

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CAROLINE HONÓRIO RIBEIRO

**ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS
CÚPULAS DAS AMÉRICAS**

UBERLÂNDIA – MG
2019

CAROLINE HONÓRIO RIBEIRO

**ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS
CÚPULAS DAS AMÉRICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior

UBERLÂNDIA – MG

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

R484e
2019

Ribeiro, Caroline Honório, 1995-
Estados Unidos e América Latina [recurso eletrônico] : uma análise
a partir das cúpulas das Américas / Caroline Honório Ribeiro. - 2019.

Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.643>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. 2. Estados Unidos - Relações - América Latina. 3. Estados Unidos - Política externa. 4. Cúpula das Américas. I. Ramanzini Júnior, Haroldo, 1985- (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Gerlaine Araújo Silva - CRB-6/1408

CAROLINE HONÓRIO RIBEIRO

**ESTADOS UNIDOS E AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS
CÚPULAS DAS AMÉRICAS**

Dissertação aprovada para a obtenção do título
de Mestre no Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais (PPGRI) da
Universidade Federal de Uberlândia (MG)
pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, 01 de março de 2019.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior - UFU

Membro 1: Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo - Unifesp

Membro 2: Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça - UFU

AGRADECIMENTOS

Certamente um dos maiores desafios dessa dissertação, que já adianto que não cumprirei com êxito, é resumir em poucas linhas toda a imensurável gratidão que tenho aqueles que contribuíram diretamente e indiretamente para a consolidação dessa pesquisa. Dessa forma, inicio os agradecendo a Deus, por ter colocado as pessoas certas no meu caminho e por ter o privilégio de poder as considerar amigas (os) e familiares.

À minha mãe, Célia Maria Honório, que me ensina diariamente o verdadeiro significado de resiliência, força e determinação. Não tenho palavras para descrever a gratidão de tê-la como mãe, obrigada por acreditar e apoiar sem qualquer restrição os meus sonhos, vibrar comigo (até mais do que eu) cada novo passo e ser a maior incentivadora da minha formação acadêmica, obrigada.

Ao meu pai, Osvaldo Martins Ribeiro, por reconhecer a importância dos estudos, por prover toda assistência necessária para que pudesse realizar esse mestrado e também por apoiar minhas escolhas, sendo sempre presente nos meus processos e ajudando no que é possível.

À minha irmã, Isadora Honório Ribeiro, que sempre fez parte de meus pensamentos, e sempre apoiou minhas decisões, além de me dar forças para continuar minha trajetória.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior pelo incentivo à pesquisa e a produção acadêmica. Agradeço também aos seus sábios conselhos que auxiliaram a edificação dessa dissertação desde o seu início, obrigada pela confiança depositada nas ideias e na pesquisa.

Aos professores e funcionários do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU, que trabalham arduamente para a construção e a disseminação do conhecimento crítico e democrático, e proporcionaram as bases intelectuais para essa pesquisa. Serei continuadamente grata pelas enormes contribuições que me proporcionaram nos últimos 6 anos (graduação e mestrado).

Às amigas e amigos de vida: Denise, Thayse, Michelle, Thainá, Joana, Laura, Kamila e Carlos Augusto que estabeleceram as bases de amizade, companheirismo e apoio, para que a “peteca não caísse”. Não sei o que seria de mim se não fosse pelo apoio de vocês em todos os momentos e âmbitos da minha vida. Obrigada pela paciência, pelo ombro-amigo e por acreditarem junto comigo que dias melhores virão.

À terceira turma de Pós Graduação em Relações Internacionais- UFU, em especial aquelas amizades que floresceram para além do espaço acadêmico, obrigada por partilharem as angustias e alegrias desse processo e de outros também. Nesses dois anos (que mais pareceram 20), aprendemos, amadurecemos e com certeza seguiremos juntas nas “idas e vindas” da vida.

Ao INCT-INEU, por proporcionar o auxílio material para essa pesquisa; e à UFU, pela excelência de ensino.

À banca de qualificação pelas provocações e críticas.

À banca de defesa que prontamente aceitou o convite.

RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre Estados Unidos e América Latina no âmbito Cúpulas das Américas de 1994 a 2015 através da evolução das temáticas e agendas das reuniões. Desse modo, a pesquisa utilizará a metodologia de análise de discurso quantitativa nos documentos oficiais de cada cúpula e nos discursos dos presidentes estadunidenses a fim de complementar a pesquisa qualitativa e a revisão da literatura. Argumenta-se que as Cúpulas das Américas podem ser divididas em duas fases, sendo a primeira fase caracterizada por um maior grau de convergência dos membros participantes nas Cúpulas de Miami (1994), Santiago (1998) e Quebec (2001), e a segunda pela ampliação do dissenso das partes observado a partir da preparação para a reunião em Mar del Plata (2005), e verificados também nas cúpulas de Trindade e Tobago (2009), Cartagena (2012) e Panamá (2015). Assim, exploram-se os fatores que auxiliam no entendimento dos aspectos distintivos das fases e o que torna possível categorizá-las de tal maneira, além de compreender os elementos contextuais que contribuíram para a inflexão. As agendas prioritárias da política externa dos Estados Unidos para a América Latina nos governos de Clinton, Bush e Obama também serão considerados na análise, verificando-se como essas agendas são colocadas nos documentos e discursos das Cúpulas das Américas. Através da análise verifica-se que a inflexão nas Cúpulas das Américas ocorre no momento em que há o maior questionamento do modelo econômico neoliberal e a consolidação do processo de redemocratização na maioria dos países latino-americanos. Enquanto a primeira fase apresenta maior grau de convergência a respeito das agendas de promoção da democracia e economia, na segunda fase há a ampliação do debate de outras agendas para além da pauta econômica.

Palavras-chaves: Cúpulas das Américas. Política Externa dos Estados Unidos. América Latina. Multilateralismo. Relações interamericanas.

ABSTRACT

This paper analyzes the relation between the United States and Latin America within the scope of the Summits of the Americas from 1994 to 2015 through the evolution of the themes and agendas of the meetings. In this way, the research will use the quantitative discourse analysis methodology to investigate the official documents of each summit and the speeches of the United States presidents in order to complement the qualitative research and the literature review. It is argued that the Summits of the Americas can be divided into two phases, the first phase characterized by a greater degree of convergence of the members during the Summits of Miami (1994), Santiago (1998) and Quebec (2001), and the second phase by the widening of the dissent of the parties observed from the preparation for the meeting in Mar del Plata (2005), and also verified in the Trinidad and Tobago (2009), Cartagena (2012) and Panama (2015) summits. Thus, it is investigated the factors that explain the distinctive aspects of the phases and what makes it possible to categorize them in this way, as well as to understand the contextual elements that contributed to the inflection. The priority agendas of US foreign policy for Latin America in the Clinton, Bush and Obama governments will also be considered in the analysis, seeing how these agendas are placed in each document and speeches of Summits of the Americas. The analysis shows that the inflection in the Summits of the Americas occurs at the same time as there is the greater questioning of the neoliberal economic model and the consolidation of the process of democratization in most Latin American countries. While the first phase presents a greater degree of convergence on the agendas for the promotion of democracy and economy, in the second phase there is a broadening of the debate on other agendas beyond the economic agenda.

Key words: Summits of the Americas. United States Foreign Policy. Latin America. Multilateralism. Inter-American relations.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Destino das exportações dos Estados Unidos de 1994 a 2015 em bilhões de dólares	24
Gráfico 2 – Evolução das agendas nos documentos oficiais.....	116
Gráfico 3 – Evolução das agendas nos discursos	117
Gráfico 4 – Evolução das agendas nos documentos da segunda fase.....	119
Gráfico 5 – Evolução das agendas nos discursos dos presidentes dos Estados Unidos	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Exportação de mercadorias dos Estados Unidos para América Latina (2000-2012), valores em bilhões de dólares (US\$)	24
Tabela 2 – Frequência das agendas na Cúpula de Miami (1994)	65
Tabela 3 – Frequência das agendas na Cúpula de Santiago	71
Tabela 4 – Frequência das agendas na Cúpula de Quebec	77
Tabela 5 – Frequência das agendas em Mar del Plata	92
Tabela 6 – Frequência das agendas na Cúpula de Trindade e Tobago	99
Tabela 7 – Frequência das agendas na Cúpula de Cartagena	104
Tabela 8 – Frequência das agendas na Cúpula do Panamá	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Iniciativa Andina Contra às Drogas
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	Cooperação Econômica da Ásia Pacífico
BCIE	Banco Centro-americano de Integração Econômica
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BRICS	Brasil Rússia Índia China África do Sul
CAF	Comunidade Andina de Fomento
CAFTA-DR	Tratado de Livre Comércio da República Dominicana, América Central e Estados Unidos
CARICOM	Comunidade Andinas e Comunidade e Mercado Comum do Caribe
CEGCI	Comissão sobre Gestão de Cúpulas Interamericanas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
E&E	Engajamento e Expansão
EUA	Estados Unidos da América
FMF	Financiamento Externo Militar
FTAs	acordos de livre comércio
GRIC	Grupo de Revisão e Implementação de Cúpulas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMET	Educação e Treinamento Militar Internacional
INCLE	Controle Internacional de Narcóticos e Aplicação da Lei
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado de Livre-Comércio da América do Norte
NSS	Estratégia Nacional de Segurança
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONGs	Organizações Não Governamentais
OPAS/OMS	Organização Pan-Americana da Saúde
OTAN	Organização do Tratado Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SIRG	Summit Implementation Review Group

UNASUL União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PÓS-GUERRA FRIA E CÚPULA DAS AMÉRICAS.....	19
2.1	Fundamentos das Relações Políticas e Econômicas dos Estados Unidos e América Latina no pós-Guerra Fria	20
2.2	Estratégias da política externa dos governos Clinton, Bush e Obama	26
2.2.1	<i>Clinton e a busca pelo multilateralismo econômico e democracia.....</i>	27
2.2.2	<i>Bush e os programas regionais: a busca pela segurança regional</i>	31
2.2.3	<i>Obama: novas perspectivas para a América Latina?</i>	38
2.3	O Processo de Cúpulas e Relações Internacionais: multilateralismo e diplomacia de cúpulas.....	44
2.3.1	<i>Governança Hemisférica: perspectiva histórica do processo de criação das Cúpulas das Américas</i>	47
2.4	O funcionamento das Cúpulas das Américas: OEA, estrutura e mecanismos de follow-up	50
3	PRIMEIRA FASE DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS: CARACTERÍSTICAS E CONDICIONANTES	56
3.1	Metodologia empregada na análise das Cúpulas das Américas e discursos	57
3.2	Cúpula de Miami: a iniciativa estadunidense.....	59
3.2.1	<i>Plano de Ação e Declaração Final de Miami.....</i>	63
3.3	Cúpula de Santiago: impulso às negociações da ALCA	67
3.3.1	<i>Declaração Final e Plano de Ação de Santiago</i>	69
3.4	Cúpula de Quebec: a Cláusula Democrática	72
3.4.1	<i>Declaração Final e Plano de Ação de Quebec</i>	74
3.5	Balanço da “Primeira Fase”	79
4	A SEGUNDA FASE DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS	83
4.1	Segunda Fase: ações contra hegemonicidade dos países latino-americanos, dissenso e incongruências do processo de Cúpulas das Américas.....	84
4.2	Cúpula de Mar del Plata: o fim das negociações da ALCA	86
4.2.1	<i>Declaração Final e Plano de Ação de Mar del Plata</i>	90
4.3	Cúpula de Trindade e Tobago: Obama e a “nova diplomacia”	94
4.3.1	<i>A declaração de comprometimento</i>	97

4.4	Cúpula de Cartagena: discussão de temas sensíveis.....	100
4.4.1	<i>Mandato de Ações da Cúpula de Cartagena</i>	102
4.5	Cúpula da Cidade do Panamá: a participação de Cuba	105
4.5.1	<i>Mandatos de Ação da Cúpula do Panamá</i>	108
4.6	Considerações Finais sobre a “Segunda Fase”: as duas faces da inflexão e declínio das Cúpulas das Américas.....	111
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	122
	ANEXO A – Cúpulas Da América Latina	131
	ANEXO B – Coordenadores responsáveis pelas iniciativas, Cúpula das Américas de Miami 1994.....	134
	ANEXO C – Quadro síntese da evolução das agendas nas Cúpulas das Américas	137

1 INTRODUÇÃO

As Cúpulas das Américas são reuniões periódicas entre Chefes de Estados da América Latina para o alinhamento dos aspectos políticos, econômicos e sociais em comum, com o objetivo de delinearem ações cooperativas para os níveis domésticos e regionais. O modelo de reuniões entre governantes representa a manifestação de uma tentativa de diálogo político multilateral, que se distingue por ser uma atividade diplomática ágil e complementar às práticas das organizações internacionais, além de não apresentarem alta institucionalização. Ademais, o diálogo entre os participantes se caracteriza por ser direto, com certa periodicidade e presencial (SCHOLTE, 2016; TUSSIE; BOTTO, 2005; ARAVENA, 2010).

No pós-Guerra Fria, o processo de reunião periódica entre governantes das Américas teve sua primeira edição em 1994 (Miami), inicialmente como uma reunião informal que posteriormente obteve maior institucionalização. A Cúpula de Miami foi convocada unilateralmente pelo governo Clinton, em um momento de renascença do regionalismo hemisférico ocasionado pelas mudanças no clima político (redemocratização) e econômico (liberalização econômica) da década de 1990. Diferentemente do clima de desconfiança estabelecido na Guerra Fria, observa-se na última década do século XX uma predisposição dos atores e maior convergência a respeito do debate e adoção aos princípios democráticos e de livre-mercado (GONZÁLEZ; LIENDO, 2017).

Neste contexto de liberalização econômica, os grupos de interesse dos Estados Unidos passam a considerar os Estados da América Latina como promissores parceiros econômicos, os quais ainda não haviam sido amplamente explorados. Assim sendo, a primeira Cúpula das Américas foi concebida sob o discurso de que o mecanismo daria início a um novo momento para as Américas, onde as relações interamericanas, enfraquecidas pela Guerra Fria, seriam direcionadas para um novo patamar. Dessa forma, a Cúpula de 1994 iniciou uma trajetória de uma série de outros encontros diretos entre Chefes de Estados, sendo que, do período de 1994 a 2015, sete cúpulas ordinárias foram realizadas, a saber: Santiago em 1998; Quebec em 2001; Mar del Plata em 2005; Trindade e Tobago em 2009; Cartagena em 2012 e Cidade do Panamá em 2015 (FEINBERG, 1997).

Neste sentido, considerando que as Cúpulas das Américas é o único mecanismo multilateral que reúne todos os 35 estados da região, sendo que Cuba foi convidada a participar apenas na reunião de 2015, o formato desta reunião torna possível a análise das relações entre Estados Unidos (EUA) e a América Latina no âmbito das sete reuniões de 1994

a 2015, sendo este o principal objetivo desta dissertação. Desse modo, o trabalho analisará a evolução das agendas contidas nos documentos oficiais de cada cúpula, bem como nos discursos dos presidentes estadunidenses. O intuito dessa análise é verificar o formato das relações interamericanas no período de 1994 (primeira cúpula criada unilateralmente por Bill Clinton) a 2015 (última cúpula com participação de Barack Obama) e os reflexos destas no desenvolvimento das reuniões. Então, as perguntas que norteiam o trabalho são: quais agendas são mais enfatizadas nos documentos oficiais das Cúpulas das Américas e nos discursos dos presidentes dos Estados Unidos? De qual maneira os princípios gerais da política externa dos Estados Unidos da América (EUA), verificados no pós-Guerra Fria, estão inseridos nas agendas e temáticas das Cúpulas? Em que medida se observa a influência das relações interamericanas e do contexto político-econômico na evolução das Cúpulas das Américas e de suas agendas?

Assim sendo, a dissertação considera a hipótese da existência de duas fases das Cúpulas das Américas. O consenso regional em relação a defesa da democracia e livre-comércio apontado por González e Liendo (2017) foi uma das razões para um maior grau de assertividade nas Cúpulas de Miami (1994), Santiago (1998) e Quebec (2001), nas quais as nações envoltas em um contexto de liberalização econômica de acordo com o estipulado no Consenso de Washington avançaram as negociações das agendas nessas temáticas. Por outro lado, a virada do século XX para o século XXI, novos condicionantes apresentam-se no contexto regional, como a eleição de governantes de coalizões de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, e a crise dos princípios neoliberais. As mudanças a nível doméstico desses países bem como a nível regional, principalmente após a Cúpula de Quebec, solidificam uma alteração na arquitetura política das relações interamericanas, que por sua vez refletem em uma inflexão nas Cúpulas das Américas, ocasionando na segunda fase do processo, entendida entre a Cúpula de Mar del Plata (2005) e a Cúpula de Cartagena (2015).

Ressalta-se a dificuldade em estabelecer uma única razão que caracterize a inflexão ocorrida nas Cúpulas das Américas. Da mesma forma, não é possível delimitar o momento exato em que o processo passou de uma fase com maior convergência à outra de ampliação das divergências. Sendo assim, considera-se que essa transformação ocorreu de forma gradual e paulatina após a Cúpula de Quebec e a Cúpula de Mar del Plata devido a uma série de fatores, os quais em conjunto categorizam o que estamos considerando como um segundo momento.

A fim de responder as perguntas apresentadas a respeito da ênfase dada em cada agenda nos documentos oficiais das cúpulas e discursos dos presidentes norte-americanos, o

instrumento metodológico¹ utilizado para embasar os argumentos é a análise de discursos quantitativa, complementada com análise qualitativa e revisão da literatura. Para isso, foi contabilizada a frequência das expressões relacionadas às agendas de democracia, integração/cooperação, economia, segurança, sociedade e meio ambiente e instituições regionais. A escolha dos termos associados a cada agenda deriva da leitura dos documentos e discursos, bem como a consideração das expressões mais utilizadas pela literatura especializada. Vale destacar que para a contagem dos termos foi utilizado o *software* “Voyant-tools”, o qual forneceu o número de repetições em cada agenda e possibilitou a análise do conteúdo nas declarações finais, planos de ação e pronunciamentos dos presidentes norte-americanos.

A contagem da frequência de menções aos termos relativos a cada agenda indica a evolução das agendas, além de contribuir no discernimento a respeito da relevância dada a determinadas temáticas em cada cúpula. É válido ressaltar que no tocante aos procedimentos metodológicos, a análise das relações interamericanas através das Cúpulas das Américas e sua primeira fase de relativo consenso e a segunda fase de ampliação de discordâncias; foram escolhidos os documentos supracitados, pois estes aportam as descrições daquilo que foi negociado durante as Cúpulas e as temáticas trabalhadas em cada reunião. A análise quantitativa é utilizada de forma complementar a pesquisa qualitativa. Vale ressaltar que serão consideradas as limitações da análise quantitativa e comparativa dos documentos, porém destaca-se que a mesma servirá para demonstrar as mudanças ou continuidades dos temas dentro das Cúpulas das Américas.

Dentro do esforço de pesquisa qualitativa, o estudo das relações entre Estados Unidos e América Latina nas Cúpulas das Américas abarcará o argumento da existência de duas fases distintas, e para isso, também recorrerá à análise da conjuntura política e econômica das Américas para a explicação da inflexão. Com isso, é válido ressaltar que a conjuntura histórica das Cúpulas das Américas será contextualizada a fim de compreender que determinados elementos históricos influenciam na trajetória das instituições e dos atores – dessa maneira também se utilizará da perspectiva das abordagens de *path dependence*² na

¹ Ver item 3.1 (capítulo 3).

² Pierson (2000) define *path dependence* como um processo social com base nos “retornos crescentes”, estudo o qual fornece bases mais rigorosas para a análise dos padrões de tempo (timing) e sequência (sequence) que importam e consequentemente “it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time” (PIERSON, 2000, p. 264). Segundo o autor o desenvolvimento da política “is punctuated by critical moments or junctures that shape the basic contours of social life [...]” (PIERSON, 2000, p. 251). Dessa forma, afirma a importância do *path dependence* no estudo da política “[...] turn to history because important aspects of social reality can best be comprehended as temporal processes. It is not the past *per se* but the unfolding of processes over time that is theoretically central” (PIERSON, 2000, p. 264, grifo do autor).

análise das duas fases das cúpulas e da política externa dos Estados Unidos para a América Latina. Considerando que o objeto de pesquisa teve sua gênese em 1994 e a última cúpula do governo Obama ocorreu na Cidade do Panamá em 2015, concentrar-se-á os esforços analíticos para as reuniões ocorridas entre 1994 a 2015 e, portanto, dentro da análise de política externa dos governos de Clinton, George W. Bush e Barack Obama, consistindo este o marco temporal do trabalho (FERNANDES, 2002).

A contribuição específica desta dissertação é analisar as relações de Estados Unidos e América Latina com foco nas Cúpulas das Américas. Observa-se que no âmbito de estudos sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina, o tema de diplomacia de cúpulas ainda permanece com um número limitado de trabalhos, principalmente aqueles que possuem as Cúpulas das Américas como objeto de estudo, mesmo quando a crescente importância desses eventos torna evidente a necessidade de mais pesquisas teóricas e empíricas sobre o tema (MACE; THÉRIEN, 2016). Neste sentido, a dissertação contribui com uma análise das Cúpulas das Américas de modo que seja possível suscitar debates mais robustos a respeito do desenvolvimento das relações interamericanas no formato de diplomacia de cúpulas.

Neste âmbito, em razão das características distintivas das Cúpulas das Américas, as quais se apresentam como oportunidades ímpares para a discussão de temas comuns a região, como tráfico de drogas, crimes transnacionais, migração, comércio, e por ser o mecanismo que consegue reunir o maior número de chefes de Estados da região contando com a presença dos Estados Unidos, a análise destas cúpulas para as relações interamericanas torna-se relevante para ampliação dos estudos sobre as relações entre os Estados Unidos e os países do seu hemisfério.

Além disso, a literatura concernente (VIGEVANI; HERSHBERG; SERBIN, 2013) às relações interamericanas afirma que inexiste uma política norte-americana estruturada e sólida para o hemisfério, sendo que as políticas adotadas para região são direcionadas para questões pontuais e países específicos. Desse modo, a investigação proposta das Cúpulas das Américas é também fundamentada levando-se em conta que mecanismo multilateral foi criado com a justificativa de reformular as políticas estadunidenses para o hemisfério. Assim, torna-se válido averiguar em que medida houve avanços na renovação das credenciais dos Estados Unidos para as Américas no âmbito desse fórum.

A relevância desse estudo advém também da observação que as cúpulas se mantêm como uma prática com certa regularidade nas últimas duas décadas, fato que possibilita a análise da sua evolução no tempo, representando uma continuidade na tentativa de promoção da cooperação a nível hemisférico e a prática do diálogo, apesar de que em cada país da

região o mecanismo tenha adquirido diferentes interpretações. Ademais da regularidade, destaca-se que os processos multilaterais e as organizações internacionais possuem sua importância no significado que as mesmas reproduzem nas relações internacionais, e na sua capacidade de influência aos atores. Neste caso específico, o fato dos governantes se reunirem periodicamente para o debate de temas comuns à sua região já demonstra o seu valor simbólico em termos de integração regional (SCHOLTE, 2016).

Sendo assim, o segundo capítulo investiga os fundamentos da política externa dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria durante os governos de Bill Clinton (1993 a 2001), George W. Bush (2001 a 2009) e Barck Obama (2009 a 2017), e almeja analisar as políticas adotadas por essas administrações para a América Latina. Com isto em mente, o capítulo utilizará dos relatórios de Estratégia Nacional de Segurança (NSS) que dispõem as direções estratégicas para as políticas empregadas por cada governo no âmbito das questões internacionais, o que possibilita analisar quais foram os princípios e as agendas norte-americanas propostas para a região. Ainda no segundo capítulo, também se encontrará esforços teóricos e analíticos sobre o tema de “diplomacia de cúpulas”, de maneira a diferenciar esse modelo de diplomacia daqueles mais tradicionais. Além disso, apresenta a perspectiva histórica do processo de criação das Cúpulas das Américas, bem como descreve o seu funcionamento, a estrutura e os seus mecanismos de *follow-up*.

Já o terceiro capítulo analisa a considerada “primeira fase” das Cúpulas das Américas, ou seja, as reuniões ocorridas em Miami (1994), Santiago do Chile (1998), Quebec (2001), entendendo as suas particularidades e características histórico-conjunturais, bem como a evolução das temáticas e agendas das reuniões. O capítulo visa compreender as principais temáticas envolvidas e como as agendas da política externa norte-americana apresentam-se nos discursos dos presidentes dos Estados Unidos, bem como quais foram as principais agendas mencionadas nos Planos de Ação e Declarações Finais. De modo metodológico semelhante, o quarto capítulo investiga as reuniões em Mar del Plata (2005), Trindade e Tobago (2009), Cartagena das Índias (2012) e Cidade do Panamá (2015) decifrando as suas características particulares, as divergências que ocorreram e fatores que levaram a serem consideradas como a segunda fase das Cúpulas das Américas.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais da dissertação onde será apresentado as conclusões a respeito da evolução das agendas nas sete reuniões analisadas, observando as possíveis variações ou continuidades de foco e questões nos documentos finais das cúpulas, bem como nos discursos dos presidentes dos Estados Unidos nas referidas reuniões. Além disso, a partir das dinâmicas da relação entre Estados Unidos e América

Latina nas Cúpulas das Américas será possível analisar quais aspectos-fatores que impactaram e influenciaram nas duas fases das reuniões.

2 FUNDAMENTOS DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PÓS-GUERRA FRIA E CÚPULA DAS AMÉRICAS

Analisando-se a política externa norte-americana desde o fim da Guerra Fria, constata-se que há uma continuidade entre os temas históricos e contemporâneos da estratégia, variando apenas nos objetivos e desafios concernentes a cada período em específico. Uma ressalva deve ser realizada quando se referencia à política externa dos Estados Unidos para América Latina. Após 1989, com a redemocratização e a liberalização econômica nos estados latino-americanos, o entorno regional demandava uma nova linguagem da política externa dos Estados Unidos (PASTOR, 2001).

Consequentemente, considera-se que há uma mudança aparente, ao menos retórica, do conteúdo e a natureza do relacionamento interamericano para uma maior disposição de construção de medidas cooperativas, mesmo que a região não fosse prioritária para a política externa norte-americana. É neste âmbito que as Cúpulas das Américas foram idealizadas e efetivadas na primeira reunião em 1994. Criadas de forma unilateral pelo presidente dos Estados Unidos, estas se tornaram uma das principais frentes das relações interamericanas no pós-Guerra Fria, e tinham também o intuito de renovar as credenciais da política externa dos Estados Unidos para a região.

Desse modo, o primeiro capítulo almeja apresentar os fundamentos da política externa dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria durante os governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama, e analisar quais foram às políticas adotadas para o entorno regional em uma era de incertezas sistêmicas. O relacionamento com o restante do hemisfério e a relevância dada para a região são os fatores investigados e para isso utiliza-se como referência os relatórios de Estratégia de Nacional de Segurança, os quais direcionam as políticas empregadas por cada governo para as questões internacionais. A análise das políticas externas de cada governo possibilitará visualizar os princípios que embasaram a agenda norte-americana para a região e sua relação com o que se propõem nas Cúpulas das Américas de 1994 a 2015 – Cúpulas de Miami, Santiago, Quebec, Mar del Plata, Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá.

Em seguida, com a finalidade de compreender as Cúpulas das Américas, este capítulo também buscará nos debates sobre “diplomacia de cúpulas” precisar de que forma as conferências entre Chefes de Estados e/ou Primeiros Ministros diferenciam-se dos modelos tradicionais de diplomacia, as suas oportunidades e limitações. Por fim, o funcionamento das Cúpulas das Américas é descrito em detalhes, explicando como se originou a

institucionalização desse processo, e sua importância para a reforma da Organização dos Estados Americanos (OEA).

2.1 **Fundamentos das Relações Políticas e Econômicas dos Estados Unidos e América Latina no pós-Guerra Fria**

Historicamente a política externa dos Estados Unidos conformou-se com grau moderado de relacionamento diplomático com os demais países do hemisfério, desde que as potências estrangeiras não interferissem em seus interesses para a região. Considerando as décadas de intervenções, interferências, descaso, hegemonia e unilateralismo, o fim da Guerra Fria trouxe expectativas de modificações na natureza do relacionamento interamericano que outrora aparentavam permanecer pautado nos antigos termos da Doutrina Monroe. A partir de 1989, algumas políticas e o posicionamento da hegemonia global ao menos aparentemente, teriam começado a serem pregados de forma mais construtiva e cooperativa regionalmente, apesar da América Latina ainda não ser a prioridade máxima da política externa norte-americana para o período e as próprias políticas cooperativas, em geral, não representarem o avanço que se esperava para o momento de pós-Guerra Fria (PECEQUILO, 2005).

A renovação das credenciais com o hemisfério fazia parte do projeto estratégico de uma “nova ordem mundial” que colocava em prática os objetivos de cooperação que o novo momento exigia. Segundo Lowenthal (1990) o projeto de uma nova ordem mundial teve início no governo de Bush I, onde se reconheceu que a revitalização de parcerias nas Américas poderia ser útil para os Estados Unidos no período em que os antigos blocos da Guerra Fria estavam desfazendo-se, ao passo que o poder econômico e as capacidades militares se difundiam. Desse modo, a reaproximação apesar de algumas indefinições e algumas incongruências de agendas, poderia servir como exemplo, onde se somariam pontos para os propósitos internacionais mais amplos da estratégia norte-americana (LOWENTHAL, 1990).

A tentativa de frisar relações mais amistosas ao invés do descaso e intervenção era considerada válida para a ressignificação das relações interamericanas no momento. Desse modo, a América Latina passava a ser percebida como uma região propícia, estável e ainda inexplorada para o desenvolvimento de temas e agendas prioritárias da política externa no pós-Guerra Fria, sobretudo no âmbito político, econômico e de segurança (PECEQUILO, 2005; PASTOR, 1996).

Vale ressaltar que, segundo Dominguez (1999), algumas questões que emergiram durante a Guerra Fria, ocasionaram desdobramentos e consequências para o período imediato à queda do muro de Berlim e continuaram a influenciar as relações políticas e econômicas interamericanas. A primeira delas refere-se ao processo de maior militarização nas políticas e medidas antidrogas com o apoio dos Estados Unidos, através da justificativa da manutenção da segurança hemisférica.

Mesmo sendo considerada uma zona pacífica, onde existem apenas conflitos pontuais, o tema segurança foi considerado prioritário principalmente após 2001 com a guerra ao terror. Destaca-se que o crime organizado e o tráfico de drogas são considerados desafios à segurança hemisférica (PECEQUILO, 2005). O tema de segurança é um claro exemplo como as agendas norte-americana e latino-americana não são congruentes em alguns pontos. A agenda latino-americana não apresenta destaque a essa questão tanto quanto a agenda estadunidense visa ao tentar impedir os fluxos de drogas da região Sul para o Norte.

O segundo desdobramento da Guerra Fria é o caráter dual de persistência e transformação dos objetivos ideológicos dos Estados Unidos em relação à América Latina. Neste sentido, verifica-se que a defesa da democracia e sua promoção tornou-se um objetivo da política externa dos Estados Unidos, algo que persiste desde os anos finais da Guerra Fria no congresso americano e durante a presidência de Carter de 1977 a 1981. Porém adquiriu um amplo apoio bipartidário apenas quando Reagan (1981 a 1989) transformou a promoção do regime democrático o objetivo principal no seu segundo mandato (DOMINGUEZ, 1999).

O terceiro desdobramento imediato é a continuidade do conflito entre Cuba e Estados Unidos. Por este motivo Dominguez (1999) argumenta que o fim da Guerra Fria como usualmente é conhecido deu-se apenas na Europa. Neste sentido o autor argumenta que há uma especificidade histórica na América Latina, visto que houve a continuidade da rivalidade entre esses dois países mesmo após o fim da Guerra Fria. Vale destacar que a década de 1990 ficou marcada pela tentativa do governo norte-americano de desmantelar o governo cubano, por meio da manutenção de boicotes ao fluxo de comércio internacional, e políticas de embargo econômico ao país caribenho, por mais que essas políticas implicassem no desgaste diplomático e custos à sua política externa em geral (DOMINGUEZ, 1999).

A despeito dos desdobramentos mencionados é válido apontar que a partir da década de 1990, com a finalidade de reavaliar e adequar os termos das relações interamericanas, observa-se uma nova estrutura de diálogo regional embasada na promoção do regime democrático, a consolidação das instituições regionais e difusão de temas econômicos. Embora Estados Unidos e América Latina atribuíssem diferentes atribuições de relevância a

cada temática e agenda, é notável a existência de um conjunto de problemáticas comuns que auxiliaram na tentativa de um diálogo regional de forma mais construtiva e colaborativa que outrora, pelo menos retoricamente (DOMINGUEZ, 1999; PECEQUILO, 2005).

Em relação ao campo político, a reaproximação hemisférica sustentou-se no processo de redemocratização dos países latino-americanos. Iniciado nos anos 1980 e aprofundada na década seguinte, a volta da democracia nos países da América Latina foi responsável também pela mudança de postura destes estados no sistema interamericano e na própria predisposição dos mesmos para a cooperação regional. Por isso, temas como o combate à corrupção, consolidação das instituições e aprofundamento do estado de direito tornaram-se frequentes na agenda (PASTOR, 1996).

No tocante à agenda econômica, o imediato pós-Guerra Fria foi caracterizado pela mudança no pensamento econômico da maioria dos países da América Latina, afetados e influenciados pelos preceitos liberais do Consenso de Washington³. A “onda liberalizante” do período ocasionou na desregulamentação dos mercados e a privatização de serviços públicos pela crença que isto auxiliaria na estabilidade macroeconômica e fiscal. Após o reestabelecimento dos países após a década perdida (década de 1980), observa-se que à exceção de Cuba, os estados latino americanos introduzem uma série de medidas econômicas tomadas em favor do livre-mercado (DUNKERLEY, 2009).

Neste escopo de transformações, os países latinos americanos ainda passaram a serem ativos participantes da Organização das Nações Unidas em missões de paz, além de promoverem a proliferação de organismos multilaterais de caráter regional. Neste contexto de proeminência do ideal neoliberal que surge no campo de estudos sobre regionalismo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o conceito de “regionalismo aberto” que marca o novo modelo de integração em voga nos anos 1990, o qual pode ser entendido como:

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente. (CEPAL, 1994 apud CORAZZA, 2006, p. 145).

³ O “Consenso de Washington” pode ser definido como o conjunto de políticas neoliberais previstas em 1989 com o intuito de combater as crises e subdesenvolvimento, sobretudo na América Latina. Entre as políticas neoliberais defendidas destaca-se uma política fiscal rígida, a redução de gastos públicos, reformas tributárias, prática de juros de mercado, abertura de mercado, desregulamentação das leis trabalhistas, proteção intelectual, entre outras medidas que promoviam a noção de Estado mínimo, economia de mercado e promoção da democracia liberal (MENDONÇA, 2013).

Em um contexto de liberalização econômica, os países latino-americanos tinham como principal preocupação a sua agenda econômica e a superação da instabilidade ocasionada na década de 1980. Para além de se preocuparem com o incremento financeiro e maiores investimentos, os estados latino-americanos em sua maioria viam a integração regional como uma estratégia factível de buscar competitividade e inserção internacional. Por sua vez, os Estados Unidos vislumbravam a oportunidade de expansão de mercados em uma área que poderia perder sua influência com as investidas econômicas da Ásia, sobretudo chinesa, na região (PECEQUILO, 2005; DUNKERLEY, 2009).

