

AS CONSEQUÊNCIAS DA DOCTRINA BUSH PARA AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA AMÉRICA LATINA¹

Glauco Fernando Numata BATISTA²

Cristina Soreanu PECEQUILO³

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar, através de uma perspectiva teórica realista das Relações Internacionais, as consequências da Doutrina Bush, sintetizada na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos do ano de 2002, para as políticas de segurança da América Latina. Analisam-se as consequências da Doutrina Bush para os Estados latino-americanos no que tange as suas políticas de segurança, com foco no combate ao narcoterrorismo, entendido como parte da guerra global contra o terror em nível regional. A preocupação com possíveis movimentações terroristas na Tríplice Fronteira e iniciativas como o aprofundamento do Plano Colômbia e a recente reativação da Quarta Frota da Marinha norte-americana no Atlântico Sul podem ser avaliadas como reflexos da Doutrina Bush, sendo compreendidas no âmbito do estudo das relações entre a superpotência, o Brasil e as demais nações latino-americanas.

Palavras-chave: Política externa americana. Doutrina Bush. Teoria realista. Políticas de segurança na América Latina.

Introdução

Os atentados de setembro de 2001 correspondem a respostas que a equipe neoconservadora formada ao redor de Bush filho (com destaque a nomes como Paul Wolfowitz, Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Condoleezza Rice) buscava para um reengajamento do país no Sistema Internacional, com a identificação de novos inimigos que substituiriam os comunistas, derrotados ao fim da Guerra Fria. Desta forma, para se adaptar a esse novo cenário, a Doutrina

¹ Artigo baseado em projeto de Iniciação Científica sob fomento PIBIC/CNPq (Bolsa PIBIC – Agosto/2008 a Julho/2009), intitulado *A Doutrina Bush e o Pensamento Neoconservador no Governo George W. Bush (2001/2008): Uma Análise Sob a Perspectiva Realista*, com orientação da Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo. UNESP - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Faculdade de Filosofia e Ciências - 17525-900, Marília, SP.

² Graduando do 4º ano de Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília. E-mail: glaucofernando@terra.com.br

³ Professora Assistente Doutora do curso de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Faculdade de Filosofia e Ciências - Campus de Marília. E-mail: crispece@gmail.com.

Bush, lançada através da Estratégia de Segurança Nacional de setembro de 2002⁴, implanta uma mudança tática significativa na política externa americana, que apesar de ainda buscar a promoção dos tradicionais ideais da República, agora o faz por meios militares e unilaterais. Deste modo, a Doutrina prescreve o uso de intervenções militares contra nações que colocam em risco a liberdade e os interesses norte-americanos, principalmente através de ataques antecipados, com o uso de ações preventivas e preemptivas. Os objetivos eram combater o terrorismo e manter a estabilidade da ordem internacional com a expansão da democracia via mudança de regime nos Estados considerados bandidos, conforme foi buscado na intervenção no Iraque a partir de maio de 2003.

Na esfera continental, os desdobramentos da Doutrina Bush podem ser observados no âmbito das políticas aplicadas pelo país no combate ao chamado narcoterrorismo, à observação de possíveis movimentações terroristas de grupos islâmicos na Tríplice Fronteira e ações como a Iniciativa Regional Andina de 2001 e a recente reativação da Quarta Frota da Marinha norte-americana no Atlântico Sul. Deste modo, se faz necessário analisar as consequências destas estratégias para as políticas de defesa e segurança dos países latino-americanos, observando principalmente as dificuldades que têm surgido no relacionamento entre os Estados Unidos e os países da região.

A Teoria Realista e a Doutrina Bush

Em se tratando das discussões teóricas que envolvem o estudo da Doutrina Bush, utilizaremos aqui as abordagens do realismo clássico, de Hans Morgenthau, do realismo ofensivo de John Mearsheimer e do chamado “realismo democrático”, novo viés de análise que tem sido proposto por autores neoconservadores. Em relação a este último conceito, serão debatidos os trabalhos de Charles Krauthammer e de autores como Robert Kagan e William Kristol, centrais ao desenvolvimento das bases do pensamento neoconservador, o qual encontrou no 11 de

⁴ THE UNITED STATES OF AMERICA. National Security Council. *The national security strategy of United States of America*. Washington, D.C., 17 Sept. 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

setembro sua válvula de escape. Nesse sentido, a partir da teoria realista propõe-se o estudo dos fundamentos essenciais da Doutrina Bush em sua natureza e suas contradições.

Inicialmente, observamos que para Mearsheimer (2001, p.17-18), o realismo possui três pressupostos principais, que seriam o entendimento dos Estados serem os atores principais da política internacional; o fato do comportamento destes ser influenciado mais pelas características do sistema do que por suas características internas e o fato de que os cálculos de poder dominam as ações dos Estados, levando os mesmos a uma competição por poder. Podemos ainda adicionar a estes fatores a ausência de entidades soberanas aos Estados no Sistema Internacional, o que explica a natureza anárquica do sistema, e também o dilema da segurança, assim compreendido por Mearsheimer: “The essence of the dilemma is that the measures a state takes to increase its own security usually decrease the security of other states. Thus, it is difficult for a state to increase its own chances of survival without threatening the survival of other states” (MEARSHEIMER, 2001, p. 36).

