagônicas teriam ocorrido durante o governo Obama (Monteiro, 2014) é parcialmente verdadeira, pois no caso da Venezuela, a “confrontação antagônica” perdurou, ao menos retoricamente, no governo Maduro.

A conclusão de que a política de Obama foi ambígua se consolida ao considerar os diferentes instrumentos utilizados e diferentes objetivos por que se pautou. Inovou em importantes temas ou casos específicos, como acabamos de examinar, mas não deixou de lançar mão de instrumentos tradicionais de pressão: argumentos retóricos, particularmente os relacionados aos direitos humanos. Retóricos não por não serem importantes, mas pelo seu uso inconsistente e instrumental (Piccone, 2011). E, em certos casos, cumplicidade, talvez estímulo a ações não ortodoxas, como o foi a destituição de Zelaya em Honduras e do presidente Fernando Lugo, do Paraguai, em junho 2012. É importante registrar neste texto, *pro bono* Administração Obama, ainda que não o possamos aqui desenvolver, mas sugerimos ser pauta de futuras pesquisas, que parte da intervenção norte-americana não deva ser atribuída à Administração. Resulta da ação de outras instituições, com muito peso as privadas, empresas, grupos, pessoas físicas, fundações, ou de

segmentos específicos e localizados do aparelho estatal. Ação cujo peso cresceu ao longo dos últimos anos de sua administração. Alcançando níveis inéditos no exterior, mas também nos próprios Estados Unidos, com evidentes impactos sobre o seu próprio sistema político.

Do ponto de vista econômico, é também difícil fazer afirmações conclusivas, seja no que se refere ao balanço dos últimos anos, seja no tocante às tendências futuras. O exame dos dados, considerado o fluxo de comércio e de investimentos entre as regiões durante a última década, não o permitem. É um tema objeto de intenso debate e, ao mesmo tempo, um campo de grande importância para aferir conclusões a respeito do passado e para indicar as possibilidades futuras. Nos países latino-americanos, particularmente entre suas elites, vem se desenvolvendo com intensidade grandes polêmicas que explicam parte do duro confronto político. Por um lado, desenvolvimentistas e, por outro, liberais. Os primeiros céticos no tocante às possibilidades oferecidas pelo aprofundamento de acordos de livre-comércio, em particular com os países desenvolvidos, sobretudo com os Estados Unidos, especialmente céticos sobre o que pode oferecer a nova geração de acordos. Os liberais considerando que a não inserção profunda nos mercados globais, acordos bilaterais ou multilaterais, particularmente a nova geração que se negocia, como o TPP e o TTIP, restringe a inserção nas cadeias globais de produção. Estes últimos vêm prevalecendo na região, aumentando a sua influência a partir de 2014. Paradoxalmente isto acontece no momento em que o questionamento dos fatores negativos da globalização, da liberalização indiscriminada, são objeto de crescentes críticas nos países ricos: a) *Brexit*, b) campanha presidencial de 2016 nos Estados Unidos, considerando particularmente seu resultado, com a eleição de Trump, c) diminuição da importância relativa do comércio internacional frente ao crescente peso atribuído aos mercados nacionais ou regionais, d) distribuição de renda crescentemente assimétrica na maioria dos países. Trata-se de debate conceitual, que interessa a toda a América Latina e também os Estados Unidos, exige melhor compreensão e estudo das possibilidades reais. Também nesse caso, além dos interesses, pesam, valores, concepções de mundo, ideologias.

De 2005 a 2015 as exportações norte-americanas para as Américas Central e do Sul, excetuado o México, evoluíram de US\$ bilhões 72,2

a US\$ bilhões 152,5, tendo atingido o seu ápice em 2013, quando alcançaram a marca de US\$ bilhões 184,4. No campo das importações, no mesmo período não houve evolução, ao contrário, diminuíram. Passaram de US\$ bilhões 122,8 em 2005 a US\$ bilhões 115,8 em 2015, tendo alcançado em 2011 bilhões US\$ 174,2 (CENSUS, 2016). Sinalização mais grave do desequilíbrio, negativo para a América Central e do Sul, é a evolução do saldo: tendo oscilado negativa e positivamente de 2005 a 2011, a partir de 2012 se torna crescentemente favorável aos Estados Unidos, tendo alcançado US\$ bilhões 36,6 em 2015. Esse fato denota significativa anomalia nas relações econômicas externas dos próprios Estados Unidos, visto que o seu comércio, com quase todas as outras regiões do mundo, é reconhecidamente deficitário. Aliás um tema que marca a política externa do país desde o final dos anos 1960, levando ao fim da paridade dólar x ouro em 1971, consolidada em 1973. Um tema que continua no centro das discussões, inclusive ao longo da Administração Obama, tendo tido forte peso nos debates da campanha sucessória de 2016 e surgindo como central, ao menos no plano das preocupações sociais e eleitorais, na Administração que começa em janeiro 2017. Como percebemos pelos números relativamente modestos do fluxo total, a parte do comércio exterior dos Estados Unidos relativo à América do Sul e Central representa um percentual pequeno do fluxo de comércio total: em 2000, 6,6% e em 2012, 9,2%. Em termos proporcionais cresceu mais do que em relação a outras regiões. O México no mesmo período oscilou de 12,4% a 12,9%. Note-se que mesmo sendo o comércio com América Latina, excluído o México, em 2012 inferior a Canadá (16,1%), Ásia (37,2%) e União Europeia (16,9%), é significativamente importante. Para o objetivo deste texto, importante reiterar uma avaliação já apresentada: a mudanças destas relações depende menos de “boa vontade” ou de “desejos”, mas sobretudo da capacitação dos países visando competitividade e inovação.

Em termos de investimento estrangeiro direto dos Estados Unidos na América Latina, sem o México, o fluxo mais do que dobrou de 2005 a 2012, passando de US\$ bilhões 96,1 para US\$ bilhões 209,8 (Hornbeck, 2014).

Sempre no contexto das relações econômicas, ganharam importância no período Obama as negociações visando tratados de livre comércio.