A política comercial para a região é por vezes considerada pelas administrações americanas como instrumento adequado para atingir objetivos estratégicos, para além dos anseios econômicos. Neste sentido, o comércio é um instrumento de promoção de reformas e avanços nos interesses norte-americanos. Assim, apesar da América Latina não ser considerada prioritária na agenda de política externa no pós-Guerra Fria, a região não foi desprezada. A análise dessa política comercial aponta que a mesma é eficaz para o arrefecimento das ameaças à segurança regional, visto que considerada de baixa intensidade, a promoção de agendas neoliberais introduziu o crescimento econômico e do Estado de direito e fortaleceria as instituições e governança democrática (LIMA, 2009).

Além disso, historicamente a América Latina representa um importante mercado para os produtos norte-americanos. Além de a política comercial representar uma forma de avançar nos objetivos políticos e de segurança norte-americanos, também se tem ciência dos benefícios econômicos que a região possibilita. Vale destacar que o comércio de mercadorias entre Estados Unidos e América Latina mais do que dobrou entre 2000 e 2012, cresceu 134% no período segundo os dados apresentados no relatório de trabalho da CEPAL. De modo semelhante, as importações de mercadorias dos EUA provenientes da América Latina, na média regional, aumentaram 115%. Sendo um dos principais temas na agenda das relações entre Estados Unidos e América Latina, os números demonstram a tendência da ampliação do debate sobre uma integração mais profunda, apesar dos méritos e efeitos desses acordos serem distintos para as partes (HORNBECK, 2014).

No contexto de expansão dos acordos de livre comércio (FTAs, sigla em inglês), em formato regional têm-se o Tratado de Livre Comércio da República Dominicana, América Central e Estados Unidos (CAFTA-DR) e o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA). Ainda existem os acordos bilaterais de livre comércio com Chile, Peru, Panamá e Colômbia. Na tabela 1 temos a evolução dos valores exportados dos Estados Unidos para a América Latina de 2000 a 2012, onde torna evidente um constante crescimento do comércio

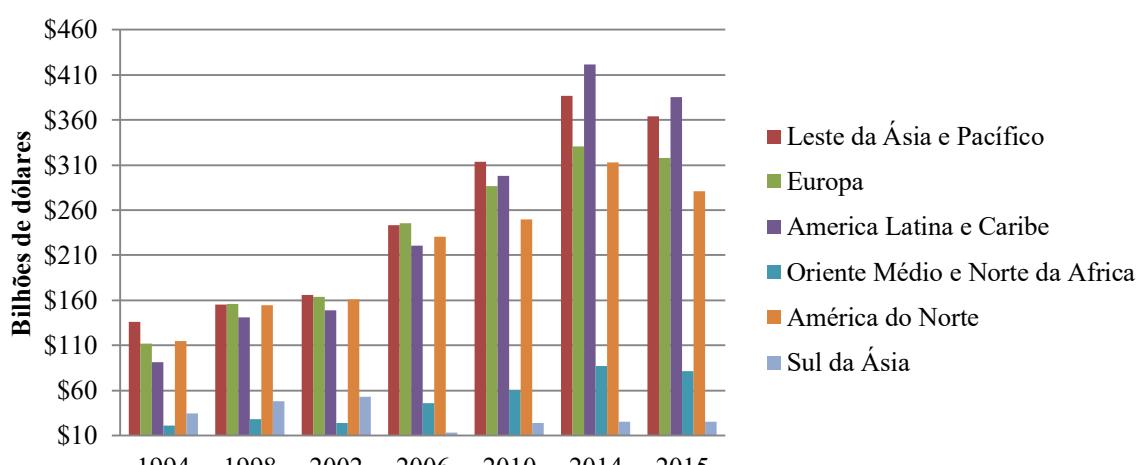
de mercadorias, ainda mais acentuado nos países que possuem acordos bilaterais e regionais de livre comércio (US DEPARTMENT OF STATE, [21--]).

Tabela 1 – Exportação de mercadorias dos Estados Unidos para América Latina (2000-2012), valores em bilhões de dólares (US\$)

País	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	Variação % 2010-2012
México	111,4	97,5	110,7	133,7	151,2	163,7	215,9	31,9
Brasil	15,4	12,4	13,9	18,9	32,3	35,4	43,7	23,4
Chile	3,5	2,6	3,6	6,5	12,1	10,9	18,8	72,5
Venezuela	5,6	4,4	4,8	9,0	12,6	10,7	17,5	63,6
Colômbia	3,7	3,6	4,5	6,7	11,4	12,1	16,4	35,6
Argentina	4,7	1,6	3,4	4,8	7,5	7,4	10,3	39,2
Panamá	1,6	1,4	1,8	2,7	4,9	6,0	9,8	63,3
Peru	1,7	1,6	2,1	2,9	6,2	6,8	9,4	38,2
República Dominicana	4,4	4,3	4,4	5,4	6,6	6,6	7,0	6,1
Costa Rica	2,4	3,1	3,3	4,1	5,7	5,2	7,2	38,5
Honduras	2,6	2,6	3,1	3,7	4,9	4,6	5,7	23,9
Outros	13,7	13,9	16,5	23,7	32,9	32,9	37,4	13,7
Total América Latina	170,7	149,0	172,1	222,1	288,3	302,3	399,1	32,0
Total menos México	59,3	51,5	61,4	88,4	137,1	138,6	183,2	32,2
CAFTA-DR	13,5	14,1	15,8	19,6	25,4	24,3	29,9	23,1
Caricom	5,4	5,0	5,8	8,6	11,0	10,2	11,5	12,8
Mercosul	21,0	14,6	18,2	25,1	43,0	45,6	57,2	25,4
Comunidade Andina	6,6	6,9	8,5	12,6	21,5	24,7	33,2	34,4
Mundo	781,9	693,1	814,9	1026,0	1287,4	1278,5	1545,7	20,9

Fonte: Hornbeck, 2014; World Bank, [21--]. Adaptado.

Gráfico 1 – Destino das exportações dos Estados Unidos de 1994 a 2015 em bilhões de dólares



Fonte: World Bank, [21--]. Adaptado.

No gráfico 1, demonstra-se a distribuição das exportações dos Estados Unidos em esfera global. Neste intuito, verifica-se o crescimento do valor total exportado para a América Latina e Caribe, em valores totais, em alguns momentos superiores do que as demais regiões do globo. Vale ressaltar que nos dados informados no gráfico, em América Latina e Caribe incluiu-se os valores exportados para o México, principal parceiro econômico dos Estados Unidos na América Latina no período analisado, seguido de longe pelo Brasil.

A análise conjunta da tabela 1 e do gráfico 1 nos informa que o México é o país que acentua o crescimento das relações comerciais e coloca a região como o maior mercado, haja vista o enorme montante comerciado com os Estados Unidos. Os valores exportados para os demais países da região, mesmo aqueles que possuem acordos de livre comércio com os EUA, permanecem muito aquém das exportações para México, porém ressalta-se que mesmo sem o México, a América Latina ainda sim representa um importante mercado e com crescimento expressivo.

Apesar dos fatores históricos apontarem uma renascença do regionalismo nos anos 1990 através da convergência neoliberal notada em vários países da América Latina atrelado ao processo de redemocratização, Corazza (2006) contrapõe que a perspectiva de cooperação hemisférica não depende exclusivamente da existência de um consenso liberal e um clima ortodoxo pró-Estados Unidos. A afirmação deriva da observação dos movimentos das sub-regiões como nos países da América do Sul que com apoio do Brasil conseguiram desenvolver uma série de novos acordos do sul como forma de ir além das propostas liberais do Consenso de Washington. Esse intuito sul-americano demonstra que fatores estruturais e pressões sociais existem e questionam a ideia da possibilidade da integração hemisférica (CORAZZA, 2006).

Sendo assim, uma das críticas as iniciativas iniciais de integração hemisférica dos anos 1990 é que dois fatores estruturais continuaram a ser negligenciados: “o fato que não foi considerado a especificidade regional da América Latina e o peso hegemônico dos Estados Unidos nas diferentes partes do hemisfério” (PECEQUILO, 2005, p. 341). No período pós-Guerra Fria a agenda americana proposta ainda considera a América Latina como uma zona homogênea. Dessa forma, a ofensiva regional no pós-Guerra Fria representa um princípio estratégico, ação reativa às pressões do novo momento. O foco principal na promoção da democracia e econômico-comercial deve-se primordialmente a percepção que a América Latina seria uma “válvula de escape” para exportação das mercadorias provenientes dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2005).

2.2 Estratégias da política externa dos governos Clinton, Bush e Obama

Com o intuito de esboçar as políticas externas dos Estados Unidos para a América Latina empregada durante as gestões dos presidentes Bill Clinton, Bush e Obama, faz-se necessário que preliminarmente se examine os preceitos fundamentais da política estratégica norte-americana, que a cada presidência são traduzidos no documento “Estratégia Nacional de Segurança”. Assim sendo, a partir de uma definição do conceito de “política estratégica”, se verificará a política externa empregada por cada presidente e como cada tema prioritário das NSS são empregados na agenda para a América Latina.

Segundo Aron (1979), estratégia é o comportamento que se relaciona diretamente com as operações militares, e diplomacia seria a condução das trocas com outras unidades políticas. Para o autor, ambas (estratégia e diplomacia) estariam submissas à política, ou seja, ao julgamento daqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva. Dessa forma, “a diplomacia pode ser definida como a arte de convencer sem usar a força, e a estratégia como a arte de vencer de um modo mais direto” (ARON, 1979, p. 73). Sucintamente, a estratégia seria obter ganhos políticos pelo emprego de práticas militares enquanto a diplomacia valia-se das negociações.

A despeito da interpretação proposta por Aron (1979), a presente pesquisa entende que estratégia é o conjunto de ações tomadas a modo de garantir os interesses, segurança nacional, e verificação de reconhecimento de identidades de modo que possam empregar medidas militares e também diplomáticas. A definição proposta por Aron (1979) para estratégia deriva dos três tipos de estratégia prevalecentes na Guerra Fria (dissuasão, persuasão e subversão), contexto no qual a bipolaridade impunha certos condicionantes. Neste trabalho, porém, o enfoque no período pós-Guerra Fria, impossibilita a aplicação restrita do conceito de estratégia, ainda mais ao observarmos que as relações interamericanas explicitam certo grau de assimetria, e envolvem categorias que vão além do emprego de forças militares ou não. Desse modo, o que se observa neste período é um contexto de novas percepções, onde a ameaça do polo oposto não está mais em cena.

Com a finalidade de entender as Cúpulas das Américas e suas dimensões para as relações entre Estados Unidos e América Latina, o conceito de política estratégica, neste trabalho englobará o conjunto de ações diplomáticas, sendo elas militares ou não, que possuem o objetivo de resguardar os anseios políticos, econômicos, militares e ideológicos dos seus proponentes, seja para manutenção da estabilidade regional ou para a modificação do *status quo*.

A experiência das *Grandes Estratégias* estadunidense aponta que as mesmas tendem a estabelecer os objetivos nacionais e seus interesses pela identificação de obstáculos e desafios ao seu pleno desenvolvimento. Assim, seleciona e recomenda instrumentos políticos específicos pelos quais será possível driblar esses obstáculos e alcançar as metas nacionais planejadas. Essas políticas estratégicas, portanto, podem incluir comprometimentos diplomáticos, intervenções militares, auxílio externo, medidas cooperativas e sanções econômicas. Em suma, a considerada “grande estratégia” é um mapa conceitual que visa categorizar, priorizar e identificar os recursos necessários para atingir os interesses nacionais (DUECK, 2015).

Ademais, o estudo aprofundado das *Grandes Estratégias* possibilita aos analistas o diagnóstico da razão, como e com quais objetivos os Estados utilizam de seu poder, uma vez que as estratégias direcionam as decisões sobre o alinhamento de meios e fins, e auxiliam na tomada de decisão de política externa. Assim, verifica-se a existência de uma vasta literatura sobre grandes estratégias, cada qual com uma agenda particular e abordagem teórica distinta⁴. Apesar das distintas lentes teóricas argumenta-se que o estudo das grandes estratégias se torna essencial por três razões principais (LISSNER, 2018).

O primeiro motivo deriva da constatação de que o campo de estudos sobre grandes estratégias é intrínseco a prática política, o que possibilita que a academia se envolva com os formuladores de políticas, já que os analistas aportam o conhecimento que auxiliaria os formuladores de políticas a entender as tomadas de decisões em política externa dos demais Estados. A segunda razão para a importância do estudo das *grandes estratégias* vincula-se a ideia da interdisciplinaridade da área. Por fim, a terceira razão deriva do reconhecimento de que o campo de estudos ilustra a diversidade metodológica em relações internacionais, uma vez que para compreender a complexidade das estratégias há a necessidade de um profundo conhecimento histórico e atenção aos processos – algo que seria difícil de capturar nos dados estritamente quantitativos (LISSNER, 2018).

2.2.1 *Clinton e a busca pelo multilateralismo econômico e democracia*

Durante sua campanha eleitoral, Bill Clinton declarou várias vezes que seu antecessor George Bush se preocupava em demasia com a política internacional, e não havia proporcionado uma reorientação das prioridades no período pós-Guerra Fria. Assim, destacou

⁴ Segundo Lissner (2018) existem distintas lentes teóricas no estudo das grandes estratégias, a saber: a agenda da grande estratégia como variável, a como processo e a como projeto. Ver mais em Lissner (2018).

que sua presidência deveria esforçar-se para solucionar as demandas nacionais, uma vez que a segurança e bem-estar da população estadunidense não dependiam mais da presença de adversários externos, mas sim da sua retomada econômica. Dessa forma, defendia que os problemas internos deveriam ser solucionados pela política doméstica e não pela política externa (BROWN, 2015).

Porém, o momento histórico e as diversas questões ainda em voga não deixaram que Clinton se afastasse da política internacional, fazendo com que o isolacionismo não se tornasse uma opção possível naquele momento. Sendo assim, a política externa exercida durante sua administração (1993 a 2000) ficou reconhecida pela sua intenção primordial em participar de ações internacionais através de organizações e arranjos políticos em âmbito multilateral e regional (BROWN, 2015).

Segundo o Brown (2015), uma consequência da nova ordem pós-Guerra Fria foi ampliação da interdependência prática e uma ressignificação da moral internacional – a partir de então os antigos aliados do regime de Kremlin também tinham nos Estados Unidos e países capitalistas como suportes de sua transição ao livre-mercado. Para readequar o país às novas exigências das circunstâncias, desenvolveu-se a estratégia chamada de “Engajamento e Expansão” (E&E) em 1994, sendo que os conflitos étnicos, o terrorismo internacional, os crimes transnacionais e o tráfico de drogas foram listados como os principais desafios a serem solucionados pela estratégia (LOVEMAN, 2010).

Our nation's strategy for defining and addressing those challenges has several core principles which guide our policy. First and foremost, we must exercise global leadership. We are not the world's policeman, but as the world's premier economic and military power, and with the strength of our democratic values, the U.S. is indispensable to the forging of stable political relations and open trade (UNITED STATES OF AMERICA, 1994, p.7).

O termo “engajamento” ou “engajamento democrático” constituiu a NSS e incorporou o comprometimento em expandir o livre comércio e o regime democrático, além de embutir a noção wilsoniana e kantiana da paz democrática. Para isso a estratégia E&E, considerada a primeira nova grande estratégia do período pós-Guerra Fria da administração democrata, não dispensou o apoio e participação de aliados, bem como organismos multilaterais, demandando um maior compartilhamento de responsabilidades e tarefas (DUMBRELL, 2009; PECEQUILO, 2010).

Acreditava-se que com a abertura de mercados, disseminação da democracia, combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas poder-se-ia prevenir de possíveis problemas que interferissem nos interesses dos Estados Unidos. A estratégia proposta remete a análise de que

a segurança, economia e democracia são fatores mutualmente autossustentáveis e partem do princípio de que a estabilidade econômica dos novos estados democráticos levaria a um incremento na cooperação internacional e a criação de mercados para as exportações norte-americanas (DUMBRELL, 2009).

Dessa forma, o pragmatismo que definiu a Grande Estratégia de Clinton coloca a promoção do regime democrático como fator essencial para os interesses dos Estados Unidos, partindo do pressuposto de que: “secure nations are more likely to support free trade and maintain democratic structures [...] democratic states are less likely to threaten our interests and more likely to cooperate with the US to meet security threats and promote sustainable development” (BOYS, 2015, p. 227).

Para além da promoção do regime democrático, principalmente no segundo mandato do ex-presidente Bill Clinton, houve propagação da retórica do “humanitarismo assertivo”, ou seja, a projeção dos Estados Unidos como o guardião dos direitos humanos universais (DUMBRELL, 2009). Sobre a defesa dos direitos humanos, pode-se atestar no discurso de junho de 1999 para militares da Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) na Macedônia: “whether you live in Africa or Central Europe or any other place, if somebody comes after civilians and tries to kill them in masse because of their race, their ethnic background, or their religion, and it is within our power to stop it, we will stop it” (CLINTON, 1999).

É válido ainda ressaltar o interesse pelo multilateralismo comercial e econômico, como forma de angariar maiores ganhos para a política econômica dos EUA. Neste quesito destaca-se a ratificação do NAFTA, a ativação da Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) e o incentivo à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A defesa destas políticas embasa-se na percepção que a política externa deveria almejar novos mercados e parceiros comerciais no ambiente internacional.

No tocante às políticas para o hemisfério, nota-se que nos anos 1990 ainda não estava claro como estas seriam aplicadas no período pós-Guerra Fria. Tinha-se a consciência do declínio das insurgências na região, mas também havia o reconhecimento do aumento da problemática do tráfico de drogas. Além disso, segundo Lowenthal (1990), George Bush lançou as primeiras iniciativas no âmbito econômico com a finalidade sinalizar e construir parcerias mais sólidas no hemisfério ocidental para a década de 1990. Assim, é a atribuído ao presidente Bush I o inicio de uma nova aproximação com os estados latino-americanos.

Ainda a respeito das iniciativas iniciadas por Bush I nos anos 1990, é válido ressaltar que não correspondiam a uma devolutiva a um inimigo externo, mas sim a uma readequação

necessária do pós-Guerra Fria. Desse modo, as iniciativas desse período se caracterizam por priorizar arranjos menores e mais flexíveis que explorassem primordialmente os fluxos comerciais.

Analogamente, na esfera das relações entre Estados Unidos e América Latina nos anos do governo de Bill Clinton, destaca-se a tentativa de assistir e fortalecer as novas democracias que emergiram em quase todos os países latino-americanos de 1978 a 1991, além de aprofundar a imersão desses países na economia de livre mercado – ou seja, sistematizar as agendas já colocadas por seu predecessor. A fim de recuperar da “década perdida” de graves desajustes econômicos, Clinton tinha interesse em avançar negociações pacíficas na América Central, auxiliar as economias a se estabilizarem, reduzirem seus débitos e reestruturar suas economias, além de investir em políticas antidrogas, e acordos de livre-comércio hemisférico (CRANDALL, 2008).

Ainda durante o período eleitoral e os primeiros anos de gestão, questões referentes ao hemisfério foram abordadas, como o NAFTA, onde apesar do significante desacordo de sua parte, o presidenciável se comprometeu a ratificar após sua vitória nas urnas. A controvérsia sobre a ratificação do NAFTA deve-se mais às divergências políticas domésticas do que às preocupações sobre política externa hemisférica. A este respeito, considera-se que governo Bush I foi o grande responsável pelo desenvolvimento do projeto, porém o Congresso estadunidense não teria o aceitado e ratificado caso Clinton não tivesse adicionado cláusulas referentes à proteção do trabalho e ao meio ambiente (CRANDALL, 2008).

Outra importante questão regional que Bill Clinton enfrentou já no início do seu governo refere-se à questão dos refugiados haitianos, tema o qual inicialmente colocava-se contrário a política de migração estabelecida pelo seu antecessor, porém devido à influência dos atores domésticos que argumentavam sobre a iminência da situação, levou-o a aceitar essa política e não modificá-la nos primeiros anos (PALMER, 2006).

Apesar das similaridades entre as políticas interamericanas adotadas por Bush I e por Clinton sugerirem que haveria uma continuidade na política externa para região, outras ponderações devem ser realizadas. Conforme Palmer (2006), a primeira delas é o fato de que Clinton ganhou as eleições utilizando sua campanha eleitoral para defender o ideal de que a política doméstica e as demandas nacionais deveriam prevalecer em sua administração. Isto significa que em geral, Clinton teria pouca predisposição para as questões de cunho internacional, e não havia previamente exposto uma política específica para a América Latina. Ademais, houve atrasos na transição de equipes de especialistas regionais, colocando em questão qual seria a prioridade dada às políticas para o entorno regional.

A Cúpula das Américas, por sua vez, é considerada uma das principais realizações do governo Clinton para a América Latina. Conforme será analisado nos próximos capítulos, a proposta de realização de reuniões periódicas dos chefes de Estados tinha objetivo a reavaliação da política hemisférica e a aproximação dos países. Segundo Nasser (2002), a reunião em Miami é considerada um diferencial do governo Clinton para as relações hemisféricas já que foi “a primeira Cúpula Hemisférica desde 1967, a primeira apresentada pelos EUA, e a primeira na qual todos os líderes políticos representavam governos democráticos” (NASSER, 2002, p. 108).

Em suma, o governo Clinton tentou alinhar a retórica da promoção da democracia com ações concretas, sendo que várias vezes a conduziu em concordância com outros governos. Entre os esforços diplomáticos empreendidos, a literatura de política externa destaca a prevenção de mudanças inconstitucionais no governo de Equador e Paraguai, o auxílio na resolução do conflito de fronteira entre Peru e Equador em 1995 e na assistência (apesar de discreta e controversa) nos acordos de paz que resultaram no fim das guerras civis na Guatemala (CRANDALL, 2008).

2.2.2 Bush e os programas regionais: a busca pela segurança regional

Em 2000, a transição da presidência de Clinton para o eleito George W. Bush ocorreu sob um contexto de polarização política e a revelação das contradições políticas da maior economia democrática do mundo. As eleições de 2000 expuseram as fragilidades do sistema político norte-americano e o reajuste de forças de grupos internos. Neste contexto, os neoconservadores ganharam as eleições mesmo com a alta popularidade de Clinton e o relativo sucesso de sua gestão indicasse para uma vitória de seu aliado (o vice Al Gore). O resultado positivo para os republicanos provocou a execução de reformas internas e externas que causaram impactos diretos sobre todo o mundo (PECEQUILO, 2005).

Durante sua campanha eleitoral, o governador de Texas defendeu o que posteriormente ficou reconhecido como internacionalismo diferenciado. Bush realçou a desmoralização e o enfraquecimento da posição hegemônica dos EUA derivada segundo sua perspectiva à postura mais complacente do seu anterior. Dessa forma, criticou a forma como Clinton conduzia a sua política externa acusando-a de submeter os Estados Unidos a amarras por meio de tratados, organizações internacionais e parcerias internacionais que diminuíam a margem de opções de atuação externa do país. Segundo Bush, Clinton desperdiçou a oportunidade de colocar em prática a força unilateral e aproveitar do momento unipolar. Em

sua visão as forças armadas eram cada vez mais prejudicadas, enquanto os “inimigos” evoluíam (PECEQUILO, 2005).

Mesmo com a emergência de novos atores no cenário internacional, tinha-se ciência de que nenhum deles poderia desafiar o poderio norte-americano. Entretanto, isto não significava que os EUA estavam seguros, pelo contrário, acreditava-se que as relações internacionais estavam muito mais instáveis, já que os Estados Unidos abandonaram seu dever de promover a democracia em prol de comprometimentos em acordos e arranjos multilaterais. Desse modo, a atenção aos estados falidos que está presente desde o governo de Clinton, passou da via política, a uma proposta neoconservadora que defendia a intervenção nesses estados para seu desenvolvimento em consonância aos preceitos neoliberais.

Em 2001, meses após assumir a presidência, os ataques terroristas às torres gêmeas representaram um aceleramento nos ajustes estruturais do pós-Guerra Fria, e seria para muitos a “última fase da prolongada transição do pós-Guerra Fria” (PECEQUILO, 2005, p. 391). O acontecimento seria a confirmação da permanência da predisposição para a multipolaridade, além de atestar a liderança norte-americana. Outra consequência dos atentados para a formulação da política externa é o ressurgimento da ideia de “inimigo”.

Após os ataques do 11 de setembro, o principal objetivo militar, de defesa e de agências de segurança dos Estados Unidos tornou-se proteger a população contra novos atentados terroristas. Brown (2015) argumenta que de toda história norte-americana, o elemento de segurança nunca obteve a intensidade e desdobramentos que evento ocasionou para a formulação de políticas.

Dessa forma, a Grande Estratégia desenvolvida foi mais uma orientação sobre o papel dos Estados Unidos deveria assumir nas relações internacionais e tinha as seguintes características distintivas: legalizava qualquer ação que tinha o propósito de proteger seu território contra ataques terroristas; pretensão de manter a superioridade militar norte-americana sobre todos os demais países ou coalizões possíveis; legitimava o uso das forças armadas como algo natural – instrumento de política quando o uso estratégico for necessário, e empregá-la também para prevenção e não apenas como o último recurso (BROWN, 2015).

Ademais a estratégia previa a necessidade de um suporte à liberdade política e econômica, entendidos como a manutenção do regime democrático e do livre mercado, sendo plausível a intervenção militar para garantir a mudança de regimes. A NSS também aborda que os Estados Unidos não estavam sujeitos às restrições de decisões de organismos multilaterais quanto às temáticas de terrorismo e ao combate ao terrorismo. Nota-se, então, que o internacionalismo diferenciado reassume temas como a construção da ordem, o

isolacionismo e unilateralismo. A combinação paradoxal da expansão do internacionalismo com isolamento torna-se plausível com o desenvolvimento de uma estratégia que paira na obtenção de total liberdade de ação e margem de manobra (BROWN, 2015).

Na primeira Grande Estratégia de George W. Bush de 2002, também conhecida como Doutrina Bush, pode-se identificar parágrafos que mencionam tais ações unilaterais (mesmo que sem utilizar essa palavra), em que descreve o apoio a comunidade internacional no combate ao terrorismo, mas isso não significaria que deixariam de atuar unilateralmente caso necessário como de forma a agir preventivamente:

Defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. 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 against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country (UNITED STATES OF AMERICA, 2002, p. 12).

Além disso, a Doutrina Bush ainda se embasava nos preceitos liberais de promoção da democracia, em adesão ao compromisso liberal. Assim, as nações que promovessem os valores democráticos teriam os Estados Unidos como aliado. Como forma de combater o “inimigo” em comum, há a reafirmação da sua preponderância militar e a convocação de outras potências aliadas para que conjuntamente combatam o terrorismo internacional. Neste sentido, ainda alertaram que estados cujas instituições democráticas não estejam consolidadas e que apresentem problemas estruturais podem ser possíveis abrigos para os terroristas: “poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders” (UNITED STATES OF AMERICA, 2002, p. 4).

O alerta sobre a possibilidade de surgimento de grupos terroristas em estados cuja democracia não estava consolidada e onde apresentava problemáticas relacionadas à pobreza não foram amplamente debatidas ao longo do NSS de 2002. Porém, analisa-se a dedução de que a ausência de democracia confluída com problemas estruturais influenciou diretamente os discursos, as políticas e estratégias para a América Latina, já que um dos problemas estruturais da região é o alto índice de tráfico e produção de drogas, o alto nível de corrupção, lavagem de dinheiro, e às condições precárias em que a população local se encontra.

As relações interamericanas no governo Bush indicam uma forte promoção dos princípios liberais de democracia e livre comércio como modo de assegurar a segurança hemisférica, sendo traduzido na Grande Estratégia de 2002 como uma forma de combater o

terrorismo internacional. No documento NSS, há a percepção de que a existência de conflitos regionais, bem como o narcotráfico poderiam trazer riscos à segurança estadunidense:

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while—as important—we work to reduce the demand for drugs in our own country (UNITED STATES OF AMERICA, 2002, p. 15).

Para amenizar a situação, os Estados Unidos colocaram que formaram coalizões flexíveis com países que compartilham de suas prioridades, especialmente o México, Brasil, Canadá, Chile e Colômbia com a finalidade de promover “a democracia verdadeira no hemisfério onde nossa integração possa avançar para segurança, prosperidade, oportunidades e esperança” (UNITED STATES OF AMERICA, 2002, p. 15, tradução nossa). Sendo assim, também entendiam a necessidade de se trabalhar com instituições regionais como as Cúpulas das Américas como forma de beneficiar todo o hemisfério.

Apesar de não apresentarem argumentos lógicos e embasamento teórico e prático, o NSS afirma a existência de uma ligação clara entre o terrorismo e grupos extremistas, principalmente na Colômbia, país no qual historicamente há incidência do tráfico de drogas e conflitos armados decorrentes das atividades de guerrilhas. Desta forma, houve na estratégia norte-americana de 2002 uma dificuldade explícita em definir de maneira clara e objetiva quem seria o inimigo a se combater (PRADO, 2017).

No âmbito das relações interamericanas, no período eleitoral, almejando angariar a confiança do eleitorado hispânico, que tradicionalmente tinha mais inclinação ao partido democrata, Bush prometeu ter como prioridade regionais a reativação do NAFTA, impulsionar as negociações da ALCA e a revisão das leis de imigração. No entanto, as dificuldades de colocar em prática tais ações são acentuadas após 11 de setembro com o redirecionamento dos esforços de política externa para a Europa, Ásia e Oriente Médio. Consequentemente, o vácuo de poder regional seria posteriormente ocupado por outros países em suas respectivas regiões, como o Brasil na América do Sul (PECEQUILO, 2013).

Desse modo, na análise das políticas estratégicas dos Estados Unidos para seu entorno regional durante o governo Bush verifica-se que também devido a ausência de concordância dos demais países latino-americanos a acordos hemisféricos como a ALCA, observa-se a evolução e a proliferação de acordos bilaterais. Além disso, houve a disseminação de programas de combate ao tráfico de drogas os quais obtiveram auxílio

financeiro crescente na Era Bush, como pode ser notado a partir dos dados dos Orçamentos para Operações no Exterior, documentos concedidos pelo Departamento de Estado que descrevem os programas, metas e objetivos, divididos por países e por temas; e auxiliam no entendimento do modo pelo qual a potência mundial visualiza a região (PECEQUILO, 2013).

Entre os programas de auxílio de combate às drogas destacam-se a Iniciativa Andina Contra às Drogas (ACI), o Financiamento Externo Militar (FMF), o Educação e Treinamento Militar Internacional (IMET) e o Controle Internacional de Narcóticos e Aplicação da Lei (INCLE). Os programas se relacionam entre si e são administrados pelo Departamento de Estado. Vale ressaltar que o departamento de defesa americano possui fundo financeiro destinado para programas antinarcóticos mundiais, os quais possuem o intuito de interdição, treinamento, equipamento e compartilhamento de inteligência (LYRA, 2014; UNITED STATES OF AMERICA, 2007; HERZ, 2002).

Para além dos programas ressaltados, outros dois pacotes de ajuda militar e financeira, foram inseridos na política de segurança hemisférica dos Estados Unidos para o combate às drogas e carecem destaque, a saber: o Plano Colômbia e Iniciativa Mérida. As iniciativas, com a justificativa de combate às drogas, apresentam algumas semelhanças, entre elas a coordenação bilateral com os Estados Unidos e serem orientadas por meio de ações militares. Incluídas no projeto hemisférico de segurança proposto pela Casa Branca, de guerra contra as drogas vista como uma forma de diminuir as possibilidades de instabilidade de segurança regional. Para isso, os planos contavam com auxílios financeiros, amplo apoio operacional através do compartilhamento de inteligência, suporte policial e militar (LYRA, 2014).

Ambas as iniciativas foram duramente criticados por gerarem a militarização de uma problemática que ao ser analisada a fundo, possui causas que derivam primordialmente de fatores socioeconômicos. As ações militarizadas concebidas como ideais para manter a ordem, trouxeram consigo graves violações dos direitos humanos e por consequência ao questionamento das instituições ditas democráticas (LYRA, 2014).

Após os acontecimentos do 11 de setembro, a maioria dos Estados latino-americanos expressaram sua solidariedade aos Estados Unidos e apoio a guerra contra o Talibã no Afeganistão, inclusive com o Brasil liderando o Tratado de Assistência Recíproca do Rio. Porém, após a invasão dos Estados Unidos ao Iraque em 2003, os escândalos sobre a violação de direitos humanos envolvendo a prisão de Guantánamo e a reação dos Estados Unidos à falta de apoio às suas políticas de segurança fez com que vários estados latino-americanos declarassem oposição às políticas adotadas. A situação de descontentamento gerou tensões,

especialmente com o Chile e México – países que votaram contra as resoluções do Conselho de Segurança da ONU (MORA, 2015).

Sendo assim, apesar de sua campanha eleitoral e nos primeiros sete meses da administração Bush ter declarado algumas ações para estabelecer relações hemisféricas mais fortes do que até então, ao final do primeiro governo, tornou-se perceptível que os Estados Unidos não tinham a mesma iniciativa dos anos anteriores, substancialmente no início dos anos 1990. De modo oposto, o quadro das relações entre Estados Unidos e seu entorno regional revelam que do período compreendido entre 2000 até o final do primeiro governo de Bush, houve poucos progressos na política externa dos Estados Unidos para as Américas. Por outro lado na América Latina, sobretudo no Brasil e Venezuela, devido a mudanças políticas, econômicas e sociais levaram e ocasionaram a uma maior autonomia perante a hegemonia regional (MORA, 2015; PECEQUILO, 2013).

Já durante o segundo governo de Bush, o presidente lançou a NSS de 2006, onde verifica-se algumas modificações da estratégia de 2002, porém com algumas continuidades. A respeito dos desafios globais, como a proliferação de armas de destruição em massa, o plano de estratégia prevê uma efetiva ação internacional com a liderança norte-americana. Nesta nova estratégia tenta-se evitar o termo “unilateral”, sendo poucas vezes utilizada na redação do documento (UNITED STATES OF AMERICA, 2006).

Ainda no documento NSS-2006, novamente retorna-se ao tema de promoção da democracia, onde o engajamento dos Estados Unidos na “criação de um mundo democrático” é de novo colocado, visto como a melhor forma de garantir a segurança. Por isso seria imprescindível acabar com a tirania e as formas de governo não democráticos:

In the world today, the fundamental character of regimes matters as much as the distribution of power among them. The goal of our statecraft is to help create a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. This is the best way to provide enduring security for the American people (UNITED STATES OF AMERICA, 2006, p. 6).

Em relação às relações interamericanas durante o segundo governo de Bush houve a continuidade das tensões políticas, onde os países latino-americanos demonstravam seu descontentamento com a maior economia da região e apoiados por transformações econômicas e políticas domésticas, com a prevalência de políticas neo-desenvolvimentistas, ansiavam por novas opções políticas, novas lideranças regionais e novos parceiros econômicos (MORA, 2015).

No segundo mandato, então, houve uma tentativa de renovação das credenciais por parte do governo estadunidense, através da defesa do papel da democracia. Todavia, os estados latino-americanos começaram a ver essa promoção da democracia com certo grau de cinismo, visto que consideravam que os Estados Unidos havia perdido sua credibilidade democrática nos últimos eventos internacionais, principalmente após a invasão ao Iraque (MORA, 2015).

Outro tema bastante debatido e que novamente aparece na Doutrina Bush de 2006, é o ensejo às normativas neoliberais e a promoção do livre-comércio. A crescente interdependência e integração dos mercados fizeram com que a NSS 2006 especificasse o papel de liderança dos Estados Unidos no avanço de propostas de “liberdade econômica através de mercados abertos” (UNITED STATES OF AMERICA, 2006, p. 25, tradução nossa). Porém, no domínio econômico, após o fim do Consenso de Washington houve um maior questionamento dos estados latino-americanos sobre os verdadeiros benefícios trazidos pela adoção dessas políticas, haja vista a crescente taxa de desemprego, desigualdade e pobreza, que colocaram em xeque as políticas ortodoxas adotadas (MORA, 2015).

