

POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA A AMÉRICA DO SUL: RUPTURAS E CONTINUIDADES ENTRE OS GOVERNOS GEORGE W. BUSH E BARACK OBAMA

Marcos Valle Machado da Silva*¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a política externa dos EUA e seus reflexos para a América do Sul, à luz do documento estratégico normativo de maior relevância no governo estadunidense, qual seja: a *National Security Strategy* (NSS). Metodologicamente, foi efetuada a análise comparativa entre o conteúdo da NSS 2006 e da NSS 2010, a fim de evidenciar as continuidades e / ou rupturas nas diretrizes estratégicas da política externa dos EUA para os Estados sul-americanos, emanadas do último mandato do presidente George W. Bush, bem como do atual governo do presidente Barack Obama.

Palavras-chave: América do Sul; National Security Strategy 2006 e 2010; Política Externa dos EUA.

U.S. FOREIGN POLICY FOR SOUTH AMERICA: RUPTURES AND CONTINUITIES BETWEEN THE GOVERNMENTS GEORGE W. BUSH AND BARACK OBAMA

ABSTRACT

This paper aims to analyze U.S. foreign policy and its consequences for South America, in the light of the normative strategic document

* Escola de Guerra Naval (EGN), Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM). Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: mbvalle2002@yahoo.com.br

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

of greater relevance in the U.S. government, namely: the National Security Strategy (NSS). Methodologically, a comparative analysis was performed on the content of NSS 2006 and NSS 2010, in order to highlight the continuities and / or breaks in the strategic guidelines of U.S. foreign policy for the South American States, issued by the last term of President George W. Bush and the current administration of President Barack Obama.

Keywords: National Security Strategy 2006 and 2010; South America; U.S. Foreign Policy.

INTRODUÇÃO

Muito se fala acerca da aparente falta de interesse estratégico pela América do Sul por parte dos Estados Unidos da América (EUA), bem como, ao contrário, também muito se comenta sobre os interesses estratégicos que a região desperta na superpotência norte-americana em função, por exemplo, das jazidas de petróleo já conhecidas, notadamente na Venezuela e, principalmente, daquelas recém-descobertas na camada de pré-sal da Zona Econômica Exclusiva brasileira. Essas percepções paradoxais, usualmente, são dissociadas da análise das diretrizes estratégicas oficiais do governo dos EUA.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar a política externa dos EUA e seus reflexos para a América do Sul, à luz do documento estratégico normativo de maior relevância no governo estadunidense, qual seja, a *National Security Strategy* (NSS). Assim sendo, utilizamos a NSS 2010, bem como a NSS 2006, a fim de identificarmos os pontos de continuidade e/ou ruptura nas diretrizes estratégicas contidas nos dois documentos em pauta, relativas aos Estados sul-americanos e, particularmente, ao Brasil.

Para a consecução do objetivo proposto, o artigo está estruturado em três seções. Na primeira delas são abordados, de forma sintetizada, a origem, o alcance, o propósito e a periodicidade da NSS. Nas duas seções subsequentes são analisadas a NSS 2006 e 2010, visando identificar as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos e especificamente aquelas relacionadas ao Brasil. O artigo é finalizado com as Considerações Finais onde são apresentadas algumas conclusões decorrentes da comparação entre os dados obtidos nos dois documentos em pauta.

Metodologicamente foi empregada a análise de conteúdo², com técnicas do tipo temático e frequencial, visando extrair as referências aos Estados sul-

² Análise de Conteúdo consiste em: “uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações.” (BERELSON apud BARDIN, 2011, p. 42).

americanos e as correspondentes orientações para política externa dos EUA, relativas à América do Sul. Foram enunciadas e utilizadas três categorias temáticas: Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina. Essas categorias foram adotadas como unidades de registro, isto é, a base para a contagem da frequência em que aparecem nos dois documentos analisados. Em seguida efetuou-se a análise comparativa entre os dados compilados dos dois documentos, de modo a evidenciar as continuidades e/ou rupturas nas diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, emanadas da última e polêmica administração republicana, bem como do atual governo do presidente Barack Obama.

O QUE É A NATIONAL SECURITY STRATEGY?

Como base para o objetivo proposto, faz-se necessário o entendimento do que é a NSS, isto é, o que o documento representa, como surgiu, qual a sua periodicidade e, principalmente, a que se destina. Nesse sentido, cabe destacar que a Estratégia de Segurança Nacional é emitida pelo presidente e alcança o governo dos EUA como um todo. A legislação estadunidense acerca desse documento remonta à Lei de Segurança Nacional de 1947 (*The National Security Act of 1947*), a qual na sua Seção 108³, determina que o presidente deve enviar anualmente ao Congresso, um “relatório da Estratégia de Segurança Nacional”. Esse documento deve ser apresentado em uma versão com grau de sigilo e outra ostensiva⁴. Na mesma seção são especificados os assuntos que devem constar na NSS:

- (1) Os interesses, metas e objetivos de alcance mundial que são vitais para a segurança nacional dos Estados Unidos.
- (2) A capacidade de defesa nacional, a política externa e os compromissos mundiais dos Estados Unidos, necessários para deter uma agressão e para implementar a estratégia de segurança nacional do país.
- (3) Os usos propostos, a curto e a longo prazo, dos elementos políticos, econômicos, militares, e outros do poder nacional dos Estados Unidos, para proteger ou promover os interesses e alcançar as metas e objetivos contidos no parágrafo (1).
- (4) A adequação das capacidades dos Estados Unidos para levar a cabo a estratégia de segurança nacional,

³ USA. U. S. Senate. *The National Security Act of 1947*. Disponível em: <<http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

⁴ “Each national security strategy report shall be transmitted in both a classified and unclassified form” (Ibid.).

incluindo uma avaliação do equilíbrio entre as capacidades de todos os elementos do poder nacional dos Estados Unidos para apoiar a implementação da Estratégia de Segurança Nacional.