Tem destaque uma nova geração de acordos econômicos de diferentes tipos, relativos a investimentos, a propriedade intelectual, a troca de informações financeiras, a ciência e tecnologia, etc.. Ao longo desse governo houve continuidade nas relações com a América Latina, que, como vimos, no tocante ao comércio aumentaram seu *share*. Quatro países da região participaram das negociações do TPP, Chile, Peru, Colômbia e México. Antes disso haviam sido assinados acordos de livre comércio com Colômbia e Panamá, em 2011. Os dados existentes não permitem avaliações aprofundadas, mas, sobretudo, na formulação de suas conclusões e propostas, surgem como contaminados pela perspectiva de quem as realiza. É preciso avançar no conhecimento setorial, sobretudo no que se refere aos ganhos por cadeias produtivas, particularmente para os produtos e serviços de maior valor agregado. Os dados até aqui são inconclusivos e contraditórios. Por exemplo, mostram que as exportações chilenas para os Estados Unidos foram beneficiadas, mas as exportações dos Estados Unidos a esse país o foram percentualmente muito mais, com forte presença dos produtos de maior valor agregado. Inversamente, as exportações chilenas mantiveram-se fortemente ancoradas em produtos primários ou de baixo valor agregado, particularmente o cobre. No caso das relações Brasil-Estados Unidos, que não têm acordo de livre-comércio, as exportações dos Estados Unidos, do mesmo modo que no caso do Chile, também foram proporcionalmente mais beneficiadas que as exportações brasileiras (Hornbeck, 2014). Os que criticam a adesão aos acordos liderados por Estados Unidos e União Europeia, argumentam que o crescimento do comércio, inclusive o de melhor qualidade, com maior valor agregado, como o demonstraria a experiência de países como China, Indonésia, Índia, Turquia, não tem a ver diretamente com a adesão a áreas comerciais, em particular àquelas atualmente em negociação.

Consolidando um argumento central que apresentamos no início, de que mesmo sem uma agenda ampla e com ambiguidades, não se pode dizer que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região, vejamos a evolução das atitudes da opinião pública latino-americana em relação à Administração Obama. Em geral a percepção sobre os Estados Unidos na América Latina melhorou ao longo dos mandatos de Obama, ainda que não de forma linear. De acordo com Latinobarómetro (2013), em 2009, ao tomar posse, era de 74% a percepção positiva, subindo significativamente em relação ao final do

mandato de Bush, quando era de 58%. Em 2013 o índice havia recuado para 69%. De toda forma, índices bastante positivos, sugerindo que teria havido espaço político para a construção de relações cooperativas de maior densidade.

Nesse trabalho de avaliação geral das relações entre Estados Unidos e América Latina, acreditamos ter demonstrado que há um ativo, certamente controverso, no que se refere aos anos entre 2009 e 2016. As relações evoluíram num contexto em que houve significativa superação de pontos que vinham produzindo choques de forma crescente: a) questão cubana, b) alguns aspectos, não todos, conexos ao combate ao narcotráfico e superação de parte da agenda de securitização. Por outro, é possível listar pautas nas quais o relacionamento foi menos satisfatório.

Vimos que ao fim do primeiro ano da gestão Obama, havia quem considerasse o presidente a continuidade da “negligência”, da “ineficácia” e do “desinteresse” denunciado por ele próprio nos tempos de campanha eleitoral. Havia prometido um programa de viagens à região, mas visitou apenas seis países latino-americanos em seu primeiro mandato, na maior parte dos casos para cumprir agenda do G20 ou da Cúpula das Américas. Como estava em seu programa de campanha, designou Arturo Valenzuela como responsável por Assuntos Hemisféricos no Departamento de Estado, ainda que sua confirmação tivesse demorado até novembro de 2009 pelas dificuldades de aprovação no Senado, mas essa indicação não levou à “expansão do serviço exterior” para a América Latina como também estava em seu programa. Em termos de ajuda externa, também de forma inversa às promessas, houve redução drástica de 47% no acumulado de 2011 a 2013. Por outra parte, a diminuição relativa da ajuda militar e um aumento maior na ajuda econômico-social podem ser consideradas um ativo (Colombo e Frechero, 2012).

Para Sarukhán (2016), numa ótica pessimista, não houve elementos que sinalizassem mudança de paradigma no relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. Para ele, se por um lado isso é positivo, pois demonstra que não há tensões graves na região, por outro sugere certa falta de visão estratégica. Ainda que alguns itens relevantes da agenda tivessem alcançado patamar superior àqueles existentes antes de 2009, a insistência repetitiva, sem soluções de

maior folêgo, para temas como o embargo de Cuba e a reforma das Leis de imigração, assim como o próprio narcotráfico, confirmam a permanência de paradigma. Ainda no tema da imigração, o mesmo autor reconhece a existência de grandes contrastes. Ao mesmo tempo em que o governo Obama buscou empreender ações para flexibilizar a legislação, ele também é “o maior deportador da Casa Branca” (Sarukhán, 2016). Para os latino-americanos, a experiência relativa às tentativas da Administração no período Obama de modificação da legislação migratória, é muito significativa, ainda que não seja de todo nova. A impossibilidade de alcançar termo satisfatório para as partes envolvidas, mais especificamente Administração e Congresso, acaba por abrir amplo espaço para ações restritivas, como as pretendidas pelo governo Trump. A institucionalidade dos Estados Unidos, sua complexidade e suas diferenças, os mecanismos de criação de consenso ou de maiorias robustas, dão razão à necessidade de melhor conhecimento daquele país. Sobretudo, consolidam o princípio de que defender interesses próprios, exige Estados solidamente capacitados ao exercício de um diálogo construtivo, apoiado em princípios e decidido a alcançar os próprios objetivos considerados justos e viáveis, sem desconhecer a realidade das relações de poder.