A defesa dos princípios neoliberais através da promoção da economia de mercado e o livre-comércio categorizaram diversas das políticas desenvolvidas para a América Latina. Como exemplo de tentativa de introdução do acordo de livre comércio hemisférico teve-se a ALCA, que apesar dos estímulos norte-americanos à sua adoção desde 1994, observa-se que poucos progressos foram auferidos nos anos 2000. Pelo contrário, os países pareciam mais interessados pelos acordos regionais que excluíam a participação norte-americana como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). As negociações para o acordo hemisférico nesse tema (ALCA) finalizaram-se na reunião de Cúpula das Américas de 2005 na Argentina, pela oposição dos presidentes latino-americanos ao projeto – como será mais bem explicitado nos capítulos seguintes (MORA, 2015).

Dessa forma, no plano econômico, algumas outras iniciativas podem ser destacadas, como os acordos de livre-comércio com o Chile (2002) e República Dominicana (2002), além do CAFTA-DR (2004), além das negociações com a Colômbia (2006), Panamá (2007) e Peru (SÁNCHEZ-EGOZCUE; BELLO, 2007).

À diferença do projeto da ALCA, que vislumbrava um acordo comercial hemisférico e fracassou, os Estados Unidos conseguiram estabelecer alguns acordos bilaterais de livre-comércio, onde foram vistos com menor resistência à agenda comercial dos Estados Unidos e onde menos concessões foram necessárias. Ademais, o formato bilateral ainda permitiu que os Estados Unidos gerassem mais opções que tolerem avanços na sua agenda de forma ainda

mais abrangente, mesmo que em espaços regionais menores (SÁNCHEZ-EGOZCUE; BELLO, 2007).

2.2.3 *Obama: novas perspectivas para a América Latina?*

A vitória eleitoral de Barack Obama nos Estados Unidos em 2009, consagrando o primeiro presidente negro do país, foi cercada de expectativas domésticas e internacionais. A alta esperança de ruptura com o governo de George W. Bush e a sua agenda neoconservadora, foi possibilitada graças a sua sinalização, ainda no período eleitoral, a sua aderência ao multilateralismo, e a mudança de postura diante o sistema internacional de modo que a liderança norte-americana fosse novamente construída com base na legitimidade e legalidade (PECEQUILO; FORNER, 2017).

A gestão anterior republicana deixou a Casa Branca sendo severamente criticada por suas ações unilaterais e militares adotas através da justificativa à guerra ao terror, fato este que incitou o presidente republicano a necessidade dar novos rumos à política internacional e doméstica. A consciência da necessidade de renovação da estratégia já pode ser observada ainda durante o período eleitoral, onde o presidenciável já anuncia a necessidade de “novos rumos para a política externa” visto que a guerra global contra o terror e seu principal desdobramento, a invasão ao Iraque, levou ao desgaste político e diplomático dos Estados Unidos, além de um dispêndio enorme de esforços humanos e materiais.

Para além das questões internacionais que clamavam por mudanças, a política doméstica era uma questão bastante sensível ao novo presidente. Eleito no contexto de grave crise financeira global – crise econômica mais séria desde a Grande Depressão - Obama enfrentaria momentos de turbulências já nos primeiros anos de governo, tendo que medir e destinar recursos bastante limitados para uma gama de temas urgentes (BROWN, 2015).

Reconhecido pelas suas habilidades políticas e diplomacia, Obama defendia que era mais saudável negociar e envolver com os oponentes do que isolá-los. Assim sendo, nos primeiros meses após eleito, deu ênfase à diplomacia do engajamento com os adversários e aliados (BROWN, 2015). A liderança estadunidense seria resultado do ajustamento realista de objetivos e recursos disponíveis, em que furtuitas coalizões com adversários históricos sejam justificáveis por um sentido pragmático de custo-benefício aplicável aqueles governos em que há possibilidade de algum diálogo, ou seja, que estejam dispostos a negociação (AYERBE, 2017).

As novas percepções de como a política externa deveriam ser conduzidas foram explicitadas na Estratégia de Segurança Nacional de 2010, que posteriormente ficou conhecida como Doutrina Obama. A primeira grande estratégia de Obama foi divulgada em 2010 e tem como base as iniciativas empreendidas em 2009, bem como um novo conceito de poder, o *smart power*⁵. O termo desenvolvido por Nye Jr., contrapunha-se as políticas unilaterais do governo anterior e divulgava uma agenda de liderança que combinasse componentes militares e ideológicos (PECEQUILO; FORNER, 2017).

A Doutrina Obama se caracterizou como cooperativa e multilateral, trazendo inovações em termos retóricos pró-democracia. Com o dever de substituir a Doutrina Bush e suprimir os efeitos nocivos desta, em termos gerais, a NSS de 2010 aclarava que o século XXI trouxe oportunidades e obstáculos à liderança estadunidense, a qual poderia ser retomada através da solidificação da estabilidade doméstica e superação dos desafios dentro de suas próprias fronteiras. A influência internacional estava coligada às decisões domésticas, sendo importante o desenvolvimento da sua economia e redução do déficit para então retomar sua posição em nível global (UNITED STATES OF AMERICA, 2017).

O caráter agressivo e preventivo da Doutrina Bush é deixado de lado, sendo substituído por um enfoque mais voltado para o multilateralismo. Vale ressaltar que o documento ainda considera o terrorismo como ameaça aos Estados Unidos e seus aliados, porém não mais o único. A partir de 2010, há o reconhecimento da emergência de outras temáticas as quais também afetariam a segurança como o meio ambiente, guerras cibernéticas, e principalmente economia e aos seus possíveis efeitos prejudiciais – reforçando a natureza difusa das ameaças (UNITED STATES OF AMERICA, 2010).

A nova realidade diante do processo de globalização, fez com que na NSS-2010, reconhecessem que os Estados Unidos fazem parte de uma sociedade internacional dinâmica, em que há a percepção da emergência de diferentes nações, com as quais desejam construir parcerias mais profundas e eficientes como China, Índia, Rússia, bem como atores em fase de crescente de desenvolvimento como o Brasil, a África do Sul e Indonésia. A Doutrina Obama ainda reconhece a interdependência: “so that we can cooperate on issues of bilateral and global concern, with the recognition that power, in an interconnected world, is no longer a zero sum game” (UNITED STATES OF AMERICA, 2010, p. 3). Apesar de prezar pelo multilateralismo a Doutrina Obama mantém o dispositivo que permite que os Estados Unidos

⁵ *Smart power* estimula a integração e ligação em rede de diplomacia, desenvolvimento, defesa e outros instrumentos dos poderes duro e brando. Ao invés de buscar a maximização de poder puro, combina-se outras estratégias na difusão de poder (PRADO, 2017).

a agirem unilateralmente, caso necessário, para defender seus interesses, aderindo aos padrões de uso da força.

A grande estratégia de Barack Obama de 2010 sustenta ações para uma abordagem mista ou híbrida na qual utiliza de elementos que visam a contenção internacional em alguns casos, e a mudança de paradigmas/regimes em outros, por exemplo, a mudança de credenciais de uma agenda de políticas agressivas e unilaterais em Bush para uma agenda mais cooperativa. Porém, o que distingue a grande estratégia em Obama é o foco em atitudes e gestos de boa vontade internacional, as quais poderiam servir de “exemplo”, e também na diminuição dos seus compromissos militares no exterior (DUECK, 2015).

Segundo Dueck (2015) a estratégia por detrás do enfoque a contenção e acomodação internacional deve-se a necessidade, principalmente nos primeiros anos de governo, em concentrar nos problemas domésticos por meio de ações liberais. Acreditava-se que o relativo recuo estratégico poderia ocasionar na possibilidade de concentrar maior atenção às questões internas, além de maiores recursos financeiros para reativar a fragilizada economia norte-americanos dos tempos de crise e, além disso, energizar a agenda de reformas internas urgentes. Todavia, isto não significa um total desinteresse com as prioridades militares internacionais, apenas uma retratação de como as políticas militares eram estabelecidas com vistas a cortar custos e evitar novas intervenções militares que não são sumariamente necessárias.

Sendo assim, durante o primeiro mandato, a estratégia adotada de acomodação internacional e recuo dos Estados Unidos foi satisfatória para garantir que as reformas liberais progressivas internas fossem tomadas. Dessa forma, Obama assegurou vitórias políticas domésticas, por exemplo, pelas reformas no sistema de saúde, a regulação financeira, direitos dos homossexuais, além de conseguir manter uma coalizão forte, que garantiu sua reeleição. A estratégia de envolver-se com relativo distanciamento político de questões complicadas como os violentos conflitos no Afeganistão, Líbia, Iraque, Síria e Leste Asiático fez com que as questões internacionais não interferissem no desenvolvimento de sua agenda para âmbito interno (DUECK, 2015).

A respeito das relações interamericanas, durante o discurso “Renewing US. Leadership in the Americas” proferido em Miami em 2008, durante período das campanhas eleitorais, Obama afirmou que o Governo Bush teria sido negligente em relação à América Latina e considerou que “the situation has changed in the Americas, but we’ve failed to change with it. Instead of engaging the people of the region, we’ve acted as if we can still dictate the terms unilaterally” (OBAMA, 2008). A demasiada atenção à guerra ao terror teve

como consequência o distanciamento de questões e regiões importantes às relações exteriores americanas, como a América Latina. Diante a crítica, em sua campanha eleitoral promete repensar e reformular a abordagem da política externa dos Estados Unidos para a região.

Na Doutrina Obama de 2010 há uma distinção entre América do Sul e América Latina, algo que não é presente nas demais estratégias até então analisadas, inclusive com mais ênfase no primeiro conceito. No campo conceitual, percebe-se que na visão estadunidense o termo “América Latina” engloba os países da América Central e América do Sul. Já a ideia de “hemisfério”, além dos estados compreendidos da América Latina, inclui-se os países da América do Norte. Essa observação é importante, pois refere-se a uma separação geopolítica e geoeconômica, parte da interpretação de que ao especificar a “América do Sul”, o NSS-2010 distânciaria esse grupo de países dos demais países latino-americanos (PECEQUILO; FORMER, 2017).

Outro destaque a ser feito da NSS-2010 com relacionamento interamericano, é o reconhecimento da liderança brasileira, o qual considera como importante para a superação das divisões Norte-Sul e a consolidação de avanços em agendas bilaterais, hemisféricas e globais. Ainda no campo de reconhecimento, neste documento há o enaltecimento de outras potências emergentes como Rússia, Índia e China. Identificando esses estados como novos centros de poder e esferas de influência, os consideram parceiros na nova ordem mundial (UNITED STATES OF AMERICA, 2010).

Segundo Lowenthal (2011) essa política externa elaborada pelo governo Obama para a região fazia parte de um esforço maior de renovação da política externa dos Estados Unidos. O engajamento com a América Latina deriva da percepção de que embora a região não represente questões urgentes, a mudança de posicionamento seria bem recebida na região e poderia gerar resultados positivos e concretos em pouco tempo. As relações hemisféricas deveriam passar da negligência relativa, vivenciada durante a gestão George W. Bush, a uma era de parcerias.

Essas parcerias em Obama foram estreitadas por meio de acordos bilaterais, abordagens caso-a-caso, com especial ênfase na aproximação com Brasil, Colômbia, México e América Central. Com respeito aqueles países em que os governos auto declaravam-se antiamericanos, a administração Obama não desconsideraram trabalhar com estes, porém congregou seus esforços e atenção para os países com maior interesse em cooperar com os Estados Unidos (MORA, 2015).

A administração de Obama não tentou estabelecer qualquer programa para todo hemisfério como a ALCA, Aliança para o Progresso ou a Iniciativa Empresarial pelas

Américas. A ausência de um projeto hemisférico ambicioso é usualmente justificada pelos recursos limitados disponíveis e também pela consciência dos formuladores de que a heterogeneidade da região, em matéria de desenvolvimento socioeconômico, capacidades e governos, fizeram com que fosse reavaliada a viabilidade desses projetos (MORA, 2015).

Os tradicionais princípios de política externa: promoção da democracia, desenvolvimento econômico e segurança continuaram como norteadores das iniciativas, políticas e programas norte-americanos na era Obama. Assim, iniciativas que foram introduzidas por governos anteriores como o Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida, foram expandidas durante o governo democrata, apesar do lema “Guerra às Drogas” ter sido abandonado devido as constantes críticas recebidas à militarização de problemáticas de cunho socioeconômico, promovendo um auxílio financeiro de forma mais vedada.

O segundo plano estratégico de Obama, o NSS-2015, foi lançado em um contexto de recuperação da economia estadunidense e grandes instabilidades no cenário internacional, ocasionadas pelas guerras no Oriente Médio, a crise de refugiados gerada por esses conflitos e o prolongamento da Guerra na Síria. O plano de políticas estratégicas de segurança, o NSS-2015, concentrou-se e retomou grande parte das propostas do NSS-2010. Dessa forma, também há a preferência por ações políticas multilaterais pelo compartilhamento de responsabilidades para a solução de problemáticas, sem desconsiderar a legalidade de atuação internacional unilateral, caso expressamente necessário (UNITED STATES OF AMERICA, 2015).

A respeito das relações com a América Latina, no NSS-2015, pela primeira vez há um tratamento especial com Cuba, no qual declara que a abertura para Cuba possibilitaria um maior empenho com o hemisfério, onde haveria oportunidades para obter benefícios da paz, prosperidade, democracia e segurança energética. Ademais, os esforços empreendidos para abertura com Cuba também foram interpretados como forma de garantir um hemisfério inteiramente democrático.

Por outro lado, o destaque dado a liderança regional brasileira na América do Sul fora subtraído do segundo plano estratégico. Este fator muito assemelha-se com o momento de instabilidade política e econômica que o Brasil passava, e que resultava na sua perda de projeção internacional. A única menção ao Brasil refere-se ao avanço em programas sociais e o crescimento da classe média do país (UNITED STATES OF AMERICA, 2015).

Assim como no primeiro governo, Obama mostrou-se favorável a intensificação das relações com os países latino-americanos, como forma de reestabelecer a influência norte-americana na região. Neste contexto, houve a iniciativa de reatar suas relações com Cuba

entendida como a principal ação de Obama voltada para a América Latina. A questão cubana em voga desde a Guerra Fria começou a ser transformada lentamente através de visitas bilaterais e reaberturas de embaixadas. No segundo governo de Obama outras medidas ainda foram tomadas como a facilitação de translado entre Estados Unidos e Cuba, a possibilidade de remessa financeira, envio de medicamentos, transferência de bens essenciais e não essenciais, e a importante retirada de Cuba da lista de patrocinadores do terrorismo em 2015.

Moreno e Ilcheva (2016) argumentam que a decisão de reaproximação de Cuba encontra suas bases na Doutrina Obama, na qual considera que adversários não deveriam ser excluídos ou desprezados, mas sim, fazer parte das negociações e se possível torná-los parceiros. Assim, a visita presidencial de Obama a Cuba em 2016, sendo a primeira vez que um presidente americano faz uma visita oficial a Cuba, pode ser vista como uma tentativa de aproximar “inimigos históricos”.

Apesar das mudanças introduzidas por Obama, os autores Whitehead e Nolte (2012) argumentam que a política externa de Obama para a América Latina desenvolveu-se de forma reativa as pressões e problemáticas que surgiam. Dessa maneira, não houve a construção de políticas formuladas para o hemisfério, visto que o surgimento de novas lideranças regionais e externas, como a China, havendo a perda relativa de poder e influência estadunidenses na região. Segundo Pecequilo (2013), a ausência de políticas para a região e o esvaziamento da presença norte-americana no hemisfério, após a série de medidas adotadas nos anos 1990, deve-se a dificuldades introduzidas pela crise econômica de 2008, os obstáculos em conseguir acordar parceiros econômicos bilaterais com os emergentes, bem como a uma “paralisia de um sistema político e social cada vez mais polarizado em Washington” (PECEQUILO, 2013, p. 56).

De modo semelhante, o segundo governo de Obama foi marcado por poucos avanços na agenda para a América Latina, avanços estes auferidos principalmente com o recuo brasileiro devido a sua crise política interna, em um contexto maior de estagnação econômica dos países emergentes, e a recuperação parcial dos espaços perdidos para China. Os pequenos avanços na agenda para a América Latina teve como objetivo primordial a retomada relativa da influência estadunidense na região (MORENO; ILCHEVA, 2016).

2.3 O Processo de Cúpulas e Relações Internacionais: multilateralismo e diplomacia de cúpulas

A “diplomacia de cúpulas” possui um rico acervo de antecedentes históricos que remontam desde a época pré-colombiana, onde evidências comprovam a realização de encontros de líderes indígenas nas cidades maias nas cidades de Tikal e Cópan. No entanto, apenas nas últimas décadas do século passado que se verifica o maior desenvolvimento e a proliferação do sistema de cúpulas de forma mais periódica, como parte e também a manifestação do multilateralismo e da diplomacia internacional (IGLESIAS, 2013).

Os encontros presenciais entre governantes de diferentes Estados para discussão de temas específicos e compartilhados em determinada região ou regime, são usualmente estabelecidos como forma de tomar decisões e aumentar capacidade de cooperação entre atores para problemáticas comuns e temáticas específicas, as quais em outros processos políticos tornariam objetos de disputa. Dessa forma, a diplomacia de cúpulas ilustrada pelas reuniões periódicas entre Chefes de Estados e/ou Primeiros Ministros se distinguem pela tentativa de tornar os processos mais eficientes sem perder a legitimidade perante as políticas públicas (SCHOLTE, 2016).

A diplomacia de cúpulas é aquela exercida por meio de conferências multilaterais e intergovernamentais, as quais reúnem as mais altas autoridades estatais sem a necessidade expressa da mediação de instituições e burocracias específicas, salvo para as questões de protocolo. O cumprimento dos procedimentos e das ações propostas seria garantido pela predisposição do presidente e seu compromisso pessoal com as iniciativas. Desse modo, há elevação da expectativa da capacidade de decisão dos Chefes de Estados e de sua habilidade de unir esforços a nível doméstico, dependerá então do real compromisso dos membros para impulsionar a efetivação das medidas (TUSSIE; BOTTO, 2005).

As referidas reuniões multilaterais se opõem à diplomacia parlamentaria que estruturaram o diálogo internacional desde o Congresso de Viena ao fim da Guerra Fria, por não apresentarem – como a diplomacia parlamentária apresenta - uma alta institucionalização, que as identifica com organizações internacionais específicas e com funcionários e técnicos contratados para esse fim (TUSSIE; BOTTO, 2005).

Em consequência da participação dos Chefes de Estados e de governo e/ou primeiros ministros, as Cúpulas usualmente criam agendas e abarcam temáticas cruciais da agenda internacional. É comum a este tipo de reunião a constituição de um foro privilegiado para o debate de temas multilaterais e/ou bilaterais, sendo que o diálogo se caracteriza por ser direto,

periódico e presencial. Além disso, a cada reunião é preparado uma declaração final e plano de ação para que seja possível demonstrar os consensos alcançados e sistematizar as iniciativas (ARAVENA, 2010).

Segundo Tussie e Botto (2005), a diplomacia de cúpulas consegue quebrar a inércia das instituições tradicionais, sendo mais funcional e com maior possibilidade de solucionar desafios. Isto se deve a dois aspectos principais, a saber: (i) as cúpulas e os executivos são mais permeáveis e incluem atores transnacionais como empresas e atores não governamentais (ONGs); (ii) possuem capacidade ampliada de inovação temática e de abordagem diante às diversas questões que emergem na agenda internacional.

A participação de atores transnacionais faz com que o processo progrida com maior agilidade pela colaboração de outros setores da sociedade, constituindo assim, um importante suporte técnico. De forma distinta aos funcionários das organizações internacionais, na participação em cúpulas os governos ainda assumem o risco político e possuem capacidade superar e avançar nas diferenças de políticas domésticas (TUSSIE; BOTTO, 2005).

Ao final do século XX, parecia evidente o momento de crise dos organismos internacionais e da diplomacia multilateral na sua forma mais tradicional, principalmente nos organismos de caráter político como as Nações Unidas e OEA, ocasionada principalmente pelas grandes demandas do sistema internacional e a carência de instrumentos e recursos para estabelecer soluções efetivas. As tensões geravam certa desilusão e pessimismo a respeito da possibilidade desses mecanismos apresentarem opções viáveis para solução dos desafios do sistema internacional (ARAVENA, 1998).

Além disso, as instituições internacionais se encontravam em crise devido a sua estrutura, pelo tipo de mandato, pela quantidade e diversidade de membros, pela conformação administrativa e sua pluralidade (ou carência de pluralidade) que não podiam mais respondiam as demandas.

Naquele momento repensar o papel do multilateralismo era essencial em um contexto de readequação das instituições internacionais. Aravena (1998) destaca que o final do século XX com a finalidade de superar os desafios impostos ao multilateralismo foram desenvolvidas novas formas de diálogo e coordenação política. Dessa forma, na década de 1980 houve a maior difusão da “diplomacia de cúpulas”, também conhecida por diplomacia ad hoc ou diplomacia de conferências.

O surgimento deste tipo de reuniões também pode ser visto como o resultado das transformações provocadas pela globalização, avanço tecnológico, progresso dos meios de transporte e comunicação que instigaram o sistema internacional, principalmente a partir da

década de 1960. Estas transformações colaboraram para uma maior interdependência e facilitou com que as questões em comum começassem a serem administradas coletivamente. Devido a suas características, as cúpulas tornaram-se mecanismos complementares às instituições internacionais e instrumentos para a prática do multilateralismo.

Na América Latina e Caribe a diplomacia de cúpulas adquiriu força no período pós-Guerra Fria com o desaparecimento dos grandes blocos, ver anexo A. Neste sentido, é possível observar que os países da região desenvolveram diversas reuniões nesse formato com envolvimento atores da mesma região geográfica e de outros continentes. Aravena (2010) diferencia as reuniões de cúpulas em conferências “trans-regionais”, regionais-globais, entre macrorregiões e sub-regionais. A classificação está relacionada aos atores envolvidos. Dentre as trans-regionais destacam-se: a Cúpula das Américas (1994); Cúpulas Ibero-americanas (1991); G-20 (1997); Foro de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (1993); Cúpula da União Europeia e América Latina (1999) e Cúpula da América do Sul e Países Árabes (2005). Já como exemplos de cúpulas regionais-globais têm-se o Grupo do Rio (1987) e Cúpula da América Latina e Caribe sobre integração e desenvolvimento (2008).

No contexto das cúpulas macrorregionais a literatura específica ao tema (ARAVENA, 2010) considera as Cúpulas do Petrocaribe e as Cúpulas do Arco do Pacífico latino-americano. Ao nível sub-regional são aquelas que possuem o maior grau de institucionalização como o MERCOSUL, Comunidade Andinas e Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM). Considerando-se a soma das cúpulas à nível trans-regional, regional-global e macrorregional, têm-se que no período de vinte e um anos (de 1989 a 2010), ocorreram 111 cúpulas presidenciais – média de 5,3 por ano. Diante os referidos dados conclui-se que “tenemos que los presidentes latinoamericanos y caribeños deben participar en al menos cinco Cumbres Presidenciales cada año en promedio, considerando que no todos participan en todas las Cumbres” (ARAVENA, 2010, p. 38).

Apesar do elevado grau de participação e desenvolvimento da diplomacia de cúpulas nas Américas após a Guerra Fria e seu papel para o diálogo político regional, ainda sim, a dinâmica proposta para a prática da diplomacia de cúpulas mantém um elemento fundamental que gera discordâncias sobre sua verdadeira efetividade, sua utilidade e o verdadeiro impacto para as relações internacionais. O elemento fundamental que permanece em disputa é o fato de que para a execução das iniciativas acordadas, dependerá da existência de incentivos, sanções que conseguiriam persuadir os Estados a realizá-lo ou mesmo a vontade política dos governantes. A vontade política ainda ganha maior importância ante a ausência de um caráter

vinculante dos acordos e compromissos acordados nas reuniões, sendo de responsabilidade e compromisso dos membros em colocar em prática seus acordos (ARAVENA, 2010).

Outro aspecto negativo observado na diplomacia de cúpulas é que as mesmas apresentaram baixos níveis de articulação e coordenação política. Em um nível de análise mais crítico verifica-se que as mesmas possuem ênfase no curto prazo devido ao vínculo induzido pelos governantes às necessidades domésticas imediatas. Neste sentido, ainda se pondera que apesar da participação de atores não governamentais e da sociedade civil no processo de cúpulas, as agendas e planos de ações ainda não perderam suas perspectivas eminentemente estatais, onde há baixa ou pouca concertação política com outros atores. Por fim, vale destacar que a diplomacia de cúpulas ainda tem uma decorrência negativa que é seu excesso de iniciativas acordadas e amplitude de suas agendas. Essa tendência ocasiona a dispersão das atividades, além de que quanto maior a agenda mais difícil será sua implementação (ARAVENA, 2010).

2.3.1 *Governança Hemisférica: perspectiva histórica do processo de criação das Cúpulas das Américas*

Apesar do desenvolvimento da diplomacia de cúpulas como um mecanismo para a prática do multilateralismo em âmbito regional e global, ao nível hemisférico, ou seja, abarcando todos os países da América, poucas foram as conferências que conseguiram reunir todos ou pelo menos a maioria dos líderes desses países. As principais conferências de Chefes de Estados e de Governo das Américas, com a presença dos Estados Unidos, ocorreram oito anos após a criação da OEA, em 1948.

A primeira reunião ocorreu em 1956 no Panamá e estava inserida no contexto dos primeiros anos do multilateralismo latino-americano, no qual as conferências interamericanas propunham-se a incentivar o desenvolvimento do Direito Interamericano através das propostas de acordos e tratados sobre temáticas comuns como, por exemplo, o comércio, águas internacionais, arbitragem, convenção postal (SUMMIT, [2018?]a).

Esse primeiro momento do multilateralismo nas Américas figurado pelo maior desenvolvimento do Direito Interamericano durou até os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial. No final da década de 1950 e início da década de 1960, o contexto da Guerra Fria e da Revolução Cubana trouxeram impactos consideráveis para a história das relações interamericanas, onde o aumento dos movimentos de guerrilha nos países da região e a

tendência da política externa norte-americana de combate à ameaça comunista ocasionaram na perda de legitimidade da OEA e ameaçou a própria existência do sistema interamericano.

Sendo assim, a segunda reunião entre governantes das Américas, a qual ocorreu em Punta del Este em 1967, é conhecida pela tentativa de retomar a cooperação hemisférica em um contexto de relações interamericanas tensas. A reunião tinha como missão reconstruir as relações interamericanas colocando-as em bases sólidas, basicamente por intermédio da integração econômica. A declaração final dessa reunião previa a criação de um Mercado Comum Latino-americano, bem como projetos multilaterais de infraestrutura, agricultura e educação, porém muitas dessas metas não foram cumpridas e pouco conseguiu aprimorar a integração regional (SUMMIT, [2018?]a; SCHOLTE, 2016).

Neste sentido, cabe ressaltar que de modo geral as cúpulas do Panamá e de Punta del Este em 1967 foram consideradas falhas em relação a geração de acordos básicos e agenda hemisférica. Além disso, em 1967 foi a última reunião entre os líderes das Américas até o fim da Guerra Fria, quando 25 anos depois foram criadas as Cúpulas das Américas (ROSENBERG, 2001).

Já nos anos 1990 houve a renascença do regionalismo hemisférico, causado pelas mudanças no clima político, econômico e social das Américas. Em contraposição ao clima de desconfiança estabelecido durante os anos da Guerra Fria, os anos 1990, sinalizou uma mudança de cenário devido ao consenso na região sobre a defesa de princípios fundamentais: democracia, livre mercado e segurança.

O consenso sobre a proteção coletiva da democracia foi auferido pelos países latino-americanos pela crença compartilhada da necessidade de se evitar retrocessos ao autoritarismo e como forma de estabelecer bases para a estabilidade institucional. É neste contexto que na década de 1990, os integrantes da OEA arquitetaram e acordaram mecanismos multilaterais de prevenção e restauração às crises democráticas, e que por consequência levaram ao processo de fortalecimento institucional do próprio sistema interamericano da organização (GONZÁLEZ; LIENDO, 2017).

O primeiro mecanismo multilateral para promover a democracia foi através da criação da União para a Promoção da Democracia (UPD) em 1990, a qual previa compor um observatório de processos eleitorais e o diálogo entre os especialistas dos Estados membros. No mesmo sentido, o Compromisso de Santiago em 1991 institucionalizou a defesa coletiva da democracia mediante a introdução de procedimentos multilaterais para combater os possíveis desvios antidemocráticos (GONZÁLEZ; LIENDO, 2017).

A partir do Compromisso de Santiago (1991) surgiu a resolução 1080 a qual deferia a reunião dos membros no Conselho Permanente da OEA cada vez que ocorresse uma interrupção de um governo democrático das Américas – para que em uma assembleia extraordinária adotassem as medidas necessárias. Porém, a resolução 1080 ainda carecia de maior precisão e sua aplicação deu-se por resoluções *ad hoc*, em consideração ao princípio de não intervenção. Em 1992, os Estados Unidos lideraram uma reforma da Carta da OEA especificamente em relação ao tema de suspensão de membros.

Segundo Feinberg (1997), uma série de mudanças no hemisfério nos anos 1990 promoveu o consenso não apenas político, mas também econômico e o declínio relativo de tradições intelectuais como o bolivarianismo. Essas mudanças renovaram a maneira como os setores da sociedade latino-americana inseriam-se nas relações internacionais ao passo que nos Estados Unidos, os grupos de interesse passaram a enxergar a América Latina como um parceiro econômico promissor.

Neste contexto de ressignificação das relações interamericanas, e de promoção da democracia e livre mercado após o fim da Guerra Fria que a I Cúpula das Américas foi planejada unilateralmente pelo governo dos Estados Unidos. Considerando um novo momento para as Américas pelo então vice-presidente norte-americano Al Gore, a notícia da cúpula, após o longo hiato desde 1967, foi bem-vinda pelos governantes da região. O convite de Clinton para a reunião agradou os “hemisferistas” de seu governo e também os demais países da região que entendiam que as relações interamericanas haviam sido enfraquecidas com a Guerra Fria (FEINBERG, 1997).

No entanto, com o passar das reuniões, as Cúpulas das Américas tem auferido críticas pela sua dificuldade de fazer valer o que é acordado nas reuniões, em transformar “*dichos en hechos*”. Desse modo, tem gerado dúvidas sobre sua capacidade de motivar as práticas multilaterais e cooperativas, e fazê-las prevalecer sobre a tendência histórica das relações interamericanas moldadas por relações bilaterais e unilaterais dos Estados Unidos (ROSENBERG, 2001).

Além disso, vale ressaltar que a ideia de uma integração hemisférica advém do período pós-independência, e conforme visto, passou por períodos mais críticos e outros com maior interação e concertação política. Porém, em termos de iniciativas de sustentação ainda ficou muito aquém de seus objetivos declarados. Desse modo, o regionalismo hemisférico para Schenoni, Jenne e Urdinez (2017), permanece forte na retórica e fraco na substância. Neste sentido, argumentam a existência de um “regionalismo declaratório”, ou seja, a prática

de referenciar a região e suas instituições em pronunciamentos políticos mesmo que a realidade esteja distanciada da retórica.

Portanto, de 1994 a 2015, pode-se diferenciar dois momentos distintos do regionalismo na América Latina. O primeiro baseado no Consenso de Washington – período no qual engloba a criação das Cúpulas das Américas - e o segundo pós-hegemônico no qual há a reorientação dos modelos desenvolvimento de liberalização de mercados para um mais inclusivo e voltado também ao desenvolvimento humano (SANAHUJA, 2009). A referida mudança também é observada nas práticas do regionalismo declaratório (SCHENONI; JENNE; URDINEZ, 2017). A existência de dois momentos distintos do regionalismo propagaram suas implicações para Cúpulas das Américas de 1994 a 2015, conforme será abordado nos próximos capítulos.

2.4 **O funcionamento das Cúpulas das Américas: OEA, estrutura e mecanismos de follow-up**

A análise do funcionamento das Cúpulas das Américas enquanto veículo de comunicação direta entre os governantes das Américas e mecanismo de promoção de medidas cooperativas, abarca o estudo da interação do processo de cúpulas com o sistema interamericano, especialmente com a OEA. Segundo Rosenberg (2001) a iniciativa unilateral estadunidense em desenvolver a primeira reunião deu-se pelo entendimento político de a OEA não estaria em condições políticas favoráveis para desempenhar o papel de organizadora da Cúpula de Miami, porém isso não significou a completa exclusão da organização regional do processo. O clima de desconfiança valia-se apenas sobre sua capacidade de organizar e oferecer a primeira oportunidade de reunião hemisférica no período pós-Guerra Fria.

A avaliação negativa deriva de uma série de observações, sendo a primeira delas a análise das últimas duas reuniões presidenciais organizadas pela OEA, as quais fracassaram: Panamá em 1956 e Punta del Este em 1967. A reunião de Panamá geralmente é recordada pela sua incapacidade em fomentar qualquer iniciativa a mais robusta do que o protocolo e a retórica, embora nesta reunião tenham se fundado as bases para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1958. Já a conferência de 1967 é usualmente lembrada por ter lançado a ideia de uma zona de livre mercado, porém à época não contou com os mecanismos necessários de para colocar a ideia em prática, bem como não contou com os recursos financeiros ou vontade política. Propostas mais elaboradas ou acordos neste sentido só foram conquistados anos mais tarde (ROSENBERG, 2001).

Neste contexto, as experiências anteriores de reuniões que contaram com a supervisão da OEA não foram bem avaliadas, o que levou os tomadores de decisão dos Estados Unidos a considerarem a organização regional como ineficaz para a promoção do consenso regional naquele momento. Havia-se também o temor que a situação se repetisse em um evento convocado pelo presidente norte-americano em seu próprio território. Ademais, receava-se também que à exemplo dos debates na OEA, as cúpulas se estilizassem e pela cultura da organização regional sobre decisões consensuais aceitando o mínimo denominador em comum, gerasse documentos retóricos, sem objetivos realistas (FEINBERG, 1997).

Além disso, o descrédito da OEA após o fim da Guerra Fria levantou questionamentos sobre sua capacidade e do seu Conselho Permanente de possuir conhecimento técnico suficiente sobre as novas problemáticas regionais, mais complexas que outrora. Outro motivo para a avaliação negativa é que até 1994, a OEA ainda não havia concedido o *status* de membros observadores para ONGs, algo que outras organizações internacionais (a Organização das Nações Unidas, por exemplo) já haviam introduzido. Desse modo, era incapaz de aproveitar as contribuições da sociedade civil poderia oferecer (FEINBERG, 1997).

Por fim, ainda se observou a relação da OEA com as demais instituições internacionais e regionais existentes. Desta análise auferiu-se que a OEA não tinha uma relação forte e influência o suficiente com estas instituições, de modo que a junção de recursos para implementação e follow-up das iniciativas ficaria prejudicada (FEINBERG, 1997).

É válido ressaltar que embora a OEA e seu Conselho Permanente tenham ficado à margem do processo de negociação da Cúpula de Miami, em nível funcional, a organização regional foi engajada nas iniciativas. Em temáticas nas quais a OEA tinha desenvolvido habilidades técnicas e ainda possuía legitimidade institucional, a mesma recebeu responsabilidades primárias para auxiliar na execução e acompanhamento dos mandatos da Cúpula. As áreas pelas quais a OEA engajou-se em relação à Cúpula de Miami, são aquelas que a organização tinha experiência como direitos humanos, democracia e segurança – agendas substancialmente políticas (ROSENBERG, 2001).

Desse modo, a preocupação inicial no sistema interamericano da década de 1990 era equilibrar as duas forças para o multilateralismo regional, OEA e as Cúpulas das Américas. Tinha-se ciência que em longo prazo, as dimensões da agenda do processo de cúpulas e suas inúmeras iniciativas nos planos de ação poderiam ocasionar no desvio de recursos, atenção e poder de ação da OEA, já que a mesma passava por um momento de crise de confiança e

identidade. Cientes dos possíveis desafios e oportunidades que as cúpulas poderiam representar no âmbito da OEA, a liderança da organização regional reconheceu que a adaptação e a possível integração dos processos das cúpulas dentro das deliberações da organização eram necessárias (ROSENBERG, 2001).