(5) outras informações avaliadas como necessárias para ajudar a informar o Congresso sobre questões relativas à estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos⁵ (Tradução nossa).

A legislação referente à Reestruturação do Departamento de Defesa, conhecida como *Goldwater-Nichols Act (Department Of Defense Reorganization Act of 1986)*, de 1986, manteve o texto do *The National Security Act of 1947*, naquilo que tange à Seção *Annual National Security Strategy Report*, mudando apenas a sua numeração que passou a ser a de número 603⁶. Desde então, na prática, o executivo tem apresentado a versão ostensiva destes documentos (NSS), isto é, sem grau de sigilo, com bastante regularidade, embora nem sempre cumprindo a periodicidade anual. Assim, a Administração Reagan apresentou duas (1987, 1988), George H. W. Bush apresentou três (1990, 1991 e 1993); a Administração Clinton produziu sete (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000); e a administração George W. Bush elaborou duas (2002 e 2006) (DALE, 2008, p. 3-4).

Dentro desse marco legal, a NSS pode contribuir para vários propósitos do governo estadunidense, pois:

- Ao priorizar os objetivos, a NSS pode indicar quais as “formas e meios” devem ser utilizados para alcançá-los, servindo como um guia para o planejamento, organização e execução das tarefas pertinentes aos Departamentos e Agências subordinados ao poder executivo;

⁵ (1) The worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States.

(2) The foreign policy, worldwide commitments, and national defense capabilities of the United States necessary to deter aggression and to implement the national security strategy of the United States.

(3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of the national power of the United States to protect or promote the interests and achieve the goals and objectives referred to in paragraph (1).

(4) The adequacy of the capabilities of the United States to carry out the national security strategy of the United States, including an evaluation of the balance among the capabilities of all elements of the national power of the United States to support the implementation of the national security strategy.

(5) Such other information as may be necessary to help inform Congress on matters relating to the national security strategy of the United States” (Ibid.).

⁶ NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY LIBRARY. Digital Collections. Goldwater-Nichols Act. Disponível em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/goldwater&CISOPTR=956&CISOSHOW=869>>. Acesso em: 18 out. 2013.

- Ao apresentar de forma clara os objetivos que se pretende atingir, bem como o modo pelo qual isso será feito, a NSS pode ser um instrumento do executivo para justificar os recursos solicitados ao Congresso; e
- Ao expor a visão estratégica do governo dos EUA, a NSS contribui para informar tanto o público interno, quanto o externo sobre a abordagem e a intenção do governo EUA, acerca de diversos temas de segurança, defesa, política externa (DALE, 2008, p. 2).

Feitas essas considerações basilares acerca do que representa a NSS, passaremos à análise do conteúdo da NSS 2006, a fim de identificar diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos e particularmente aquelas relacionadas ao Brasil.

A NSS 2006

A NSS 2006 reflete o ápice da chamada Doutrina Bush, isto é, unilateralismo, ênfase no uso da força para garantir a segurança dos Estados Unidos, apoio a mudanças de regimes autoritários para democráticos, mesmo pela força e, principalmente, a exacerbação da Guerra contra o Terrorismo. A Introdução da NSS 2006, iniciada com uma explanação geral do presidente George W. Bush, não deixa dúvidas quanto ao contexto supracitado. Ela se inicia com o seguinte parágrafo:

A América está em guerra. Esta é uma estratégia de segurança nacional em tempo de guerra exigida pelo grave desafio que enfrentamos - a ascensão do terrorismo movido por uma ideologia agressiva de ódio e de morte, plenamente revelada ao povo americano em 11 de setembro de 2001⁷ (USA, 2006) (Tradução nossa).

No que tange à sua estrutura, a NSS 2006 apresenta nove grandes ações estratégicas (USA, 2006, p.1):

- Patrocinar aspirações à dignidade humana;
- Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para evitar ataques contra nós e nossos amigos;
- Trabalhar com outros para impedir conflitos regionais;
- Impedir que inimigos ameacem a nós, nossos aliados e nossos amigos, com Armas de Destruição em Massa (ADM);
- Desencadear uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e do livre comércio;

⁷ America is at war. This is a wartime national security strategy required by the grave challenge we face - the rise of terrorism fueled by an aggressive ideology of hatred and murder, fully revealed to the American people on September 11, 2001 (USA, 2006).

- Ampliar o círculo de desenvolvimento por meio da abertura de sociedades e da construção da infraestrutura da democracia;
- Desenvolver agendas de ação cooperativa com os outros principais centros do poder global;
- Transformar as instituições nacionais de segurança do EUA, de modo a enfrentar os desafios e oportunidades do século 21; e
- Aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da globalização.

Para a análise deste documento, em consonância com o objetivo deste artigo e com a metodologia descrita na Introdução, foram enunciadas três categorias temáticas: Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina⁸. Essas categorias foram adotadas como unidades de registro, isto é, a base para a contagem da frequência em que aparecem em cada uma dessas nove grandes ações estratégicas. Esse procedimento permitiu extrair as correspondentes orientações para política externa dos EUA, contidas na NSS 2006, relativas aos Estados sul-americanos, à região como um todo e particularmente ao Brasil.