Contradições e oscilações também foram marcantes em situações específicas. No caso Zelaya, mencionado anteriormente, as tensões repercutiram para os demais países da região, indo além do problema com Honduras. Com a investida militar e a deposição do presidente, a denúncia de golpe ecoou por boa parte dos países latino americanos. Obama chegou a defender o reestabelecimento de Zelaya no poder, mas foi levado a mudar esta posição por nove senadores republicanos que apoiavam o novo governo de Honduras, com o apoio, como dissemos, do Departamento de Estado. Depois, os Estados Unidos passaram a apoiar a realização de novas eleições no país, que não foram inicialmente reconhecidas nem consideradas legítimas pelo Brasil e por outros Estados (Reid, 2016).

Nas relações com o Brasil, outros episódios merecem destaque. Embora os países mantenham Diálogo Estratégico desde 2005, nos últimos anos, ao menos até a destituição da presidente Dilma Rousseff, em final de agosto de 2016, as ambiguidades levaram a poucos avanços e a tensões importantes. Em 2009 surgiram desconfianças sobre o Plano

Colômbia, em razão de um novo acordo relacionado ao uso estadunidense de sete bases em solo colombiano por dez anos, com auxílio financeiro ao governo de Bogotá. Em relação a esse acordo, o governo brasileiro e outros sul-americanos não foram consultados. Outro ponto relevante para o aumento de tensões foi a intermediação liderada por Lula da Silva e Erdogan em 2010, na tentativa de contribuir com uma proposta, visando a superação das tensões e dos impasses a respeito da política nuclear iraniana e das sanções impostas pelo Conselho de Segurança. O governo norte-americano avaliou abertamente como “inadequada” e “inoportuna” a ação, já que, de acordo com a interpretação de Washington, os Estados Unidos trabalhavam para persuadir China e Rússia a apoiar sanções mais duras contra o Irã no mesmo período. Em seu livro *Teerã, Ramalá e Doha*, o então ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, escreveu que preferia o relacionamento com Condoleezza Rice, secretária de Estado durante a gestão Bush, do que com Hillary Clinton, de Obama. Para ele, ao ter convidado o Brasil para participar da Conferência de Annapolis a fim de discutir o conflito entre palestinos e israelenses, Condoleezza reconheceu a legitimidade do país em tratar de temas do Oriente Médio. Na gestão Obama, a posição de condenação da iniciativa turca e brasileira a respeito do Irã, teria sinalizado o oposto (Amorim, 2015). O aumento da animosidade no relacionamento bilateral foi marcado, em seguida, pelo escândalo de espionagem que envolveu a NSA e a presidente Rousseff em 2013.

Importante é entender que parte das tensões entre os países não está determinada apenas pelas políticas dos governos, ainda que estas tenham papel fundamental nas relações. Sendo esta ideia válida para o sistema internacional como um todo, é importante tê-la em conta no campo das relações entre os Estados Unidos e a América Latina. Com a Argentina, elemento de forte tensão, com consequências significativas sobre sua política interna, foi o desgaste que resultou das pressões dos “*fondos buitres*”. Em outros casos, há movimentos e intervenções que não se referem, ao menos diretamente, a tensões resultantes de questões econômicas: tem a ver com valores, com ideias, com concepções de mundo. Em relação à Argentina e ao governo Kirchner, a empresa American Task Force, incluindo NML e Elliot Management, tiveram um papel importante que levou a um relativo isolamento do país frente ao sistema financeiro internacional por muitos anos. Nesse caso, os

grupos financeiros tinham conexões com os partidos norte-americanos. Um exemplo que serve para demonstrar a complexidade das relações, nem sempre dependentes da orientação que possam dar os dirigentes políticos, mesmo quando se trata de dirigentes de Estados de grande poder.

Finalizando a avaliação das mudanças das relações dos Estados Unidos com a América Latina no período Obama, retomamos a conclusão de Stephens (2016) que critica a gestão dizendo que o presidente investiu na imagem de redentor, mas que não conseguiu cumprir o prometido. No caso específico, ele relembra os compromissos não realizados, como encerrar as atividades em Guantánamo. Além disso, para o autor, ao buscar perseguir os interesses estratégicos dos Estados Unidos em outras regiões do mundo a Administração Obama permitiu que fossem criados vácuos de poder que foram ocupados parcialmente por outros *players*. O período Obama será provavelmente lembrado como uma fase de melhoras substantivas, sem mudança de paradigma.

Variáveis estruturais e conjunturais para a formulação de cenários

Ao longo das seções anteriores, trabalhamos com duas linhas principais de argumentação. A primeira, no sentido de pontuar que mesmo sem uma agenda ampla para a América Latina, tampouco se pode dizer que os Estados Unidos tenham sido apáticos, no passado recente, no trato com a região, com a qual as relações tiveram alguma melhora substantiva. Inclusive, distanciando-nos em parte das críticas vistas neste mesmo texto, que atribuem à Administração, sobretudo no primeiro mandato, negligência, ineficácia e desinteresse, é importante incorporar a ideia de que no Estado mais poderoso do mundo, o não ser prioritário não significa inexistência de política. Tem razão Frenkel (2016: 3) quando diz que “o fato de que as principais figuras do governo norte-americano estabeleçam como prioritárias determinadas zonas, países, conflitos e agendas internacionais não significa que o Estado como tal se ‘esqueça’ das outras”. Concretamente, a não centralidade da região, não leva necessariamente ao seu abandono. Ao contrário, sempre há órgãos atentos e formulando objetivos. A estes somam-se com crescente importância entidades da sociedade civil, entendida

como empresas, corporações, grupos de interesse e epistêmicos, fundações, universidades, etc..

A segunda linha de argumentação, que também se desprende das seções anteriores, afirma que, para o futuro próximo, as indefinições deverão prevalecer e que, portanto, o relacionamento não sofrerá grandes alterações. Como afirmado na introdução deste texto, o cenário de incertezas tem a ver tanto com os Estados Unidos quanto com a América Latina.