Já Hans Morgenthau, considerado o maior representante do realismo clássico, considera a disputa pelo poder como central na dinâmica das relações internacionais, com o poder sendo o objetivo imediato de um Estado, pois “A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato” (MORGENTHAU, 2003, p.49).

Devemos destacar também a relevância do *hard power*⁵ na visão do autor, o qual considera o poder convencional como “instrumento adequado” de política externa:

No campo da política internacional [...] a força armada como ameaça ou potencialidade representa o fator material mais importante na construção do poder político de uma nação. Quando ela se transforma em realidade, em caso de guerra, ocorre a substituição do poder político pelo militar (MORGENTHAU, 2003, p.52).

Podemos, então, traçar um paralelo entre o realismo prescrito por Morgenthau e os pressupostos da Doutrina Bush, lembrando que esta, ao colocar que “the only path to peace and security is the path of action” (NSS, 2002, p.2), também sobrevaloriza o poder militar, afirmando

⁵ O *hard power* ou poder duro é o poder do país representado pelos seus recursos militares, econômicos e naturais e a capacidade destes na indução ou coação de outro Estado a determinada ação. Por outro lado, o *soft power*, ou poder brando/suave é representado pela capacidade do país em influenciar de forma indireta o comportamento de outro através de fatores ideológicos, culturais e valorativos. Para o aprofundamento na questão, consultar NYE, 2004.

a relevância da máquina militar americana: “It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military’s highest priority is to defend the United States.” (NSS, 2002, p.29). Acrescenta Robert Kagan⁶ (2003 apud AYERBE, 2005, p.357), ao tratar da atual visão norte-americana das relações internacionais:

Os Estados Unidos [...] continuam chafurdando na história, exercendo o poder num mundo hobbesiano anárquico, onde as leis e diretrizes internacionais não são dignas de confiança, a verdadeira segurança, a defesa e a promoção da ordem liberal ainda dependem da posse e do uso do poderio militar.

A exacerbação do poderio militar pela Doutrina Bush não desconsidera o uso do arsenal nuclear: “To defeat this threat [the terrorism] we must make use of every tool in our arsenal” (NSS, 2002, p.1). E, conforme segue Morgenthau (2003, p.53), a violência nuclear é tida como “um instrumento adequado de política exterior, se dirigido a uma nação incapaz de responder na mesma moeda.” Além disso, a Doutrina Bush segue o princípio realista de Morgenthau relacionado à autonomia da esfera política frente às demais da sociedade, sendo que de acordo com a Doutrina a cooperação é secundária (apesar de não impossível), assim como temas relativos ao *soft power* (PECEQUILO, 2007, p.9). Sendo assim questões que não sejam relacionados ao poder e à segurança permanecem em compasso de espera.

Na visão de Morgenthau, os Estados Unidos, assim como os demais países, buscam então a projeção de seu poder no cenário internacional, movidos por um desejo de poder inerente à natureza humana, que faz com que a luta pela supremacia no sistema seja inevitável. No contexto presente, esta luta seria representada pelo surgimento de focos de contestação das ações terroristas, que levariam ao surgimento de um novo inimigo, que deve ser combatido como o comunismo soviético o fora, a despeito das diferenças entre os fenômenos no que se refere a sua natureza (não-estatal X estatal).

Adicionalmente, a partir da visão de John Mearsheimer, teórico do chamado realismo ofensivo, pode ser feita outra interpretação do comportamento dos Estados Unidos nas relações internacionais contemporâneas que não só a luta pelo poder, mas visando o controle da anarquia no sistema. A análise de Mearsheimer se encaixa bem aos Estados Unidos no pós - 11 de setembro: “A scared state will look especially hard for ways to enhance its security, and it will be

⁶ KAGAN, Robert. *Do paraíso e do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 2003.

disposed to pursue risky policies to achieve that end” (MEARSHEIMER, 2001, p.42-43). Além disso, a Doutrina Bush também não desconsidera a possibilidade de competição mesmo entre as grandes potências: “We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition” (NSS, 2002, p.26).

Assim, para Mearsheimer, vemos que o caráter expansivo e agressivo da Doutrina Bush pode ser justificado a partir do receio dos Estados Unidos em relação à ascensão de futuros competidores que possam ameaçar sua posição hegemônica, e não só ao terrorismo (ainda que o complexo tecnológico-militar norte-americano seja muito superior ao de qualquer outro país), já que o autor considera o sistema internacional como um cenário imerso em um ciclo constante de violência entre os Estados, os quais sempre lutam pela hegemonia do sistema em uma competição inevitável pelo poder, através de uma lógica que considera o comportamento agressivo um componente natural da estratégia de sobrevivência que os Estados utilizam para garantir sua segurança. O uso da força prescrito pela Doutrina Bush é tido por Mearsheimer como algo natural para a garantia da segurança dos Estados, assim como a guerra é considerada como elemento permanente nas relações internacionais:

Strength ensures safety, and the greatest strength is the greatest insurance of safety. States facing this incentive are fated to clash as each competes for advantage over the others. This is a tragic situation, but there is no escaping it unless the states that make up the system agree to form a world government. Such a vast transformation is hardly a realistic prospect, however, so conflict and war are bound to continue as large and enduring features of world politics. (MEARSHEIMER, 2001, p. xi-xii).