Na primeira dessas ações estratégicas - Patrocinar aspirações à dignidade humana - não existem referências aos Estados sul-americanos, nem à América do Sul como um todo. Existe apenas uma referência à América Latina, dentro de um contexto de descrição dos avanços da democracia, na Ásia, África e América Latina, no período compreendido entre 2002 e 2006. Esses avanços são evidenciados por transferências de poder pacíficas, crescimento da independência do poder judiciário e do estado de direito, aprimoramento das práticas eleitorais, e expansão de direitos econômicos e políticos (USA, 2006, p. 2).

Na segunda das grandes ações estratégicas - Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para evitar ataques contra nós e nossos amigos - não há uma única referência à América Latina, ou à América do Sul ou a qualquer dos países sul-americanos.

Na terceira grande ação estratégica da NSS 2006 - Trabalhar com outros para impedir conflitos regionais - especificamente no contexto dos desafios regionais que demandam atenção mundial, Colômbia e Venezuela são citadas da seguinte forma:

- Na Colômbia, um aliado democrático está lutando contra os assaltos persistentes de terroristas marxistas e traficantes de drogas.

⁸No entanto, para efeitos de levantamento de dados, referências específicas aos Estados caribenhos e ao México não foram consideradas (Nota do autor).

- Na Venezuela, um demagogo apoiado no dinheiro do petróleo está minando a democracia e buscando destabilizar a região⁹ (USA, 2006, p. 15) (Tradução nossa).

Ou seja, temos a primeira referência a Estados sul-americanos, dentro do contexto dos desafios regionais que demandam atenção da agenda de segurança estadunidense. Na perspectiva da administração George W. Bush percebia-se a Colômbia como um governo aliado que enfrentava uma luta interna contra “terroristas” e narcotraficantes; e a Venezuela como um governo antidemocrático e fonte de instabilidade regional.

Na quarta grande ação estratégica da NSS 2006 - *Impedir que inimigos ameacem a nós, nossos aliados e nossos amigos, com ADM* - não há referência à América do Sul, bem como a nenhum dos Estados do continente. A região é percebida como, de fato, livre de armas químicas, biológicas e nucleares e da possibilidade de que algum dos Estados da região venha a buscar essas armas, ao menos em médio prazo.

Na quinta grande ação estratégica - *Desencadear uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e do livre comércio* - aparece a única referência ao Brasil na NSS 2006. Ela está inserida no contexto de que os EUA tem “[...] trabalhado com outras nações que servem como motores de crescimento regionais e globais - como a Índia, a China, a República da Coreia, o Brasil e a Rússia - sobre as reformas para abrir mercados e assegurar a estabilidade financeira¹⁰” (USA, 2006, p. 26) (Tradução nossa).

Ainda nessa ação estratégica, é feita uma referência a quatro outros países sul-americanos, dentro do contexto de abertura de mercados e integração, a seguir transcrita:

Em nosso próprio hemisfério, vamos avançar a visão de uma Área de Livre Comércio das Américas, pela construção do *North American Free Trade Agreement*, do CAFTA-DR¹¹ e do FTA¹² com o Chile. Vamos completar e pôr em vigor FTAs com Colômbia, Peru, Equador e Panamá (USA, 2006, p. 28) (Tradução nossa).

⁹ In Colombia, a democratic ally is fighting the persistent assaults of Marxist terrorists and drug-traffickers. In Venezuela, a demagogue awash in oil money is undermining democracy and seeking to destabilize the region (USA, 2006, p. 15)

¹⁰ The United States has: [...] Worked with other nations that serve as regional and global engines of growth - such as India, China, the ROK, Brazil, and Russia - on reforms to open markets and ensure financial stability (Ibid., p. 26).

¹¹ CAFTA-DR: Dominican Republic - Central America - United States Free Trade Agreement. Trata-se do acordo de livre comércio assinado em 5 de agosto de 2004, entre os EUA, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua (USA. Office of the United States Trade Representative. CAFTA-DR. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>. Acesso em 18 out. 2013.

¹² FTA - Free Trade Agreement (Nota do autor).

A sexta grande ação estratégica - Ampliar o círculo de desenvolvimento por meio da abertura de sociedades e da construção da infraestrutura da democracia – contém uma referência ao Chile, inserida no contexto de que os EUA devem promover programas de desenvolvimento que permitam atingir resultados mensuráveis para, efetivamente, melhorar a vida das pessoas, tomando por base opções de sucesso em outros países (USA, 2006, p. 34).

A sétima grande ação estratégica - Desenvolver agendas de ação cooperativa com os outros principais centros do poder global – apresenta os cinco princípios que nortearam a estratégia dos EUA, nas relações como os principais centros de poder mundial, em boa parte do segundo mandato do governo George W. Bush. Esses princípios podem ser sintetizados da seguinte forma:

- relações bilaterais consonantes com as realidades regionais e globais;
- as relações de cooperação devem ser apoiadas por instituições adequadas, tanto no nível regional quanto no global;
- promoção da democracia como forma de aumentar a segurança e favorecer os interesses estadunidenses;
- sem procurar ditar aos outros Estados as escolhas que devem fazer, os EUA devem buscar influenciar os cálculos em que essas escolhas se baseiam; e
- os EUA devem estar preparados para, se necessário, agir sozinhos (USA, 2006, p. 36-37):

Essa é a ação estratégica da NSS 2006 que mais revela a postura da política externa estadunidense relativa à América do Sul e para o Brasil, particularmente na dimensão da sua agenda de segurança, quando se refere à aplicação dos princípios supracitados ao Hemisfério Ocidental¹³.