No primeiro caso, o dos Estados Unidos, as incertezas ocorrem não apenas em função da mudança presidencial. Mais importante, porque, do ponto de vista estrutural, há tensões sociais que pressionam a agenda no sentido de um maior protecionismo e de um “olhar para dentro”, o que pode produzir impactos comerciais e significativos reflexos em pautas como a da imigração, por exemplo. A efetiva realização de qualquer projeto político do governo iniciado em 2017 implica intensa dedicação à construção de consensos interno, isso se obtém pelo comprometimento de elevado capital político. Dificilmente nos próximos anos haverá condições para agendar esse investimento na direção hemisférica, da América Latina. Não houve na campanha presidencial de 2016 qualquer sinal de priorização dos temas da região. Tanto nos aspectos políticos, quanto sociais, econômicos, estratégicos não há sentido de urgência. Há outras questões internas e internacionais mais prioritárias. No que se refere à região, a exceção possível, pela urgência, é o tema imigração. A campanha presidencial de 2016 deixou claro que dificilmente, como insistimos nas páginas anteriores, haverá espaço para diretrizes que contemplem prioridade para a região. Ao contrário, o enfraquecimento da anterior expectativa de maior convergência política, baseada nos supostos valores liberais comuns, fortalecem a ideia de agenda de mais baixa intensidade. As orientações da Administração Trump, sugerem elevação de algumas tensões, sobretudo nas relações com o México e com a América Central.

No segundo caso, o da América Latina, as dificuldades para o estabelecimento de cenários têm a ver com a ideia de que o fim de governos de centro-esquerda e distributivistas e o “giro liberal” em países importantes da região não oferece garantia de estabilidade, uma vez que ainda prevalece a dificuldade das sociedades em definir objetivos estratégicos, possíveis apenas com elites predispostas ao planejamem-

to de longo prazo. Na América Latina os problemas são de grande complexidade, impossíveis de solução a curto prazo. Entre eles: a) superação da extrema pobreza e desigualdade, b) maior eficiência das instituições e do sistema produtivo, c) melhora do sistema de educação, de ciência e tecnologia, de saúde, d) baixa propensão à poupança, e) maior capacidade de inovação, e outros.

A análise de Riggiozzi e Tussie (2012: 2), que se refere ao período anterior, o vivido a partir do início dos anos 2000, e em forte crise nos anos 2016 e 2017, afirma que “o esforço de recapturar o potencial desenvolvimento da América do Sul é uma clara manifestação de uma mudança histórica, ‘uma mudança de era’ (mais do que a simples era de mudança)... Essa mudança de era é apropriadamente expressa nos ‘limites do liberalismo’, acrescentando desenvolvimento, ação comunitária e novas formas de política e organização às práticas existentes”. Para as autoras, aquele período significou um forte impulso ao regionalismo, sem ruptura do liberalismo. Agora já não se trata de explicar o regionalismo, mas de, num contexto de mudanças do ciclo econômico e político, entender a quais novas agendas a América Latina tende, inclusive nas relações com os Estados Unidos. O que, a partir de 2015, atores importantes no estabelecimento da agenda regional tem sinalizado, é o interesse na atenuação dos compromissos comerciais e econômicos estabelecidos, especialmente nos casos de acordos intra-regionais de maior profundidade, como seria o caso do Mercosul (Pontes, 2016). Para os objetivos desta análise, consolidando o cenário de indefinições, não se pode deixar de ter em conta os movimentos de pressões e contrapressões. Os presidentes Macri e Tabaré Vazques, no comunicado conjunto de outubro de 2016, “recordaram a necessidade de impulsionar negociações conjuntas com terceiros países ou grupos de países, com o fim de conseguir uma efetiva inserção internacional” (MREyC, 2016). Do mesmo modo, na reunião dos BRICS de outubro de 2016, na Índia, o Brasil assinou acordos para integrar o comércio e o desenvolvimento dos países do grupo. O que se quer indicar é que o histórico de compromissos, interesses e, sobretudo, os riscos de não efetivação de expectativas, aumenta a possibilidade de um cenário de curto, médio, talvez longo prazo de indefinições.

A perspectiva do regionalismo pós-hegemônico insistia em que haveria um potencial de desenvolvimento. A crise, que tem elementos obje-

tivos, como o fim de um ciclo apoiado no *boom* com base nos altos preços das matérias primas e da plena inserção da China na região, tem também a ver com capacidade das elites de formular políticas de desenvolvimento. Bresser Pereira (2016) trabalha a ideia do Novo Desenvolvimentismo, contrapondo-o ao que ele classifica como desenvolvimentismo realmente existente. Justamente aí residem as indefinições e as incertezas. Os sujeitos sociais portadores de projetos que poderiam viabilizar desenvolvimento, integração e, por outro lado, o fortalecimento de laços com os Estados Unidos de forma a potencializar os interesses próprios da região, não parecem existir. O fortalecimento das relações com os Estados Unidos, na perspectiva própria (Velasco e Cruz, 2007), são de significado inquestionável, mas dependem das capacidades dos Estados e de suas elites.

Desde a perspectiva norte-americana, é interessante observar que a tendência isolacionista dos Estados Unidos a que fizemos referência permeou a campanha de 2016, na qual os candidatos republicano e democrata encamparam, ainda que com ênfases muito distintas, o discurso de defesa do trabalho, dos empregos, da necessidade de proteger centralmente os próprios cidadãos. Ainda que seja uma linguagem normal, nas circunstâncias do final dos anos 2010 e, particularmente na Administração Trump, poderá traduzir-se em ações de governo, ao menos em parte. Potencialmente isso poderá traduzir-se em protecionismo crescente, o que não seria diferente da tendência que parece acentuar-se em outras regiões, inclusive desenvolvidas.