Em 1998, na Cúpula de Santiago, novamente a OEA ficou fora do processo de negociação da agenda e organização da conferência. Para essa reunião em específico, ficou decidido que a agenda da segunda cúpula seria negociada pelo processo Grupo de Revisão da Implementação de Cúpulas (SIRG), sendo o Chile e os Estados Unidos coorganizadores do evento. Nesta reunião, porém, há a primeira sinalização para a criação de uma secretaria para as Cúpulas, a qual teria como função básica servir como memória institucional – tal recomendação foi feita pelo Conselho de Liderança das Cúpulas Interamericanas. Assim sendo, a segunda Cúpula lança as bases para a institucionalização do processo que foi ajustado e consolidado na terceira cúpula das Américas (ROSENBERG, 2001; BOEHN; HERNÁNDEZ-ROY, 1999).

As duas primeiras reuniões das Cúpulas das Américas, Miami e Santiago, segundo Boehn e Hernández-Roy (1999) representam a inclinação estadunidense em priorizar abordagens bilaterais no planejamento da Cúpula das Américas em detrimento à dependência de instituições multilaterais, no primeiro momento. Vale ressaltar que na I Cúpula os Estados Unidos fora o país proponente e organizador, e na II Cúpula foi coorganizador da agenda, juntamente com país que recebeu o evento, Chile. Por essa razão, primeiramente, a OEA foi negligenciada do processo de organização, apesar de algumas atribuições de ações fossem conferidas à instituição.

Considerando-se os desafios que a Cúpula das Américas poderiam causar à OEA, bem como as brechas de oportunidades para a renovação da própria organização dentro do sistema interamericano, analisa-se que dentro das três primeiras conferências (Miami, Santiago e Quebec) há uma evolução significativa da relação entre o processo de cúpulas e a referida instituição regional, especialmente com as reformas correntes na OEA e sua mudança de prioridades (ROSENBERG, 2001).

Dessa forma, com o forte crescimento das relações entre a Cúpula das Américas e a OEA, a instituição ganhou maiores e novas responsabilidades no processo de execução e follow-up dos mandatos. Exemplo disso é que logo após a Segunda Cúpula das Américas em julho de 1998, a OEA passa a ser encarregada pela manutenção dos registros da memória institucional do processo. Neste escopo há a criação da Secretaria de Acompanhamento das Cúpulas da OEA. Entretanto, a organização regional apenas foi designada oficialmente como

a Secretaria do Processo de Cúpulas das Américas em 2011 durante a terceira reunião em Quebec, quando foi estabelecido que para além da memória institucional, também seria responsável por coordenar o trabalho das demais organizações internacionais presidindo o Grupo de Trabalho Conjunto das Cúpulas (GTCC) e o gerenciamento da participação da sociedade civil e das reuniões ministeriais (BOEHN; HERNÁNDEZ-ROY, 1999).

A respeito dos mecanismos acordados para follow-up das iniciativas, têm-se o Grupo de Revisão e Implementação de Cúpulas (GRIC) e o GTCC, conforme pode ser observado na Figura 1 que demonstra todos os dispositivos multilaterais que funcionam em paralelo e em conjunto. O GRIC foi criado em 1995 com a finalidade de coordenar e revisar as iniciativas do Plano de Ação de Miami. Este mecanismo inicialmente era formado por países que se voluntariavam a serem os “Coordenadores Responsáveis” pelo mandato de seu interesse abrangido pelo Plano de Ação. Desse modo, os coordenadores responsáveis de cada mandato eram os mesmos que os propuseram durante a fase de negociações. As responsabilidades dos coordenadores incluíam participar de reuniões e convocações, a transferência de informações, desenvolvimento de planos de trabalho, mobilização de recursos materiais e financeiros e o reporte das atividades para o grupo de revisão (SUMMIT, [2018?]a; FEINBERG, 1997).

A ideia de formação de “Coordenadores Responsáveis” foi gerada como forma para descentralizar o processo. Porém, este mecanismo de coordenadores foi utilizado apenas até a Cúpula de Quebec, ocasião em que se modificou o mecanismo de acompanhamento das iniciativas, e as responsabilidades foram repassadas ao GRIC e à seu Conselho Executivo – criado na mesma reunião de 2001 – juntamente com o auxílio da OEA enquanto Secretaria do Processo de Cúpulas (SUMMIT, [2018?]a).

O Conselho Executivo do GRIC é composto pelo México, Brasil, Chile, Canadá, Argentina, Estados Unidos, os membros da CARICOM, Comunidade Andina e El Salvador. Esses países, representantes de cada sub-região, asseguram e avaliam o cumprimento das iniciativas, além de certificarem a coerência dos processos estabelecidos pelas Cúpulas e outros processos sub-regionais. Outro dispositivo que também compõe o GRIC é o Comitê Diretivo, grupo de países anfitriões das Cúpulas das Américas que atualmente é composto por Estados Unidos, Chile, Canadá, Argentina, Trindade e Tobago, Colômbia, Panamá e Peru (SUMMIT, [2018?]b).

Já o GTCC foi criado em 2001 como resultado do Plano de Ação da Terceira Cúpula das Américas em Quebec, na qual as instituições internacionais associadas ao processo como a CEPAL, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS/OMS) e o Banco Mundial, assinaram a “Carta de Entendimento” criando o

grupo com a finalidade de conseguirem maior coordenação dos mandatos através da prestação de orientação técnica em alusão aos seus conhecimentos específicos. Desse modo, é responsabilidade da Secretaria de Cúpulas das Américas aproveitar os conhecimentos técnicos e recursos dessas organizações componentes do GTCC⁶ para o benefício dos mandatos, atores concernentes e país anfitrião (SUMMIT, [2018?]c).

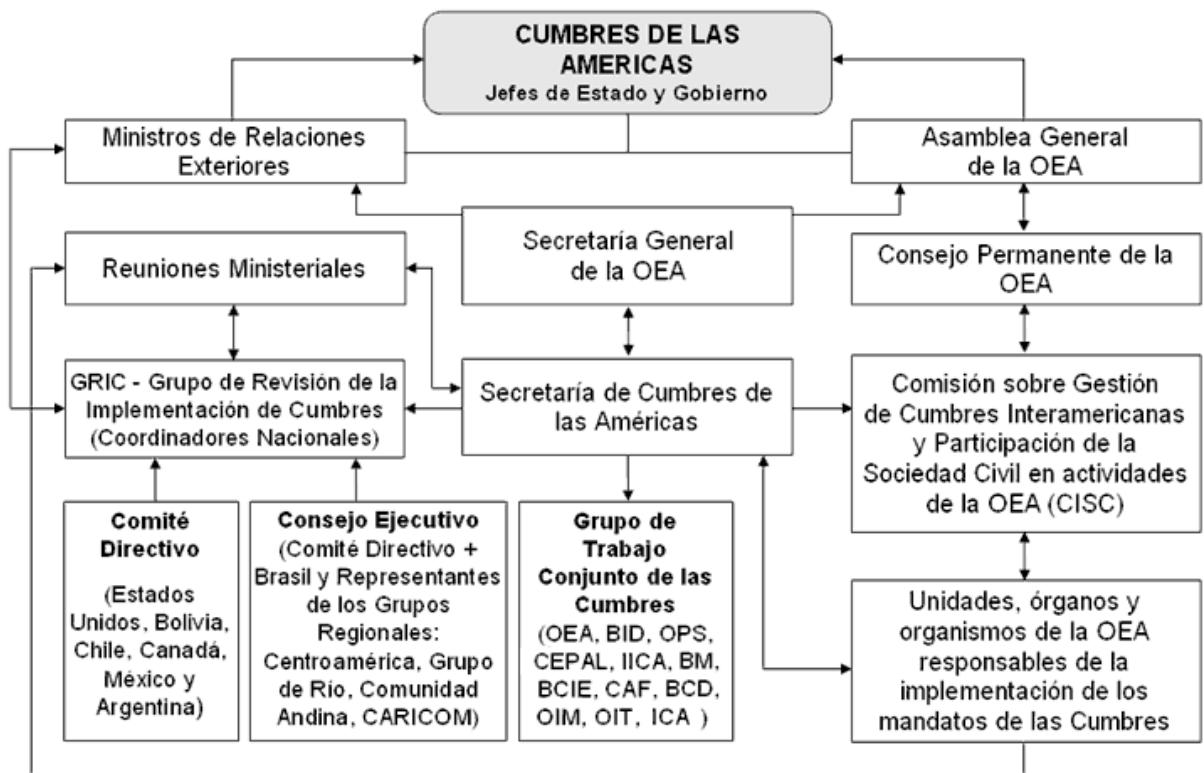
Outro mecanismo criado e gerido pela OEA é a Comissão sobre Cúpulas Interamericanas e Participação da Sociedade Civil, que funciona em paralelo ao processo de cúpulas. Vale ressaltar que essa Comissão atua dentro da estrutura política da OEA e é resultado da fusão da anterior Comissão sobre Gestão de Cúpulas Interamericanas (CEGCI) com a Comissão sobre Participação da Sociedade Civil nas Atividades da OEA em 2002. Conforme pode ser observado na Figura 1, a comissão reporta a Assembleia Geral da OEA por meio do Conselho Permanente (SUMMIT, [2018?]a).

Segundo Tussie e Botto (2005), a proposta da participação da sociedade civil e organizações não governamentais no processo de Cúpulas das Américas advém do governo Clinton, que pretendia neutralizar a resistência de alguns atores que não viam a abertura de mercado com bons olhos, em especial os sindicados e organizações de proteção ao meio ambiente. Além disso, o governo norte-americano considerava que a maior participação da sociedade civil poderia gerar confiança e promover alianças, aumentando a legitimidade do processo.

Assim a forma como esses atores são colocados no âmbito de participação no processo das Cúpulas das Américas é um claro exemplo de abertura de novas oportunidades, mas também expõe as limitações da diplomacia de cúpulas. Isto porque a abertura da participação desses atores no caso específico das Cúpulas das Américas foi impulsionada pela perspectiva de aprovação do projeto da ALCA, como forma de neutralizar as pressões contrárias, porém a não aprovação do projeto coloca em dúvida as perspectivas existentes para a continuidade da participação ativa desses atores nas demais agendas (TUSSIE; BOTTO, 2005).

⁶ Além das referidas organizações internacionais descritas acima, posteriormente ainda se juntaram ao GTCC: o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), a Comunidade Andina de Fomento (CAF), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE), Organização Internacional para as Migrações (OIM) (SUMMIT OF THE AMERICAS, [2018?]a).

Figura 1 – Mecanismos de prestação de contas e follow-up



Fonte: SUMMIT, [2018?]a.

3 PRIMEIRA FASE DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS: CARACTERÍSTICAS E CONDICIONANTES

A existência de condicionantes favoráveis a uma maior inclinação das políticas externas dos países da América Latina, a exceção de Cuba, com os Estados Unidos na década de 1990, embasadas no regionalismo aberto, trouxeram implicações também para a maneira que as organizações regionais eram entendidas à época e também para a tentativa de conformação de políticas a nível hemisférico (PECEQUILO, 2013; AYERBE, 2002). É neste contexto histórico que as primeiras reuniões das Cúpulas das Américas foram inseridas, e onde a influência desse clima político, social e econômico motivou a maior assertividade e convergência para o debate das agendas especialmente nas Cúpulas de Miami, Santiago e Quebec.

Considerando a pré-disposição dos atores para as características do regionalismo aberto e o consenso regional para temáticas como a liberalização econômica pautada no Consenso de Washington, a defesa da democracia e cooperação regional, a discussão destes temas aparece aflorada nas primeiras reuniões das Cúpulas das Américas. Neste sentido, com a finalidade de entender as características regionais, econômicas e políticas que compuseram o quadro histórico da criação das Cúpulas das Américas e as três primeiras reuniões, o presente capítulo abrangerá uma análise das nuances que permitem caracterizar essas reuniões como a “primeira fase” do processo.

Além disso, será realizada conjuntamente com a análise das nuances estruturais, uma análise da evolução das agendas em cada reunião para que seja possível delinear quais temáticas possuíram mais importância no cenário destas três cúpulas, bem como uma análise do pronunciamento de Clinton e Bush nas referidas reuniões para entender quais eram os objetivos de política externa dos Estados Unidos para seu entorno regional neste período, observando-se que o processo de Cúpulas deriva de uma iniciativa norte-americana.

Reafirma-se o entendimento que através de cúpulas presidenciais tem-se também a troca de informações e a formação de consensos sobre o que seria aceitável para a cooperação a nível hemisférico. É neste sentido que os documentos finais são produzidos, e estes possuem papel central na adoção de mecanismos descentralizados de regras e acompanhamento (*follow-up*). Por isso, a análise empírica da frequência de termos em cada agenda auxilia no entendimento de quais são as iniciativas acordadas e qual a profundidade de interação que os atores possuem intenção em praticar.

3.1 Metodologia empregada na análise das Cúpulas das Américas e discursos

O trabalho apresentará dados empíricos sobre a evolução dos temas nas Cúpulas das Américas com o intuito de demonstrar a preponderância das agendas relacionadas ao regionalismo aberto, e relacioná-las também aquelas que possuíram maior ênfase na política externa dos Estados Unidos para a América Latina no final da Guerra Fria e nos governos Clinton, Bush e Obama, conforme analisado no capítulo 2. Consoante ao exposto no capítulo anterior, temas relacionados ao livre-comércio, defesa da democracia e segurança embasaram as políticas e prerrogativas norte-americanas para seu entorno regional. Neste capítulo, portanto, com base nos Planos de Ação, Declarações Finais e discursos dos presidentes dos Estados Unidos, avaliará como as referidas agendas foram abordadas nas cúpulas regionais.

Para tanto, o presente trabalho parte de uma concepção mais abrangente sobre diplomacia de cúpulas, ao entendê-las como construções sociais e ressaltar a importância das ideias e do discurso para a constituição da política internacional e do regionalismo. Desse modo, o trabalho reconhece a capacidade de agência dessas instituições ao atuarem como atores relevantes no cenário político internacional.

A pesquisa desenvolvida neste capítulo e no quarto capítulo consiste em verificar como as principais agendas da política externa dos Estados Unidos para a região (promoção da democracia e economia) desenvolveram-se nas negociações de todas as Cúpulas das Américas ordinárias de 1994 (ano da primeira cúpula) até 2015 (última cúpula com a participação de Obama). Neste capítulo em específico serão analisadas as três primeiras cúpulas ocorridas em Miami, Santiago e Quebec. Além disso, para efeitos de comparação de importância dada a cada agenda também buscou-se avaliar as temáticas de “segurança”, “sociedade e meio-ambiente”, “integração e cooperação” e “instituições regionais”. A evolução dessas agendas será essencial para a discussão do capítulo 4.

A metodologia utilizada consiste em contabilizar⁷ a frequência dos termos relacionados a cada agenda mencionada nos documentos oficiais⁸ das Cúpulas das Américas, Declarações Finais e Planos de Ação⁹. Para a escolha dos termos relacionados a cada agenda foi necessária a leitura dos documentos e dos discursos e a verificação de quais os termos

⁷ É válido ressaltar que para evitar a imprecisão por repetição, na contagem de nomes próprios como da Organização dos Estados Americanos foram comparados e somados com suas abreviações (OEA), quando necessário. Também a fim de evitar a imprecisão na contagem de termos similares considerou-se a possibilidade de ocorrência de termos no plural e sinônimos.

⁸ A análise foi desenvolvida a partir da versão em língua inglesa de todos documentos e discursos.

⁹ Devido a falta de Declarações Finais e Planos de Ação nas Cúpulas de Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá devido a ausência de consenso, se investiga com os mesmos critérios, a Declaração de Compromisso de 2009, a lista de mandatos de Cartagena (2012) e a Lista de Mandatos do Panamá (2015).

utilizados nestes textos. Além disso, também se considerou as expressões mais utilizadas pela literatura especializada (PECEQUILO, 2005; SANAHUJA, 2016; RUIZ, 2007) a respeito da política externa dos EUA e regionalismo, e dessa maneira foram selecionadas as palavras que melhor associam-se a cada área temática principal. Por exemplo, para a agenda de “economia” também foram consideradas as seguintes palavras: comércio, prosperidade econômica, setor privado, integração econômica, liberalização, livre-comércio e negócios. Desse modo, é possível auferir com maior segurança e exatidão como a agenda de “economia” desenvolveu-se nas cúpulas sem desconsiderar as demais facetas desse tema. De modo semelhante e com a mesma lógica de ordenação foram estipuladas as palavras e termos relacionados às demais agendas investigadas.

Além disso, os discursos dos presidentes Clinton, Bush e Barack Obama (capítulo 4) durante as Cúpulas das Américas e/ou pronunciamentos destes em relação aos objetivos específicos de sua política externa para as reuniões em questão foram analisados na mesma base de agendas e termos associados. A manutenção da mesma base conceitual justifica-se pela necessidade de verificação da ênfase dada a cada agenda pela autoridade central, que devido a posição em que ocupa, consegue sintetizar e dar indícios das prioridades da política externa do seu governo. O próprio exercício da diplomacia de cúpulas presidenciais, as quais caracterizam-se por serem negociações multilaterais em ambientes pouco institucionalizados, foi altamente aderido na América Latina a partir dos anos 1980 e, é ilustrativo da influência dos presidentes na formulação de política externa. No caso específico dos Estados Unidos, os presidentes utilizam do pronunciamento de abertura das cúpulas para delinearem suas propostas (FEINBERG, 2006).

A contagem do conteúdo dos documentos para além de indicar a evolução das agendas, também auxilia na avaliação da relevância relativa atribuída a determinados assuntos nas cúpulas. Desse modo, os resultados apresentados neste trabalho são extraídos através de uma análise de discurso quantitativa de forma que complemente, exemplifique e reforce a análise qualitativa. É válido ressaltar que o software “Voyant-tools”¹⁰ – aplicativo aberto para a realização de análise de textos – foi utilizado para contabilizar os termos de cada agenda nas declarações, planos de ação e pronunciamentos.

¹⁰ O software “Voyant-tools” é uma ferramenta na qual podem ser importados arquivos de texto em formatação .doc, ou .pdf. Uma vez que é feito o upload do documento no software, este gera automaticamente uma nuvem de palavras com mais frequência e uma lista em ordem decrescente das mesmas. Ainda é possível fazer uma busca por termos específicos e ter o resultado final de quantas vezes a palavra foi repetida dentro do texto.

Primeiramente cada documento foi introduzido no software, e cada palavra e termos-chaves selecionados foram buscados¹¹ no texto (por meio da ferramenta de busca do próprio aplicativo), o que gerou um relatório indicando a quantidade de vezes que houve a repetição do mesmo. O método foi utilizado para cada termo em cada documento de texto. Ao passo que os relatórios de frequência para cada palavra eram gerados, em seguida, compilava-se o resultado em uma tabela no Excel. Os resultados serão apresentados neste capítulo e no próximo discutidos.

3.2 Cúpula de Miami: a iniciativa estadunidense

Após a Cúpula de Chefes de Estados das Américas em Punta del Este em 1967, a Cúpula das Américas foi criada como parte de um pacote de medidas da administração Clinton da política externa norte-americana para a região em 1994. Na ocasião, Clinton convidou 34 presidentes do hemisfério, a exceção de Cuba, para participarem da conferência para debaterem uma ampla agenda que abrangia questões econômicas, políticas e sociais em comum. A exclusão de Cuba foi justificada pela ausência da adoção, por parte do país caribenho, da democracia liberal (FEINBERG, 2006).

A primeira Cúpula das Américas, sediada em Miami (EUA), ocorreu com alta expectativa de renovação de credenciais e ressignificação das relações interamericanas. A escolha de Miami como a cidade-sede desse primeiro encontro não fora ao acaso. Sendo uma das cidades norte-americana que possui um grande número de imigrantes latino-americanos, também foi considerada pelo então presidente Clinton, uma cidade que já estava bastante integrada com a grande parte dos países do hemisfério (NAVARRO, 1994).

Entendido como o maior evento promovido em Miami até então, havia-se a esperança que a conferência incrementasse o desenvolvimento econômico da região através de acordos de livre-comércio, os quais poderiam acelerar, especialmente, o crescimento econômico do estado da Flórida (EUA) e a expansão de seu papel no comércio hemisférico (NAVARRO, 1994).

Durante o discurso de abertura da I Cúpula das Américas, Clinton mencionou que a escolha por Miami parecia uma “escolha natural [...] pois a cidade é reconhecida como o

¹¹Para assimilar e contabilizar as palavras o “Voyant-tools” fornece a opção das seguintes formulas: “termo”~0 para quando a ordem dos termos não tem importância e “expressão”~5 para ser utilizado quando almeja-se pesquisar expressões de mais de uma palavra, como “fortalecimento da democracia”. Neste último caso, o aplicativo torna-se capaz de auferir a repetição da expressão mesmo que cada palavra esteja separada uma da outra em uma distância de 5 palavras entre elas.

centro, o cruzamento das Américas" (CLINTON, 1994, p. 1, tradução nossa). Em seu pronunciamento, ainda defendeu que foram abertas oportunidades para que os povos das Américas construíssem uma comunidade de nações comprometidas com os valores de liberdade e prosperidade (CLINTON, 1994).

Assim sendo, o presidente norte-americano anunciou três objetivos centrais dos Estados Unidos para a conferência: o primeiro seria abrir novos mercados e criar uma zona de livre mercado em todo o hemisfério; o segundo seria fortalecer e promover a democracia; e por fim, o terceiro seria melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região. Enfatizou ainda os processos de democratização foram bem-sucedidos na maioria dos Estados latino-americanos, já que também foram acompanhados por uma série de importantes reformas econômicas para controlar a inflação e promover o desenvolvimento, através de cortes de gastos, estabilização das moedas nacionais e abertura de suas economias ao capital externo.

Desse modo, um dos objetivos da I Cúpula das Américas era estabelecer acordos de cooperação para a região no novo contexto pós-Guerra Fria. Com isto, a maior oferta de acordo apresentada nessa reunião foi a proposta de criação do maior mercado comum das Américas, "do Alasca à Patagônia" (CLINTON, 1994, p. 2488) como fora apresentado pelo então presidente dos Estados Unidos. Neste sentido, no esforço de criar uma área de livre comércio com os 34 países da região, a Cúpula de 1994 ainda apresentou e impulsionou os debates da ALCA, que previa que as barreiras ao comércio e investimentos nas Américas seriam progressivamente eliminadas (TUSSIE, 2009).

Em caráter otimista, Clinton, enunciou que a América Latina naquele momento era a segunda economia que mais crescia no mundo, fato que gerava novas oportunidades de mercado e possibilidades de comércio dentro da região. Ressaltou ainda que no ano anterior à primeira Cúpula das Américas, em 1993, foi consolidado o NAFTA, acontecimento que comprometeu os Estados Unidos em continuar na "liderança e engajando-se no mundo pós-Guerra Fria" (CLINTON, 1994, p. 2486). Desse modo, na visão de Clinton, a aprovação do congresso a favor do NAFTA demarcou um novo momento para as relações econômicas e comerciais mundiais para as Américas, impulsionando a tentativa de integração com os demais estados latino-americanos e originando a Cúpula das Américas, que não teria ocorrido caso não houvesse o NAFTA (CLINTON, 1994).

Ainda no âmbito econômico, Clinton reforçou sua posição favorável ao GATT referente a uma série de acordos de comércio internacional que avançam medidas em favor da redução de barreiras ao livre-comércio entre as nações. Como mencionou em seu pronunciamento, o acordo foi aprovado com o amplo apoio bipartidário no congresso

estadunidense. Ademais, afirmou que a medida deveria prevalecer e que os estados da América Latina deveriam “seguir o exemplo dos Estados Unidos e implementar o acordo agora” (CLINTON, 1994, p. 2487).

Através da análise do pronunciamento de Clinton na abertura da I Cúpulas das Américas, no qual sublinhou os objetivos da conferência, é possível observar que os temas relacionados à economia são os que representaram maior articulação do presidente, conforme pode ser verificado na tabela 2 que demonstra todos os dados analisados. Os termos relacionados a esta agenda como comércio, livre-comércio, economia, prosperidade e ALCA, são recorrentes em seu pronunciamento na I Cúpula das Américas e somadas as suas repetições, representam a agenda com maior número de referências. Em seguida, a segunda agenda mais mencionada no pronunciamento refere-se a “democracia”, no qual junto com as demais palavras/temáticas associadas, contabiliza 29 repetições.

Observa-se pelo discurso de Clinton, o entendimento de que as Cúpulas das Américas poderiam ser um mecanismo para reforçar o comprometimento da expansão da agenda econômica do livre-comércio e a promoção do regime democrático nos estados latino-americanos. É válido sublinhar que a defesa da democracia e a disseminação do livre-mercado, foram estratégias elucidadas na NSS-1994, ou seja, pertenciam às diretrizes gerais de políticas estratégicas que as identificava como recursos necessários para os Estados Unidos exercessem seu papel de liderança global (UNITED STATES OF AMERICA, 1994). Dessa forma, a prevalência dessas agendas nos discursos em detrimento das demais também pode ser derivada do “engajamento democrático” da gestão de Clinton.

A agenda de “integração/cooperação”, também tem certo destaque na fala do então presidente estadunidense, ao considerarmos que as menções a esta agenda somam 21 repetições. No entanto, deste total, 19 referem-se a “hemisfério”, enquanto os registros em alusão a “cooperação”, “integração” e “regional” apresentam apenas uma repetição de cada. A repetição do termo “hemisfério” situa a amplitude almejada para as negociações, reforçando o caráter de coordenação regional das problemáticas que envolvem todo o hemisfério – democracias liberais, sendo vedada a participação de Estados não democráticos. A pouca citação dos termos “integração” e “cooperação” torna-se intrigante, uma vez que o contexto do pronunciamento refere-se a um mecanismo regional com fins de cooperação. Além disso, a discussão da literatura concernente ao regionalismo (SCHENONI; JENNE; URDINEZ, 2017; HAAS, 1970; NYE, 1968) no que tange a existência de uma diferença qualitativa nos termos cooperação e integração, amplifica o debate a respeito do grau de profundidade da cooperação pretendida.

Do ponto de vista político, o termo “cooperação” é menos rigoroso quando comparado ao termo “integração”. Isto deve-se ao entendimento, em termos gerais, que cooperação é a coordenação política, podendo ser esporádica, espontânea ou mesmo uma iniciativa estendida por períodos de tempo. Já integração, a depender do grau de interação dos atores, poderá implicar na transferência de soberania do estado, de acordo com neofuncionalismo (HAAS, 1970). Da perspectiva do modelo clássico de integração econômica, que estabelece cinco etapas para a completa integração econômica, verifica-se que a “cooperação” estaria mais relacionada à primeira fase (zona de livre comércio), enquanto para a terceira etapa onde há a transição da união aduaneira para o mercado-comum, já a necessidade de uma integração política. As últimas fases (união econômica e integração econômica total) tornam-se impossíveis sem uma integração política que facilite a transferência da soberania e a construção de um banco central (SCHENONI; JENNE; URDINEZ, 2017).

A diferenciação proposta dos termos esclarece a proposta norte-americana implícita no discurso de Clinton sobre a interação hemisférica das Américas, e a pouca frequência das palavras “cooperação” e “integração”. O pronunciamento de Clinton exemplifica a tese de que a proposta norte-americana era de cooperar com os países da América Latina por meio de um processo de regionalização e de proposições de baixo comprometimento, destoando da concepção de integração regional propostas pelo neofuncionalismo e de governança supranacional (MARIANO, 2007).

Neste mesmo sentido, devido à proeminência no discurso de Clinton da agenda econômica com a apresentação da proposta da ALCA, e também a importância dada ao espraiamento da democracia, é possível caracterizar a reunião de Miami como um exemplo de tentativa de coordenação política em âmbito de cooperação, apesar da palavra “cooperação” poucas vezes fosse incluída no discurso. A conclusão justifica-se pela ausência de proposições vinculantes entre os atores que dependeriam de maior interação política e econômica dos mesmos.

As agendas que obtiveram menor índice de repetições no discurso de Clinton foram: “segurança”, “sociedade e meio-ambiente” e “instituições regionais”. Nas temáticas de “segurança” e “instituições regionais” apenas três menções em cada, enquanto em “sociedade e meio-ambiente” houveram 15 recorrências, sendo cinco da palavra “educação”, quatro de “meio-ambiente”, três de “desenvolvimento sustentável”, duas de “mulheres” e uma de “pobreza”. A pouca menção destas agendas em seu discurso evidencia ainda mais a

prevalência e maior interesse nas temáticas relacionadas ao livre-comércio e desenvolvimento econômico das Américas coligado ao pressuposto da defesa das instituições democráticas.

3.2.1 *Plano de Ação e Declaração Final de Miami*

Como resultado das negociações da Cúpula de Miami, foram produzidos uma Declaração Final e um Plano de Ação enquanto documentos finais. A declaração final resume os princípios acordados na conferência, a saber: práticas democráticas, a integração econômica e a justiça social. Já o Plano de Ação tem o objetivo de fomentar os princípios da Declaração Final, descrevendo as ações que serão realizadas em cada temática (DECLARATION, 1994; SUMMIT, 1994).

Na análise dos documentos oficiais de Miami, verifica-se que as temáticas do Plano de Ação foram divididas em quatro seções, sendo elas: (1) preservação e fortalecimento da comunidade de democracias das Américas; (2) promoção da prosperidade através da integração econômica e do livre-mercado; (3) erradicação da pobreza e discriminação no hemisfério; (4) garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do meio ambiente. Cada seção apresenta iniciativas (ações) específicas a cada agenda. A análise do documento e contagem dos itens de ação indica que na primeira reunião ao total foram definidos 164 itens de ação, subdivididos em 23 temáticas (SUMMIT, 1994).

Em ambos os documentos, Plano de Ação e Declaração Final, a agenda que ganhou maior destaque é a econômica, conforme verificado na tabela 2. Conforme pode ser analisado na tabela 2, há grande menção aos termos “comércio” e “livre-comércio” referentes à matéria econômica, isto se deve também ao fato de que na reunião de Miami houve a apresentação do projeto da ALCA, o qual impulsionou o debate sobre o tema (DECLARATION, 1994; SUMMIT, 1994).

A agenda de “integração e cooperação” também foi amplamente abordada e apresenta significativas referências a hemisfério (47), cooperação (36) e integração (24). A maior repetição dos termos “cooperação” e “hemisfério” nos documentos oficiais da reunião indicam que a forma preferível e acordada entre os membros foi aquela que requer a coordenação política das iniciativas, e não uma profundidade maior de integração. Já a agenda de “democracia” foi a terceira com maior frequência, totalizando 133 menções. As expressões com mais citações foram “governos”, “instituições”, “democracia” e “direitos humanos” (DECLARATION, 1994; SUMMIT, 1994).

Apesar da Cúpula das Américas não se restringir às temáticas econômicas e de promoção da democracia, na Cúpula de Miami, as demais agendas de “sociedade e meio-ambiente”, “segurança” e “instituições regionais” obtiveram um menor número de repetições de seus termos associados, consequentemente menos ações foram acordadas para as referidas agendas.

Através da análise dos documentos oficiais novamente reafirma-se a tendência e o movimento do regionalismo aberto na América Latina baseado em acordos comerciais regionais. Neste sentido, no cenário do pós-Guerra Fria, os processos de regionalismo contribuíram para a prática de políticas de liberalização econômica intra-regionais (SANAHUJA, 2009). Em meio a esse processo, os temas relativos à ALCA e abertura de mercados, foram bem recebidos nas Cúpulas das Américas, no período que coincide com a progressão de políticas econômicas neoliberais e desregulamentação nos países da América Latina (TUSSIE, 2009).

Assim sendo, como um desafio gerado da Cúpula de Miami, na fase preparatória para a próxima cúpula (1994 a 1998), os 34 ministros responsáveis pelo comércio de seus respectivos países, dividiram-se em 12 grupos de trabalho com o intuito de investigar as políticas relacionadas ao comércio regional da época, para que fosse possível iniciar as negociações da ALCA. Neste sentido, houve um avanço relativamente rápido no início – na fase preparatória para a segunda Cúpula ocorreram quatro reuniões ministeriais¹² – onde as principais preocupações dos atores corresponderam a definir a agenda de negociação e os temas a serem abordados, a criação de mecanismos institucionais necessários para o avanço das negociações e a discussão sobre os procedimentos para a efetivação da ALCA. Todas as referidas reuniões ministeriais tinham como intuito central a abordagem das preocupações dos atores em relação a ALCA, com a finalidade de oficializar as negociações da área de livre-comércio na reunião de Santiago (TUSSIE, 2009; MARIANO, 2007).

A análise empírica indica a semelhança entre os temas mais abordados no discurso de Clinton com os temas mais mencionados na Declaração Final e no Plano de Ação de Miami. Observa-se que em ambas as situações as temáticas referentes à agenda econômica e democracia apresentaram altos níveis de articulação e desenvolvimento, revelando assim, uma correlação entre os objetivos da política externa dos Estados Unidos para as reuniões da Cúpula das Américas – enunciado no próprio pronunciamento de Clinton – e aquilo que foi acordado nos documentos finais. Diante a semelhança exposta, destaca-se que os documentos

¹²Denver em 1995, Cartagena em 1996, Belo Horizonte em 1997 e São José em 1998.

finais são produzidos a partir de consensos nas negociações, sendo representativos dos acordos auferidos nas negociações e com o auxílio técnico das organizações internacionais envolvidas no processo. Neste sentido, evidencia-se também a existência de um maior alinhamento dos países latino-americanos com as políticas econômicas neoliberais ao longo dos anos 1990, e a concordância destes com as iniciativas estabelecidas nestes documentos.

Por fim, no nível de análise das relações entre Estados Unidos e América Latina, é válido ressaltar que na reunião de Miami os itens de ação das 23 temáticas do Plano de Ação foram divididos pelos países membros como forma de aumentar os mecanismos de follow-up – cada país elegeu, a seu critério, as temáticas que desejavam realizar o acompanhamento. Os Estados Unidos se voluntariou a assumir a coordenação das ações concernentes às temáticas relacionadas ao terrorismo (segurança); promoção do livre-comércio (economia); mercado de capitais (economia) e energia sustentável (meio-ambiente). Neste sentido, percebe-se que as temáticas elegidas correspondem em boa medida à principal prioridade da política externa dos Estados Unidos para a reunião. O quadro completo dos “coordenadores responsáveis”¹³ com suas respectivas temáticas encontra-se no Anexo B (SUMMIT, [2018?]a).

A Cúpula de Miami, segundo Smith (1996), para além da retórica e dos comitês criados para negociação de uma ampla agenda, o principal efeito positivo da reunião foi que os presidentes acordaram que deveriam concluir as negociações da ALCA no máximo até 2005, e que a sua efetiva implementação deveria dar-se nos anos subsequentes. Segundo o autor, a definição do tempo para finalização das negociações prolongou o cronograma, além de estabelecer metas ambiciosas através de princípios imprecisos.

Tabela 2 – Frequência das agendas na Cúpula de Miami

TEMA I – DEMOCRACIA	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
Democracia (s)	11	17	28	19
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	4	3	7	1
Dialogo	0	3	3	0
Direitos Humanos	1	17	18	1
<i>Ordem democrática/governança democrática</i>	1	6	7	1
Governos	2	39	41	7
Instituições	6	25	31	0
<i>Instituições democráticas</i>	2	2	4	0
Sociedade Civil	0	3	3	0
Justiça Social	2	0	2	1

¹³Ver item 1.4 (Capítulo 1).