Estes princípios guiam nossas relações dentro de nosso próprio hemisfério, a linha de frente da defesa da segurança nacional americana. O nosso objetivo continua a ser um hemisfério completamente democrático, unido por boa vontade, cooperação, segurança e a oportunidade para que todos os nossos cidadãos venham a prosperar. [...]. Se os vizinhos mais próximos da América não são seguros e estáveis, então os americanos estarão menos seguros. [...] Devemos continuar a trabalhar com parceiros regionais para tornar as instituições multilaterais, como a OEA e Banco Interamericano de Desenvolvimento, mais eficazes

¹³ Conceito geopolítico apresentado por Nicholas Spykman e que corresponde a dois continentes: a América do Norte e a América do Sul, separados pelo “Mediterrâneo Americano” (SPYKMAN, 1970, p. 43).

e mais capazes de promover uma ação concertada para enfrentar as ameaças à estabilidade, segurança, prosperidade, ou ao progresso democrático da região. Juntas, essas parcerias podem avançar nossas quatro prioridades estratégicas para a região: o reforço da segurança, fortalecimento das instituições democráticas, a promoção da prosperidade e o investimento nas pessoas¹⁴ (USA, 2006, p. 37) (Tradução nossa).

Em síntese, essa ação estratégica aponta para a continuidade da percepção da América do Sul como parte da linha de frente da defesa estadunidense, inserida no conceito de defesa hemisférica. Mas, exceto por essa concepção ampla de Segurança e Defesa, os Estados sul-americanos não aparecem no contexto mais relevante da agenda de segurança estadunidense, durante o governo George W. Bush.

A oitava grande ação estratégica - *Transformar as instituições nacionais de segurança do EUA, de modo a enfrentar os desafios e oportunidades do século 21* - não faz referência à América do Sul ou aos Estados do continente. No entanto, apresenta uma mensagem clara, da visão da administração Bush, quanto a uma reforma da ONU, principalmente quanto à composição dos membros permanentes do Conselho de Segurança, quando expõe de forma direta que os EUA estarão empenhados em: “Garantir que a ONU reflète as realidades geopolíticas de hoje e não está aprisionada por estruturas obsoletas¹⁵” (USA, 2006, p. 46) (Tradução nossa). Esta foi uma postura clara, do governo Bush, contra quaisquer alterações na estrutura do Conselho de segurança da ONU e que foi de encontro aos interesses do Estado brasileiro, que almeja, ostensivamente, uma reestruturação deste órgão, de modo a incluir o Brasil como membro permanente daquele Conselho.

A nona e última grande ação estratégica - *Aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da globalização* - apresenta uma referência à América Latina como um todo, enfatizando que, no contexto de um dos desafios

¹⁴ In Colombia, a democratic ally is fighting the persistent assaults of Marxist terrorists and dr These principles guide our relations within our own Hemisphere, the frontline of defense of American national security. Our goal remains a hemisphere fully democratic, bound together by good will, security cooperation, and the opportunity for all our citizens to prosper. [...]. Countries in the Hemisphere must be helped to the path of sustained political and economic development. If America’s nearest neighbors are not secure and stable, then Americans will be less secure. [...] And we must continue to work with regional partners to make multilateral institutions like the OAS and the Inter-American Development Bank more effective and better able to foster concerted action to address threats that may arise to the region’s stability, security, prosperity, or democratic progress. Together, these partnerships can advance our four strategic priorities for the region: bolstering security, strengthening democratic institutions, promoting prosperity, and investing in people (USA, 2006, p. 37).

¹⁵ Ensuring that the U.N. reflects today’s geopolitical realities and is not shackled by obsolete structures (USA, 2006, p. 46).

decorrentes da globalização - combater o cultivo e o tráfico de narcóticos -, a administração Bush dedicava mais de um bilhão de dólares, por ano, particularmente na América Latina e Ásia, para erradicar as plantações, destruir as instalações de produção, interditar embarques de drogas, bem como para apoiar a implementação de meios de subsistência alternativos (USA, 2006, p. 48).

Em síntese podemos evidenciar as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2006, por meio do Quadro 1, que apresenta a contagem da frequência em que aparecem as três categorias temáticas aqui utilizadas - Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina - em cada uma das nove grandes ações estratégicas.

Ações Estratégicas	Categorias Temáticas		
	América Latina	América do Sul	Estados
1- Patrocinar aspirações à dignidade humana.	1	0	0
2- Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para evitar ataques contra nós e nossos amigos.	0	0	0
3- Trabalhar com outros para impedir conflitos regionais.	0	0	Colômbia (1) Venezuela (1)
4- Impedir que inimigos ameacem a nós, nossos aliados e nossos amigos, com ADM.	0	0	0
5- Desencadear uma nova era de crescimento econômico global através de mercados livres e do livre comércio.	0	0	Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Equador (1)
6- Ampliar o círculo de desenvolvimento por meio da abertura de sociedades e da construção da infraestrutura da democracia.	0	0	Chile (1)
7- Desenvolver agendas de ação cooperativa com os outros principais centros do poder global.	0	1	0
	Obs: Dentro do contexto da Segurança Hemisférica		
8- Transformar as instituições nacionais de segurança do EUA, de modo a enfrentar os desafios e oportunidades do século 21.	0	0	0
	Obs: A postura em relação ao Conselho de Segurança da ONU é contrária aos interesses do governo brasileiro.		
9- Aproveitar as oportunidades e enfrentar os desafios da globalização.	1	0	0

Quadro no 1 – Frequência das Categorias Temáticas nas Ações Estratégicas da NSS 2006.

Com base no Quadro 1, podemos perceber que as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA em relação aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2006, particularmente na dimensão da sua agenda de segurança, são praticamente restritas a Venezuela e Colômbia e, num sentido mais amplo e indireto são afetadas ao conceito de Segurança Hemisférica.