O fato de o presidente eleito Donald Trump, ter dito na Convenção Republicana, em Cleveland, no ato de oficialização de sua candidatura que “o americanismo, e não o globalismo, seriam o [seu] credo” (Trump, 2016), num ambiente partidário conhecido como historicamente adepto do livre-comércio, sinaliza as dificuldades que mudanças significativas nas relações hemisféricas poderão ter. O que não exclui que o ambiente ideologicamente liberal no plano econômico que se difunde na América Latina, possa incentivar áreas governamentais ou grupos corporativos em Washington a buscar novos *approaches* para favorecer maior aproximação na perspectiva de inserção da região na lógica de uma nova geração de regimes internacionais em consolidação ou gestação. Ao longo da campanha, Trump também investiu capital político na defesa de uma reforma imigratória restritiva e na reversão

das negociações do TPP, temas sensíveis a diversos países da região. Além disso, chegou a incluir o Brasil, em duas diferentes ocasiões, entre os países que “tiram vantagem dos Estados Unidos” (NBC, 2015) e que “estão roubando [nossos] empregos” (CBS, 2015). Como analisa Hakim (2016), uma agenda deste tipo poderia significar um deterioramento nas relações com parceiros importantes na região e também poderia impactar o futuro de projetos de cooperação e integração como o próprio NAFTA.

É importante considerar que mesmo em se tratando da candidata democrata derrotada, Hillary Clinton, as relações com a região poderiam enfrentar momentos críticos. Além do protecionismo, a preocupação viria no sentido de uma maior militarização do relacionamento e eventual aumento de práticas intervencionistas. Ao falar sobre o caso de Honduras, discutido anteriormente, Clinton chegou a escrever na primeira edição de seu livro de memórias, que os Estados Unidos “haviam estabelecido um plano estratégico para restaurar a ordem em Honduras e garantir eleições livres e justas” (Clinton, 2014). Embora o trecho tenha desaparecido das edições posteriores da obra, ele revela que além de contrariar a posição inicial de Obama àquela época, Clinton teria apoiado o movimento não democrático. Algo semelhante ocorreu em relação à mediação brasileira no acordo nuclear iraniano, no qual Clinton parece ter atuado na contramão das orientações dadas pelo presidente Obama e com isso teria inviabilizado a participação de Brasil e Turquia no processo (Amorim, 2015). Ademais, como Secretária de Estado, ela agiu aguçando a crítica ao déficit democrático na Venezuela e defendeu a expansão do Plano Colômbia, implementado pelo Presidente Bill Clinton nos anos 2000, como um “modelo para o México” (Clinton, 2014).

Na análise da estratégia dos Estados Unidos para a América Latina é fundamental considerar outros atores. Para compreender a capacidade da Administração, inclusive seus limites, sabemos a importância que têm as eleições para as duas Casas do Congresso. O fracasso de Obama no caso de Guantánamo, quando havia prometido o encerramento das atividades ilegais vinculadas às guerras externas, ilustra claramente este ponto. A impossibilidade de cumprir com a promessa feita em tempos de campanha, revelou, num caso vinculado às relações com a América Latina, não apenas a importância de se considerar os limites

das competências de cada um dos poderes (Administração, Congresso e Judiciário), como também o tipo de relação construído entre eles. A forte “competição institucional” que marcou a interação da Casa Branca com o Capitólio durante esse período, foi a principal responsável para que a ordem executiva de encerramento das atividades da prisão enviada por Obama ao Congresso em março de 2011 esbarrasse na decisão dos legisladores de proibir o uso de recursos federais para transferir presos. Deste modo, “ao associar esse projeto de lei ao aumento dos gastos do governo, os congressistas tornaram crítico o veto presidencial desta lei” e inviabilizaram a ação (Magnotta, 2014). Do mesmo modo, apesar de maioria republicano em ambos os ramos legislativos, a Administração Trump não deixará de enfrentar entraves à consecução de seus objetivos.

Desde a perspectiva latino-americana, por sua vez, qualquer consolidação de agenda, que permita desenhar cenários precisos, exige acompanhar com lupa como as mudanças recentes se consolidarão. A curto prazo, não há certeza quanto à capacidade em garantir condições domésticas favoráveis para a formulação com densidade de projetos nacionais de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2016), mesmo em termos liberais. Segundo Briceño e Hoffmann (2015), a região teria passado na década 2000 por um período no qual “não existe um modelo hegemônico de integração e cooperação regional, mas sim uma pluralidade de modelos que coexistem e se sobrepõem”. Naquela fase, parte dos dirigentes rejeitaram a diplomacia econômica dos Estados Unidos e buscaram aprofundar um arranjo de integração regional não apenas comercial, mas também político. Por isso, em 2008 foi criada a Unasul e em 2011 a CELAC. Os dois arranjos, o primeiro com doze mandatários e o segundo com trinta e três, não incluíram os Estados Unidos e buscaram ser alternativas parciais e setoriais à estrutura tradicional de relacionamento hemisférico, a OEA.

A crise financeira de 2008, que teve consequências globais, também impactou crescentemente a América Latina. Com o passar dos anos, por razões complexas (investimentos, qualidade das instituições, inovação, etc.) os problemas se aguçaram, levando à recessão ou à redução da atividade econômica em diferentes países. No plano político, entre os novos desafios latino-americanos surgiram também os “dilemas existenciais” de suas instituições. No caso da CELAC, embora tenham

sido criados diálogos com diversos parceiros (União Européia, China e Rússia), voltaram a aparecer, mais claramente na III Cúpula realizada em Costa Rica, em 2015, os antigos dilemas da América Latina sobre integração e cooperação regional, sobretudo relacionados às diferentes visões do que a organização representa e qual deve ser o seu papel (Ayuso, 2015). Isso ocorre no período em que importantes países promotores destas mesmas organizações perdem influência e enfrentam suas próprias crises, segundo Serbin (2016).