Já na análise dos neoconservadores, a Doutrina Bush é tida como uma atualização do realismo clássico em termos de ativismo internacional. Segundo Charles Krauthammer⁷ (2004, apud PECEQUILO, 2005, p.396), ela representaria um “avanço do realismo porque compreende a utilidade da democracia como um meio de alcançar a segurança global”. Na visão do autor a disseminação da democracia é fundamental para que a segurança global e a liberdade americana sejam mantidas, ainda que para isso seja necessário recorrer ao *hard power*, através da lógica da

⁷ KRAUTHAMMER, Charles. In defense of democratic realism. *The National Interest*, n. 77, p.15-25, 2004.

prevenção e preempção⁸. Nesta lógica, definida como realismo democrático, a democracia deve ser levada somente a regiões prioritárias ao interesse norte-americano, e não necessariamente a todas: “We will support democracy everywhere, but we will commit blood and treasure only in places where there is a strategic necessity - meaning, places central to the larger war against the existential enemy, the enemy that poses a global mortal threat to freedom” (KRAUTHAMMER, 2004, p.16)⁹.

De acordo com Krauthammer, o mundo árabe-islâmico deve ter prioridade na agenda de política externa, abrangendo a faixa dos países localizados no norte da África até o Afeganistão. Ele propõe então uma disseminação seletiva do ideal democrático, vendo-o como instrumento eficaz para que os Estados Unidos alcancem seus interesses e mantenham sua posição hegemônica. Aqueles países que então representam ameaças aos ideais norte-americanos e tenham condições de suprir organizações terroristas ou mesmo efetuar ataques diretos devem ser observados, e caso não for possível a mudança de regime de forma pacífica, ações militares podem ser tomadas, ainda que unilaterais e preemptivas, já que Krauthammer considera que na sua condição atual de supremacia mundial os Estados Unidos são os únicos capazes de manter a estabilidade e segurança globais.

Desta maneira, analisamos que o 11 de setembro trouxe o motivo que os neoconservadores esperavam para uma reformulação da política externa, visando um fortalecimento do país frente a novas ameaças. Os “alienígenas” que Robert Kagan e William Kristol¹⁰ (1996 apud TEIXEIRA C., 2007, p.20) buscavam foram finalmente encontrados:

Com o final da Guerra Fria, o que nós realmente precisamos é um inequívoco inimigo ideológico e ameaçador, que mexa com os nossos brios e nos una em oposição. Não é isso que o filme mais bem sucedido do ano, *Independence Day*, está nos dizendo? Onde estão nossos alienígenas quando mais precisamos deles?

⁸ Zbigniew Brzezinski (2004, apud AYERBE, 2005, p.347) compreende os dois conceitos da seguinte forma: “A preempção pode se justificar na base do supremo interesse nacional na presença de uma ameaça iminente, e assim, quase que por definição, é plausível que seja unilateral [...] A prevenção, ao contrário, deve ser precedida, se possível, pela mobilização da pressão política (incluindo o apoio internacional) a fim de prevenir que ocorra o indesejável, e deve envolver o recurso da força somente quando outros remédios foram esgotados e a contenção não é mais alternativa digna de crédito”.

⁹ Aqui podemos notar que Krauthammer vê o terrorismo como “inimigo existencial”, mesma nomenclatura utilizada na Guerra Fria pelos estrategistas norte-americanos para se referir ao comunismo soviético.

¹⁰ KRISTOL, William; KAGAN, Robert. Toward a neo-reaganite foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 75, n. 4, Jul./Aug. 1996, p.18-32.

Assim, na visão dos dois autores, o terrorismo internacional surge como inimigo substituto do comunismo, isto é, uma justificativa para a necessidade de reafirmação do projeto americano, através, se necessário, da mudança de regime nos Estados falidos e bandidos, diretriz central da Doutrina Bush¹¹. Robin¹² (2004 apud TEIXEIRA C., 2007, p.26) complementa que “O 11 de setembro forçou os Estados Unidos a se reengajar no mundo, a assumir o fardo do império sem constrangimento ou confusão. A missão dos Estados Unidos era agora clara para os conservadores: defender a civilização e a liberdade contra a barbárie e o terror”. Pecequilo (2005, p.392-393) ainda considera que:

Na prática, o combate ao terrorismo serviu, como indicado, como uma justificativa clara do porquê os Estados Unidos precisavam expandir sua hegemonia no sistema e aumentar seu poder militar. O discurso da segurança nacional passou a sustentar o unilateralismo, dando um aspecto de “novidade” a este comportamento quando, na verdade, tratava-se da obtenção de objetivos previamente estabelecidos, sem relação direta com os atentados.