Percebe-se que a maior quantidade de referências aos países sul-americanos, no texto da NSS 2006, incluindo a única referência ao Brasil, encontra-se situada no contexto de uma Ação Estratégica voltada para a

dimensão econômica, principalmente no que tange à abertura de mercados e promoção da estabilidade financeira. É também perceptível que as diretrizes diretamente relacionadas ao Brasil referem-se ao contexto econômico. Indiretamente, a diretriz da política externa estadunidense quanto à reforma da ONU também interessava ao Brasil, pois contrariava os interesses da política externa brasileira durante o governo Lula, quanto à reforma do Conselho de Segurança. Em síntese, à luz do conteúdo da NSS 2006, a política externa da administração Bush para a América do Sul não tem ênfase na agenda de segurança, mas sim na de cooperação econômica, principalmente com o Brasil, identificado como um dos “motores de crescimento regionais e globais” (USA, 2006, p. 26), que apoia reformas voltadas para a abertura de mercados e para a estabilidade financeira.

A NSS 2010

Divulgada em maio de 2010, pouco mais de um ano após a posse do presidente Obama, a NSS 2010, já nas palavras introdutórias do próprio presidente, apresenta a diferença da postura estratégica em relação à NSS 2006 do governo George W. Bush:

Por vezes, na história de nossa nação, os americanos são chamados para atender - e moldar - momentos de transição. Este deve ser um desses momentos. Vivemos num tempo de mudança radical [...]. A ordem internacional que buscamos é aquela que pode resolver os desafios dos nossos tempos - a luta contra o extremismo violento e a insurgência; parar a proliferação de armas nucleares e garantir a segurança dos materiais nucleares; a luta contra as alterações climáticas; e sustentar o crescimento global [...]. Nossa segurança em longo prazo não virá da nossa capacidade de causar o medo nas outras pessoas, mas da nossa capacidade de falar com as suas esperanças¹⁶ (USA, 2010) (Tradução nossa).

No que tange à sua estrutura, a NSS 2010 apresenta quatro Capítulos¹⁷:

I. Resumo da Estratégia de Segurança Nacional;

¹⁶ I Time and again in our Nation's history, Americans have risen to meet - and to shape - moments of transition. This must be one of those moments. We live in a time sweeping change [...]. The international order we seek is one that can resolve the challenges of our times - countering violent extremism and insurgency; stopping the spread of nuclear weapons and securing nuclear materials; combating a changing climate and sustaining global growth [...]. Our long-term security will come not from our ability to instill fear in other peoples, but through our capacity to speak to their hopes (USA, 2010).

¹⁷ Overview of National Security Strategy; Strategic Approach; Advancing Our Interests; Conclusion (USA, 2010).

- II. A Abordagem Estratégica;
- III. Promovendo Nossos Interesses; e
- IV. Conclusão.

Tal como na seção anterior, será efetuado o registro e a contagem da frequência das referências às três categorias temáticas selecionadas - Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina - em cada um dos capítulos supracitados, a fim de extrair as correspondentes orientações para política externa do governo Barack Obama, relativas aos Estados sul-americanos, à região como um todo e particularmente ao Brasil.

O primeiro Capítulo da NSS 2010 - *Resumo da Estratégia de Segurança Nacional* - sintetiza o conteúdo do documento em três tópicos: *O Mundo como Ele É, uma Estratégia para o Mundo que Buscamos; Renovando a Liderança Americana; e Avançando com as Prioridades Nacionais de Segurança*. O primeiro destes tópicos *O Mundo como Ele É, uma Estratégia para o Mundo que Buscamos* - não apresenta nenhuma menção direta ou indireta aos Estados sul-americanos. Já o segundo tópico - *Renovando a Liderança Americana* - destaca a importância do fortalecimento das instituições internacionais e da ação coletiva para fazer frente a interesses comuns entre os Estados. Neste sentido, o documento aponta que os EUA devem construir parcerias, ou aprofundar as já existentes, nas questões bilaterais e globais, com centros de influência tais como China, Índia, Rússia, bem como com nações cuja influência é crescente, caso do Brasil, África do Sul e Indonésia (USA, 2010, p. 3).

O terceiro tópico do primeiro capítulo da NSS 2010 - *Avançando com as Prioridades Nacionais de Segurança* -, descreve as prioridades da segurança nacional no governo Obama, a seguir sumarizadas: Garantir a segurança do povo americano; desorganizar, desmantelar e derrotar a al-Qaeda; conduzir a transição para a plena soberania e responsabilidade iraquiana; e reconstruir a força econômica dos EUA, por meio de ações destinadas a promover o crescimento equilibrado e sustentável, do qual depende a prosperidade e a estabilidade mundiais. Nesta quarta prioridade é destacado que o governo Obama percebe o G-20 como o principal fórum para a cooperação econômica internacional (USA, 2010, p. 4).

O Capítulo II da NSS 2010 - *A Abordagem Estratégica* - está subdividido em três tópicos: *O Ambiente Estratégico; A Abordagem Estratégica - O Mundo que Nós Buscamos; e Fortalecendo a Capacidade Nacional*. No tópico - *O Ambiente Estratégico* - é destacado que são esperados mais atores exercendo poder e influência no mundo. Assim, União Européia, Rússia, China, Índia são apresentados como atores cada vez mais engajados nas questões globais. Em seguida é feita uma menção à América Latina, bem como à África e a Ásia, como regiões em que potências emergentes estendem as oportunidades de parceria, bem como locais onde alguns poucos Estados colocam em perigo a segurança regional e global por desrespeito às normas internacionais (USA, 2010, p. 8).