Finalmente, cabe considerar como variável relevante para desenhar os possíveis cenários das relações dos Estados Unidos com a América Latina a continuidade da atuação de historicamente novos *players*, particularmente a China. De 2004 a 2008, o presidente Hu Jintao esteve mais vezes na região do que o então Presidente George W. Bush. Muitos Chefes de Estado latino-americanos - Lula da Silva (Brasil), Cristina Kirchner (Argentina), Hugo Chávez (Venezuela) - também viajaram mais à Beijing do que à Washington, fazendo com que a China, conforme retratou o *The Miami Herald* (27/02/2005), passasse a ser chamada de “a Meca dos presidentes latinos”. Desde então houve um contínuo aumento no fluxo de comércio e investimento entre estes países, seguido de avanços também no âmbito diplomático: Chile, Venezuela, Peru, Argentina e Brasil aceitaram a petição chinesa que reivindicava o reconhecimento do país como economia de mercado na Organização Mundial do Comércio (OMC); a décima segunda Cúpula da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) ocorreu no Chile e a vigésima quarta ocorreu em novembro 2016 no Peru; a China tornou-se membro observador ativo da Organização dos Estados Americanos (OEA); aderiu a diálogos e mecanismos de consulta na Comunidade Andina, Mercosul, e outras instituições; e ampliou sua atividade no *Forum for East Asia-Latin America Cooperation* (FEALAC), arranjo transnacional que não inclui os Estados Unidos (Paz, 2006; Choo, 2009; Vigevani e Aragusuku, 2015). A possibilidade de transição no equilíbrio de poder global, acompanhado do relativo desengajamento dos Estados Unidos nas relações hemisféricas, fomentaram o debate, até recentemente, sobre os impactos políticos, econômicos e estratégicos da presença chinesa no subcontinente (Vadell, 2011; Pires e Paulino, 2011). Diferentemente do que poderiam supor os teóricos do realismo ofensivo, no entanto, o “salto qualitativo” do relacionamento China - América Latina parece não ter gerado, de acordo com a literatura, um

movimento de contenção por parte dos Estados Unidos na região (Paz, 2006),. A orientação liberal do final da década 2010 na região deveria incentivar um movimento de reaproximação com este último, o que paradoxalmente não é tema prioritário no governo Trump. Discutimos as dificuldades para sua efetivação.

Retomando o cenário sugerido na introdução, onde afirmamos que as indefinições provavelmente deverão prevalecer nas relações dos Estados Unidos com a América Latina, em parte devido à continuidade da instabilidade latino-americana, é importante considerar interpretação anterior de Brenner e Hershberg (2013), adaptando-a ao cenário modificado a partir de 2014. Para eles, as dificuldades na renovação da política dos Estados Unidos para o hemisfério, contribuem para posições fortemente diferenciadas na região. Para esses autores, nos anos do final do primeiro mandato e no início do segundo de Obama, havia três grupos de países, os da Aliança do Pacífico, os antagonicos e os do Mercosul, além do México. Todos eles poderiam buscar instituições como a Unasul (União das Nações Sul-Americanas) ou a CELAC (Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe) para as composições possíveis de interesse recíproco. Instituições significativas em certos aspectos, mas com baixa densidade. Hoje, 2016 e 2017, como estamos discutindo, há fortes mudanças, particularmente de caráter político em alguns países, incluindo os Estados Unidos. As experiências havidas, a existência de alguma convergência nas visões de mundo liberal de um grande número de governos, não permite prever por si só melhores resultados. Isto é, a utilização de potenciais complementaridades para promover convergências. As dificuldades internas, no caso nos referimos à governabilidade e à estabilidade, pressupostos de maior eficiência, existentes nos maiores países, inclusive México, Colômbia, Argentina e Brasil, indicam que os Estados Unidos encontrarão, ainda que em novas circunstâncias, um terreno difícil de interlocução. O mesmo vale no sentido contrário. A experiência latino-americana dos anos 2000 até hoje, em 2017, mostra que convergência de ideias e algumas visões de mundo compartilhadas não são suficientes para pavimentar caminhos de cooperação, de integração, que promovam sintonia no campo internacional e ações econômicas que levem ao crescimento de longo prazo. A provável lógica negociadora de duro *fair trade* da Administração Trump pode ampliar tensões.

As dificuldades em todos os anos 2000 e 2010 para o aprofundamento da integração produtiva e mesmo comercial no Mercosul deu-se quando a convergência política havia alcançado níveis surpreendentes. O mesmo aplica-se aos problemas relativos à cooperação Estados Unidos-México no NAFTA, países de crescente convergência no plano dos valores, particularmente naqueles atinentes à condução da economia ao menos até 2016. Relações frutíferas dependerão de economias consolidadas, mas particularmente de Estados com estabilidade institucional, capazes de afirmarem interesses, portanto também capazes de serem interlocutores. Considerações essas válidas para a América Latina, visto que a posição norte-americana é estruturalmente diferente. Suas instituições, sua sociedade civil, aí incluída sua capacidade científica e tecnológica, cultural, suas empresas, seu poderio militar, lhe dão uma capacidade de contratação no plano mundial incomparável. E é isso que Trump argumenta ser necessário fortalecer ainda mais, ao menos em alguns aspectos.

Como percebemos, as dificuldades para a definição de cenários são múltiplas. Existem na vertente norte-americana, e existem na latino-americana. Não estamos sozinhos nesta avaliação. Diz Hornbeck (2014: 16), “há poucas razões para acreditar que essas relações sofrerão grandes mudanças no futuro próximo”. Como acreditamos ter demonstrado, se de parte dos Estados Unidos as mudanças e as fortes tensões em sua sociedade deverão provocar intenso debate sobre os custos de serem o *‘lender of last resort’* e o *‘paymaster’* para mundo, ou melhor, de como deveriam sê-lo, de parte dos países latino-americanos há um notável *gap* entre a orientação liberal que prevalece atualmente e as capacidades das sociedades e das elites de produzirem projetos consistentes, de longo prazo. Tudo isto sugere um cenário de incertezas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amorim, Celso (2015). *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá.
- Ayerbe, Luis Fernando (2009). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Editora Unesp.