TEMA I – DEMOCRACIA	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
TOTAL			133	29
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
Multilateral	0	11	11	0
Hemisfério	16	36	47	19
Cooperação	7	29	36	1
Regional	4	19	23	1
Integração	10	14	24	0
TOTAL			141	21
TEMA III – ECONOMIA	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
Comércio	11	37	48	22
<i>Livre-comércio</i>	7	11	18	11
Integração Econômica	7	7	14	0
Liberalização	0	8	8	0
Prosperidade	12	1	13	8
<i>Prosperidade Econômica</i>	2	0	2	2
Trabalho	2	2	4	2
Economia	19	28	47	24
ALCA	3	4	7	3
Negócio (s)	0	11	11	0
Setor Privado	3	17	20	0
TOTAL			172	72
TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
Segurança	1	4	5	0
<i>Segurança hemisférica</i>	0	0	0	0
Corrupção	1	11	12	1
Droga (s)	2	18	20	0
Terrorismo	1	9	10	1
Tráfico (e suas variações)	0	7	7	1
TOTAL			54	3
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
Mulheres	2	26	28	2
Educação	2	18	20	5
Indígenas	3	2	5	0
Pobreza	3	7	10	1
Desenvolvimento Sustentável	9	13	22	3
Meio Ambiente	7	33	40	4
TOTAL			125	15
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton

TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração Final	Plano de Ação	Miami	Discurso Clinton
OEA	7	25	32	0
ONU	3	15	18	0
CEPAL	1	2	3	0
Organização Pan-Americana da Saúde	1	6	7	0
GRIC	0	0	0	0
BID	1	14	15	0
GTCC	0	0	0	0
CIDH	0	1	1	0
TOTAL			76	0

Fonte: Summit, 1994; e Declaration of Miami, 1994; Clinton, 1994. Adaptado.

3.3 Cúpula de Santiago: impulso às negociações da ALCA

A segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago do Chile em 1998, e à diferença da primeira cúpula esta foi convocada pelos próprios membros, portanto, não partiu de uma iniciativa unilateral. Novamente a reunião ocorreu entre os 34 Chefes de Estados que adotaram a democracia liberal enquanto regime de governo, e há a continuidade na exclusão de Cuba do processo com a alegação de que a mesma não possuía o requisito primordial para sua participação (regime democrático).

O estabelecimento das bases para a institucionalização do processo é considerado uma das realizações mais significativas dessa reunião. Neste sentido, vale ressaltar que ao longo do período preparatório da segunda reunião foi criado um dos mecanismos de acompanhamento (*follow-up*) e prestação de contas, o GRIC¹⁴. Além disso, nesta reunião houve a primeira sinalização sobre a necessidade de criação de uma secretaria para as Cúpulas das Américas, algo que foi consolidado na Cúpula de Quebec em 2001, quando nomeou-se oficialmente a OEA enquanto secretaria das Cúpulas (SUMMIT, [2018?]d).

Além disso, a reunião em Santiago é lembrada pela oficialização do início das negociações da ALCA para a entrada em vigor da área de livre-comércio e a tentativa de aumentar adesão de mais entusiastas ao projeto. Dessa forma, já no início de seu pronunciamento na abertura da Cúpula de Santiago, Clinton menciona que na última reunião, os líderes comprometeram-se em negociar a ALCA até 2005 (THE ASSOCIATED PRESS, 1998).

¹⁴Ver item 2.4 (capítulo 2).

Para acentuar a necessidade de acordos em âmbito econômico Clinton ainda reforça que as Américas estariam vivenciando uma nova realidade, em que a economia da região teria crescido em 15%, e os países da região haviam conquistado alguns êxitos como o Brasil e Argentina, que diminuíram a inflação; o México superado as adversidades econômicas e fortalecido sua democracia; Peru e Equador trabalhando para uma resolução pacífica de suas longas disputas de fronteira e Bolívia atraiu novos investimentos estrangeiros. Na América Central, Clinton apontou que após décadas de conflitos, a democracia, a integração e o desenvolvimento estariam se estabelecendo em bases sólidas. Já no Caribe, nos últimos anos, os países conseguiram expandir suas economias e promoverem políticas para defenderem-se contra as drogas e o crime organizado. Desse modo, criar uma área de livre-comércio, segundo o presidente norte-americano, parecia ser a opção mais certeira (THE ASSOCIATED PRESS, 1998).

Assim como na primeira reunião, Clinton novamente diz que a defesa coletiva da liberdade e da democracia deve ser constantemente fortalecida e preservada. Neste âmbito, realça que em razão dos princípios democráticos compartilhados na reunião de Miami, foi possível restaurar e preservar a democracia e os direitos humanos no Haiti, Guatemala e Paraguai (THE ASSOCIATED PRESS, 1998).

Através dos dados obtidos na análise do discurso de Clinton, demonstrados na tabela 3, verifica-se novamente que a agenda econômica obteve a maior menção em seu pronunciamento, especialmente no tocante as referências à prosperidade, ALCA, livre-comércio e comércio. Em segundo lugar tem-se novamente a agenda de “democracia”, onde os termos relacionados a mesma como “direitos humanos”, “sociedade civil”, “instituições” e “governos” receberam ao todo 33 citações (THE ASSOCIATED PRESS, 1998).

A agenda de “integração e cooperação” computou 25 reincidências, porém as menções a “cooperação” (5 repetições), “integração” (4), multilateral (1) e regional (2) receberam pouca ênfase. A expressão mais frequentemente mencionada nesta agenda foi “hemisfério” (13). Considerando a lógica governamental do processo de cúpula, ainda que a palavra “cooperação” não apareça nos pronunciamentos norte-americanos, a lógica cooperativa se tornou mais similar às formas de negociação na Cúpula de Santiago e também as suas propostas. Neste sentido, o discurso também optou novamente por enfatizar lógicas de cooperação com pouco comprometimento, onde o contexto em que a estratégia é formulada possui maior relevância, e de acordo com a conveniência pode ser abandonada. Para a solução de interesses de curto prazo, a cooperação parece ser mais interessante do que a lógica da integração (MARIANO, 2007).

Com relação às temáticas abordadas que tangem a agenda de “sociedade e meio-ambiente” no pronunciamento do presidente norte-americano foi contabilizado 18 repetições – a quarta agenda mais citada. É válido destacar a proposta da reunião em fortalecer as negociações sobre o tema “educação” e colocá-lo como uma das seções do Plano de Ação. Neste sentido, pondera-se que mesmo com a escolha de uma temática central para a reunião de Santiago, há pouca articulação e proposições sobre educação por parte do presidente dos Estados Unidos. Por outro lado, a escolha foi por utilizar seu espaço de fala para difundir agendas que pertenciam aos objetivos gerais de sua política externa.

Por fim, as agendas que obtiveram menor frequência no pronunciamento de Clinton é a agenda de “segurança”, apenas 12 menções, e “instituições regionais” com três citações da OEA. A respeito da citação da OEA no pronunciamento, o então presidente norte-americano reconhece que a instituição regional possui especial importância e responsabilidade pela promoção da democracia e liberdade, além de ter à época bastante experiência nos processos de cooperação hemisférica (THE ASSOCIATED PRESS, 1998). O reconhecimento da importância da OEA advém no momento em que a própria organização regional tenta fazer uma aproximação estratégica do processo de cúpulas com o intuito de integrar as reuniões presidenciais com sua estrutura organizacional (ROSENBERG, 2001).

3.3.1 *Declaração Final e Plano de Ação de Santiago*

Como resultado das deliberações elaborou-se a declaração final com os princípios acordados em reunião. De forma similar a declaração de Miami, no documento de Santiago também há o destaque ao fortalecimento da democracia, o diálogo político, a estabilidade econômica, o progresso da justiça social, bem como a necessidade de adoção de políticas de abertura comercial. Decidiram ainda que a educação é a ferramenta essencial para os progressos sociais, e por isso, estabeleceriam esse tema como central, e o incluiriam como uma seção no Plano de Ação (DECLARATION, 1998).

O Plano de Ação de Santiago por sua vez é composto por 27 temáticas divididas nas seguintes seções: (1) educação: a chave para o progresso; (2) preservação e fortalecimento da democracia, da justiça e dos direitos humanos; (3) integração e livre-comércio e (4) erradicação da pobreza e da discriminação. Ao total, o Plano de Ação de Santiago contabiliza 141 ações divididas nas seções supracitadas (PLAN, 1998).

Dessa forma, na avaliação realizada sobre a declaração final e o plano de ação de Santiago e exposta na tabela 3, notou-se que a agenda que obteve maior ênfase foi a de

“democracia”. Diferentemente dos documentos da cúpula anterior, em Santiago, observa-se a maior frequência de termos como “governos”, “instituições”, “direitos humanos” e “democracia”. Outra diferença de Miami foi que a agenda de “integração e cooperação” ganhou mais destaque. Nessa edição, a agenda foi a segunda mais citada, com 56 repetições da palavra “hemisfério”, 52 vezes de “cooperação”, 23 de “integração”, 15 de “multilateral” e 33 de “regional” (DECLARATION, 1998; PLAN, 1998).

Já a agenda econômica, na Cúpula de Santiago, apesar de aparecer com menor frequência quando comparada às agendas de “democracia” e “integração e cooperação”, ainda sim apresenta um número significativo de repetições de seus termos associados. Neste sentido, os termos mais recorrentes desta agenda são: comércio, trabalho, economia e ALCA.

Como em Miami, as agendas de “segurança”, “sociedade e meio-ambiente” e “instituições regionais” continuaram sendo as agendas menos citadas nos documentos finais de Santiago. A respeito da agenda de “sociedade e meio-ambiente” sublinha-se o aumento das menções a educação e, portanto, o crescimento no número de iniciativas nesse sentido, em decorrência do fato de ser o tema central da reunião e tê-lo transformado em uma das seções do Plano de Ação. Porém, conforme analisado, apesar de ser o tema central, ao comparar-se com as demais temáticas percebe-se que o mesmo é menos discutido que os demais (DECLARATION, 1998; PLAN, 1998).

Como resultado da análise dos documentos oficiais, pode-se inferir que em 1998 as temáticas relacionadas ao fortalecimento da democracia e abertura comercial por intermédio da ALCA ainda permanecem como núcleo central das discussões das Cúpulas, mesmo que a temática da educação enquanto mecanismo para justiça social tenha ganhado maior peso nesta reunião e a expressão “educação” ter aumento exponencial na quantidade de repetição dessa palavra nos documentos oficiais (DECLARATION, 1998; PLAN, 1998).

Esta conclusão delineia uma continuidade na ênfase das reuniões de Miami e Santiago aos temas voltados para as políticas neoliberais e a promoção da democracia. Além disso, há a permanência da retórica por medidas cooperativas em lugar do aprofundamento da integração hemisférica, ou seja, a persistência em políticas voltadas para cooperação em áreas específicas, onde busca-se o estabelecimento de objetivos comuns e constituição de mecanismos para que suas metas se cumpram.

Tabela 3 – Frequência das agendas na Cúpula de Santiago

TEMA I – DEMOCRACIA	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
Democracia (s)	7	19	26	13
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	0	4	4	0
Dialogo	5	5	10	0
Direitos Humanos	3	25	28	7
Ordem democrática/governança democrática	5	22	27	0
Governos	5	60	65	6
Instituições	6	39	45	2
<i>Instituições democráticas</i>	0	2	2	0
Sociedade Civil	3	12	15	5
Justiça Social	1	0	1	0
TOTAL			217	33
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
Multilateral	1	14	15	1
Hemisfério	14	42	56	13
Cooperação	7	45	52	5
Regional	2	31	33	2
Integração	10	13	23	4
TOTAL			179	25
TEMA III – ECONOMIA	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
Comércio	9	18	27	11
<i>Livre-comércio</i>	3	8	11	6
Integração Econômica	3	4	7	2
Liberalização	3	4	3	0
Prosperidade	1	0	1	7
<i>Prosperidade Econômica</i>	1	0	1	0
Trabalho	2	28	30	2
Economia	15	26	41	4
ALCA	6	10	16	6
Negócio (s)	0	5	5	0
Setor Privado	0	0	0	0
TOTAL			130	
TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
Segurança	2	16	18	0
<i>Segurança hemisférica</i>	0	2	2	0
Corrupção	1	10	11	3
Droga (s)	5	14	19	7
Terrorismo	1	5	6	2

TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
Tráfico (e suas variações)	1	9	10	0
TOTAL		64	12	
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
Mulheres	2	15	17	2
Educação	8	60	68	9
Povos Indígenas	1	0	1	0
Pobreza	1	6	7	4
Desenvolvimento Sustentável	4	7	11	0
Meio Ambiente	3	6	9	3
TOTAL		113	18	
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração Final	Plano de Ação	Santiago	Discurso Clinton
OEA	4	31	35	3
ONU	2	13	15	0
CEPAL	1	9	10	0
Organização Pan-Americana da Saúde	1	3	4	0
GRIC	0	6	6	0
BID	1	18	19	0
GTCC	0	0	0	0
CIDH	0	0	0	0
TOTAL		89	3	

Fonte: Summit, 1994; Plan, 1998; The Associated Press, 1998. Adaptado.

3.4 Cúpula de Quebec: a Cláusula Democrática

A Cúpula de Quebec, terceira reunião desde o início do processo, ocorreu em abril de 2001 e à exemplo da cúpula anterior, durante as preparações para a reunião elegeu-se um tema específico para abordarem enquanto tema central. No caso desta reunião a agenda de “democracia” tornou o objeto central de discussão e fundamentou grande parte do Plano de Ação. Pode-se caracterizar a reunião como o momento fundamental para a consolidação do processo e sua institucionalização, uma vez que foi responsável pela oficialização da OEA enquanto secretária das Cúpulas das Américas e criou-se o GTCC¹⁵ (SUMMIT, [2018?]a; SUMMIT, [2018?]c).

A reunião é lembrada pela inclusão da Cláusula Democrática, a qual determina que apenas países cujo regime fosse democrático estariam aptos a participarem do processo de Cúpulas das Américas. A cláusula ainda declara “inconstitucional qualquer mudança ou

¹⁵Ver item 1.4 (Capítulo 1).

interrupção da ordem democrática, o que prescreveria um obstáculo intransponível a sua participação nas reuniões” (DECLARATION OF QUEBEC, 2001, tradução nossa). Desse modo, Cuba mais uma vez não foi convidada a participar do processo. A proposta do estabelecimento de um sistema interamericano de defesa da democracia em Quebec originou-se da delegação peruana, com o apoio dos Estados Unidos e Canadá (GONZALEZ; LIENDO, 2017).

Além disso, nesta reunião há autorização e a instrução para os Ministros das Relações Exteriores a negociarem a Carta Democrática Interamericana¹⁶ no âmbito da OEA. A carta democrática tinha como intuito reforçar a defesa coletiva da democracia representativa. Neste sentido, também reconhecia a importância da OEA na promoção do regime democrático e os mecanismos multilaterais para agirem em caso de rompimento com a ordem constitucional, bem como para a prevenção de ações antidemocráticas. Após sua elaboração, a carta foi adotada em 11 de setembro de 2001, no contexto da Assembleia Extraordinária da OEA em Lima, Peru (SUMMIT, [2018?]; FAGUNDES, 2010).

Segundo Legler e Cooper (2001), em termos declaratórios, o consenso entre os membros da OEA sobre a defesa coletiva da democracia na região foi consagrado graças a evolução de documentos jurídicos interamericanos criados como forma de promover a democracia na região como o Protocolo de Cartagena das Índias (1985), o Compromisso de Santiago e a Resolução 1080 (1991), Protocolo de Washington (1992), Declaração de Managua (1993) e, conforme explicitado anteriormente, as Declarações Finais e Planos de Ação de Miami e Santiago (1994, 1998), e por fim, a Carta Democrática Interamericana em 2001.

Neste contexto de discussões a respeito da agenda democrática, Bush insere-se na sua primeira Cúpula das Américas enquanto presidente dos Estados Unidos. Em seu discurso realça a necessidade de fazer com que os princípios e iniciativas de Miami e Santiago tornem-se ações concretas. Para isso propõe, pelo menos retoricamente, um diálogo construtivo entre democracias e reafirma a necessidade de fortalecer a arquitetura da democracia no hemisfério (BUSH, 2001).

Correlacionando democracia à liberdade econômica, Bush estabeleceu que o entendimento da democracia enquanto princípio promoveria a criação de uma ferramenta para acabar com a tirania e pobreza. Desse modo, a solução para as desigualdades seria o fim do estatismo e do protecionismo, e a configuração de um regime (democrático) que garanta

¹⁶Destaca-se que sobre a Carta Democrática Interamericana e Cláusula Democrática a Venezuela reservou sua posição.

maior liberdade individual e, principalmente liberdade econômica. Tendo em vista o exposto, a agenda democrática no discurso de Bush foi pensada com a finalidade de defender os preceitos econômicos neoliberais (BUSH, 2001).

Em consonância com o disposto no Capítulo 2 e com as proposições proferidas ao eleitorado hispânico durante as eleições, Bush tinha como prioridades para a relação Estados Unidos e América Latina, a reativação do NAFTA, a retomada e o impulso às negociações da ALCA, bem como, a nível doméstico, a revisão das normativas que dispõem sobre a imigração. Desse modo, com um viés comercial, na primeira oportunidade pós-eleito na Cúpula das Américas de Quebec, Bush filho revigora a agenda econômica (PECEQUILO, 2013).

Assim, conforme evidenciado na tabela 4, verifica-se que a agenda que ganha maior ênfase no seu pronunciamento é a econômica, com destaque para a quantidade de repetições dos termos “comércio”, “livre-comércio” e “economia”. Em seguida, a agenda de democracia apresenta o segundo maior número de menções, a destacar para os termos “democracia” e “instituições”. Em terceiro lugar, a agenda “integração e cooperação” com maior frequência de “hemisfério” (18 vezes) e “cooperação” (1).

Por fim, as temáticas relacionadas a “segurança”, “sociedade e meio-ambiente” e “instituições regionais” apresentaram menor ênfase no discurso do presidente norte-americano. A respeito da agenda de “segurança”, é valido ressaltar que a reunião de Quebec ocorreu em abril de 2001, meses antes dos atentados em 11 de setembro, que ocasionaram na securitização da política externa norte-americana (BROWN, 2015).

3.4.1 *Declaração Final e Plano de Ação de Quebec*

A declaração final de Quebec ressalta os princípios e valores da reunião no que tange ao compromisso assumido em relação às práticas democráticas, o bem-estar econômico e a segurança. Neste documento há a especificação da Cláusula Democrática enquanto uma condição para a presença nas futuras reuniões. Além disso, há o estabelecimento de que os 34 Estados iriam aderir¹⁷ à Carta Democrática Interamericana. A análise da declaração aponta para o entendimento deste documento da necessidade da defesa democracia liberal representativa como forma de prevenir a golpes de Estado, bem como a natureza presidencialista (DECLARATION, 2001).

¹⁷A Venezuela fez ressalva a sua posição.

Em relação ao Plano de Ação de Quebec, diferentemente de Miami e Santiago, verifica-se que este foi constituído por 18 seções e cerca de 250 itens de ações. Nas cúpulas anteriores observa-se que o documento era dividido em apenas quatro seções e uma quantidade menor de iniciativas. Entretanto, o aumento no número de seções não se relaciona com a ampliação de novas temáticas (mandatos). A análise comparada dos documentos permite verificar que em Quebec as temáticas que eram aglutinadas nas duas reuniões anteriores, foram divididas em seções independentes.

A análise mais aprofundada das agendas de ambos os documentos da Cúpula de Quebec permite relacioná-los a Santiago em relação a frequência de termos e ênfase de agendas. De acordo com a tabela 4 novamente a agenda de “democracia” foi a mais mencionada nos documentos, principalmente as temáticas de direitos humanos, democracia, governos, instituições e ordem. A prevalência desta agenda em Quebec deriva também dos esforços empreendidos a respeito da Cláusula Democrática e a autorização da confecção da Carta Democrática Interamericana, que estimularam a proliferação de iniciativas a este respeito.

Neste sentido, vale também ressaltar que no contexto histórico em que a reunião ocorreu, no qual o processo de redemocratização na América Latina já se consolidava na maioria dos países da região. Porém, algumas crises políticas, como a do Paraguai (1999) e Peru em 2000 chamavam a atenção para a incapacidade dos acordos em como responder as atitudes antidemocráticas da região e, principalmente como preveni-las. Dessa maneira, até 2001, as respostas dos países estavam condicionadas ao fato já consumado, sem considerar medidas preventivas (GONZALEZ; LIENDO, 2017).

No intuito de responder a estas problemáticas regionais, a aprovação dada na Cúpula de Quebec a respeito do início das negociações da Carta Democrática no âmbito da OEA, foi promovida para estabelecer mecanismos multilaterais que para além de prover ações reativas, também desenvolveriam ações preventivas para possíveis práticas antidemocráticas por meio da mediação e a busca do diálogo. Porém, segundo González e Liendo (2017), mesmo após a criação da carta, os mecanismos existentes ainda se encontravam restritos, uma vez que os governos nacionais deveriam previamente aprovar as medidas de prevenção antes de serem colocadas em prática.

A respeito da frequência dos termos relacionados à “integração e/ou cooperação”, em quantidade, foi a segunda abordagem mais citada. Destacam-se as referências aos termos “hemisfério”, “cooperação”, “regional” e “multilateral”. O termo “integração”, por sua vez,

apresentou a terceira queda consecutiva de quantidade de vezes abordadas nas cúpulas de Miami a Quebec, dessa vez apenas 15 vezes citado (DECLARATION, 2001; PLAN, 2001).

A frequência dos termos relacionados à agenda econômica revela que a mesma foi a terceira mais citada. As referências a “economia”, “trabalho”, “negócios” e “ALCA” foram as que apresentaram maior número de repetições. Por outro lado, observa-se o declínio da utilização dos termos “integração econômica” e “livre-comércio” em Quebec, sendo que o último não foi mencionado no Plano de Ação da referida reunião – ainda que o Acordo de Livre Comércio das Américas ter sido referenciado nos documentos. A diminuição relativa desses termos, em particular, demarca o início de uma mudança da concepção regional do impacto dessas políticas econômicas neoliberais, substancialmente para os países da América Latina, ainda que efetivamente as transformações sejam mais notadas e debatidas na Cúpula seguinte como decorrência das mudanças políticas, econômicas e sociais nos países latino-americanos no período de 2000 a 2005 (SANAHUJA, 2016).

Além disso, verifica-se que após a Cúpula de Santiago, com o intuito de explorar e conseguir maior adesão à ALCA, como iniciativa do processo de cúpulas desenvolveram-se as reuniões ministeriais com a finalidade específica de se debater a ALCA. No entanto, como forma de reforçar a importância desta agenda e do projeto, a cada reunião ordinária dos presidentes a temática da área de livre-comércio era retomada e negociada em nível de cúpula, como forma de prover assistência e projeção política ao projeto. A queda na frequência dos termos relativos à integração econômica na terceira Cúpula das Américas indica que houve uma relativa perda de espaço da agenda em relação às demais cúpulas. Ainda que seja visível a queda na frequência dos termos “integração econômica e livre-comércio”, ao se analisar os documentos de Quebec, a agenda econômica ainda possui relevância ao ser terceira mais citada (MACE; THÉRIEN, 2016).

Em Quebec a agenda de “sociedade e meio-ambiente” apresenta um aumento na quantidade de repetições dos seus termos em relação aos documentos oficiais da Cúpula de Santiago, e representa nesta reunião a quarta temática mais mencionada. Com relação a agenda de “segurança”, conforme explicitado na análise do pronunciamento de Bush, a reunião de presidentes em Quebec é anterior aos atentados de 11 de setembro. Neste sentido, exibe pouca atenção aos seus temas, sendo que a maior preocupação em segurança refere-se a “drogas”, “tráfico” e “corrupção” (DECLARATION, 2001; PLAN, 2001).

Por fim, na análise das referências às instituições regionais, verifica-se que a OEA é a organização mais citada nos documentos, seguida da ONU (24) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (20). As citações a estas instituições regionais deve-se a atenção da

reunião de Quebec em institucionalizar o processo de cúpulas, nomeando assim, a OEA enquanto a secretaria oficial das Cúpulas das Américas e criando o Grupo de Trabalho Conjunto, enquanto mecanismo de follow-up, o qual viabilizava e organizava a participação das demais organizações para o cumprimento das iniciativas.

Conforme discutido no capítulo anterior, houve a aspiração de repassar as deliberações das Cúpulas das Américas para o entorno dos mecanismos da OEA. Sendo assim, pode-se afirmar que o processo de reuniões presidenciais também motivou a reforma da organização regional (OEA) ao fim da Guerra Fria. Dessa forma, a aproximação da OEA com as Cúpulas das Américas foi representada no crescente número de menções à instituição regional no escopo dos documentos oficiais analisados nesse capítulo (ROSENBERG, 2001).

Tabela 4 – Frequência das agendas na Cúpula de Quebec

TEMA I – DEMOCRACIA	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
Democracia (s)	18	23	41	14
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	1	3	4	0
Diálogo	0	17	17	1
Direitos Humanos	9	44	53	1
Ordem democrática/governança democrática	5	34	39	1
Governos	12	54	66	1
Instituições	2	47	49	3
<i>Instituições democráticas</i>	0	4	4	1
Sociedade Civil	3	31	34	0
Justiça Social	1	0	1	0
TOTAL			300	21
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
Multilateral	2	21	23	0
Hemisfério	20	86	106	18
Cooperação	7	76	83	1
Regional	4	43	47	0
Integração	3	12	15	0
TOTAL			274	19
TEMA III – ECONOMIA	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
Comércio	3	11	14	18
<i>Livre-comércio</i>	2	0	2	6
Integração Econômica	1	3	4	0
Liberalização	0	1	1	0
Prosperidade	4	7	11	1

TEMA III – ECONOMIA	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
<i>Prosperidade Econômica</i>	4	1	5	0
Trabalho	8	23	31	1
Economia	14	59	73	3
ALCA	5	10	15	1
Negócio (s)	1	15	16	2
Setor Privado	0	0	0	0
TOTAL			165	32
TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
Segurança	9	23	32	0
<i>Segurança hemisférica</i>	1	3	4	0
Corrupção	2	9	11	1
Droga (s)	3	18	21	4
Terrorismo	0	5	5	0
Tráfico (e suas variações)	2	11	13	0
TOTAL			82	5
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
Mulheres	0	47	47	1
Educação	5	47	53	2
Povos Indígenas	3	1	4	0
Pobreza	5	7	12	2
Desenvolvimento Sustentável	4	16	20	1
Meio Ambiente	7	17	21	1
TOTAL			157	7
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração Final	Plano de Ação	Quebec	Discurso Bush
OEA	7	36	43	0
ONU	1	23	24	0
CEPAL	0	8	8	0
Organização Pan-Americana da Saúde	0	7	7	0
GRIC	0	11	11	0
BID	1	20	20	0
GTCC	0	0	0	0
CIDH	0	10	10	0
TOTAL			123	0

Fonte: DECLARATION, 2001; PLAN, 2001. Adaptado.

3.5 **Balanço da “Primeira Fase”**

A lógica preponderante nas relações interamericanas que perdurou na década de 1990 ao início de 2000 apresentou suas bases na configuração do modelo de desenvolvimento incrementado pelos Estados da América Latina, o qual tinha o pressuposto do livre mercado como forma de estimular a economia e sobressair à crise econômica da década de 1980. A ideia de liberalização econômica permaneceu hegemônica até meados de 2000, onde os países latino-americanos, com raras exceções como Cuba, aderiram ao Consenso de Washington e consequentemente apoiaram a abertura de mercados e capitais. Para além de impactar o formato das políticas econômicas para o desenvolvimento nacional, também houve uma mudança no entendimento da cooperação regional e em quais âmbitos este deveriam dar-se (RUIZ, 2016).

Assim sendo, as iniciativas de cooperação regional partiam predominantemente da agenda comercial. Nesta época, a experiência do regionalismo latino-americano vinculado com a agenda comercial, demonstra o entendimento do momento de que a adesão ao livre-comércio seria uma forma de inserção na economia internacional. Nesta perspectiva novos temas foram inseridos no debate das negociações comerciais como a regulamentação da propriedade intelectual, patentes, regulamentação do trabalho, protecionismo, leis de proteção ao meio ambiente e a atuação do Estado na economia (RUIZ, 2016).

É neste contexto que as três primeiras reuniões das Cúpulas das Américas foram realizadas. Conforme analisado ao decorrer do capítulo as temáticas que mais tiveram atenção no âmbito das negociações das cúpulas coincidem com as agendas de maior predominância no regionalismo aberto. As experiências latino-americanas de transição à democracia em interface com preferência política da democracia liberal, bem como as medidas de liberalização econômica, influenciaram a forma como as negociações no âmbito das Cúpulas foram direcionadas a essas temáticas (RUIZ, 2016).

A respeito das negociações das Cúpulas das Américas em campo político deve-se sublinhar ainda que o processo de redemocratização foi responsável por uma mudança no comportamento dos atores e suas interações, especialmente da América Latina perante os Estados Unidos. Neste sentido, as discussões impulsionadas nas Cúpulas sobre o fortalecimento da democracia têm como prioridade a sua expansão e fortalecimento (HERZ, 2002).

Ainda no esforço de análise das relações interamericanas é válido ressaltar que as Cúpulas surgiram através da iniciativa unilateral dos Estados Unidos, na qual o país

proponente reforça suas políticas hemisféricas e enfatiza a necessidade de criação de uma comunidade de democracias, reestruturando e ampliando a cooperação econômica multilateral (PECEQUILO, 2005). A análise dos discursos dos presidentes norte-americanos nas Cúpulas, Clinton (Miami e Santiago) e George W. Bush (Quebec) demonstram empiricamente (tabelas 2; 3 e 4) a prevalência dos enfoques dados a defesa da democracia e ao livre-mercado.

Em consonância às Grandes Estratégias desenvolvidas, Clinton e Bush, mantiveram o enfoque político e econômico no aprofundamento da liberalização comercial justificado pela busca da prosperidade econômica regional. Neste sentido, o projeto da ALCA, apresentado em Miami, convertia o esforço para a promoção do tema comercial na região. A defesa do fortalecimento da democracia viria então, como forma de afastar das Américas a possibilidade do retrocesso a antigos regimes autoritários e viabilizar a liberdade econômica (RUIZ, 2007; HERZ, 2002).

Ambos os ex-presidentes norte-americanos, Clinton (1993 a 2001) e Bush (2001 a 2009), ressaltavam que pretendiam estabelecer relações mais cooperativas com as Américas durante seus respectivos governos. A primeira tentativa de renovação de credenciais foi através da criação das Cúpulas das Américas e pela tentativa adesão da ALCA até 2005. Ao se analisar as iniciativas, verifica-se que apesar destas apresentarem avanços nas relações interamericanas, impulsionando uma transformação nos parâmetros da relação dos Estados Unidos com o restante do hemisfério, deve-se observar que para algumas literaturas de análise de política externa (PECEQUILO, 2005; WHITEHEAD; NOLTE, 2012) mesmo assim, as questões regionais permaneceram em segundo plano. Esta observação deve-se a consideração de que mesmo com as ações mais cooperativas, os Estados Unidos não demonstraram interesse em relativizar sua hegemonia no hemisfério e, portanto, houve a continuação da assimetria de poder nas relações. Além disso, conforme visto nas declarações dos presidentes durante as três cúpulas analisadas neste capítulo, a proposta norte-americana é de cooperar com a América Latina mantendo proposições de baixo grau de comprometimento.

O baixo grau de comprometimento da política externa dos Estados Unidos para a América Latina, colocando as relações em segundo plano durante as administrações Clinton e Bush não excluem a necessidade de estudo dos mecanismos (Cúpulas das Américas e ALCA) para as relações interamericanas no pós-Guerra Fria, pois além de serem as medidas estadunidenses mais propositivas para a sua região, também representam importantes reflexões sobre as relações interamericanas, e quais as agendas foram colocadas a nível hemisférico.

Ademais, entre as conquistas das três primeiras Cúpulas das Américas destacam-se a modernização do sistema interamericano da OEA durante os anos 1990 e seu papel de agência na governança regional, ao menos retórica, por intermédio do favorecimento do diálogo regional e a criação de planos de ação. Neste sentido, as Cúpulas, principalmente em Quebec com a Cláusula Democrática e a instrução sobre a elaboração da Carta Democrática, reforçou o papel da OEA como a organização regional responsável pela promoção da democracia representativa, direitos humanos e o combate à corrupção, visto que enquanto secretária técnica do processo de cúpulas engajava-se nos mandatos destas temáticas e promovia o acompanhamento das iniciativas (LEGLER, 2013).

Diante o exposto, conclui-se que as reuniões de Miami, Santiago e Quebec compreendem a primeira fase do processo de Cúpulas das Américas já que os condicionantes históricos, econômicos e políticos dos estados latino-americanos sublinhavam algumas características semelhantes entre si, como o processo de redemocratização e abertura dos mercados. A existência de um clima pró-liberalização econômica e a criação de mecanismos para defesa coletiva da democracia, condizentes também com as propostas do ator hegemônico para a região (Estados Unidos) permitiram que as Cúpulas das Américas em suas primeiras versões estabelecessem iniciativas com maior grau de assertividade e convergência de interesses, à época, de suas agendas prioritárias de políticas externas. A maior convergência da “primeira fase” não exclui a existência de algumas questões pontuais que geraram dissenso.

A constatação da existência de uma “primeira fase” das Cúpulas das Américas deve-se também a observação de um conjunto de características do próprio processo e seu amadurecimento institucional. Da primeira a terceira reunião das Cúpulas acompanhou-se a evolução do processo de institucionalização por intermédio da criação de mecanismos de *follow-up* e pela adoção de uma secretaria institucional (OEA), o que fez com que as reuniões entre os 34 Chefes de Estados das Américas ganhasse periodicidade nas últimas décadas, ou seja, representam uma continuidade na tentativa de promoção da governança hemisférica.

Ressalta-se ainda que nas três cúpulas analisadas nesse capítulo os países membros aderiram as declarações finais e planos de ação. Mesmo que este fator possa ser considerado apenas declaratório, sem corresponder necessariamente à vontade política dos governantes em executar as iniciativas a nível nacional, o alinhamento das responsabilidades e a aprovação dos documentos, comprovam que os países envolvidos concordam com a base de propostas desenvolvidas em cada temática e os princípios das mesmas. Como será analisado no próximo capítulo, os documentos oficiais das Cúpulas de Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá não

foram deferidos devido à ausência de consenso em temas sensíveis, o que mostra que há a necessidade de uma conformidade regional, mesmo que mínima, para que os documentos fossem aprovados como ocorreu nas três primeiras Cúpulas.

4 A SEGUNDA FASE DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS

A série de mudanças ao longo dos anos 2000 no âmbito político, econômico e social da América Latina também foi refletida nas Cúpulas das Américas. Enquanto as reuniões em Miami, Santiago e Quebec retratam o que Ayerbe (2002) e Hirst (2009) argumentam sobre a maior convergência das relações interamericanas no pós-Guerra Fria, as reuniões seguintes, ocorridas em Mar del Plata, Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá durante o período de 2005 a 2015, representam a reconfiguração política da região e a nova fase do regionalismo, conhecido como pós-liberal ou pós-hegemônico. Neste sentido, as reuniões de 2005 a 2015 foram marcadas pelo questionamento da eficiência das políticas neoliberais, da configuração da governança hemisférica e prioridade de agendas.

Diante as novas configurações das relações interamericanas ocasionadas pelas mudanças estruturais e no nível doméstico dos países latino-americanos, o presente capítulo pretende analisar de que modo tais mudanças interferiram na evolução das agendas das Cúpulas das Américas. Além disso, observar como os objetivos principais das políticas estratégicas dos Estados Unidos para as Américas foram dispostos nas reuniões de Mar del Plata, Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá. Desse modo, será possível verificar a inflexão nas agendas e no progresso das reuniões, o que permite caracterizá-las como a “segunda fase” do processo.