No tópico *A Abordagem Estratégica – O Mundo que Nós Buscamos*, nenhuma menção direta ou indireta é feita à América Latina, ou à América do Sul ou aos Estados que a constituem. No entanto, um ponto do subitem *Promovendo uma Ordem Internacional Justa e Sustentável*, é de interesse brasileiro, pois externa a percepção e a diretriz estratégica do governo Obama com relação a ONU. O texto destaca que os EUA, logo após a Segunda Guerra Mundial, tiveram sucesso na promoção dos seus interesses, dentro de fóruns multilaterais como as Nações Unidas e não fora deles. Portanto, esses fóruns, a ONU em especial, devem ser fortalecidos pelos EUA. É ressaltado que potências emergentes que buscam maior voz e representação nestes fóruns devem, também, aceitar maior responsabilidade para enfrentar os desafios mundiais, principalmente quando alguns Estados violarem as normas vigentes. Nesse sentido, a percepção da administração Obama é a de que as potências emergentes devem estar dispostas a fazer com que as normas internacionais sejam cumpridas, notadamente quando forem violadas por outros Estados (USA, 2010, p. 12-13).

O tema instituições internacionais e, principalmente a ONU, é retomado no Capítulo III da NSS 2010, que será analisado mais adiante. Mas o ponto a ser destacado, no tópico supracitado, é a postura de valorização da ONU e o reconhecimento de que as potências emergentes podem ter maior participação nos fóruns multilaterais, o que é consonante com os interesses brasileiros de fortalecimento do multilateralismo nas relações internacionais.

No terceiro e último tópico do Capítulo II - *Fortalecendo a Capacidade Nacional* - não há nenhuma menção à América Latina, América do Sul ou a qualquer dos Estados sul-americanos.

No terceiro Capítulo da NSS 2010 - *Promovendo Nossos Interesses* - é apresentada a abordagem estratégica que os EUA devem aplicar para a consecução de quatro interesses nacionais duradouros: Segurança, Prosperidade, Valores e Ordem Internacional. Ao longo do Capítulo em pauta, cada um desses quatro interesses nacionais duradouros e suas respectivas abordagens estratégicas é objeto de um tópico específico. Em consonância com a metodologia adotada em nossa pesquisa, analisamos o conteúdo de cada um deles em relação à América Latina, América do Sul ou aos Estados sul-americanos. No que tange à Segurança, Prosperidade e Valores nenhuma menção direta ou indireta foi localizada. No entanto, no que tange ao interesse duradouro Prosperidade, sua respectiva abordagem estratégica no que diz respeito a Alcançar um Crescimento Equilibrado e Sustentável, vai ao encontro dos interesses brasileiros, no que tange ao multilateralismo, na medida em que prescreve o apoio dos EUA ao G-20 como principal fórum de cooperação econômica internacional (USA, 2010, p. 33).

Ao apresentar a abordagem estratégica para o interesse duradouro Ordem Internacional, a NSS 2010, deixa claro o rompimento do governo Obama, com o unilateralismo que caracterizou a administração Bush. Nesse

tópico é ressaltada a importância da relação dos EUA com seus aliados, onde é enfatizado o relacionamento com os Estados europeus e com a OTAN, apontada como a pedra angular do engajamento¹⁸ dos EUA com o mundo. No que tange aos aliados da Ásia, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Filipinas e Tailândia são nominados como pedras angulares da segurança asiática. Nesse sentido, o documento prescreve que a aliança com esses Estados será aprofundada (USA, 2010, p. 40-42).

Nas Américas, Canadá e México são apontados como parceiros estratégicos e as relações com estes dois Estados são percebidas como críticas para a segurança nacional dos EUA (USA, 2010, p. 42). Em síntese, no que tange à percepção de alianças, fundamentais para os interesses dos EUA, principalmente no que tange à sua segurança, nenhum Estado da América do Sul é mencionado nesse tópico. Isso reforça a percepção de que o continente não desponta como tendo atores percebidos como essenciais à segurança estadunidense, naquilo que tange à formação de aliados e alianças. É pertinente observar que nem mesmo a Colômbia é citada nesse tópico e não se pode esquecer que esse país esteve no foco das atenções de vários Estados sul-americanos, quando firmou um acordo que permitiu a utilização por parte dos EUA de algumas de bases militares em seu território.

Ainda dentro da explanação acerca da abordagem estratégica para o interesse nacional Ordem Internacional, a NSS 2010 deixa claro que algumas relações bilaterais, notadamente com a China, Índia e Rússia são críticas para a construção de uma ampla cooperação em áreas de mútuo interesse (USA, 2010, p. 43). É interessante observar que nesse ponto, o documento refere-se à importância de relações bilaterais com três dos quatro países que constituem o chamado BRIC¹⁹, ou seja, apenas o Brasil foi omitido nesta lista. Em uma primeira aproximação, isso poderia indicar que o Brasil não seria relevante nas relações bilaterais dos EUA

¹⁸ No Capítulo II da NSS 2010 é apresentada uma definição do termo engajamento, como sendo: "Engajamento é a participação ativa dos Estados Unidos nas relações para além das nossas fronteiras. É, simplesmente, o oposto de um isolamento auto-imposto, que nega ao país, a capacidade de moldar os resultados" (USA, 2010, p. 11).