- Ayuso, Anna (2015). “Los dilemas existenciales de la CELAC”. *Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona*.
- BEA (2016). *Foreign Direct Investment in the United States (FDIUS)*. Disponível em: <http://www.bea.gov/international/di1fdiop.htm>. Acesso em: 18/09/2016.
- Brenner, Philip e Hershberg, Eric (2013). “Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança”. *Lua Nova*. no. 90, São Paulo Sept./Dec.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016). “Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”. *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 2 (143), pp. 237-265, abril-junho.
- Briceño, José e Hoffman, Andrea Ribeiro (2015). “Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 40.
- Briceño, José e Simonoff, Alejandro (eds.) (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos
- Castañeda, Jorge G (2003). “The Forgotten Relationship”. *Foreign Affairs*, May/June.
- Census (2016). *Trade in Goods with South and Central America*. Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0009.html> . Acesso em: 18/09/2016.
- Choo, Jaewoo (2009). “China’s Relations with Latin America: Issues, Policy, Strategies, and Implications”. *Journal of International and Area Studies*, vol. 16, n. 2, dec.
- Clinton, Hillary R. (2009). *Clinton warns of Iranian, Chinese gains in Latin America*. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/05/01/clinton.latin.america/>>. Acesso em: 18/09/2016.
- Clinton, Hillary R. (2014). *Hard choices*. Nova York: Simon & Schuster.
- Colombo, Sandra y Frechero, J. Ignacio (2012). “Yes We Can? A Política Externa de Obama para a América Latina: Da Decepção à Autonomização da Região”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, janeiro/junho.

- DoC. (2015). *Fact Sheet: U.S. Department Of Commerce and U.S Department Of The Treasury Announcement Of Regulatory Amendments To The Cuba Sanctions*. Disponível em: <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2015/01/fact-sheet-us-department-commerce-and-us-department-treasury-announcement>. Acesso em: 18/09/2016.
- Fernández, Gustavo (2013). “Espejos y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos”. *Nueva Sociedad* no. 246, jul/ago.
- Foglia, Mariana (2008). “Obama y la otra América”. *Opinión CIDOB* no. 20.
- Frenkel, Alejandro (2016). “América Latina no es Caperucita Roja”. *Nueva Sociedad*. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/america-latina-no-es-caperucita-roja/>. Acesso em: 03/10/2016.
- Gandássegui JR., Marco A. (2011). “President Obama, the Crisis, and Latin America”. *Latin American Perspectives*, vol. 38 no. 4, July.
- Hakim, Peter (2006). “Is Washington Losing Latin America?”. *Foreign Affairs*, January/February.
- Hakim, Peter (2016). *A América Latina deve se preocupar com Trump? O Estado de São Paulo*. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,artigo-a-america-latina-deve-se-preocupar-com-trump,1868827>. Acesso em: 18/09/2016.
- Hernandez, Matheus de Carvalho (2014). *A Conferência de Viena e a internacionalização dos direitos humanos*. Curitiba: Juruá Editora.
- Hershberg, Eric y Leogrande, William M. (Eds.) (2016). *A New Chapter in US-Cuba Relations*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- LAP (2011). “Obama and Latin America”. *Latin American Perspectives*, v. 38-4, jul.
- Latinobarómetro (2016). *Opinión publica - Estados Unidos*. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>. Acesso em: 01/10/2016.
- Lowenthal, Abraham (2011). “O governo Obama e as Américas: promessa, desapontamento, oportunidade”, em Lowenthal, Abraham, Whitehead, Laurence e Piccone, Theodore. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Maciel, Débora Alves; Ferreira, Marrielle Maia Alves e Koerner, Andrei (2013). “Os Estados Unidos e os mecanismos regionais de proteção dos direitos humanos”. *Lua Nova* [online]. 2013, no. 90, pp. 271-295.

- Magnotta, Fernanda (2014). “O papel do Congresso dos Estados Unidos na formulação de política externa do governo Obama”. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 3, n. 1.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) República Argentina (2016). “Visita del Presidente de la República Oriental del Uruguay Dr. Tabaré Vázquez, 24/10/2016”. <<http://www.mrecic.gov.ar/visita-del-presidente-de-la-republica-oriental-del-uruguay-dr-tabare-vazquez>>. Acesso 03/11/2016.
- Monteiro, Leonardo Valente (2014). “Revisionismos de relações com os Estados Unidos e suas variáveis nos governos progressistas da América do Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57 (1).
- Obama, Barack (2008a). *Renewing U.S. Leadership in the Americas*. Discurso em Cuban American National Foundation. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dxrhWTZoBP8>. Acesso em 18/09/2016.
- Obama, Barack (2008b). *A New Partnership for the Americas*. Disponível em: http://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf. Acesso em: 18/09/2016.
- Obama, Barack (2009). *Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>. Acesso em: 18/09/2016.
- Paz, Gonzalo S. (2006). “Rising China’s “Offensive” in Latin America and the U.S. Reaction”. *Asian Perspective*, v. 30, n. 4.
- Piccone, Theodore (2011). “A agenda da democracia nas Américas: o caso para a ação multilateral”, en Lowenthal, Abraham, Whitehead, Laurence e Piccone, Theodore. *Obama e as Américas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Pires, Marcos Cordeiro e Paulino, Luís Antonio (organizadores) (2011). *Das relações entre China e América Latina num context de crise*. São Paulo: LCTE Editora.
- Pontes (2016). “Membros do Mercosul buscam, unilateralmente, acordos com terceiros países”. Disponível em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/membros-do-mercossul-buscam-unilateralmente-acordos-com-terceiros-pa%C3%ADses> Acesso em: 03/11/2016.

- Reid, Michael (2016). “Obama y Latinoamérica”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Riggiozzi, Pía e Tussie, Diana (2012). “Postlude”, en Riggiozzi, Pía e Tussie, Diana (eds). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Rose, Gideon (2016). “Los aciertos de Obama”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Suarez, Luis (2011). “La actual contra ofensiva plutocrática-imperialista contra las naciones y pueblos de “nuestra Mayúscula América”. ALAI, *América Latina en Movimiento*. Disponível em: <http://alainet.org/active/45135>. Acesso em: 18/09/2016.
- Sarukhán, Arturo (2016). “Latinoamérica fuera del radar: Gerardo R. Valenzuela y Sergio E. López-Araiza entrevistan a Sarukhán”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Seelke, Clare Ribando e Finklea, Kristin (2016). “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”. *Congressional Research Service*. Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>. Acesso em: 01/10/2016.
- Serbin, Andrés (coord.) (2016). *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016*. Buenos Aires: CRIES. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/anuario-especial-web.pdf>. Acesso em: 18/09/2016.
- Silva, Daniel Martins (2016). “A expansão para o Oeste: a parceria transpaciífica sob a perspectiva dos Estados Unidos”. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, Unicamp e PUC-SP, São Paulo.
- Stephens, Bret (2016). “Los errores de Obama”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 16, n. 2, abr/jun.
- Trump, Donald (2016). *Donald Trump: ‘Americanism, Not Globalism, Will Be Our Credo’*. Disponível em: <http://abcnews.go.com/Politics/video/donald-trump-americanism-globalism-credo-40791714>. Acesso em: 18/09/2016.
- Tulchin, Joseph S. (2016). *América Latina X Estados Unidos, uma relação turbulenta*. São Paulo: Editora Contexto.