Segundo Krauthammer, a Doutrina Bush é correta ao considerar a possibilidade de agir preemptivamente e mesmo unilateralmente, fazendo severas críticas ao governo anterior de Bill Clinton, que primava pelo enquadramento do país a vários tratados e pactos multilaterais que minavam a margem de manobra do país. Para o autor, o grande enfoque do multilateralismo é “To reduce American freedom of action by making it subservient to, dependent on, constricted by the will—and interests—of other nations” (KRAUTHAMMER, 2004, p.6).

Contudo, embasando nossas reflexões, podemos notar certas contradições na Doutrina Bush na medida em que ela propõe a expansão da ordem liberal-democrática via instrumentos realistas de política externa, fato este simbolizado no conceito de realismo democrático proposto por Krauthammer e desenvolvido por outros autores-chave do neoconservadorismo que defendem a “mudança de regime” como prioridade externa, como os já citados Kagan e Kristol.

Ainda podemos complementar que este conceito mostra uma grande alteração tática na política externa do país, pois apesar do país continuar seguindo sua tradicional defesa da

¹¹ Segundo Pecequilo (2007), os Estados falidos ou bandidos são aqueles vistos como párias na comunidade internacional, desrespeitando suas regras e muitas vezes funcionam como santuários de grupos terroristas e são governados por dirigentes autoritários e agressivos.

¹² ROBIN, Corey. Grand designs: how 9/11 unified conservatives in pursuit of empire. *The Washington Post*, Washington D.C., 2 maio 2004. p.1.

expansão da ordem democrática como meio de manter o *status quo*¹³, agora observamos a exacerbação do unilateralismo, através de uma imposição agressiva contra possíveis Estados rivais, com a lógica da prevenção e preempção.

E na visão de muitos analistas, a Doutrina Bush se apresenta contraproducente no sentido de proporcionar maior segurança ao Sistema Internacional, já que sua postura unilateral e agressiva pode resultar em maior insegurança e instabilidade no sistema, na medida em que outros Estados também podem fazer uso da Doutrina, visando sua segurança, o que levaria a um aumento das hostilidades e maior possibilidade de ocorrer conflitos¹⁴. Tal atitude gera o descrédito de organismos e sanções internacionais, já que as ações dos países poderiam ser justificadas considerando-se apenas sua própria segurança e autonomia¹⁵. Analisamos que o unilateralismo do governo Bush filho tende a gerar isolamento e desgaste dos recursos de poder e da credibilidade do país, pois conforme comenta Vizontini (2003, p.1): “[...] a enorme força projetada para fora, volta-se contra os EUA como um *boomerang* [...] O simples emprego da força não constrói estabilidade e, indiretamente, alimenta um difuso sentimento antiamericano no mundo, o que não existia logo após o 11 de setembro de 2001”.

E Pecequillo (2005, p.410) complementa que esta política pode refletir na:

liberação de movimentos latentes de contestação hegemônica, que poderão se converter em alianças mais efetivas e duradouras a longo prazo [...] Ao confrontar seus amigos e inimigos, Bush apenas acelera esse processo, desmontando o multilateralismo que permitia à hegemonia comandar o sistema de forma indireta [...] embora nenhum país seja capaz de impedir os Estados Unidos de agir, ele não necessariamente o apoiará depois.

¹³ A política de *status quo* é definida por Morgenthau como a política pela qual um país tenta agir no cenário internacional com o intuito de manter o poder que já possui ou de impedir mudanças que proporcionem a redistribuição do mesmo entre os outros Estados. Consultar MORGENTHAU, 2003.

¹⁴ A doutrina Bush deixa claro que o país está disposto a agir sozinho contra as ameaças terroristas: “While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively [...]” (NSS, 2002, p.6).

¹⁵ Jonh Ikenberry (2002, p.1) também chama a atenção em relação a esta posição americana de forma crítica: “America's nascent neoimperial grand strategy threatens to rend the fabric of the international community and political partnerships precisely at a time when that community and those partnerships are urgently needed. It is an approach fraught with peril and likely to fail. It is not only politically unsustainable but diplomatically harmful. And if history is a guide, it will trigger antagonism and resistance that will leave America in a more hostile and divided world”.

Feitas estas considerações e análises, podemos então observar os possíveis reflexos negativos que acompanham a Doutrina Bush no Sistema Internacional contemporâneo. Partimos agora para a análise destas implicações nas políticas de segurança da América Latina, cenário de importância para o estudo das relações internacionais da superpotência e também do Estado brasileiro.

A América Latina e as Políticas de Segurança

Como se pode perceber pela análise teórica dos componentes da Doutrina Bush, e alguns de seus efeitos, a administração republicana possuía uma visão bastante clara do que desejava no cenário internacional e de que forma deveria se relacionar com seus mais tradicionais aliados e inimigos. No âmbito hemisférico, o foco na segurança e na prevenção traduziu-se no aprofundamento de algumas políticas já existentes, como o Plano Colômbia e novas iniciativas. Adicionalmente, significou uma alteração no perfil da política externa dos EUA para a região hemisférica, quebrando o foco econômico-comercial dos anos 1990, revitalizando a dimensão estratégico-militar. Tal dimensão, a despeito da centralidade de temas transnacionais como meio-ambiente, imigração, tráfico de drogas, direitos humanos e crime organizado, fora relativamente reduzida, nas administrações Bush pai e Clinton aos discursos pró-democracia, boa governança e cooperação para estabilidade sendo dotado de um caráter mais político e menos intervencionista.