É válido destacar a dificuldade de determinar um único motivo para a inflexão, e devido a isso o capítulo trabalhará com um conjunto de fatores que possibilitaram categorizar as reuniões de 2005 a 2015 quanto a segunda fase do processo. Ressalta-se que a “linha divisória” entre as duas fases não é precisa, visto que a existência de vários fatores motivadores da segunda fase reforça a consideração de que a transição ocorreu de maneira gradual entre a Cúpula de Quebec e Mar del Plata, em conjunto com as transformações à nível dos atores envolvidos.

Para entender a “segunda fase”, além da análise das novas características políticas e econômicas, se observará a evolução das agendas em cada cúpula de modo que seja possível verificar as temáticas que receberam maior atenção em cada documento final, através da contagem dos termos associados a cada agenda. O pronunciamento dos ex-presidentes Bush e Obama na ocasião das reuniões também serão averiguados para delinear quais agendas receberam maior número de menções nos pronunciamentos, entendendo os objetivos de política externa dos Estados Unidos para a conferência. A metodologia utilizada na

contabilidade das temáticas que foram empregados no capítulo 3 será adotada também no capítulo 4.

4.1 Segunda Fase: ações contra hegemonicas dos países latino-americanos, dissenso e incongruências do processo de Cúpulas das Américas

Segundo Pecequilo (2013), na passagem do século XX ao XXI, as relações interamericanas enfrentaram significativas mudanças. Diferentemente da década de 1990 onde a região era vista como uma área de oportunidades comerciais para os Estados Unidos, no início de 2000, as relações perpassaram por um relativo esvaziamento em que a América Latina passa a ser vista como fonte de problemas e, consequentemente, baixa perspectiva de envolvimento. O baixo envolvimento dos Estados Unidos com a América Latina em grande medida deriva-se da junção da ascensão neoconservadora nos Estados Unidos com fatores relacionados à crise do neoliberalismo nos países latino-americanos, a combinação desses elementos impulsionou o movimento de desengajamento.

No âmbito dos países latino-americanos observa-se que em razão da percepção da incapacidade das políticas neoliberais adotadas em solucionar problemas enraizados nesses países, passaram a reavaliar essas políticas. A ideia de que o livre-comércio seria a resposta para o desenvolvimento passou a ser refutado uma vez que a crise do final século XX instaurou-se mesmo naqueles que haviam aderido aos princípios do Consenso de Washington. Neste sentido, a reavaliação das políticas desembocou na abertura de novas agendas, as quais não estavam em ênfase na fase anterior. É válido ressaltar que o movimento também foi consequência de mudanças políticas ocorridas no período em nível doméstico, principalmente na América do Sul, inicialmente na Venezuela com a eleição de Hugo Chávez, e acompanhada posteriormente pelo Brasil em 2002 com Lula, Kirchner na Argentina em 2003, Vázquez no Uruguai em 2004. Ademais de 2005 a 2011 processos semelhantes ocorreram na Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (LEGLER, 2013).

A onda de vitórias eleitorais de governantes pertencentes a partidos de centro-esquerda pela América Latina pressionou o fim das políticas neoliberais em razão da adoção de políticas que previam maior autonomia econômica e política frente aos Estados Unidos. Com efeito, a nova perspectiva indicava uma clara inclinação à separação com as políticas dos Estados Unidos, uma vez que há o incremento da cooperação no modelo Sul-Sul e não predominantemente Norte-Sul. Assim, a cooperação Sul-Sul estabelecia mecanismos regionais, como a Comunidade Sul-Americana de Nações que depois foi nomeada em União

Sul-Americana de Nações (UNASUL), bem como articulações extrarregionais como as cúpulas entre os governantes da América do Sul-África, América do Sul e Países Árabes, bem como novas alianças como o Fórum de diálogo Brasil-Índia-Rússia-África do Sul (BRICS) e o G-20 comercial (PECEQUILO, 2013; LEGLER, 2013).

As novas parcerias e o avance dos modelos Sul-Sul estimularam uma redefinição de projetos regionais e sub-regionais, os quais em contraste com o regionalismo aberto, as prioridades na agenda transformaram-se da predominância em temas econômicos para enfatizar temas políticos, sociais e de desenvolvimento inclusivo. O estudo das transformações ocorridas durante os anos 2000 é essencial para a análise das relações hemisféricas das Américas, já que representa o declínio das propostas neoliberais da década anterior em razão da evolução de novos movimentos. Dessa forma, o novo regionalismo usualmente é conhecido como regionalismo pós-liberal (SANAHUJA, 2009; 2016) ou pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), o qual pode ser definido como:

By post-hegemonic we mean regional structures characterized by hybrid practices as a result of a partial displacement of dominant forms of US-led neoliberal governance in the acknowledgement of other political forms of organization and economic management of regional (common) goods. As we see it this is a relevant contribution to the study of regionalism, an issue-area that per se adds an exciting dimension to the study of international political economy for long over-focused on advanced industrial states as *the systemic rule makers par excellence* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 12, grifo do autor).

Por sua vez, a maioria dos novos mecanismos de cooperação regional possui como característica em comum a intencionalidade em excluir a participação dos Estados Unidos. Esses mecanismos além de promoverem uma lógica própria, são projetos que se opõem ao unilateralismo de Bush, como forma de equilibrar as relações de poder regionais. Sendo assim, as iniciativas autonomistas concomitantemente com o desengajamento dos Estados Unidos levaram a um vácuo de poder na região, que acentuou e possibilitou a presença de outros atores externos na América Latina, principalmente a China. A forte presença do gigante asiático pelo intercâmbio comercial possibilitou também a ampliação do poder de barganha dos latino-americanos com os Estados Unidos (PECEQUILO, 2013).

Para além da maior presença de atores externos têm-se também a atuação dos novos protagonistas regionais, como o Brasil. Devido ao incremento na realidade econômica e social brasileira tornou-se evidente a consolidação da estabilidade e a diminuição de sua vulnerabilidade. Por consequência, observa-se nesse período a ampliação da presença econômica e política brasileira na América do Sul, e sua liderança nos processos de

cooperação em âmbito sub-regional. No âmbito global, o protagonismo foi reconhecido e facilitou na aproximação com demais países emergentes como o BRICS, bem como na ampliação das políticas multilaterais com outros continentes (LIMA, 2013).

No âmbito do desengajamento norte-americano, observa-se que após os atentados de 11 de setembro de 2001, houve a securitização da agenda dos Estados Unidos. Briceño-Ruiz (2016) argumenta que a preocupação norte-americana com a agenda de segurança refletiu na falta de interesse da hegemonia regional com o regionalismo e com as questões do hemisfério. Além disso, destaca-se a inflexibilidade norte-americana para discutir e propor acordos para determinadas temáticas para além das questões de comércio, ao passo que essas agendas tornaram-se centrais para a América Latina. Como consequência do vácuo de poder gerado houve o colapso do regionalismo liberal e o início do regionalismo pós-hegemônico.

A especificidade desse movimento do Sul, que se contrapõe ao momento anterior, é que a agenda das relações interamericanas, em sua grande parte, deixou de ser objeto dos interesses econômicos dos Estados Unidos, uma vez que reflete novos objetivos, podendo até conter projetos concorrentes às políticas dos Estados Unidos. Desse modo, as iniciativas contra hegemônicas reafirmam-se no hemisfério no decorrer dos anos 2000, e no ponto de vista das Cúpulas das Américas, tornam-se evidentes a partir do período preparatório da reunião de Mar del Plata, e a própria reunião em 2005, como será especificado na próxima seção.

4.2 Cúpula de Mar del Plata: o fim das negociações da ALCA

O contexto político, econômico e social da América Latina passou por importantes transformações no desenrolar dos anos 2000, e ao momento da quarta Cúpula das Américas, esses movimentos contra hegemônicos tornam-se ainda mais evidentes na conferência. Desde a Cúpula de Quebec até a Cúpula de Mar del Plata, as transições de governos nas Américas, bem como a crise instaurada pelo declínio das políticas neoliberais demonstram que os estados latino-americanos passaram a questionar a crença de que as forças do mercado seriam capazes de provocar a superação da pobreza e levaria ao desenvolvimento econômico.

O esgotamento do ciclo econômico liberal e o descrédito das políticas embasadas no Consenso de Washington aparecem mesmo antes da Cúpula de Mar del Plata em 2005. Como deliberação da Cúpula de Quebec, foram realizadas três reuniões ministeriais entre os responsáveis pela pasta de comércio de cada país-membro para a negociação da ALCA, sendo as reuniões ministeriais ocorreram em Quito (2002), Miami (2003) e Monterrey (2004). Neste

período, de 2003 a 2005, Brasil e Estados Unidos dividiram a posição de presidência do processo negociador da ALCA, e mesmo antes da seguinte reunião entre Chefes de Estados das Américas, já se tornava claro que o projeto de livre-mercado havia esgotado (PECEQUILO, 2013).

A queda desse projeto pode ser verificada pela oposição a adesão ao acordo por parte das maiores economias da América Latina, como Brasil e Argentina. Nestas reuniões ministeriais, ficava perceptível para os países latino-americanos que a ALCA apresentava-se insatisfatória às suas necessidades, uma vez que não era capaz de atender as demandas sociais, não criava instrumentos que ampliassem o poder de barganha nas esferas internacionais, além de não apresentar mecanismos reais para o aumento da competitividade de suas economias. Havia-se também a apreensão de que o projeto aprofundasse as disparidades de poder regional. Por esses motivos, a proposta da ALCA em oferecer acesso preferencial ao mercado dos Estados Unidos não foi argumento bastante para a consolidação do projeto (MARIANO, 2017).

Desse modo, liderados pelo Brasil, durante as reuniões ministeriais para a negociação da ALCA houve uma tentativa dos estados latino-americanos em incorporar nos debates e nos documentos oficiais, temas que permitiriam que a negociação se transformasse em um modelo de integração de fato ou ao menos a inserção de garantias de obtenção de ganhos e compensações. É necessário sublinhar que essa posição latino-americana não representa os interesses de todos os Estados, portanto, não é coesa. A heterogeneidade dos atores latino-americanos no que tange aos aspectos econômicos e sociais deve ser ressaltada, pois apesar de almejarem o fortalecimento da sua inserção individual na economia internacional, a maneira com que cada integrante se relaciona com o projeto de livre-comércio variou com o grau de autonomia de sua política externa e a estrutura produtiva de cada país. Mariano (2007) argumenta que economias simples e especializadas tendiam a ter mais interesse na ALCA, enquanto países com grande diversidade produtiva inclinavam-se para a negação do projeto (MARIANO, 2007).

Como resultado, as divergências sobre a ALCA ocasionaram no decorrer das negociações do acordo duas visões opostas difundidas por dois grupos de países. O primeiro grupo eram aqueles favoráveis ao acordo sendo composto pelos Estados Unidos, México, Canadá e os países dependentes de acordos preferenciais com os Estados Unidos; enquanto o segundo grupo eram contrários ao projeto, sendo liderados pelo Brasil, e constituído também pelos membros do MERCOSUL, Venezuela e Bolívia (RIGGIROZZI, 2012; MARIANO, 2007).

O primeiro grupo eram majoritariamente nações que entendiam que os processos de cooperação regional poderiam auxiliar no fortalecimento das suas instituições políticas, visto que maioria desses países possuía grande fragilidade econômica e política, condição esta que os fizeram optar por alinharem-se aos Estados Unidos. Por outro lado, os opositores ao projeto, são aqueles que já haviam adquirido uma economia diversificada e relativa influência política no cenário regional. Desse modo, um alinhamento ilimitado a hegemonia regional representaria uma regressão na sua atuação regional mais autônoma (RIGGIROZZI, 2012; MARIANO, 2007).

As divergências dos grupos foram reforçando-se ao longo das reuniões ministeriais de 2001 a 2005. Com isto na Cúpula das Américas de Mar del Plata, houve o efetivo bloqueio do projeto com o veto do Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina e Venezuela. Como previsto desde a primeira Cúpula das Américas (Miami) o prazo para a finalização das negociações era 2005, porém com as incompatibilidades de visões, nos documentos oficiais de Mar del Plata opta-se por adiar o projeto. No entanto, fica claro o fracasso dos líderes em não conseguirem chegar a um acordo sobre o tema, e apesar da pequena possibilidade da retomada das negociações, em uma análise das últimas tratativas sobre o tema, pode-se afirmar que neste modelo proposto, a ALCA teria perdido todas as suas forças em Mar del Plata (RUIZ, 2007).

É neste contexto de confrontação de ideias e falta de articulação sobre a ALCA que ocorre a quarta reunião das Cúpulas das Américas. Semelhante às reuniões de Santiago e Quebec, esta reunião foi convocada pelos atores membros, e por isso, não resulta de uma ação unilateral. A conferência ocorreu na Argentina, no período em que Kirchner era presidente do país. A observação torna-se relevante já que neste período a Argentina mantinha distância dos Estados Unidos e Europa, e durante a reunião a relação bilateral entre o país sede do evento e os EUA o desgaste de suas relações foi ampliado. Na ocasião o presidente argentino além de opor-se a última investida norte-americana a favor da ALCA, também pronunciou seu posicionamento contrário às visões e políticas arcaicas promovidas pelos EUA, as quais diziam os governantes norte-americanos defendiam serem necessárias para lidar com os problemas socioeconômicos dos estados em desenvolvimento (DOMINGUEZ; COVAMUBIAS, 2014; DOMINGUEZ; CASTRO, 2016).

Outro presidente que se opôs ao projeto da ALCA foi Hugo Chávez, que com um discurso antiamericano, proferiu a necessidade de enterrar a possibilidade acordo de livre-mercado. A reunião ainda foi marcada por protestos de populares que manifestavam nas ruas da cidade contra a presença de Bush e a proposta ALCA (BUSH, 2005).

Diante o clima negativo ao projeto da ALCA, antes da reunião, o Secretário Adjunto do Departamento de Estado para a pasta do Hemisfério do governo Bush, Roger Noriega, recomenda que para a Cúpula de Mar del Plata, Bush deveria defender com firmeza as propostas que agilizaram o processo iniciado em Miami. Desse modo, na fase de negociações da cúpula, o presidente norte-americano fez sua última tentativa a respeito desse tema, pressionando os demais presidentes a confirmarem o compromisso conjunto de defesa da democracia e o estado de direito, além de promoverem as reformas econômicas necessárias (AYERBE, 2007).

Analizando o discurso de Bush na Cúpula de Mar del Plata (resultados dispostos na tabela 5), verifica-se que a agenda mais abordada relaciona-se com as temáticas de defesa da democracia liberal, com destaque dos termos: instituições, governos, diálogo e direitos humanos. Além disso, novamente enfatiza a agenda de economia, a qual se apresenta como a segunda agenda em número de menções. Ressalta-se que o discurso de Bush foi bastante sucinta intermediando os principais objetivos para a reunião, que nas sessões de negociação posteriores foram mais abordados.

Além do discurso de Bush, é válido observar as declarações do embaixador John Maisto, o então representante permanente dos EUA na OEA e também o coordenar nacional para as Cúpulas das Américas durante o governo Bush. Segundo Maisto (2005), os Estados Unidos tinham três objetivos principais ao participar da Cúpula de Mar del Plata, sendo o primeiro a necessidade de reafirmar a importância de instituições democráticas fortes para oferecer a comunidade, oportunidades nos âmbitos sociais e econômicos e desse modo garantir o desenvolvimento. O segundo objetivo central é enfatizar a importância da conexão entre a formulação de políticas econômicas, a criação de empregos e redução da pobreza. – para isso, o embaixador explica que a liberalização do comércio seja bilateral, regional ou global, seria a maneira mais eficiente para atrair investimentos, que por sua vez ocasionaria a criação de oportunidades de empregos, reduzindo a margem de pobreza (MAISTO, 2005).

O terceiro objetivo dos Estados Unidos na Cúpula de Mar del Plata seria auxiliar na construção de uma reunião exitosa, com base nas Cúpulas das Américas anteriores. Para Maisto (2005), as últimas experiências teriam aprimorado a cooperação hemisférica, exemplificadas pela redação da Carta Democrática Interamericana em 2001 e as propostas para promoção de políticas econômicas sólidas que teriam impacto direto na vida dos cidadãos das Américas (MAISTO, 2005).

Por fim, apesar da queda do projeto da ALCA e dos discursos inflamados de Hugo Chavez e Kirchner, Bush reconhece que um dos resultados positivos da Cúpula de Mar del

Plata foi o acordo de investimento bilateral assinado pelo presidente do Uruguai, Tabare Vazquez. Após a reunião, Bush seguiu uma agenda de visitas a países sul-americanos. No Brasil, reafirmou a necessidade de reformas econômicas e sublinhou o esforço brasileiro na sua esfera sub-regional, dizendo que o Brasil maninha uma liderança positiva (AYERBE, 2007).

4.2.1 *Declaração Final e Plano de Ação de Mar del Plata*

Assim como Santiago e Quebec, para a reunião de Mar del Plata estabeleceu-se uma temática central que a fase de negociações deveria tomar como base nos debates. Para essa reunião em particular, optou-se por concentrar esforços para enfrentar os desafios da região na criação de empregos e no fortalecimento da governança democrática. Desse modo, as iniciativas dispostas no Plano de Ação abrangem as seguintes áreas: (1) crescimento com emprego; (2) criação de empregos para combater a pobreza; (3) qualificação da força de trabalho; (4) micro e pequenas empresas como motor do crescimento do emprego; (5) condições adequadas para trabalho e (6) fortalecimento da governança democrática (FOURTH, 2005; SUMMIT, [2018?]a).

No Plano de Ação de Mar del Plata houve a preocupação de estabelecer e separar no documento oficial as diferentes perspectivas de responsabilidades, sendo mencionado os compromissos nacionais, da cooperação hemisférica e das organizações internacionais. Desse modo, foram acordados ao total, 70 itens de ação, número inferior às demais edições das Cúpulas as Américas – menos da metade da Cúpula de Quebec, a qual registrou cerca de 250 iniciativas.

Analizando-se os documentos verifica-se que a agenda mais abordada em Mar del Plata é a econômica, conforme pode ser verificado na tabela 5. Neste quesito destaca-se a frequência de repetições a “trabalho” e “economia”. A repetição desses termos é explicada pela escolha do tema central que abrange a criação de empregos como forma de desenvolvimento econômico, o que demonstra o debate dos governantes a respeito dessas questões. Por outro lado, novamente as citações a “liberalização”, “livre-comércio” e “integração econômica” apresentaram poucas repetições de seus termos, evidenciando que estas temáticas, voltadas para o desenvolvimento de políticas liberais estavam em declínio, sendo sua eficiência em propiciar o desenvolvimento econômico algo questionado pelos países latino-americanos (FOURTH, 2005).

Com isto, a incompatibilidade de opiniões dos grupos a favor e contra a ALCA, fez com que na Declaração Final houvesse a afirmação de que o acordo de promoção do livre-comércio poderia ser retomado, porém sem a estipulação de datas e prazos para a renegociação. Nesse sentido, com caráter de instrução, a Declaração Final ainda dispõe que a celebração do acordo deveria ser de maneira equilibrada e abrangente, levando em consideração as diferenças de tamanho e nível de desenvolvimento das economias dos países, de modo que os estados menores e mais vulneráveis deveriam receber tratamento especial e diferenciado. Neste quesito, é possível inferir a influência dos discursos e protestos daqueles que se opunham ao projeto sendo parcialmente incorporados à instrução da declaração (DECLARATION, 2005).

No entanto, conforme visto, as discordâncias a respeito da temática ao longo das negociações nas últimas cúpulas e reuniões ministeriais foram agravadas em Mar del Plata, ocasião na qual já contava com o movimento de “giro à esquerda” devido a ascensão de governos de centro-esquerda na Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai e Peru, já havia deixado claro que o acordo teria poucas chances de ser retomado. Neste sentido, é válido ressaltar que no Plano de Ação de Mar del Plata não houveram menções ao projeto, confirmando a dificuldade de articulação dos membros a respeito da ALCA, e também a inexistência de iniciativas para a retomada das suas negociações (DECLARATION, 2005).

Em seguida a segunda agenda mais mencionada a de democracia, com destaque as repetições de “democracia”, “diálogo”, “direitos humanos”, “ordem democrática”, “governo(s)” e “instituições”. Observa-se que nas Cúpulas de 1994 a 2005, a agenda de democracia constantemente contraiu a atenção dos membros, fato que se repetiu nesta reunião, já que também foi parte do tema central da cúpula. Contabilizando-se a frequência dos termos da agenda de “sociedade e meio-ambiente”, verifica-se pela primeira vez no processo de cúpulas, que a repetição de expressões relacionadas à temática apresenta-se como a terceira mais citada nos documentos oficiais.

Ressalta-se que como consequência do regionalismo pós-hegemônico, houve também o aprofundamento do debate a respeito de temáticas relacionadas à sociedade, como educação, o papel da mulher na sociedade e pobreza, além da maior relevância às temáticas relativas ao desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Neste sentido, durante a Cúpula em Mar del Plata, pode-se afirmar que houve uma maior preocupação com estas temáticas quando compara-se com o nível de importância facultada nos eventos anteriores. Salienta-se que em Mar del Plata as maiores repetições foram a respeito de “educação” e “pobreza”.

Ao que tange as temáticas de “integração/cooperação” é possível verificar a preponderância, novamente, da alusão ao termo “cooperação” em detrimento de “integração”. Ressalta-se que apenas sete referências ao termo “integração” foram contabilizados na Declaração Final e nenhuma citação no Plano de Ação. Com as discrepâncias de percepções geradas em torno da possibilidade de adesão a ALCA, bem como a proliferação de novos mecanismos de integração sub-regionais – Aliança Bolivariana (ALBA), UNASUL e MERCOSUL, por exemplo – que excluíam a participação norte-americana de seus processos, têm-se o fortalecimento do argumento de que a integração hemisférica de fato tornava-se a cada dia mais distante (SANAHUJA, 2009). Assim sendo, as propostas no âmbito dos documentos oficiais de Mar del Plata, reforçam o caráter de mecanismo de cooperação multilateral hemisférico.

Por fim, as agendas com menor número de referências foram a de segurança com apenas 29 menções e a de instituições regionais, a qual obteve somente 36 repetições. A respeito da agenda de instituições regionais e mecanismos de follow-up é válido sublinhar que na Cúpula de Mar del Plata, já se havia completado o processo de institucionalização do processo. Desse modo, a queda significativa de citações da Cúpula de Quebec para a Cúpula de Mar del Plata pode ser explicada pela ausência de necessidade de formalização dos processos nos documentos da reunião de 2005.

Tabela 5 – Frequência das agendas em Mar del Plata

TEMA I – DEMOCRACIA	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
Democracia (s)	35	6	41	2
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	7	2	9	0
Dialogo	6	7	13	1
Direitos Humanos	11	6	17	2
<i>Ordem democrática/governança democrática</i>	10	4	14	1
Governos	18	4	22	2
Instituições	17	6	23	4
<i>Instituições democráticas</i>	1	1	2	1
Sociedade Civil	4	2	6	0
Justiça Social	3	0	3	0
TOTAL			139	12
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
Multilateral	8	5	13	0
Hemisférico	16	13	29	0

TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
Cooperação	15	18	33	0
Regional	10	9	19	0
Integração	7	0	7	0
TOTAL			101	0
TEMA III – ECONOMIA	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
Comércio	17	0	17	0
<i>Livre-comércio</i>	5	0	5	0
Integração Econômica	5	0	5	0
Liberalização	1	0	1	0
Prosperidade	6	0	6	0
<i>Prosperidade Econômica</i>	4	0	4	0
Trabalho	23	22	45	2
Economia	54	9	63	2
ALCA	5	0	5	0
Negócio (s)	4	4	8	0
Setor Privado	2	2	4	0
TOTAL			154	4
TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
Segurança	5	2	7	0
<i>Segurança hemisférica</i>	0	0	0	0
Corrupção	6	1	7	1
Droga (s)	1	4	5	0
Terrorismo	5	0	5	0
Tráfico (e suas variações)	2	3	5	0
TOTAL			29	1
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
Mulheres	2	6	8	0
Educação	17	12	29	2
Indígenas	0	0	0	0
Pobreza	35	12	47	0
Desenvolvimento Sustentável	9	4	13	0
Meio Ambiente	8	4	12	0
TOTAL			109	2
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
OEA	11	15	26	0
ONU	0	0	0	0
CEPAL	1	2	3	0
Organização Pan-Americana da Saúde	2	2	4	0

TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração Final	Plano de Ação	Mar del Plata	Discurso Bush
GRIC	1	0	1	0
BID	2	0	2	0
GTCC	0	0	0	0
CIDH	0	0	0	0
TOTAL			36	0

Fonte: Declaration, 2005; Fourth, 2005; Bush, 2005. Adaptado.

4.3 Cúpula de Trindade e Tobago: Obama e a “nova diplomacia”

A quinta Cúpula das Américas ocorreu em Trindade e Tobago em 2009, sendo a primeira com a participação de Barack Obama. As esperanças de uma renovação das relações entre Estados Unidos e América Latina foram reforçadas com as primeiras demonstrações de interesse de Obama com o entorno regional. Vale ressaltar que após a eleição, Obama primeiramente reuniu-se com Felipe Calderón do México, e o primeiro presidente que recebeu em Camp David foi Lula do Brasil. Em seguida, recebeu Michelle Bachelet do Chile e Álvaro Uribe da Colômbia (LOWENTHAL, 2011; GARCEZ, 2009).

Além disso, o primeiro encontro do presidente norte-americano com a maioria dos Chefes de Estado da América Latina, inclusive aqueles com posições declaradas antiamericanas, ocorreu na Cúpula das Américas de Trindade e Tobago. A participação de Obama na cúpula, bem como os indícios de mudanças provocados por sua postura e no interesse em ampliar a cooperação multilateral renderam alguns elogios e fez com que a reunião de Trindade e Tobago, ocorresse em meio a grandes expectativas. Verifica-se, dessa maneira, que o engajamento inicial com a América Latina deriva do entendimento de que a modificação na maneira do relacionamento hemisférico traria bons resultados no curto prazo (LOWENTHAL, 2011).

Com a maior propensão inicial de Obama com o entorno regional, a questão com Cuba e a possibilidade de participação do país caribenho no processo passaram a serem acompanhadas pelos altos funcionários do governo já durante a fase preparatória da reunião de 2009. Desse modo, poucos dias antes da reunião de Mar del Plata, o governo de Obama com o intuito de cumprir sua promessa de campanha eleitoral, revogou as restrições existentes às viagens e remessas de dinheiro para Cuba. Além disso, ainda concretizou a medida que havia sido considerada por Bush, que previa a liberalização para as empresas estadunidenses a ofertar serviços de telefonia a ilha do Caribe (ERIKSON, 2011).

Vale lembrar que a exclusão de Cuba do processo de Cúpulas das Américas foi justificada pela verificação da ausência do princípio democrático no país, sendo este um requisito imprescindível para a participação no processo. Desse modo, até a reunião de 2009, Cuba também estava suspensa da OEA, instituição que foi um dos países fundadores em 1948, mas foi suspensa em 1962 em razão da revolução cubana. Em 2001, com ratificação da Carta Democrática Interamericana pelos estados-membros da OEA, constitui-se mais uma barreira para a reintrodução do país caribenho no sistema interamericano sem que este revelasse ou introduzisse mudanças políticas a favor da democracia (ERIKSON, 2011).

Apesar da reintrodução de Cuba não ter sido uma pauta oficial para a Cúpula de Trindade e Tobago, a questão cubana foi abordada pelos demais participantes da reunião. Naquele momento, muitos Chefes de Estados latino-americanos defendiam a readmissão da ilha de Raúl Castro na OEA, e o convite a Cuba para participar das futuras Cúpulas das Américas – questão que acabou tornando-se bastante controversa. Neste contexto que o presidente Obama faz sua estreia na Cúpula de Trindade e Tobago (ERIKSON, 2011; FEINBERG, 2012).

Sendo assim, Obama iniciou seu discurso nas Cúpulas das Américas reconhecendo que as promessas de cooperação dos Estados Unidos nos anos anteriores não foram cumpridas com êxito, e que a confiança deveria ser reconquistada ao longo dos anos. Apesar de considerar que os Estados Unidos tivessem realizado algumas iniciativas para promover a paz e a prosperidade na região, o presidente norte-americano também admite que estas ocasionalmente foram feitas de forma desvinculada e nos termos ditados pelo próprio Estados Unidos. Neste intuito solicita aos presentes a renovação de suas relações, dizendo que as Américas passavam por um momento crítico, onde o bem-estar dos latino-americanos foi afetado pela maior crise econômica da história e a falta de segurança hemisférica, a última derivada de uma ampla gama de ameaças (OBAMA, 2009).

Desse modo, através da análise do discurso do presidente norte-americano, verifica-se a relevância dada às agendas econômica e de segurança – como pode ser constatado na tabela 6. A agenda econômica apresenta 17 repetições de seus termos, com destaque a ideia de prosperidade e economia. Em um contexto de crise financeira global, a principal temática abordada por Obama foi relativa à economia. Para isso, o presidente norte-americano enaltece a necessidade de promoverem medidas para estimular o crescimento econômico e o fluxo de crédito, e realça que o G-20 reservou mais de um trilhão de dólares para os países que sofreram os efeitos da crise (OBAMA, 2009).

A proposta era que houvesse uma cooperação para a reforma do sistema regulatório financeiro de modo que fosse possível dissuadir os abusos financeiros que levaram a criação de bolhas de especulação, apontados como a principal causa da crise de 2009. A medida de prevenção, no pronunciamento de Obama, teria como efeito a expansão econômica de todo o hemisfério de forma sustentável e não baseada em especulações. Desse modo, é possível inferir que Obama não exclui as Cúpulas das Américas do tema mais em voga nas rodadas e conferências mundiais e da preocupação com a recuperação da crise. É válido ressaltar que a crise internacional atingiu os países de forma diferenciada, em razão da heterogeneidade de suas economias (OBAMA, 2009; SINGER, 2009).

De modo geral, os países menores e mais vulneráveis da América Latina foram afetados pela crise internacional de forma mais direta devido a sua dependência das importações. Por outro lado, os latino-americanos que possuíam um maior grau de industrialização e urbanização, foram atingidos, mas de forma mais branda que os anteriores. Neste sentido, o debate dessa temática dentro das Cúpulas das Américas apresentaria diferentes níveis de relevância para cada ator analisado e a influência da crise econômica internacional no âmbito do seu país (SINGER, 2009).

Já a agenda de segurança obteve 16 menções, sendo que as expressões com maior frequência foram drogas e segurança. O aumento das referências a essa agenda parte da análise do aumento da violência ligada ao tráfico de drogas nas Américas, no caso dos seus interesses imediatos, na problemática fronteira com o México. Antes de seguir para a Cúpula das Américas, Obama se reuniu com o presidente do México para debater possíveis ações coordenadas no combate ao tráfico de drogas que estava gerando ações violentas também dentro dos Estados Unidos, principalmente nas cidades fronteiriças (GARCEZ, 2009).

O terceiro conteúdo mais frequente na análise do pronunciamento de Obama refere-se a “integração e cooperação”. Neste quesito, observa-se a frequência do termo hemisfério com 11 repetições e cooperação com três menções. Em seguida a agenda de “sociedade e meio ambiente” apresenta-se como a quarta mais citada, com alusão à pobreza, desenvolvimento sustentável, meio-ambiente e educação (OBAMA, 2009).

Por fim, algo inédito nos discursos dos presidentes norte-americanos nas Cúpulas das Américas, foi que a agenda de democracia apresentou pouca referência por parte de Obama. Clinton (1994 e 1998) e Bush (2001 e 2005), em seus discursos, usualmente cita a agenda de democracia com frequência. Já no pronunciamento de Obama, verifica-se que apenas há três menções a democracia, duas a direitos humanos, uma a instituições democráticas. Conforme explicitado, os objetivos norte-americanos para a reunião seriam a agenda econômica,

substancialmente embasada nos últimos acontecimentos da crise internacional e a agenda de segurança hemisférica, o que fez com que a temática de defesa da democracia e do estado de direito fossem suprimidas na sua fala (OBAMA, 2009).

4.3.1 *A declaração de comprometimento*

O tema central da quinta Cúpula das Américas foi a promoção da prosperidade humana, a segurança energética e a sustentabilidade ambiental, e muito embora, a liderança mais carismática de Obama em comparação com seus antecessores, a reunião acabou sem uma declaração final e plano de ação pela primeira vez, devido a falta de consenso em Trindade e Tobago. A existência de ressalvas ao texto, principalmente provenientes de países como a Venezuela, Bolívia e o Brasil, indeferiram a provação dos documentos, perdendo a sua relevância nesta reunião.

A ausência de consenso foi motivada pela questão de Cuba, já que a Venezuela negou-se a aprovar o documento por não citar a problemática em torno do país caribenho no sistema interamericano da OEA e a divergência do Brasil em relação a possibilidade de que reunissem novamente em 2010 para o debate sobre a crise econômica internacional, visto que seria tarde demais. Desse modo, a reunião terminou apenas com uma declaração de compromisso que cobre as temáticas centrais da reunião e as temáticas que houveram consenso na fase de negociação. Com efeito, a declaração de compromisso perdeu o formato dos documentos anteriores, sendo mais um documento simbólico (PEIXOTO, 2009).

A análise do único documento de Trindade e Tobago permite identificar as temáticas que obtiveram o mínimo de consenso nesta reunião, e também a frequência de cada. Sendo assim, verifica-se que a temática mais abordada na declaração de comprometimento relaciona-se a “integração e cooperação”, com destaque a repetição dos termos “cooperação” e “regional”. A agenda de democracia também apresenta um número significativo de repetições, sendo a segunda mais mencionada com destaque as expressões “democracia”, “direitos humanos”, “ordem” e “instituições” (DECLARATION, 2009).

A maior singularidade desse documento é tratar com mais ênfase as temáticas relacionadas a “sociedade e meio ambiente” do que os temas econômicos, constituindo a terceira agenda com quantidade de alusões aos termos. Nesta agenda, os atores deram voz a temas como educação, pobreza, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Ressalta-se que a ênfase dada a esta temática mais do que na agenda econômica trata-se de uma peculiaridade visto que nas edições anteriores as temáticas econômicas representaram um dos

maiores esforços dos participantes, os quais, imersos no contexto de liberalização econômica, aproveitavam o contexto para discutirem a respeito dos desafios econômicos do hemisfério, substancialmente na pauta comercial (SANAHUJA, 2009).

Conforme analisado no item 4.1, a partir da virada do século XX para o século XXI, houve o maior questionamento das políticas neoliberais por parte dos estados latino-americanos, ao passo que temáticas voltadas para a sociedade e o desenvolvimento inclusivo tornavam-se centrais nas práticas de políticas domésticas desses países, bem como nas suas propostas de cooperação sub-regionais. Desse modo, a maior frequência dos termos relacionados a agenda de “sociedade e meio ambiente” do que ao âmbito econômico, torna-se ainda mais notável nesse contexto de regionalismo pós-hegemônico, já que há a confirmação empírica nos documentos, dos esforços da valoração e abertura do debate para temáticas além do plano econômico (RUIZ, 2016).

Em seguida, os temas relativos à segurança aparecem como a quarta maior quantidade de repetições. Destaca-se a preocupação da declaração de compromisso com os temas relativos à corrupção, drogas e tráfico. Por fim as agendas com menores índices de referências são a econômica e a de instituições regionais. Com relação a agenda econômica, as palavras com maior alusão foram: economia, prosperidade, setor privado e comércio. Não foram contabilizadas referências a livre-comércio, a ALCA ou integração econômica. No tocante a agenda de instituições regionais, verifica-se a frequência das menções da OEA, ONU e na Organização Pan-Americana da Saúde (DECLARATION, 2009).