- Vadell, Javier (2011). “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico”. *Revista de Sociologia e Política*. vol.19 supl.1 Curitiba. Nov.
- Velasco e Cruz, Sebastião Carlos (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: UNESP.
- Vigevani, T. e Aragusuku, J. (2015). *A orientação da política brasileira na integração regional, considerando as relações com Estados Unidos e China, em tempos de crise interna*. (mimeo).
- Waltz, Kenneth N. (2010 [1979]). *Theory of international politics*. Long Grove: Waveland Press.
- White House (2016). *Fact Sheet: Peace Colombia - A New Era of Partnership between the United States and Colombia*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/02/04/fact-sheet-peace-colombia-new-era-partnership-between-united-states-and>. Acesso em: 18/09/2016.

SUMMARIO

Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina

Este texto tem como objetivo analisar o relacionamento entre Estados Unidos e América Latina ao longo dos últimos anos e, partindo disto, discutir cenários futuros. Nosso argumento é que, mesmo sem uma agenda ampla, não se pode dizer que os Estados Unidos tenham sido apáticos no trato com a região, com a qual as relações tiveram alguma melhora substantiva durante a Administração Obama. Ao discutir as possibilidades futuras, afirmamos que as indefinições deverão prevalecer e que, portanto, o relacionamento não sofrerá grandes alterações. Este cenário de incertezas tem a ver tanto com os Estados Unidos quanto com a América Latina. No primeiro caso porque, do ponto de vista estrutural, há tensões sociais que pressionam a agenda no sentido de maior protecionismo e de um “olhar para dentro”, o que pode produzir impactos comerciais e significativos reflexos em pautas como a da imigração. No caso da América Latina, as dificuldades para a prospecção de cenários baseiam-se na ideia de que o fim de governos desenvolvimentistas e distributivistas e o “giro liberal” no campo

econômico em países importantes da região, não oferece garantia de estabilidade a longo prazo. Nossa tese central é que na região prevalece a dificuldade das sociedades para definir objetivos estratégicos, o que seria possível apenas com elites predispostas ao planejamento de longo prazo. Neste contexto de dificuldade para o desenho de cenários futuros, é importante considerar o papel de *players* fundamentais, mas de inserção mais recente, particularmente a China. Nossa conclusão será que não se devem esperar mudanças importantes nas relações hemisféricas.

RESUMEN

Actores externos: agendas y estrategias de los Estados Unidos para América Latina

El objetivo de este texto es analizar la relación entre Estados Unidos y América Latina a lo largo de los últimos años y, en base a esto, discutir escenarios futuros. Argumentamos que, aún sin una agenda amplia, no se puede decir que los Estados Unidos se mostraron apáticos en el trato con la región, con lo que las relaciones tuvieron alguna mejora sustancial durante la Administración Obama. Al discutir las posibilidades futuras, afirmamos que las indefiniciones deberán prevalecer y que, por lo tanto, las relaciones no sufrirán grandes cambios. Este escenario de incertidumbres tiene que ver tanto con los Estados Unidos como con América Latina. En el primer caso porque, desde el punto de vista estructural, hay tensiones sociales que presionan la agenda en el sentido de un mayor proteccionismo y de una “mirada hacia adentro”, lo que puede producir impactos comerciales y significativas repercusiones en pautas como la de la inmigración. En el caso de América Latina, las dificultades para la prospección de escenarios se basan en la idea de que el fin de gobiernos desarrollistas y distributistas, junto al “giro liberal” en el campo económico en países importantes de la región, no ofrecen garantías de estabilidad en el largo plazo.

Nuestra tesis central es que en las sociedades de la región prevalece la dificultad para definir objetivos estratégicos, ya que esto sólo sería posible con elites predisuestas a la planificación de largo plazo. En este contexto de dificultad para el diseño de escenarios futuros, es importante considerar el rol de actores fundamentales, aunque de

inserción más reciente, en particular, China. Nuestra conclusión es que no se deben esperar cambios importantes en las relaciones hemisféricas.

ABSTRACT

**External Actors: United States' Agendas
and Strategies for Latin America**

The purpose of this text is to analyze the relationship between United States and Latin America over recent years and, based on that, to discuss future scenarios. We argue that, even without a broad agenda in place, it cannot be said that United States has been indifferent to the region and it could be sustained that there was substantial improvement in these relations during Obama's Administration. When discussing future possibilities, we believe that the lack of definitions will prevail and, therefore, we will see no major changes in these relations. Both United States and Latin America are responsible for this scenario of uncertainty. In the case of the US this is because, from a structural standpoint, there is social tension leading to an agenda more focused on protectionism and a more "inward looking" approach, which may have commercial impact and significant repercussions on topics such as immigration policies. In the case of Latin America, the difficulties in forecasting scenarios stem from the concept that the end of development-based and distribution-based (distributionist?) governments, in combination with the "liberal shift" in the economic arena of the principal countries of the region, provide no guarantees of stability in the long term.

Our core thesis is that there is a prevalent difficulty in the societies of the region to define strategic objectives, given that this would only be possible with elites prone to long-term planning. Within this context of difficulty in designing future scenarios, it is important to take into consideration the role of critical -yet recently emerged- actors, particularly in China. Our conclusion is that we are not to expect major changes in hemispheric relations.