Inicialmente, durante a campanha eleitoral de 2000 que o levaria à Casa Branca, W. Bush, parecia trazer a suas ações hemisféricas o mesmo teor de seus antecessores. Neste sentido, Bush lançou a imagem do Século das Américas que prometia a dinamização do intercâmbio entre os EUA e seus parceiros latino-americanos, na esteira das difíceis negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na presidência Clinton, na dinamização e ampliação do NAFTA (Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos, Canadá e México) e no alavancar do desenvolvimento global do continente. Segundo os republicanos, Clinton não havia sido capaz de dar conta dos desafios continentais e com isso colocara em risco o futuro de parceria e cooperação no hemisfério. Bush indicava uma nova prioridade para a região e a sua integração produtiva ao sistema.

Criou-se na América Latina a expectativa de um aval norte-americano a suas necessidades, em um momento no qual já eram patentes as crises sociais e econômicas advindas

da aplicação do neoliberalismo na década anterior e a ascensão das esquerdas em resposta a este cenário de fragmentação (do qual resultariam dois tipos de esquerda, a radical chavista e a social democrata de Lula, como se analisará mais adiante). Todavia, o discurso limitava-se à retórica e Bush dirigia suas palavras mais a um eleitorado hispânico interno do que às lideranças locais naquele momento. Adicionalmente, mesmo no pré-11/09, a Eurásia já surgia como a “*first priority*” da agenda neoconservadora, em detrimento de outras regiões e de temas mais ligados ao *soft* do que ao *hard power*. Posteriormente, com o 11/09, agregou-se no continente a dimensão da luta contra o terrorismo na forma da Guerra Global contra o Terrorismo (GWT).

Temas comerciais como ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) regionalmente e a OMC (Organização Mundial do Comércio) globalmente foram, no continente, colocados em segundo plano, com os EUA restringindo sua política comercial a tratados bilaterais com países menores como a Colômbia e o Peru (rejeitados pelo Congresso em 2006/2008) e o CAFTA (Acordo de Livre Comércio da América Central) que demandavam poucos esforços e concessões. No geral, a Era Bush foi representativa de uma baixa geral no multilateralismo, seja ele econômico ou político, devido ao seu foco unilateral e militar, como analisado. Apesar de a partir de 2005 esta situação ser matizada pela introdução por Condoleezza Rice de uma postura mais multilateral e pró-multipolaridade em seu novo cargo como Secretária de Estado¹⁶, esta ação foi mais reativa do que propositiva em alguns aspectos, devido às pressões da superextensão e dos ônus gerados pela Doutrina Preventiva. No médio prazo, contudo, em termos positivos, isto significou a recuperação dos laços norte-americanos com parceiros regionais europeus e, na América Latina, também foi acompanhado pelo desenvolvimento de suas respostas individuais de segurança. Observam-se, assim, diversas movimentações paralelas na região e nos EUA.

Analisando especificamente as iniciativas de segurança norte-americana, o primeiro elemento que deve ser lembrado é a relação bilateral com a Colômbia simbolizada pelo Plano Colômbia e as demais ações andinas, englobando iniciativas adicionais estratégicas e pacotes de ajuda financeira. Lançado originalmente pelo governo Clinton em 2000, o Plano Colômbia detinha, como indica Vizentini (2008), uma função dupla: dar continuidade à política norte-

¹⁶ No primeiro mandato de W. Bush, o Departamento de Estado foi chefiado por Collin Powell, que possuía algumas divergências com os neoconservadores como Cheney e Rumsfeld (vice-presidente e Secretário de Defesa) quanto ao estabelecimento da Doutrina Preventiva e a sua aplicação. No mesmo período, Rice estava à frente do Conselho de Segurança Nacional que elaborou a NSS-2002 descrita ao longo do texto, com posturas que ela mesma revisa na segunda administração republicana.

americana clássica de combate ao tráfico de drogas com foco na oferta e sinalizar à região latino-americana de que estavam atentos aos seus desenvolvimentos que pareciam escapar de sua órbita de influência. No que se refere a este segundo elemento, a preocupação é a emergência de lideranças de esquerda simbolizada pela crescente influência de Hugo Chávez na Venezuela, que se consolidaria no biênio seguinte por conta do agravamento da crise econômica e social regional. Além disso, a presença militar na Colômbia, em região estratégica na Amazônia, no norte da América do Sul, visava reforçar a projeção militar dos EUA em um território considerado ainda sensível pelas drogas, crime, imigração, meio ambiente, mas que conta com pouca presença norte-americana.

Logo que subiu ao poder, Bush não só deu continuidade aos esforços de Clinton, como procurou reforçar a cooperação com os militares colombianos, ajudando a administração de Álvaro Uribe em sua ofensiva contra as guerrilhas de esquerda e de direita, em particular as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Esta ofensiva, e a identificação das FARC como um grupo narcoterrorista, somente ganhou força depois dos atentados de Setembro de 2001. Na avaliação da administração republicana, as FARC passaram a ser definidas como uma organização terrorista, similar à Al-Qaeda, e que obtinha financiamento para suas operações ilegais com o tráfico de drogas e os sequestros de cidadãos nacionais e estrangeiros na Colômbia. Com isso, os neoconservadores aumentaram o envio de recursos militares e financeiros ao país, propondo à Uribe o tratado comercial bilateral citado¹⁷.