¹⁹ O acrônimo BRIC - Brazil, Russia, India and China - foi formulado pelo então economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O'Neil, no estudo intitulado "Building Better Global Economic BRICs", publicado em 2001. O estudo apontava que estes quatro países poderiam estar, até 2050, entre as economias mais importantes do planeta. O estudo repercutiu com intensidade e conforme aponta o sítio do Itamaraty: "[...] tornou-se uma categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS". (BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 19 out. 2013).

com países emergentes. No entanto, no mesmo tópico, são feitas quatro referências diretas ao Brasil que revelam a atual importância conferida ao país em termos da visão estratégica do atual governo Obama, no que tange à cooperação com os centros de influência do século XXI:

Congratulamo-nos com a liderança do Brasil e seu movimento para ir além das antigas divisões Norte-Sul na busca do progresso nas questões bilaterais, hemisféricas e globais. O sucesso macroeconômico do Brasil, juntamente com os seus passos para diminuir as lacunas socioeconômicas, oferecem lições importantes para os países das Américas e da África. Vamos incentivar os esforços brasileiros contra as redes de ilícitos transnacionais. Como guardião de um patrimônio ambiental nacional único e líder em combustíveis renováveis, o Brasil é um parceiro importante no enfrentamento das mudanças climáticas globais e na promoção da segurança energética. E, no contexto do G-20 e da Rodada de Doha, vamos trabalhar com o Brasil para assegurar que o desenvolvimento econômico e a prosperidade sejam amplamente compartilhados²⁰ (USA, 2010, p. 44-45) (Tradução e grifo nossos).

Ainda no que diz respeito ao relacionamento com centros de influência emergentes, o G-20 é novamente citado no documento²¹ como sendo o fórum econômico internacional de maior relevância atual. É também destacado que o G-20 constitui um grupo que representa pelo menos 80% do produto interno bruto global e que materializa uma mudança na ordem global internacional, em direção a uma maior cooperação entre as tradicionais grandes economias e os centros de influência emergentes. Nesse ponto da NSS 2010, surge uma referência outro Estado sul-americano, a Argentina, no contexto de quais países constituem o G-20 (USA, 2010, p. 44).

Esse tópico também faz uma referência ampla às “Américas”, destacando a ligação pela proximidade, integração de mercados e

²⁰ We welcome Brazil's leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues. Brazil's macroeconomic success, coupled with its steps to narrow socioeconomic gaps, provide important lessons for countries throughout the Americas and Africa. We will encourage Brazilian efforts against illicit transnational networks. As guardian of a unique national environmental patrimony and a leader in renewable fuels, Brazil is an important partner in confronting global climate change and promoting energy security. And in the context of the G-20 and the Doha round, we will work with Brazil to ensure that economic development and prosperity is broadly shared (USA, 2010, p. 44-45).

²¹ Ainda dentro do texto referente ao interesse nacional Ordem Internacional, contido no terceiro Capítulo da NSS 2010 - Promovendo Nossos Interesses (Nota do autor).

interdependência energética, bem como de compromissos compartilhados com a democracia e o estado de direito. Do mesmo modo, é destacada a ideia de que os profundos laços históricos familiares e culturais fazem das alianças e parcerias com os Estados da região, algo fundamental para os interesses dos EUA (USA, 2010, p. 44).

Além dos pontos supracitados, nesse mesmo tópico, *Ordem Internacional*, no subitem *Fortalecer as Instituições e Mecanismos de Cooperação* é destacado que os EUA devem liderar os esforços para modernizar a infraestrutura de cooperação internacional no século XXI, tal como fizeram no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial. Assim, no que tange às Nações Unidas, o documento deixa claro que essa instituição deve ser fortalecida e que os EUA são favoráveis a uma reforma do Conselho de Segurança que melhore o desempenho geral da ONU, bem como a sua credibilidade e legitimidade (USA, 2010, p. 46). Esse ponto, mesmo não apresentando uma referência direta a América do Sul ou aos Estados sul-americanos, tem seu conteúdo, tal como anteriormente apontado, em consonância com os interesses brasileiros de reforço do multilateralismo e reforma da ONU, particularmente do Conselho de Segurança.

Uma última referência às “Américas” é feita no tópico que aborda a cooperação para desafios globais. Assim, no contexto da questão das Mudanças Climáticas, a NSS 2010 prescreve que devem ser feitos esforços na Ásia, nas “Américas” e na África para forjar novas parcerias de “energias limpas” (USA, 2010, p. 47).

O quarto e último Capítulo da NSS 2010 - *Conclusão* - não apresenta nenhuma referência à América Latina, América do Sul ou aos Estados sul-americanos.

Podemos evidenciar as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, à luz do conteúdo da NSS 2010, por meio do Quadro 2, que apresenta a contagem da frequência em que aparecem as três categorias temáticas aqui utilizadas - Estados sul-americanos; América do Sul; e América Latina - em cada um dos quatro capítulos do documento em pauta.

Quadro 2 – Frequência das Categorias Temáticas nos Capítulos da NSS 2010.

Capítulos	Número de Referências		
	América Latina	América do Sul	Estados
I. <i>Resumo da Estratégia de Segurança Nacional</i>	0	0	Brasil (1)
	OBS: Este capítulo aponta o G-20 como principal fórum para a cooperação econômica internacional.		
II. <i>A Abordagem Estratégica</i>	1	0	0
III. <i>Promovendo Nossos Interesses</i>			
<i>Segurança</i>	0	0	0
<i>Prosperidade</i>	0	0	0
<i>Valores</i>	0	0	0
<i>Ordem Internacional</i>	0	0	Brasil (4) Argentina (1)
	OBS: O G-20 é novamente citado como sendo o fórum econômico internacional de maior relevância e que representa uma mudança na ordem global internacional em direção a uma maior cooperação entre as tradicionais grandes economias e os centros de influência emergentes, o que vai ao encontro dos interesses brasileiros. No que tange à ONU, o documento deixa claro que essa instituição deve ser fortalecida e que os EUA são favoráveis a uma Reforma do Conselho de Segurança que melhore o desempenho geral da ONU, bem como a sua credibilidade e legitimidade (USA, 2010, p. 46). Esse ponto mesmo não apresentando uma referência direta a América do Sul ou aos Estados sul-americanos está, tal como anteriormente apontado, em consonância com os interesse brasileiros de reforço do multilateralismo e reforma da ONU, particularmente do Conselho de Segurança.		
IV. <i>Conclusão</i>	0	0	0