Analizando o discurso de abertura de Obama (2009) com as agendas mais elucidadas na Declaração de Compromisso, verifica-se que as temáticas mais trabalhadas e divulgadas no pronunciamento do presidente dos Estados Unidos – economia e segurança – foram também aquelas que foram menos difundidas no documento da Cúpula de Trindade e Tobago. Vale destacar que o documento produzido ao final dessa edição do evento é simbólico, ilustra apenas aquilo que houve maior consenso nos debates, sem a produção de uma declaração final ou mesmo um plano de ação. A incapacidade de acordarem uma declaração final demonstra também o momento de maior incompatibilidade e dissenso gerado pelas discordâncias em temas específicos.

Tabela 6 – Frequência das agendas na Cúpula de Trindade e Tobago

TEMA I – DEMOCRACIA	Declaração	Discurso Obama
Democracia (s)	21	3
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	2	0
Dialogo	5	0
Direitos Humanos	17	2
Ordem democrática/governança democrática	17	0
Governos	13	0
Instituições	25	1
<i>Instituições democráticas</i>	2	1
Sociedade Civil	6	0
Justiça Social	3	0
TOTAL	107	6
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Declaração	Discurso Obama
Multilateral	7	0
Hemisfério	22	11
Cooperação	38	3
Regional	36	0
Integração	9	0
TOTAL	112	14
TEMA III – ECONOMIA	Declaração	Discurso Obama
Comércio	3	1
<i>Livre-comércio</i>	0	0
Integração Econômica	1	0
Liberalização	0	0
Prosperidade	8	8
<i>Prosperidade Econômica</i>	0	0
Trabalho	0	0
Economia	34	7
ALCA	0	0
Negócio (s)	0	1
Setor Privado	5	0
TOTAL	51	17
TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração	Discurso Obama
Segurança	25	8
<i>Segurança hemisférica</i>	0	0
Corrupção	6	1
Droga (s)	7	6
Terrorismo	6	0
Tráfico (e suas variações)	8	1

TEMA IV – SEGURANÇA	Declaração	Discurso Obama
TOTAL	52	16
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Declaração	Discurso Obama
Mulheres	6	0
Educação	32	1
Indígenas	0	0
Pobreza	17	3
Desenvolvimento Sustentável	18	2
Meio Ambiente	30	1
TOTAL	103	7
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Declaração	Discurso Obama
OEA	17	0
ONU	7	0
CEPAL	2	0
Organização Pan-Americana da Saúde	7	0
GRIC	1	0
BID	3	0
GTCC	4	0
CIDH	0	0
TOTAL	41	0

Fonte: Declaration, 2009; Obama, 2009. Adaptado.

4.4 Cúpula de Cartagena: discussão de temas sensíveis

Em 2012 aconteceu a sexta Cúpula das Américas em Cartagena na Colômbia, e nesta reunião os países da América Latina e Caribe pressionaram mais assiduamente a presença de Cuba no processo. Para isto, diversos governantes ameaçaram não participarem da cúpula seguinte, caso Cuba não fosse introduzida e convidada a participar, significando que o ciclo de cúpulas interamericanas iniciado em 1994 poderia chegar a um fim (FEINBERG, 2012).

Logo após a reunião de Trindade e Tabago, em junho de 2009, a Assembleia Geral da OEA considerou a readmissão de Cuba ao sistema interamericano, fato que provocou esforços norte-americanos para isolar novamente o país caribenho, e sua readmissão não fosse concluída. Porém, mesmo sem o apoio dos Estados Unidos e após longas negociações, a Assembleia Geral da OEA decidiu por levantar a suspensão a Cuba que foi imposta ainda no período da Guerra Fria, de modo que permitisse diálogos entre a instituição regional e Cuba, além de permitir, aos poucos, sua reincorporação no sistema interamericano (ERIKSON, 2011).

Neste sentido, o Departamento de Estado dos Estados Unidos, advertiu que reincorporação de Cuba aos mecanismos da OEA deveria ser observada pela adesão a princípios democráticos. A decisão em Assembleia Geral é considerada substancial do ponto de vista das relações interamericanas, pois uma vez que os estados latino-americanos adotaram o argumento da reintrodução de Cuba na instituição regional e em seus debates, os Estados Unidos tiveram pouco espaço de ação, sendo exigidos a seguir a medida que pôs fim a suspensão de Cuba. Ainda que a decisão fosse a contragosto dos estadunidenses, é valido mencionar que Washington ganhou o consentimento de que Cuba teria que aderir aos princípios da OEA como a democracia, eleições livres e liberdade para imprensa (ERIKSON, 2011).

Dessa forma, verifica-se que mesmo com os avanços sinalizados pela Assembleia Geral da OEA em relação à reintrodução de Cuba no sistema interamericano em 2009, na Cúpula das Américas de 2012 não houve o convite ao país caribenho. Para além do impasse gerado sobre a participação de Cuba, outros temas sensíveis foram abordados, como a reivindicação argentina sobre sua soberania nas Ilhas Maldivas, o desenvolvimento de novos instrumentos para o combate ao narcotráfico, e a possibilidade de legalização das drogas como uma política estratégica (SERBIN; MARTÍNEZ; RAMANZINI, 2012).

A solicitação de apoio político da Argentina a sua reivindicação de soberania ao território ocupado pela Grã-Bretanha desde 1833, gerou controvérsias uma vez que Estados Unidos e Canadá optaram por não apoiar e vetaram a introdução dessa solicitação nos documentos da reunião. Além disso, houve a discussão de desenvolvimento de novos mecanismos para o combate às drogas já que houve o entendimento de que a política antidrogas da época baseada na repressão e a criminalização do consumo não resultaram nos resultados esperados. Como proposta, alguns dos governantes presentes discursaram a favor da legalização, o que causou ainda mais incompatibilidades, inclusive com forte oposição dos Estados Unidos (BOUVIER, 2012).

Em clima de divergências, a análise do pronunciamento de Barack Obama durante a plenária de abertura, no qual expõe os objetivos dos Estados Unidos para referida reunião, auxiliará entender quais agendas foram mais explicitadas e possuem maior ênfase, sendo possível verificar se estas coincidem ou não com os temas de interesse dos demais países da região. Isto posto, conforme a tabela 7, a agenda mais referenciada no discurso de Obama foi a econômica, com destaque para comércio, negócios e prosperidade. Neste sentido, o presidente estadunidense afirmou que “o comércio em todo hemisfério seja apenas metade do que poderia ser” (OBAMA, 2012, p. [1], tradução nossa). Para solucionar isso recomendou

que os países deveriam engajar-se no aumento dos empréstimos por meio do BID, promover o microfinanciamento, a reforma dos sistemas tributários e eliminar as barreiras aos investimentos (OBAMA, 2012).

A segunda agenda mais abordada em seu discurso foi a de segurança com onze repetições, na qual anunciou que os Estados Unidos iriam aumentar o montante de dinheiro destinado ao seu compromisso com a segurança da região para o suporte das estratégias de segurança, especialmente na América Central. Ainda reforça que os Estados Unidos aceitavam a responsabilidade compartilhada no combate da violência e das drogas. Obama esclareceu que devido às políticas antidrogas que não obtiveram êxito, alguns governantes poderiam ser favoráveis a legalização, porém “para a saúde e segurança de nossos cidadãos – todos os nossos cidadãos – os Estados Unidos não irão nessa direção” (OBAMA, 2012, p. [1], tradução nossa). Dessa forma, desde seu discurso de abertura pontuou sua oposição a ideia de legalização das drogas.

Com o mesmo número de repetições da agenda de segurança, verifica-se as temáticas relativas à democracia. Em referência à Carta Democrática Interamericana, Obama citou que naquele momento, quase todos os estados latino-americanos tinham estabelecido a democracia. Em razão da defesa dos princípios democráticos em Honduras, teriam que lançar as bases para a redemocratização do país (OBAMA, 2012).

Por fim, as agendas menos citadas foram a de “sociedade e meio-ambiente”, “integração e cooperação” e “instituições regionais”. Na contramão dos países latino-americanos que diversificaram suas agendas para além dos temas voltados a economia, é possível observar pela análise do discurso de Obama e suas posições nos temas sensíveis às Américas, que as prioridades estadunidenses permaneciam nos temas econômicos prioritariamente. Desse modo, os diversos impasses ocorridos ao longo da reunião e que impossibilitaram a confecção de uma declaração conjunta final, foram reflexos das mudanças que se produziram na América Latina e Caribe ao início dos anos 2000, as quais tiveram grande importância para reconfiguração política da região (SUMMIT, [2018?]f).

4.4.1 *Mandato de Ações da Cúpula de Cartagena*

O tema central da reunião foi “conectando as Américas: parceiros para prosperidade”, que pretendia abordar a importância da integração física e da cooperação regional, como forma de desenvolver o hemisfério em várias áreas como a pobreza e desigualdade, segurança e acesso a tecnologia. Assim como na reunião de Trindade e Tobago,

na edição de Cartagena novamente os estados não conseguiram alcançar o consenso para a aprovação de uma Declaração Final. Como consequência, apenas foram descritos os mandatos de ação de maneira simbólica, as quais identificava os pontos que houveram consenso (SUMMIT, [2018?]).

Através da análise dos documentos de Cartagena, disposta na tabela 7, verifica-se que a agenda mais abordada refere-se a “sociedade e meio ambiente”, na qual as temáticas de educação e pobreza tiveram maior atenção. Em seguida, têm-se a agenda de democracia, com destaque as referências a direitos humanos, ordem e instituições (MANDATES, 2012).

Diante o exposto pela análise dos documentos, verifica-se que a agenda das Cúpulas das Américas modificou-se e pela primeira vez temas relacionados a sociedade e meio ambiente ganharam maior destaque que os demais. Feinberg (2012) atribui a transformação na agenda ao fato de que o livre-comércio e até mesmo a defesa da democracia não serem o centro das prioridades dos países envolvidos, substancialmente para os latino-americanos, visto que a liberalização econômica não mais encontra suporte unânime na região, muito embora os países tenham reduzido o protecionismo comercial e tenham promovido acordos de livre-comércio sub-regionais. Dessa forma, os temas relacionados à pauta de econômica, que na década de 1990 foram a substância das cúpulas interamericanas, tornaram-se questões controversas.

Ainda que a agenda de democracia apresente significativa quantidade de menções, realça-se que no contexto da Cúpula de Cartagena as democracias que antes se apresentavam frágeis, em 2012, já estavam mais consolidadas. Assim sendo, as referências a essa agenda deslocou-se da tarefa de promoção e fortalecimento da democracia para a tentativa de fortalecer suas instituições de governança e a ideia de promover os direitos humanos, enquanto mecanismos de singulares de governos democráticos (FEINBERG, 2012).

As agendas de “economia” e “integração e cooperação” apresentaram a mesma quantidade de repetições de suas temáticas. Na agenda econômica destacam-se as alusões a “economia”, “setor privado” e “emprego”. Nota-se ainda que não houveram nesse documento menções a “livre-comércio”, “integração econômica” e “ALCA”. Já a agenda de “integração e cooperação” novamente preza pela maior citação a cooperação em detrimento de integração, bem como destaca o termo regional.

Por fim, as agendas que tiveram menos quantidade de repetições foram as relativas a segurança e instituições regionais. Em relação a agenda segurança, observa-se a menção dos termos “segurança”, “corrupção” e “tráfico”. Com relação a instituições regionais, observa-se que nenhuma foi citada no decorrer do texto, o que evidencia o caráter simbólico do

documento, visto que cada instituição regional possui responsabilidades de suporte técnico que não foram especificadas neste documento mandato de ações (MANDATES, 2012).

De modo geral, a análise do mandato de ações da Cúpula de Cartagena, possibilita a observação de que o documento reproduz o movimento e as transformações da América Latina e Caribe nos anos 2000. A abertura de novas agendas de debate foi ocasionada, em grande medida, pela reconfiguração política da região e a nova fase do regionalismo, fatores que abriram margem para a problematização das características da arquitetura da governança hemisférica, bem como da existência de congruência de prioridades e agendas dos distintos atores nesse novo momento.

Tabela 7 – Frequência das agendas na Cúpula de Cartagena

TEMA I - DEMOCRACIA	Mandato	Discurso Obama
Democracia (s)	1	5
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	0	0
Dialogo	0	0
Direitos Humanos	7	4
Ordem democrática/governança democrática	9	0
Governos	2	2
Instituições	4	0
<i>Instituições democráticas</i>	0	0
Sociedade Civil	2	0
Justiça Social	1	0
TOTAL	26	11
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Mandato	Discurso Obama
Multilateral	0	0
Hemisférico	1	3
Cooperação	8	1
Regional	10	1
Integração	4	0
TOTAL	23	5
TEMA III – ECONOMIA	Mandato	Discurso Obama
Comércio	1	5
<i>Livre-comércio</i>	0	0
Integração Econômica	0	0
Liberalização	0	0
Prosperidade	0	3
<i>Prosperidade Econômica</i>	0	0
Trabalho	5	0

TEMA III – ECONOMIA	Mandato	Discurso Obama
Economia	13	1
ALCA	0	0
Negócio (s)	0	3
Setor Privado	4	0
TOTAL	23	12
TEMA IV – SEGURANÇA	Mandato	Discurso Obama
Segurança	8	8
<i>Segurança hemisférica</i>	0	0
Corrupção	2	0
Droga (s)	0	2
Terrorismo	0	0
Tráfico (e suas variações)	1	1
TOTAL	11	11
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Mandato	Discurso Obama
Mulheres	2	1
Educação	14	0
Indígenas	0	0
Pobreza	11	1
Desenvolvimento Sustentável	4	0
Meio Ambiente	1	0
TOTAL	32	2
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Mandato	Discurso Obama
OEA	0	0
ONU	0	0
CEPAL	0	0
Organização Pan-Americana da Saúde	0	0
GRIC	0	0
BID	0	1
GTCC	0	0
CIDH	0	0
TOTAL	0	1

Fonte: Mandates, 2012; Obama, 2012. Adaptado.

4.5 Cúpula da Cidade do Panamá: a participação de Cuba

Em perspectiva histórica, verifica-se que as relações entre Cuba e a América Latina e Caribe modificaram-se drasticamente, principalmente após a onda rosa, a qual elegeu nas principais economias latino-americanas governantes de coalizões de esquerda e centro-

esquerda. Dessa forma, como verificado na cúpula anterior houve uma demanda de reintrodução de Cuba no sistema interamericano e a incorporação do país caribenho nas reuniões de Cúpulas das Américas, até mesmo com a ameaça de boicote a reunião de 2015 caso Cuba não fosse incorporada ao processo.

Diante da pressão e insistência sobre o assunto, durante o período preparatório para a sétima Cúpula das Américas de 2015 houve um processo de incorporação gradual de Cuba nas conferências entre Chefes de Estados. Assim, em 2014, o Panamá – país que sediaria a reunião – convidou pela primeira vez os representantes de Cuba para participarem da reunião. Com a participação de Cuba, a reunião presidencial de 2015 tornou-se o único processo a incluir todas as 35 nações independentes das Américas. Segundo o analista em assuntos latino-americanos do congresso dos Estados Unidos, Peter J. Meyer, o convite a Cuba para a Cúpula de 2015 provocou um dilema político para a administração de Obama (MEYER, 2015).

O dilema político refere-se a escolhe entre o possível boicote ou a participação de Obama na cúpula, sendo as interpretações para o ato o que mais gerava dúvidas de como agir. Neste sentido, caso Obama escolhesse por boicotar a reunião, problematizava-se que a ausência do presidente norte-americano poderia levar ao fim desse processo, já que o governo dos Estados Unidos foi o responsável por iniciar o processo de cúpulas e, os seus representantes e ministros, ao longo das seis últimas cúpulas, desenvolveram esforços positivos para a consolidação e fortalecimento do processo (MEYER, 2015).

Além disso, Meyer (2015) ainda destaca que os latino-americanos e caribenhos naquele momento já contavam com vários outros fóruns regionais e sub-regionais que poderiam utilizar para criarem mecanismos de cooperação e diálogo regional. É válido ainda ressaltar que parte desses fóruns e instrumentos multilaterais excluía a participação norte-americana. Então, a preocupação tangenciava a possibilidade de esvaziamento do único mecanismo de diálogo regional dos Estados Unidos com todos os demais países da América Latina, derivado de uma possível ausência do representante norte-americano. Por outro lado, se Obama participasse da Cúpula do Panamá, juntamente com a presença de Cuba, poderia causar a impressão de que estaria cedendo certa legitimidade ao governo cubano. Diante as interpretações, a escolha da Casa Branca foi por anunciar participação de Obama na sétima Cúpula das Américas, com a ressalva de que os direitos humanos e a democracia seriam temas abordados dentro da participação dos Estados Unidos na cúpula.

Desse modo, Obama inicia sua fala na plenária da Cúpula do Panamá em 2015 ressaltando as transformações das políticas em relação a Cuba ocorridas durante seu governo,

e destaca que espera auxiliar o país caribenho nos seus projetos humanitários e a prover a população local maior acesso a telecomunicações e à Internet. Dada às progressivas mudanças nas políticas, Obama expressa que continuaria a avançar no reestabelecimento das relações diplomáticas e que já teria pedido ao congresso estadunidense para rever o embargo econômico imposto a ilha (OBAMA, 2015).

Após as considerações iniciais sobre os avanços no relacionamento diplomático e econômico entre Cuba e Estados Unidos, Obama expõe os objetivos dos Estados Unidos para a reunião. Dessa forma, a primeira menção do presidente norte-americano em seu pronunciamento foi o comprometimento com a defesa da Carta Democrática Interamericana, colocando que os governos ali presentes deveriam também apoiar a liberdade e os direitos humanos. Com isto, através da análise de seu discurso – especificada na tabela 8 - percebe-se que a agenda democrática apresenta a maior quantidade de referências, com destaque as expressões democracia e direitos humanos.

Para além de colocar a agenda de democracia como o primeiro objetivo e também dar mais ênfase a esta temática, o discurso do presidente norte-americano pretende acentuar o argumento da defesa da democracia frisando a sua adesão a Carta Democrática Interamericana, mesmo que nessa edição, Cuba estivesse presente – a contragosto inicial dos Estados Unidos e dos dilemas políticos gerados (OBAMA, 2015).

O segundo objetivo evidenciado por Obama durante seu pronunciamento foi a necessidade de reestabelecer as taxas de desenvolvimento econômico nas Américas, e incitar o crescimento econômico naqueles países que ainda não havia alcançado o desenvolvimento. A agenda econômica foi a segunda com maior em número de citações. E neste âmbito, Obama afirmou a necessidade harmonizar as regulamentações ao comércio, encorajar a transparência para atrair investimentos financeiros, destinar investimentos para a área de infraestrutura e acordar maneiras de sobressair aos desafios energéticos – principalmente na América Central e Caribe – que gera ainda mais dificuldades econômicas.

O terceiro objetivo referenciado por Obama no seu discurso diz respeito à necessidade de combater a mudança climática, segundo o qual os Estados Unidos estavam liderando um esforço global nesse sentido. Já o quarto objetivo pontuado no discurso refere-se às temáticas de segurança. A respeito da segurança, Obama explanou que se tratava de uma responsabilidade compartilhada, onde os maiores esforços deveriam ser empregados na eliminação do narcotráfico principalmente na América Central e Caribe. A respeito dessas agendas, é possível verificar que obtiveram menos menções do que as duas primeiras (OBAMA, 2015).

Na pesquisa empírica realizada verifica-se que a agenda de segurança e a agenda de integração e cooperação empatam em quantidade de alusões, com destaque as palavras segurança, drogas, tráfico e cooperação. Já a agenda de sociedade e meio-ambiente foi a com menor índice de repetições, sendo poucas vezes mencionadas no discurso do presidente norte-americano. Por fim, não houve menções a instituições regionais neste discurso.

4.5.1 *Mandatos de Ação da Cúpula do Panamá*

Apesar da Cúpula do Panamá ser considerada um momento histórico das relações entre Cuba e Estados Unidos, visto que foi a primeira vez que presidentes de ambos os países participaram de uma mesma reunião de cooperação regional desde o embargo econômico, e a integração de Cuba ao processo ter gerado uma imagem positiva com os demais países latino-americanos, novamente os Chefes de Estados e/ou Primeiros Ministros presentes não conseguem acordar uma declaração final. Assim como na última reunião, a Cúpula do Panamá foi marcada também por desentendimentos e o desgaste político norte-americano (RAMONE, 2015)

O desgaste político dos Estados Unidos foi provocado pela manutenção das sanções impostas à Venezuela, mesmo que demais governantes latino-americanos tenham solicitado que os Estados Unidos cedessem ao acordo. Além disso, um mês antes da reunião Obama autorizou o decreto que colocou a Venezuela na sua lista de ameaças à segurança nacional, ao passo que se havia o entendimento regional de que o país sul-americano não constituía uma ameaça aos Estados Unidos. Diante a esse contexto, a Venezuela exigiu que a declaração final da cúpula de 2015 condenasse as referidas sanções, algo que não foi aceito pelos representantes estadunidenses na reunião (RAMONE, 2015).

Como resultado da sétima reunião do Panamá cujo tema central era “Prosperidade com Equidade: O desafio da cooperação nas Américas” produziu-se o documento intitulado “mandatos de ações”, o qual contém os consensos deliberados nos dois dias de negociações, que tangem as seguintes problemáticas: acesso à educação para todos os cidadãos; apoio a reaproximação diplomática entre Cuba e Estados Unidos; negociações para o fim das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC); cooperação no âmbito da segurança hemisférica; combate a drogas e a proteção dos direitos humanos e dos imigrantes (PROSPERITY, 2015).

Neste sentido, observa-se através da tabela 8 que a agenda que obteve maior destaque no Panamá foi a de “sociedade e meio-ambiente”, na qual destaca-se as referências a

educação, desenvolvimento sustentável, meio-ambiente e o papel das mulheres. A segunda com maior índice de repetições foi a agenda de democracia com alusão a fortalecimento da democracia, diálogo, direitos humanos e instituições (PROSPERITY, 2015).

Neste documento há a preocupação em nomear e descrever quais ações cada instituição regional estaria apta a prover orientação técnica, além de realizar o acompanhamento após as iniciativas serem implementadas. Sendo assim, a agenda de instituições regionais ganha destaque nessa reunião.

O documento ainda explicita o caráter cooperativo de suas medidas, evidenciado pela repetição da palavra cooperação em detrimento de integração. Por fim, as agendas menos mencionadas referem-se a agenda econômica e de segurança. A agenda econômica novamente não menciona os termos livre-comércio, integração econômica ou liberalização, o que evidencia a fase pós-liberal das Cúpulas das Américas. Já em relação às temáticas de segurança, aos termos com maior índice de repetições foram segurança, drogas e tráfico – temas recorrentes nas relações interamericanas (PROSPERITY, 2015).

Tabela 8 – Frequência das agendas na Cúpula do Panamá

TEMA I – DEMOCRACIA	Mandato	Discurso Obama
Democracia (s)	4	4
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	4	0
Dialogo	5	0
Direitos Humanos	5	5
Ordem democrática/governança democrática	8	0
Governos	5	2
Instituições	11	0
<i>Instituições democráticas</i>	0	0
Sociedade Civil	4	2
Justiça Social	0	0
TOTAL	42	13
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Mandato	Discurso Obama
Multilateral	2	0
Hemisfério	8	2
Cooperação	15	4
Regional	7	0
Integração	1	0
TOTAL	33	6
TEMA III – ECONOMIA	Mandato	Discurso Obama
Comércio	3	1

TEMA III – ECONOMIA	Mandato	Discurso Obama
<i>Livre-comércio</i>	0	0
Integração Econômica	0	0
Liberalização	0	0
Prosperidade	8	1
<i>Prosperidade Econômica</i>	0	0
Trabalho	3	0
Economia	13	9
ALCA	0	0
Negócio (s)	1	0
Setor Privado	2	0
TOTAL	27	11
TEMA IV – SEGURANÇA	Mandato	Discurso Obama
Segurança	7	4
<i>Segurança hemisférica</i>	0	0
Corrupção	2	0
Droga (s)	4	1
Terrorismo	0	0
Tráfico (e suas variações)	4	1
TOTAL	17	6
TEMA V – SOCIEDADE E MEIO AMBIENTE	Mandato	Discurso Obama
Mulheres	7	0
Educação	19	2
Indígenas	0	0
Pobreza	4	2
Desenvolvimento Sustentável	7	0
Meio Ambiente	6	0
TOTAL	43	4
TEMA VI – INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Mandato	Discurso Obama
OEA	12	0
ONU	7	0
CEPAL	1	0
Organização Pan-Americana da Saúde	6	0
GRIC	1	0
BID	4	0
GTCC	3	0
CIDH	0	0
TOTAL	34	0

Fonte: Prosperity, 2015; Obama, 2015. Adaptado.

4.6 Considerações Finais sobre a “Segunda Fase”: as duas faces da inflexão e declínio das Cúpulas das Américas

As mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas na América Latina ao decorrer dos anos 2000 refletiram também nas relações interamericanas e nos mecanismos multilaterais regionais. As alterações ocorridas na agenda de integração provocaram o surgimento de novas iniciativas, a concertação de novos objetivos e a proposição de novas prioridades temáticas. Conforme analisado ao longo deste capítulo, de maneira semelhante às transformações ocorridas nas agendas de mecanismos multilaterais regionais e sub-regionais das Américas, observa-se alterações também na evolução das agendas nas Cúpulas das Américas, principalmente a partir da Cúpula de Quebec e aprofundada na Cúpula de Mar del Plata com o fim das negociações da ALCA (VEIGA; RIOS, 2007).

Com efeito, a análise empreendida no capítulo anterior sobre Cúpulas de Miami, Santiago e Quebec aponta para existência de um consenso regional sobre a importância das pautas econômicas, sobretudo a respeito do pressuposto do livre-comércio que prevaleceu nas esferas das discussões regionais e também como políticas domésticas. Esse consenso regional estimulou o debate dentro das Cúpulas de 1994 a 2001 com maior conformidade da maioria dos atores a respeito das temáticas. No entanto, a partir da virada do século, as negociações nas Cúpulas das Américas sofrem uma inflexão, onde houve o aprofundamento do dissenso sobre a prioridade de agendas e sobre as políticas neoliberais. Ressalta-se que ainda que apesar da ampliação da falta de congruência dos atores, houve também questões consensuais (DABENE, 2012).

Segundo Dabene (2012), um novo ciclo de politização apresentou novas agendas com questões para além do comércio. Além disso, a crise das políticas neoliberais na América Latina levaram os países a questionarem a liberalização econômica e o livre-comércio. Nesse sentido, a ALCA foi uma das propostas que ganhou ainda mais discordâncias neste novo momento. Mariano (2007) afirma que apesar dos Estados Unidos ter conjecturado instrumentos que possibilitem a fluidez das informações e oportunidades para negociações, a ALCA não conseguiu alinhar as expectativas regionais de modelo de integração econômica e não garantiu apoio suficiente ao projeto, sendo suas negociações suspensas na reunião de Mar del Plata onde um grupo de países vetaram a continuidade desse projeto.

Para além das discordâncias provocadas em torno das discussões da ALCA, o presente capítulo, através da análise dos discursos dos presidentes dos Estados Unidos e dos documentos resultantes de cada reunião, verificou que as reuniões de Mar del Plata, Trindade

e Tobago, Cartagena e Panamá não demonstram o mesmo nível de consenso regional do que nas três cúpulas anteriores. Desse modo, observando a inflexão ocorrida, tratou-se de caracterizá-las como a segunda fase do processo. Vale destacar a inexistência de um momento específico ou acontecimento que se caracterize como a razão única para a inflexão mencionada, e sim, um conjunto de fatores que possibilitaram a ampliação do dissenso nas reuniões.

Diversos foram os temas que geraram divergências entre atores, como, por exemplo, a participação de Cuba nos processos, as políticas de segurança, a reivindicação de soberania argentina das Ilhas Malvinas. As incompatibilidades dos participantes sobre temáticas sensíveis comprometeram a produção de declarações finais nas reuniões em Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá. Como resultado, foram realizados apenas documentos simbólicos nas matérias em que houve consenso.

Além disso, verificou-se que Bush e Barack Obama, a despeito das mudanças ocorridas na região, ainda enfatizaram as agendas de democracia, economia e segurança. Enquanto isso, os documentos resultantes das cúpulas, apontam para uma queda das citações na área econômica a partir de Mar del Plata, sendo na sétima reunião (Panamá) o tema com menor ênfase no documento de mandato de ações, o que implica, em uma drástica redução de iniciativas nesse tema.

No caso de Bush, verifica-se que a estratégia de política externa para a Cúpula das Américas de Mar del Plata foi influenciada pela NSS-2006, a qual destacava a promoção de políticas neoliberais e do livre-comércio. Desse modo, os objetivos estadunidenses para a reunião voltou-se para uma última tentativa de reanimar a região para a adoção do acordo de livre-comércio regional. Ressalta-se também o incentivo a consolidação de acordos de livre-comércio bilaterais, como forma alternativa, em que menos concessões os Estados Unidos teriam que conceder. A ideia defendida é que a liberalização do comércio seria a melhor forma para resultar em investimentos, a criação de empregos e o desenvolvimento de um país (SÁNCHEZ-EGOZCUE; BELLO, 2007).

Já Barack Obama participou de três reuniões, sendo a primeira em Trindade e Tobago em 2009, onde havia alta expectativa de reuniões mais produtiva, provocada pela sua disposição inicial às relações interamericanas. Apesar da disposição inicial do presidente norte-americano, a questão da participação de Cuba no processo gerou divergências entre as partes, impossibilitando a criação de uma declaração final. A problemática tornou-se ainda mais aguçada em Cartagena, e até mesmo provocou a reação dos presidentes latino-americanos com a advertência de boicotarem a reunião seguinte caso a situação não fosse

reparada. Além disso, na reunião de 2012, outros impasses foram gerados. A última reunião com a participação de Obama foi em 2015 no Panamá, que após anos de pressão, finalmente Cuba foi convidada a participar do processo.

Segundo Whitehead e Nolte (2012) ao longo do primeiro governo de Obama é possível observar uma relativa falta de atenção e inovação das políticas dos Estados Unidos para a América Latina, mesmo com as iniciativas positivas deste presidente para as Américas inicialmente. Neste sentido, ressalta-se a proeminência das temáticas econômicas e de segurança no discurso de Obama durante a reunião de Trindade e Tobago, sem a inclinação para a discussão de questões sensíveis ao hemisfério, bem como adotando uma postura que já era conhecida pelos participantes.

De modo semelhante, nas cúpulas de Cartagena e Panamá, as agendas mais citadas por Obama permanecem sendo as relacionadas à economia, segurança e democracia – a variar em cada reunião. Ao passo que as referidas agendas apresentavam maior preocupação do presidente norte-americano, na América Latina, verifica-se a proliferação de fóruns para debate de agendas para além dessas problemáticas. Além disso, nos próprios documentos das reuniões que registraram os consensos estabelecidos, a agenda de sociedade e meio ambiente ganha maior atenção nas últimas três reuniões, sendo que em 2012 e 2015 são as agendas mais mencionadas nos seus respectivos documentos.

Vale ressaltar que nas últimas três reuniões analisadas os governantes não conseguiram acordar uma declaração final, sendo que os documentos avaliados neste capítulo foram produzidos para representar simbolicamente as temáticas que conseguiram chegar a um consenso. Assim, torna-se evidente um descompasso nos objetivos expostos pelos presidentes norte-americanos durante os seus pronunciamentos com aquilo que obteve maior atenção nos documentos das cúpulas.

Segundo Lima (2013), a sexta reunião ocorrida em Cartagena, evidenciou a incapacidade dos Estados Unidos em oferecer uma atenção mínima a qualquer das prioridades dos países latino-americanos, principalmente no que tange a questões como o estabelecimento de novas formas ao combate das drogas, alterações na política migratória e a reintrodução de Cuba ao sistema interamericano. A questão cubana para a autora é “paradigmática da incapacidade dos Estados Unidos de oferecer uma nova visão, bem como sugerir os instrumentos e mecanismos adequados para reformular o enfraquecido sistema interamericano” (LIMA, 2013, p. 169).

Dessa forma, sob a perspectiva da política externa dos Estados Unidos, é cabível caracterizar a segunda fase das Cúpulas das Américas como uma fase de declínio das

expectativas para a formulação de medidas de cooperação hemisférica, visto que devido aos dissensos, pouco conseguiu avançar nos objetivos das agendas norte-americanas. Por outro lado, na perspectiva latino-americana, o momento de maior dissenso no processo analisado, corresponde ao momento que se percebe movimentos de maior autonomia das políticas externas, principalmente na América do Sul. Neste sentido, em busca de conter a hegemonia regional, os países sul-americanos desenvolvem mecanismos sub-regionais de cooperação e coordenação política que intencionalmente exclui a participação dos Estados Unidos, para dessa maneira conseguirem um posicionamento mais autônomo de participação regional e tentar equilibrar as relações de poder regionais (PECEQUILO, 2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como intuito analisar as relações entre Estados Unidos e América Latina no âmbito das Cúpulas das Américas, processo criado em 1994, por iniciativa do governo Clinton enquanto mecanismo multilateral que reúne periodicamente os Chefes de Estados das Américas para o debate de questões políticas, econômicas e sociais do hemisfério.

Através do estudo da evolução e ênfase das agendas em cada reunião, os objetivos norte-americanos contidos nos discursos dos presidentes e as mudanças no contexto histórico que ocasionaram em importantes alterações políticas e econômicas ocorridas na região, foi possível verificar a existência de dois momentos distintos do processo de Cúpulas. O estudo destas variáveis confirma a hipótese da existência de uma primeira fase categorizada por uma maior afinidade das relações interamericanas. Conforme verificado no capítulo 3, a “primeira fase” das Cúpulas das Américas compreendem as reuniões em Miami, Santiago e Quebec (AYERBE, 2002; HIRST, 2009).

Nesta primeira fase, as agendas enfatizadas pelos presidentes norte-americanos, Clinton durante as reuniões em Miami e Santiago e, Bush em Quebec, compreendem a promoção da democracia e as temáticas da economia neoliberal. De modo semelhante, as agendas mais mencionadas e com maior número de iniciativas nos documentos finais de cada cúpula da primeira fase também se relacionam a democracia e economia.

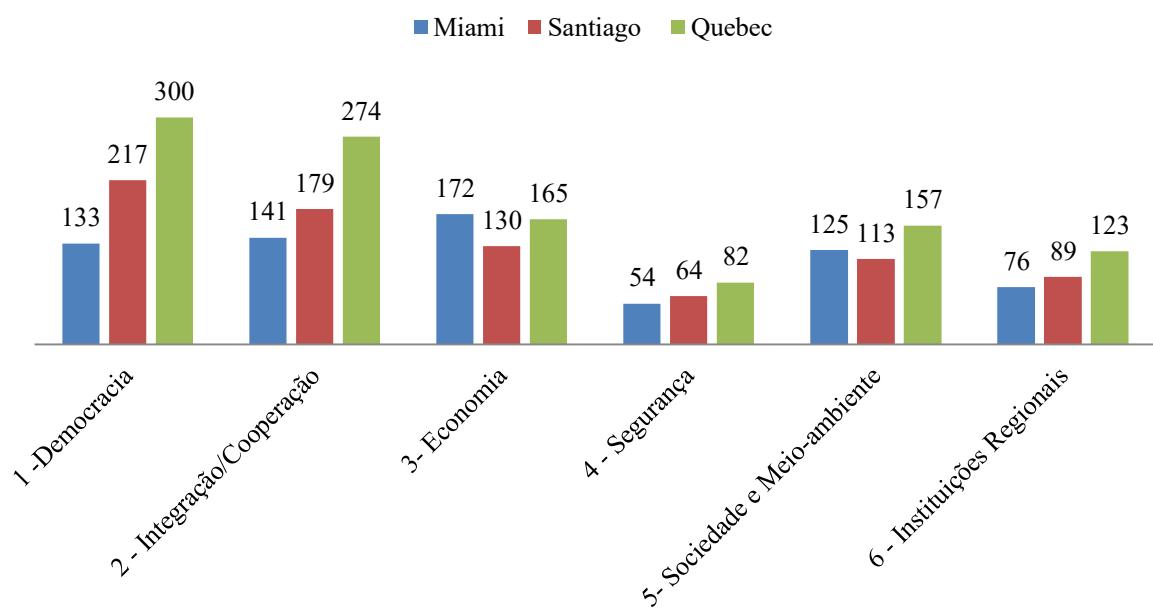
Acompanhado a isso, através da análise do contexto histórico, verifica-se que no âmbito dos países latino-americanos houve a finalização do processo de redemocratização e o fim das políticas de substituições de importações ao passo que desenvolviam modelos de desenvolvimento econômico em consonância aos princípios estabelecidos pelo Consenso de Washington. O processo de liberalização econômica dos países latino-americanos ocasionou o fortalecimento da hegemonia das forças políticas latino-americanas sintonizadas com as prerrogativas do livre-mercado e da iniciativa privada, sendo também mais propensas ao debate nessas temáticas. Neste sentido, o contexto histórico favorável à adoção de políticas neoliberais possibilitou a maior convergência dos atores nas cúpulas (AYERBE, 2002).