Esta movimentação foi responsável por alguns sucessos importantes para a administração Uribe como a libertação de Ingrid Bettancourt em 2008, a diminuição dos níveis de violência internos e a estabilidade, o que permitiu ao presidente colombiano tornar-se o mais popular da América Latina, segundo pesquisas de institutos norte-americanos. Paralelamente, contudo, a Colômbia ainda permanece um país razoavelmente fragmentado depois de mais de quatro décadas de conflito doméstico, trazendo receios acerca do seu futuro.

Da Colômbia ao hemisfério, a GWT foi incorporada na política de segurança de forma a estender sua projeção de poder, avançando, inclusive, com a proposta de construção de

¹⁷ Existe certa divergência entre os EUA e o Brasil no que se refere à definição das FARC como narcoterroristas, uma vez que o Brasil ainda as considera como grupo guerrilheiro. Outro ponto de divergência entre as diplomacias é a própria política de combate antidrogas dos EUA, com base em ações militares e destruição das plantações de coca com agentes químicos, o que impacta negativamente no meio ambiente, afetando a Amazônia, somado à porosidade das fronteiras do Norte do país e a disseminação destas tensões em seu entorno.

bases militares e cooperação no Cone Sul, com foco no Paraguai. Outro elemento inserido nesta equação foi a definição da Tríplice Fronteira que engloba este país, o Brasil e a Argentina como zona de elevado risco terrorista. Na avaliação norte-americana, esta fronteira funcionaria com elemento facilitador para o estabelecimento de grupos terroristas no continente, suspeitando-se que algumas localidades serviriam como santuários para ações fundamentalistas (similar ao norte colombiano, às regiões fronteiriças amazônicas). Outro elemento de preocupação é a porosidade desta fronteira para os já citados tráficos de drogas, de pessoas, armas, crime organizado, devido à baixa proteção e controle destes territórios.

Finalmente, na lógica da GWT, e no quadro mais geral da percepção dos chamados “inimigos da América”, a Venezuela liderada por Chávez foi enquadrada como Estado bandido. Este enquadramento originou-se a partir da percepção de que esta liderança seria representativa de uma ameaça aos interesses norte-americanos por seu discurso anti-hegemônico, sustentado em uma democracia de cunho plebiscitário e populista. Com isso, a Venezuela ofereceria um contraponto à liderança dos EUA, associando-se a grupos como as FARC na tentativa de desestabilizar ainda mais a vizinha Colômbia, como impactaria outros países com suas políticas nacionalistas radicais na região andina, Equador e Bolívia em particular, na figura dos aliados Rafael Corrêa e Evo Morales. Morales, adicionalmente, representava o grupo dos *cocaleros* na Bolívia, cujas ações eram de declarada oposição à política antidrogas norte-americana na Colômbia e no continente, alegando razões culturais e sociais para a preservação do cultivo e do consumo de coca nestas regiões, diferenciando-as da demanda por tráfico ao Norte. Outro país influenciado por Chávez era Cuba, tradicional inimigo dos EUA. Não se pode esquecer, ainda, que aliados de Chávez quase foram eleitos no Peru (Ollanta Humala) e no México (López Obrador), país cuja política externa havia claramente se aliado a dos EUA nos anos 1990.

Finalmente, o potencial disruptivo de Chávez também se relaciona às alianças extracontinentais estabelecidas pela Venezuela em suas tentativas de revitalização do Movimento Não-Alinhado que, além de Cuba, levavam-na a contatos mais abertos com o Irã (outro membro do “eixo do mal” e com uma agressiva política de proliferação nuclear). Igualmente, destaca-se o papel de Chávez nas tentativas de diminuir a produção de petróleo da OPEP¹⁸ e suas articulações

¹⁸ Esta e outras situações similares que colocam os EUA dependentes dos países produtores e o envio de recursos a seus inimigos como Venezuela, Rússia e Irã levaram na campanha eleitoral de 2008 a McCain e Obama a declararem inúmeras vezes que uma peça chave da segurança dos EUA é a eliminação de sua vulnerabilidade energética para que não mais financiem por suas necessidades as políticas agressivas destas nações não plenamente integradas à

com a Rússia que, no segundo semestre de 2008, na nova presidência Medvedev, traduziram-se em operações navais conjuntas entre as forças armadas russas e venezuelanas.

Estas operações, assim como a revitalização da busca de políticas de segurança nacionais autônomas na região, com a retomada de planejamentos estratégicos, exercícios e corridas armamentistas pode ser associada a um resultado de instabilidade gerado pela Doutrina Bush. Na prática, os países latinos passaram a buscar sua autonomia e capacidade dissuasória no campo o que, do ponto de vista positivo, sinaliza a retomada de uma identidade própria para a defesa, abandonada na era dos alinhamentos ao Consenso de Washington e aos regimes internacionais no pós-Guerra Fria à luz também da década perdida e da tentativa de uma reinserção positiva da América Latina no mundo sob os auspícios do Norte.