Em suma, à luz da análise efetuada e sintetizada no quadro acima, podemos perceber que as diretrizes estratégicas da política externa dos EUA referentes aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2010 são praticamente restritas ao contexto de cooperação internacional, principalmente na área econômica, fortalecimento das instituições internacionais, notadamente a ONU e o G-20, bem como à questão do compromisso com a democracia e o estado de direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência da pesquisa e da análise efetuada nos dois documentos basilares deste artigo, a NSS 2006 e a NSS 2010, podemos perceber que os pontos comuns nas diretrizes estratégicas dos governos George W. Bush e Barack Obama, para os Estados sul-americanos estão concentrados na área de cooperação econômica global, através de mercados livres e do livre comércio. No entanto, o governo Obama apresenta um diferencial, qual seja: a identificação do G-20 como o fórum econômico internacional de maior relevância e que representa uma mudança na ordem global internacional em direção a uma maior cooperação entre as tradicionais grandes economias e os centros de influência emergentes, o que vai ao encontro dos interesses brasileiros.

No que tange à valorização dos fóruns internacionais, notadamente da ONU, temos uma ruptura entre os governos Bush e Obama, pois este último

coloca como uma diretriz estratégica os esforços para fortalecer a ONU, incluindo uma possível reforma do Conselho de Segurança, algo descartado na NSS 2006. Esse é um ponto de interesse dos últimos governos brasileiros e a NSS 2010, mesmo sem tecer detalhes sobre a extensão e o momento dessa reforma, aborda a questão como possível, a fim de aumentar a desempenho geral da ONU, bem como a sua credibilidade e legitimidade.

Com relação à dimensão de segurança, a NSS 2006 e 2010 apresentam também pontos de ruptura. A NSS 2006 foi explicitamente um documento normativo de “tempo de guerra”, a começar pela primeira frase da introdução feita pelo presidente George W. Bush. Já a NSS 2010 está calcada em um período de transição e que, sem descartar a importância da força militar, busca a aumentar segurança dos EUA, em longo prazo, por meio da capacidade de dialogar com as esperanças das pessoas e não pela capacidade de causar medo.

No que tange às diretrizes estratégicas da política externa dos EUA relativas aos Estados sul-americanos, contidas na NSS 2006, particularmente na dimensão da sua agenda de segurança, elas são restritas a Venezuela e Colômbia e, num sentido mais amplo e indireto são afetadas ao conceito de Segurança Hemisférica. Já a agenda de segurança da NSS 2010 não aborda a América do Sul, ou quaisquer dos Estados sul-americanos, ou seja, o continente sul-americano não é percebido como fonte de ameaça ou como tendo um papel essencial na promoção dos interesses de segurança dos EUA.

É também perceptível que as posturas e abordagens direta ou indiretamente, relacionadas ao Brasil, contidas nos dois documentos, referem-se ao contexto econômico. Como ponto comum, as duas NSS identificam o Brasil como um indutor de crescimento regional e global que apóia esforços multilaterais, capazes de assegurar um crescimento econômico justo e sustentável a nível global. No entanto, na NSS 2010 as referências ao Brasil são numerosas e efusivas, sendo o país percebido como um ator, de fato relevante, tanto regional como global, nas questões econômicas e no contexto da construção de um multilateralismo capaz de enfrentar os desafios globais. O Brasil é citado como capaz de liderar diversos fóruns multilaterais, um caso de sucesso macroeconômico, engajado no combate aos ilícitos transnacionais e no enfrentamento das mudanças climáticas, além de membro atuante e relevante do G-20.

Em síntese, a agenda de segurança dos EUA não tem foco na América do Sul como um todo, notadamente no governo Obama, nem mesmo a Colômbia e a Venezuela, citadas no contexto de segurança da NSS 2006. Em outras palavras, podemos depreender que a América do Sul e os Estados nela localizados não são percebidos como ameaças à segurança dos EUA, nem tampouco como essenciais para garantir ou incrementar a percepção de segurança estadunidense. Isso não significa que o os Estados sul-americanos sejam irrelevantes para os EUA, pois como evidenciado neste trabalho, na dimensão econômica o continente tem peso crescente, principalmente o Brasil.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011, 279 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul*. Brasília, [2001?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 19 out. 2013.

DALE, Catherine. *National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress*, May 28, 2008. CRS Report for Congress. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/106170.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY LIBRARY. *Goldwater-Nichols Act. Seção Digital Collections*. Disponível em: <<https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm4/document.php?CISOROOT=/goldwater&CISOPTR=956&CISOSHOW=869>>. Acesso em: 18 out. 2013.

SPYKMAN, Nicholas John. *America's Strategy in World Politics: the United States and the balance of power*. USA: Archon Books, 1970.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Office of the President. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, Mar. 2006. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

_____. Executive Office of the President. The White House. *National Security Strategy Washington*, May 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 18 out. 2013.

_____. Executive Office of the President. CAFTA-DR (*Dominican Republic-Central America FTA*). Seção Trade Agreements. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta>>. Acesso em: 18 out. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Senate. *The National Security Act of 1947*. This compilation of the National Security Act of 1947. Disponível em: <<http://intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2013.

Recebido em: 23/10/2013

Aceito em: 19/12/2013