Este quadro de políticas, e seu posterior fracasso e crise, encontra-se na raiz do surgimento da esquerda de perfil chavista. Além disso, esta ascensão deve ser compreendida no âmbito do vácuo de poder regional gerado pela maior preocupação norte-americana com a Eurásia como visto no início do texto. Sem respaldo dos EUA e assolados por suas dificuldades, os países latino-americanos buscaram válvulas de escape e o projeto chavista foi uma destas alternativas. Porém, como indicado, do lado dos EUA, este projeto foi visto como uma ameaça de segurança a seus interesses e não uma sinalização de que ajustes em sua política hemisférica para dar mais atenção aos problemas latino-americanos seria necessária. Paradoxalmente, contudo, esta oposição à Chávez por parte dos norte-americanos gerou um impulso positivo com relação a sua política de aproximação cooperativa com o Brasil, associada ao seu próprio encolhimento na região e no mundo.

Em termos de segurança regional e, globalmente, no que se refere à construção de um mundo multipolar, os EUA passaram a definir o Brasil e outras potências emergentes como África do Sul e Índia como “*stakeholders*” da nova ordem internacional (RICE, 2008). Esta “função” se relaciona à preservação da estabilidade por parte destes poderes em suas áreas

comunidade internacional. Para eliminar este fator de vulnerabilidade as propostas envolvem desde o aumento de produção interna com a exploração de petróleo no Alasca e nas costas marítimas do país como o desenvolvimento de combustíveis alternativos e fontes de energia renováveis que venham a diminuir a dependência do petróleo estrangeiro. Porém, há de se ressaltar que a vulnerabilidade é dupla: dos países consumidores e dos países produtores de petróleo que dependem da venda deste recurso natural para sustentar suas políticas. O caso venezuelano é particularmente interessante: a despeito de toda a retórica anti-Bush, Chávez em nenhum momento deixou de vender petróleo aos EUA ainda que buscasse o aumento de preços e, vez por outra, ameaçasse cortar o fornecimento em momentos que considerava como de “intervenção imperialista” na Venezuela e na América Latina. Caso perdesse estas receitas, dificilmente haveria financiamento disponível para Chávez sustentar suas políticas domésticas, o que demonstra a fragilidade das duas pontas.

geográficas de influência, em parceria com os EUA e por meio de processos cooperativos internos a estes espaços, somados a iniciativas multilaterais globais. O Brasil, portanto, surge como parceiro norte-americano para a garantia da estabilidade regional, oferecendo um contraponto à alternativa venezuelana. Enquanto Chávez representa uma visão agressiva e radical de esquerda, a perspectiva brasileira vai de encontro à nova ordem mundial, correlacionando-se a uma posição de teor moderado social-democrata. Existe, com isso, uma presente triangulação entre EUA, Venezuela e Brasil na região que, como resultado, aprofundou o diálogo estratégico Brasil-EUA neste âmbito hemisférico. Este diálogo, como indica Patriota (2008) estende-se a diversas questões globais e regionais, convertendo-se em um importante referencial dos presentes processos de reordenamento de poder mundial.

Finalmente, esta composição triangular pode ser percebida na interação entre os três processos de integração regional propostos por cada um destes atores, tanto convergentes quanto divergentes: a ALCA dos EUA, a ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) da Venezuela e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) do Brasil. Em particular, Venezuela e Brasil sempre buscam destacar mais as complementaridades do que separações de interesses entre os projetos, mas, do ponto de vista político-estratégico, a UNASUL detém um caráter mais abrangente e positivo do que a ALBA. A ALCA, por sua vez, apesar de ser trazida como um arranjo econômico, possuía, igualmente, uma dimensão político-estratégica e não só comercial. Atualmente, dos três projetos, a UNASUL, associada aos desenvolvimentos prévios do Mercosul, assim como suas parcerias intra e extracontinentais sob a liderança do Brasil, revela-se um pilar fundamental da ordem política, estratégica e econômica da América do Sul, em processo de reafirmação. Em termos de segurança, foco deste texto, a UNASUL trouxe a proposta de estabelecimento de um Conselho Sul-Americano de Segurança.

A despeito das reticências da Colômbia devido a sua associação estratégica mais próxima com os EUA, este Conselho foi visto como uma importante evolução no sentido de reforçar a autonomia estratégica da região e assegurar um organismo próprio de cooperação no campo da segurança. À luz da influência norte-americana na OEA (Organização dos Estados Americanos) e ao esgotamento destas estruturas multilaterais tradicionais, o Conselho emerge, assim como a Cláusula Democrática do Mercosul, como um elemento central de negociação e estabilidade regional. Ou seja, mais do que recorrer aos EUA para resolver seus problemas, a

América do Sul passaria a resolvê-los sozinha, aumentando sua credibilidade e buscando afastar o risco da interferência e intervenção dos EUA.

Simultaneamente, ao lado deste fatores positivos, Conselho e diálogo estratégico com o Brasil, os EUA reativaram a Quarta Frota do Atlântico Sul, o que coloca em xeque suas próprias intenções cooperativas. Trata-se de uma reação até natural norte-americana aos presentes desenvolvimentos regionais e à maior assertividade na parceria com emergentes asiáticos e africanos lideradas pelo Brasil, à descoberta do petróleo e gás no pré-sal brasileiro e nas costas da África, ao avanço da China e às manobras chavistas que não necessariamente são resultantes somente da Doutrina Bush. Indo mais longe, trata-se de uma ponte entre a tradicional Doutrina Monroe e a Doutrina Bush, visando a preservação, seja pela via preemptiva ou preventiva da zona de influência hemisférica dos EUA. Porém, uma ponte que, guardadas as diferenças de época histórica e caráter estratégico das duas doutrinas trouxe, do passado ao presente, consequências distintas para as políticas de segurança dos EUA na América Latina e, respectivamente, para as políticas de segurança da América Latina.

Considerações Finais

Como analisado, durante a presidência George W. Bush (2001/2008) e, principalmente, após o lançamento da Doutrina Preventiva (2002), a política externa dos EUA imprimiu um padrão mais agressivo e unilateral a suas ações tendo como base a percepção da unipolaridade e da ameaça do terrorismo. Associado ao projeto de poder neoconservador que igualmente engloba a promoção da democracia via mudança de regime, dotando as ações norte-americanas de caráter intervencionista, este perfil trouxe uma perda de credibilidade e legitimidade à hegemonia. Adicionalmente, isto significou uma concentração de esforços na Eurásia, um custo adicional sobre o multilateralismo e às organizações internacionais multilaterais, incrementando o vácuo de poder norte-americano em algumas regiões como a América Latina. Do lado do sistema internacional, e da América Latina, isto representou a busca de políticas próprias visando escapar e/ou se proteger desta agressividade dos EUA.

Neste espaço geográfico, especificamente, como visto, os temas comerciais deram espaço à agenda de segurança mais tradicional (Plano Colômbia, Bases Militares, Quarta Frota), havendo também o surgimento de focos de oposição aos EUA devido à crise local e ao

afastamento e relativa negligência para esta zona de influência. Positivamente, isto significou que projetos de autonomia equilibrados como o do Brasil puderam ganhar mais espaço concomitante ao reforço da parceria bilateral com os EUA, revitalizando iniciativas próprias.

Em resumo, os impactos da Doutrina Bush para a região, pelo deslocamento do foco dos EUA para a Eurásia, associado a maior assertividade brasileira foram ambíguos: positivos no sentido de reforçar, como indicado, esta autonomia, mas negativos, ao questionar, por vezes, projetos autônomos. Ou seja, a América Latina, comparativamente a outras regiões foi menos afetada pela superextensão imperial da Era Bush, o que permitiu a retomada da confiança local e a maior margem de manobra para perseguição de interesses nacionais, equilibrando a influência norte-americana e abrindo novas zonas de oportunidade globais e intra-regionais.

Referências

- AYERBE, L. F. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 331-368, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Ayerbe_vol27n2.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2008.
- GOLDGEIGER, J. M.; CHOLLET D. H. *America between the wars: from 11/9 to 9/11*. New York: Public Affairs, 2008.
- IKENBERRY, G. J. America's imperial ambition. *Foreign Affairs*, New York, v. 81, n. 5, p. 44-60, Sept./Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20020901faessay9732/g-john-ikenberry/america-s-imperial-ambition.html>>. Acesso em: 17 dez. 2008.
- KRAUTHAMMER, C. *Democratic realism: an american foreign policy for a unipolar world*. Washington, D.C.: The American Enterprise Institute, 2004. Disponível em: <http://www.aei.org/docLib/20040227_book755text.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2008.
- PATRIOTA, A. A. “O Brasil e a política externa dos EUA”. *Política Externa*, v. 17, n. 1, p. 97-109, Jun./Jul./Ago. 2008.
- PECEQUILO, C. S. *A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?* 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.
- PECEQUILO, C. S. A era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o sistema internacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL (CNPEPI), 2., 2007, Rio de Janeiro. *Seminário Estados Unidos: atualidades e desafios*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2007. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/Eve/ii-conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional/seminarios/seminario-eua>>. Acesso em: 18 dez. 2008.
- MEARSHEIMER, J. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton, 2001.

MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Ed.Unb, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NYE JR, J. S. *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.

RICE, C. Rethinking the national interest: american realism for a new world. *Foreign Affairs*, New York, v. 87, n. 4, Jul./Aug. 2008. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

TEIXEIRA, C. G. P. Breve histórico do pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI), 1, 2007, Brasília. *Painéis de política externa dos EUA*. Brasília: ABRI, 2007. 1 CD.

THE UNITED STATES OF AMERICA. National Security Council. *The national security strategy of United States of America*. Washington, D.C., 17 Sept. 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

VIZENTINI, P. F. Os EUA e o mundo, dois anos após o 11 de setembro. *Site pessoal do autor*. 5 set. 2003. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_128.htm>. Acesso em: 15 dez. 2008.

VIZENTINI, P. F. *Relações Internacionais do Brasil - de Vargas a Lula*. 3. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

Recebido em 09/04/2009

Reformulado em 28/04/2009