O fato da “primeira fase” ser considerada de maior assertividade e convergência de ideias não significa a completa ausência de divergências. Como exemplo disso foi na reunião de Quebec, na qual houve a inclusão da cláusula democrática que restringe a participação nas cúpulas para apenas países que possuem regime democrático. Em discordância com a cláusula democrática, o governo venezuelano fez ressalvas aos documentos resguardando sua posição,

já que entendiam que a definição de “regime democrático” deveria dar-se em sentido mais amplo e não apenas na sua qualidade representativa.

O gráfico 2, esboça visualmente a predominância dos temas relativos a “democracia”, “integração/cooperação” e “economia” em relação aos demais nos documentos das Cúpulas das Américas (Declaração Final e Plano de Ação). A prevalência dessas agendas foi continua nas três cúpulas analisadas nesse capítulo. No anexo C apresenta-se também o quadro síntese da evolução das agendas das Cúpulas das Américas.

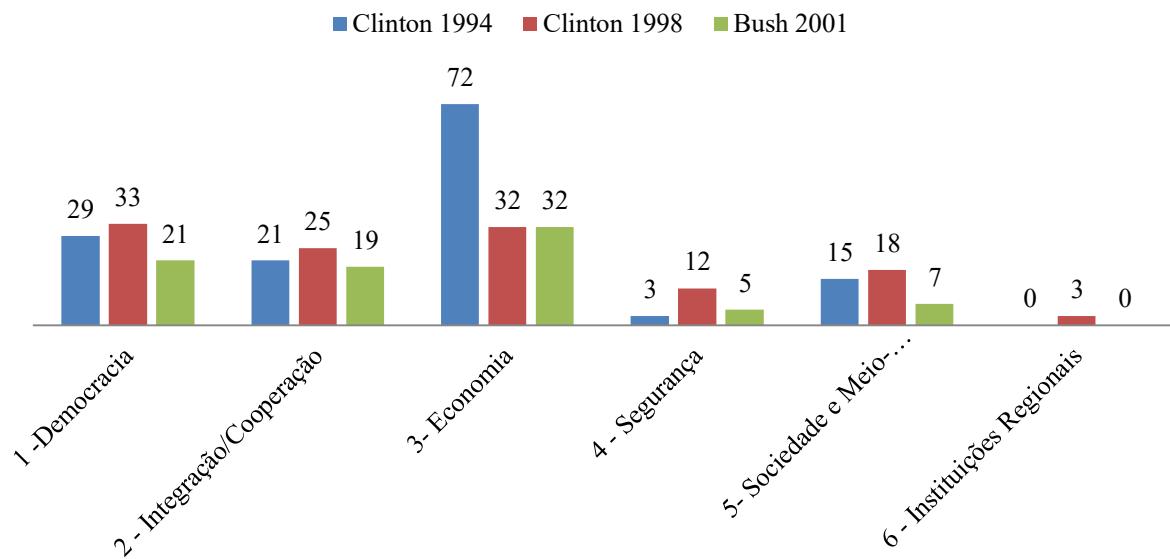
Gráfico 2 – Evolução das agendas nos documentos oficiais



Fonte: elaboração própria, 2019.

Já o gráfico 3, abaixo, demonstra a prevalência das agendas de democracia e economia nos discursos feitos por Clinton e Bush durante as cúpulas. É válido ressaltar que nestes discursos os presidentes explanaram quais eram os objetivos dos Estados Unidos para as reuniões, uma vez que sintetizavam e indicavam as prioridades de política externa para o processo.

Gráfico 3 – Evolução das agendas nos discursos



Fonte: Elaboração própria, 2019.

A segunda fase, por sua vez, é resultado de uma inflexão no consenso regional observado na primeira fase. Reitera-se a ausência de um fato responsável por dividir as fases, ou seja, algo concreto e/ou específico que determinasse com exatidão o momento em que as Cúpulas das Américas transformaram-se de uma fase de maior convergência a outra de ampliação das incongruências. Dessa forma, conforme analisado no capítulo 4, tal transformação ocorreu de forma gradual e paulatina entre a Cúpula de Quebec e a Cúpula de Mar del Plata.

As mudanças na configuração política da América Latina, principalmente após a eleição de governantes de centro-esquerda, levaram a um reajuste na prioridade das agendas desses países. Neste sentido, temáticas com abordagens mais inclusivas para além das questões econômicas, como a diminuição da pobreza, desigualdade social e melhorias na educação passaram a compor a lista de prioridade desses governos com mais ênfase do que na fase anterior. Além disso, a crise ocasionada pela adoção de políticas de liberalização econômica expuseram as fragilidades do modelo neoliberal, o qual passou a enfrentar a hesitação sobre sua efetividade para as economias latino-americanas. Neste escopo de transformação, o projeto da ALCA passa a ser desacreditado nas reuniões ministeriais de 2000 a 2005, sendo que na Cúpula de Mar del Plata ocorreu o fim das suas negociações.

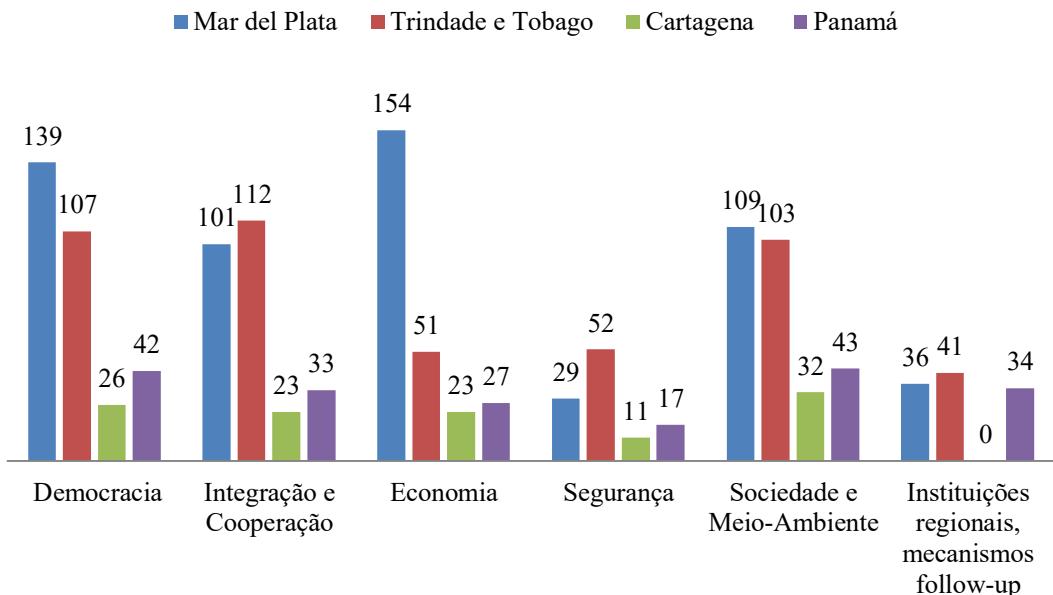
Após a vitória eleitoral de Obama, elevaram-se novamente as expectativas sobre a possibilidade de reavaliação das relações interamericanas, de modo que as tornassem mais

cooperativas. Porém, já ao final do primeiro governo de Obama era possível perceber que política adotada pela Casa Branca parecia mais reativa do que proativa, visto que só observava-se a ação norte-americana quando os problemas surgiam. Além disso, a perda de relativa de poder e influência dos Estados Unidos no hemisfério em razão do surgimento de novas lideranças regionais como o Brasil e a Venezuela, os quais motivaram e lideraram a criação de novos mecanismos multilaterais de concertação política e econômica sub-regionais sem a participação dos EUA, explicita a ausência de iniciativas estadunidenses para a América Latina (WHITEHEAD; NOLTE, 2012).

Assim sendo, como comprovação de uma fase de maiores divergências, percebe-se que nas Cúpulas de Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá não houve a confecção de declarações finais, sendo que os documentos produzidos retratam apenas os acordos obtidos nas reuniões de forma simbólica. Desse modo, também se verifica o número decrescente de menções às agendas relacionadas às temáticas de economia, ao passo que, a agenda de “sociedade e meio ambiente” obtém mais relevância comparada às demais temáticas.

No gráfico 4, constata-se a evolução das agendas em Mar del Plata, Trindade e Tobago, Cartagena e Panamá com base nos documentos oficiais analisados. Embora em números absolutos tenha-se uma diminuição da frequência dos termos visto que a quantidade de iniciativas diminuiu e os documentos apresentarem menor número de páginas, verifica-se que a temática de sociedade e meio ambiente foi a mais citadas do que as demais nas últimas duas reuniões.

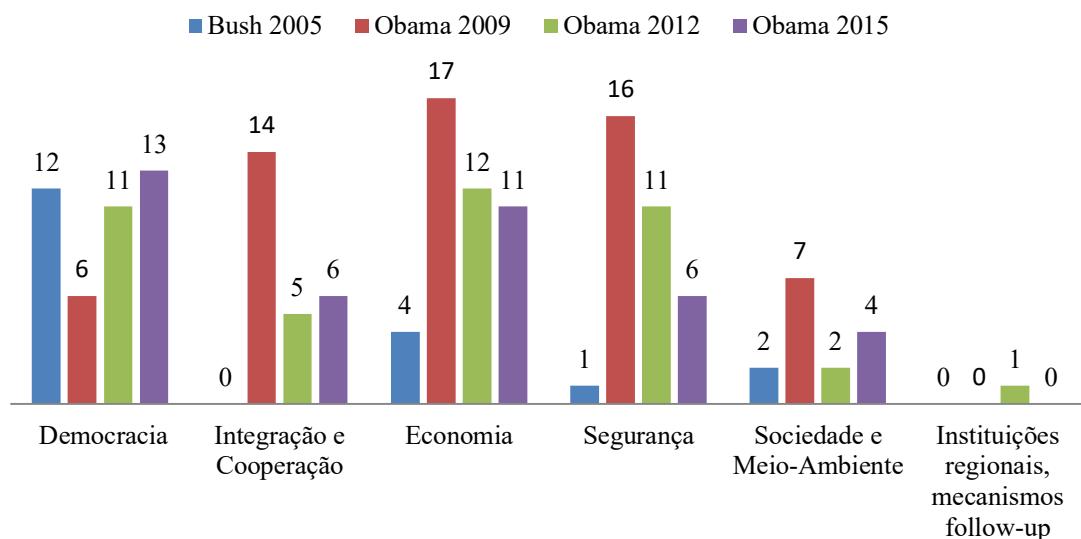
Gráfico 4 – Evolução das agendas nos documentos da segunda fase



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Dito isto, é válido também relacionar que nos pronunciamentos dos presidentes Bush e Obama nas reuniões da segunda fase ainda houve maior atenção às temáticas relacionadas a democracia e economia - relevância em cada tema variando conforme o presidente e a cúpula, como pode ser analisado no gráfico 5. Portanto, neste momento, verifica-se um distanciamento daquilo que houve maior ênfase nos documentos produzidos e aquilo que os presidentes estadunidenses realçaram em seus discursos.

Gráfico 5 – Evolução das agendas nos discursos dos presidentes dos Estados Unidos



Fonte: Elaboração própria, 2019.

Sendo assim, a segunda fase foi marcada pela ampliação do dissenso entre as partes, que para além das razões supracitadas, ainda encontraram impasses no debate de questões sensíveis como a possibilidade de Cuba participar do processo e sua reintrodução no sistema interamericano da OEA. O país caribenho apenas foi convidado a participar do processo na reunião do Panamá, depois da pressão dos países latino-americanos nesse sentido. Dessa forma, diante aos impasses gerados, as últimas reuniões progrediram pouco na formação de consensos regionais e iniciativas de cooperação.

Portanto, verifica-se que inicialmente as Cúpulas das Américas foram justificadas para acelerar as decisões e o nível de diálogo entre as nações da região. Em contrapartida, a sua evolução e o contexto histórico das relações interamericanas revelaram problemáticas que colocaram obstáculos ao processo, substancialmente pela enorme heterogeneidade da região e os objetivos dos diferentes governos que por vezes tornaram-se conflitantes. Em decorrência da constatação de que o cenário político-econômico de 1994 não ser mais o mesmo daquele que foi presenciado nas últimas cúpulas, observou-se também uma mudança no comportamento e posicionamento dos atores durante as últimas reuniões.

Por fim, na perspectiva da política externa dos Estados Unidos é possível caracterizar a segunda fase como um momento de declínio das expectativas a respeito da capacidade do processo de Cúpulas das Américas em formular medidas de cooperação, visto que nas últimas reuniões as agendas mais enfatizadas nos discursos dos presidentes dos EUA obtiveram poucos avanços e não apresentaram o maior número de frequência nos documentos oficiais

das Cúpulas. No entanto, é válido destacar que o momento de maior dissenso das Cúpulas das Américas representa também a ocasião de maior autonomia das políticas externas para as economias emergentes do hemisfério, as quais buscam desenvolver formas mais autônomas de integração regional contendo a influência dos Estados Unidos na região (PECEQUILO, 2013; LIMA, 2013).

REFERÊNCIAS

ARAVENA, F. R. Diplomacia de Cumbres e integración regional. In: JARQUE, Carlos M.; ORTIZ, Maria S.; QUENAN, Carlos. **América Latina y la Diplomacia de Cumbres**. México: Secretaria General Iberoamericana, 2010.

ARAVENA, F. R. **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres**. Santiago do Chile: LACC/FLACSO, 1998.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora UnB, 1979.

AYERBE, L. F. De Clinton a Trump: orden internacional y liderazgo estadunidense. In: GANDÁSEGUI, M.; CORONADO, J. (coord.). **Hegemonía y Democracia em Disputa: Trump y la geopolítica del neoconservadorismo**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2017.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: A construção da Hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

AYERBE, L. F. **Ordem, Poder e Conflito no século XXI**. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BOEHN, P.; HERNÁNDEZ-ROY, C. Multilateralism in the Americas: Is it working. **Canadian Foreign Policy Journal**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 23-33, 1999. DOI 10.1080/11926422.1999.9673209

BOUVIER, V. Summit of the Americas. **United States Institute of Peace**, 2012. Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2012/04/summit-americas>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BOYS, J. **Clinton's Grand Strategy: US Foreign Policy in a Post-Cold War World**. London: Bloomsbury Academic, 2015.

BROWN, S. **The Faces of Power: Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Obama**. New York: Columbia University Press, 2015. DOI 10.7312/brow13328.

BUSH diz que anfitriões têm “tarefa difícil” ao recebê-lo na Argentina. **Folha de São Paulo**, 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u89245.shtml>. Acesso em: 30 nov. 2018.

BUSH, G. Remarks following discussions in Mar del Plata Argentina. **George W Bush**, 2005. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2005-11-07/pdf/WCPD-2005-11-07-Pg1651.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BUSH, G. W. Remarks by the President at Summit of the Americas Working Session Quebec. **George W Bush**, 2001. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/04/text/20010423-9.html>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CLINTON, B. Remarks by the president to the for troops in Macedonia. **Clinton white house 5**, 1999. Disponível em: <https://clintonwhitehouse5.archives.gov/WH/new/Europe-9906/html/Speeches/990622d.html>. Acesso em: 30 mai. 2017.

CLINTON, B. **Remarks on Goals of Summit of the Americas Miami**. Authenticated U.S. Government Information GPO, p. 2485-2489, 1994. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1994-12-19/pdf/WCPD-1994-12-19-Pg2485.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018. Discurso concedido na I Cúpula das Américas.

CORAZZA, G. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p.135-152, 2006.

CRANDALL, R. C. **The United States and Latin America After the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DECLARATION of Commitment of Port of Spain. **Summit-Americas**, 2009. Disponível: http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

DECLARATION of Mar Del Plata. Fourth Summit of the Americas. **Summit-Americas**, 2005. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

DECLARATION of Miami. First Summit of the Americas. **Summit-Americas**, 1994. Disponível em: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_en.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

DECLARATION of Quebec. Declaration of Quebec City. **Summit-Americas**, 2001. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iii_summit.html. Acesso em: 21 out. 2017

DECLARATION of Santiago. Second Summit of the Americas. **Summit-Americas**, 1998. Disponível em: http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

DOMINGUEZ, J. U.S.-Latin American Relations during the cold war and its aftermath. In: **The United States and Latin America**: The New Agenda. Harvard: Institute of Latin American Studies, 1999.

DOMINGUEZ, J.; CASTRO, R. (ed.). **Contemporary U.S.-Latin American Relations**: Cooperation or Conflict in 21st Century?. New York: Routledge, 2016. <https://doi.org/10.4324/9781315731711>

DOMINGUEZ, J.; COVAMUBIAS, A. **Routledge Handbook of Latin America in the World**. New York: Routledge, 2014. DOI 10.4324/9781315753683.

DUECK, C. **The Obama Doctrine**: American Grand Strategy Today. New York: Oxford University Press, 2015.

DUMBRELL, J. **Clinton's Foreign Policy**: Between the Bushes, 1992-2000. Routledge, Contemporary Security Studies, 2009.

DUNKERLEY, J. Us foreign policy in Latin America. In: COX, M; STOKES, D. (ed.). **US Foreign Policy**. Oxford: New York, 2009. 1 v.

ERIKSON, D. P. A política de Obama para Cuba: o fim do “novo início”. In: LOWENTHAL, A.; WHITEHEAD, L.; PICCONE, T. (org.). **Obama e as Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

FAGUNDES, P. E. A atuação da organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. **Artigos de Merediano** 47, 2010. Disponível em: <http://www.ibri-rbpi.org/?p=12462>. Acesso em: 11 jul. 2018. DOI 10.20889/439.

FEINBERG, R. E. Cuba and Summit in the Americas. In: INSULZA, J.; RAMDIN, A.; TROSS, S. (ed). **From Cartagena Forward**. Washington: [s.n.], 2012. Disponível em: http://www.summit-americas.org/pubs/ctg_fwd_en.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

FEINBERG, R. E. Presidential mandates and ministerial institutions: Summity of the Americas, the Organization of American States (OAS) and the Inter-American Development Bank (IDB). **The Review of International Organizations**, [s.l.], v. 1, n. 1, 2006. DOI 10.1007/s11558-006-6611-3

FEINBERG, R. E. **Summity in the Americas**. Washington, DC: Institute for international economics. 1997.

FERNANDES, A. S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB**, [s.l.], n. 53, p. 79-102, 2002.

FOURTH Summit of the Americas Plan of Action. **Summit-Americas**, 2005. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_poa_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

GARCEZ, B. No México, Obama promete ação coordenada no combate ao tráfico de drogas. **BBC BRASIL**, 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/04/090416_obama_calderon_cq. Acesso em: 20 jun. 2018.

GONZÁLEZ, M.; LIENDO, N. La defensa colectiva de la democracia en América Latina: ¿Por qué?, ¿Cómo?, ¿Cuándo?. **Mirada Internacional**, Bogotá, n. 91, 2017.

HAAS, E. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pre-theorizing. **International Organization**, [s.l.], p. 606-646, 1970.

HERZ, M. Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, 2002. DOI 10.1590/S0103-40142002000300007.

HIRST, M. América Latina- EUA em tempos de pós-Guerra Fria. **REVISTA USP**, São Paulo, n. 84, p. 24-37, 2009. DOI 10.11606/issn.2316-9036.v0i84p24-37.

HORNBECK, J. F. US-Latin America Trade and investment in the 21st century: What's Next for deepening Integration?. **Inter-American dialogue**, [s.l.], 2014. Disponível em: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/13718.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

IGLESIAS, E. La Diplomacia de Cumbres y el Multilateralismo. In: ORTIZ, M. S. (ed.). **La Diplomacia de las Cumbres: Retos y Oportunidades de los Nuevos Regionalismos**. San José, Costa Rica: FLACSO, 2013.

JARQUE, C. M.; ORTIZ, M. S.; QUENAN, C. **América Latina y la Diplomacia de Cumbres**. México: Secretaria General Iberoamericana, 2010.

LEGLER, T.; COOPER, A. The OAS democratic solidarity paradigm: Questions of collective and national leadership. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 43, n. 1, 2001.

LEGLER, Thomas. The Rise and Decline of the Summit of the Americas. **Journal of Iberian and Latin American Research**, [s.l.], v. 19, n. 2, 2013. DOI 10.1080/13260219.2013.853350.

LIMA, M. R. S. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452013000300007&script=sci_abstract&tlang=pt. Acesso em: 10 dez. 2018. DOI 10.1590/S0102-64452013000300007.

LIMA, T. A política comercial da administração Bush: o CAFTA-DR e a resistência interior. **Rev. Bras. Polít. Int.**, [s.l.], v. 52, n. 1, p. 167-184, 2009. DOI 10.1590/S0034-73292009000100009.

LISSNER, R. What is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. **Grand Strategy. Texas National Security Review**, Texas, v. 2, 2018. Disponível em: <https://tnsr.org/2018/11/what-is-grand-strategy-sweeping-a-conceptual-minefield/>. Acesso em: 17 jan. 2019.

LOVEMAN, B. **No Higher Law**: American Foreign Policy and the western hemisphere since 1776. North Carolina: The University of North Carolina, 2010.

LOWENTHAL, A. Obama e as Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. In: LOWENTHAL, Abraham; WHITEHEAD, L.; PICCONE, T. (org.). **Obama e as Américas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

LOWENTHAL, Abraham. Rediscovering Latin America. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 69, n. 4, 1990. DOI 10.2307/20044494.

LYRA, M. P. O. Plano Colômbia e Iniciativa Mérida: uma análise à luz da Segurança Humana. Vitória: **Argumentum**, [s.l.], v. 6, n. 2, p. 64-75, 2014. DOI 10.18315/argumentum.v6i2.8153.

MACE, G.; THÉRIEN, J-P. The Summits of the Americas process: Unfulfilled expectations. In: DABÈNE et al. (ed.). **Summits and Regional Governance**: The Americas in comparative perspective. New York: Routledge, 2016.

MAISTO, J. Mar del Plata: Moving Beyond the Headlines. **U.S. Department of State**, Washington, DC, 2005. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/2005/q4/56989.htm>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MANDATES arising from the sixth Summit of the Americas. **Summit-Americas**, 2012. Disponível: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_en.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

MARIANO, K. P. Globalização, integração e o Estado. **Lua Nova**, São Paulo, v. 71, p. 123-168, 2007. DOI 10.1590/S0102-64452007000200005.

MENDONÇA, F. A. **A face multilateral do unilateralismo**: a reciprocidade na história política comercial dos Estados Unidos. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MEYER, P. J. *Seventh Summit of the Americas: In brief*. Congressional Research Service. **Congressional Research Service**, 2015. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43952.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

MORA, F. O. Post–Cold War U.S. Latin American Policy: The Clinton, Bush, and Obama Administrations. In: LAROSA, M.; MORA, F. (ed.). **Neighborly Adversaries**: Readings in US–Latin American Relations. Rowman and Littlefield, 2015. p. 239–265.

MORENO, D.; ILCHEVA, M. The Obama Doctrine and Cuba. In: KASSAB, H.; ROSEN, J. **The Obama Doctrine in the Americas**. [s.l.]: Lexington Books, 2016.

NASSER, R. Política Externa dos Estados Unidos e Política hemisférica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 105-113, 2002. DOI 10.1590/S0102-88392002000100011.

NAVARRO, M. Miami Prepares to Embrace the Summit of the Americas. **New York Times**, 1994. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/120494summit-americas.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

NYE, J. Comparative regional integration: concept and measurement. **International Organization**, [s.l.], v. 22, n. 4, 1968. DOI 10.1017/S0020818300013837.

OBAMA, B Remarks by president Barack Obama at first plenary session of the Americas Panama. **Summit-Americas**, 2015. Disponível em: http://www.summit-americas.org/vii/docs/usa_en.pdf. Acesso em: 21 fev. 2018.

OBAMA, B. Official Remarks of United States President Barack Obama at the opening ceremony of the fifth Summit of the Americas. **Summit-Americas**, 2009. Disponível em: http://www.summit-americas.org/V_Summit/remarks_usa_en.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

OBAMA, B. Remarks of President Barack Obama – As prepared for delivery Summit of the Americas opening plenary Cartagena. **Summit-Americas**, 2012. Disponível em: http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_us_en.pdf. Acesso em: 20 fev. 2018.

OBAMA, B. Remarks of Senator Barack Obama: Renewing U.S. Leadership in Americas. **Barack Obama**, Miami, 2008. Disponível em: <https://2008election.procon.org/sourcefiles/Obama20080523.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2017.

PALMER, D. S. **U.S. Relations with Latin America during Clinton years**: Opportunities lost or opportunities squandered. Florida: University Press of Florida, 2006.

PASTOR, R. **Exiting the Whirlpool**: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean. 2. ed. [s.l.]: Westview Press, 2001.

PASTOR, R. The Clinton Administration and the Americas: The postwar rhythm and blues. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, [s.l.], v. 38, n. 4, 1996. DOI 10.1111/j.1548-2456.1996.tb00004.x.

PECEQUILO, C. As grandes estratégias dos Estados Unidos 1989 a 2010. **Artigos Meridianos 47**, [s.l.], v. 11, n. 120, 2010, p. [11-17].

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005. Coleção Relações Internacionais e Integração.

PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, v. 1, 2013.

PECEQUILO, C.; FORNER, C. Obama e a América Latina: estagnação ou avanços?. Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 6. n. 11, 2017. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Acesso em: 10 jul. 2018. DOI 10.30612/rmufgd.v6i11.6936.

PEIXOTO, F. Mesmo sem consenso, Lula se diz 'realizado' com cúpula. **BBC News**, 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/04/090419_americaslulam. Acesso em: 29 jun. 2018.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, [s.l.], v. 94, n. 2, 2000. DOI 10.1111/j.1467-9256.2005.00230.x.

PLAN of action of the second Summit of the Americas. **Summit-Americas**, 1998. Disponível em: http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_poa_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

PLAN of action. **Summit-Americas**, 2001. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_poa_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

PRADO, P. G. R. **O multilateralismo e os Estados Unidos: de Clinton a Obama**. 2017. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2017.

PROSPERITY with equity: The challenge of cooperation in the americas" Mandates for action. **Summit-Americas**, 2015. Disponível em: http://www.summit-americas.org/vii/docs/mandates_en.pdf. Acesso em: 20 out. 2017.

RAMONE, F. Cúpula das Américas: Falta de resultados concretos e EUA cada vez mais na defensiva. **REBRIP**, 2015. Disponível em: <http://www.rebrip.org.br/noticias/cupula-das-americas-falta-de-resultados-concretos-e-eua-cada-vez-mais-na-defensi-8b99/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

RIGGIROZZI, P. Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with it?. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. **The Rise of Post-hegemonic regionalism**: the case of Latin America. Springer: United Nations University Series on Regionalism, v. 4, 2012.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post- Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (ed.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism**: the case of Latin America. Nova Iorque: Springer, n. 4, 2012. DOI 10.1007/978-94-007-2694-9_1.

ROSENBERG, R. The OAS and Summit of the Americas: Coexistence, or Integrations of Forces for Multilateralism? **Latin American Politics and Society**, [s.l.], v. 43, n. 1, 2001. DOI 10.1111/j.1548-2456.2001.tb00171.x.

RUIZ, J. B. Projeção, Fragmentação e justaposição de processos – Regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 2016. DOI 10.5752/P.1809-6182.2016v13n1p16.

RUIZ, J. B. Strategic Regionalism and Regional Social Policy in the FTAA. **Process. Global Social Policy**, Andes, v. 7, n. 3, 2007. DOI doi.org/10.1177/1468018107082236.

SANAHUJA, J. A. Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. In: MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁZQUEZ, M. (ed.). Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), n. 7, 2009.

SANAHUJA, J. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento propio**, Buenos Aires, v. 21, n. 44, 2016.

SÁNCHEZ-EGOZCUE, J. M.; BELLO, L. R. Latin America vis-à-vis the FTAA: Between Relaunching and Alternatives. In: PREVOST, Gary; CAMPOS, Carlos Oliva. **The Bush Doctrine and Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, v. 1, 2007.

SCHENONI, L.; JENNE, N.; URDINEZ, F. Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994–2014. **Cambridge Review of International Affairs**, [s.l.], v. 30, n. 2, 2017. DOI 10.1080/09557571.2017.1383358.

SCHOLTE, J. Summity, governance and democracy. In: MACE, G. *et. al* (org.). **Summit and Regional Governance**: The Americas in comparative perspective. New York: Routledge, 2016.

SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI, H. El regionalismo « post-liberal » en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **RIES: Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, [s.l.], v. 9, 2012.

SINGER, P. A América Latina na crise mundial. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. DOI 10.1590/S0103-40142009000200008.

SMITH, P. H. Talons of the eagle. **Dynamics of U.S. Latin American relations**. 3. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2008.

SUMMIT of the Americas Plan of Action. **Summit-Americas**, 1994. Disponível em: http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_poa_en.pdf. Acesso em: 21 out. 2017.

SUMMIT of the Americas. Acerca de las Cumbres de las Américas. **Summit-Americas**, [2018?]a. Disponível em: http://www.summit-americas.org/summit_process_sp.html. Acesso em: 6 nov. 2018.

SUMMIT of the Americas. El Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres. **Summit-Americas**, [2018?]b. Disponível em: http://www.summit-americas.org/sirg_sp.html. Acesso: 5 jul. 2018.

SUMMIT of the Americas. Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres. **Summit-Americas**, [2018?]c. Disponível em: http://www.summit-americas.org/jswg/bg_sp.html. Acesso em: 7 jul. 2018.

SUMMIT of the Americas. Segunda Cumbre de las Americas: Seguimiento de Cumbres de las Americas. **Summit-Americas**, [2018?]d. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/Follow-Up/follow-up-spanish.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

SUMMIT of the Americas. Sixth Summit of the Americas: Cartagena. **Summit-Americas**, [2018?]f. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/sixthsummit.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

SUMMIT of the Americas. Third Summit of the Americas: Quebec City, April 20-22, 2001. **Summit-Americas**, [2018?]e. Disponível em: http://www.summit-americas.org/iii_summit.html. Acesso em: 15 out. 2018.

THE ASSOCIATED PRESS. Text of Clinton's Remarks in Chile. **NY Times**, 1998. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/980419summit-text.html>. Acesso em: 20 jun. 2018.

TUSSIE, D. Latin America: contrasting motivations for regional projects. **Review of International Studies**, [s.l.], v. 35, 2009. DOI 10.1017/S026021050900847X.

TUSSIE, D.; BOTTO, M. Las cumbres de las américa: una plataforma para sociedad civil. Ediciones Universidad de Salamanca: **América Latina Hoy**, [s.l.], v. 40, p.73-91, 2005.

UNITED STATES OF AMERICA. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington, DC: U.S. Government Print Office, 1994. Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Congressional Budget Justification For Foreign Operations. Western Hemisphere. **State**, 2007. Disponível em: www.state.gov/documents/organization/60656.pdf. Acesso em: 3 jul. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. Washington, DC: [s.n.], 2015. Disponível em: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. Washington, DC: [s.n.], 2010. Disponível em: <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>. Acesso em: 14 jul. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Security Strategy of the United State of America**. Washington, DC: [s.n.], 2002. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

US DEPARTMENT OF STATE. United States Bilateral Investment Treaties. **US Department of State**, [21--]. Disponível em: <https://www.state.gov/e/eb/ifd/bit/117402.htm>. Acesso em: 10 ago. 2018.

VEIGA, P.; RIOS, S. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **CEPAL: División de Comercio Internacional e Integración**, [s.l.], n. 82, 2007.

VIGEVANI, T.; HERSHBERG, E.; SERBIN, A. Introdução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 15-33, 2013. Dossiê Hemisfério Americano em Transformação.

WHITEHEAD, L.; NOLTE, D. The Obama Administration and Latin America: A disappointing First term?. **German Institute of Global and Area Studies**, [s.l.], n. 6, 2012.

WORLD BANK GROUP. United States All Products exports US\$ Billions. **World Bank Group**, [21--]. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/USA/StartYear/2006/EndYear/2010/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/BY-REGION/Product/Total#>. Acesso em: 1 mai. 2017.

ANEXO A – Cúpulas Da América Latina

Cúpula	Fundação	Países Membros	Número de Cúpulas
CÚPULAS TRANS-REGIONAIS			
Cúpulas das Américas	Dezembro de 1994	34 países membros: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, San Kitts e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidade e Tobago, Uruguai e Venezuela	8 Cúpulas Ordinárias (Presidenciais); 2 Cúpulas Extraordinárias (Presidenciais)
Cúpula Ibero-Americana	18 e 19 de julho de 1991	22 países membros: Andorra, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, R. Dominicana, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela	26 Cúpulas Ordinárias
Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)	06 Novembro de 1989	21 economias: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, China, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, México, Nova Zelândia, Nova Guine, Peru, Filipinas, Rússia, Singapura, Tailândia, Estados Unidos e Vietnã	30 Cúpulas Ordinárias (Ministerial)
Cúpula América Latina-Caribe-União Europeia (ALC-EU)	1999	60 países membros: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, San Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lucia, Suriname, Trinidade y Tobago, Uruguai, Venezuela, Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia	5 Cúpulas Ordinárias*

Cúpula	Fundação	Países Membros	Número de Cúpulas
Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)	10 e 11 de maio de 2005	34 países membros: Argentina, Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Equador, Guiana, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Paraguai, Peru, Qatar, República Árabe, Síria, Somália, Sudão, Suriname, Tunísia, Uruguai, Venezuela, Iémen	4 Cúpulas Ordinárias (reuniões de Chefes de Estado e Governo e/ou Primeiro Ministro)
CÚPULAS REGIONAIS			
Grupo do Rio	18 de dezembro de 1986	23 países membros: Argentina, Belize, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Colômbia, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, México, Panamá, Paraguai, Peru, R. Dominicana, Uruguai, Venezuela.	20 Cúpulas Ordinárias; 1 Cúpula extraordinária
Cúpula América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC)	16 e 17 de Dezembro de 2008	33 países membros: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lucia, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai, Venezuela.	3 Cúpulas Ordinárias (entre Chefes de Estados e/ou Primeiro Ministros)
CÚPULAS DAS MACRORREGIÕES			
Projeto Integração e Desenvolvimento Mesoamérica	28 de junho 2008	9 países membros: México, Belize, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica, Panamá e Colômbia	5 Cúpulas Ordinárias
UNASUL	23 de maio de 2008	12 países membros: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Venezuela, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Chile, Guiana e Suriname	9 Cúpulas Ordinárias (Presidenciais); 3 Cúpulas Extraordinárias (Presidenciais)
ALBA	Dezembro de 2004	7 países membros: Venezuela, Bolívia, Cuba, Honduras, Nicarágua, Dominicana, São Vicente e Granadinas	6 cúpulas ordinárias (presidenciais), 5 cúpulas extraordinárias (Presidenciais)
Petrocaribe	29 de Junho de 2005	19 países miembros: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Costa Rica, Cuba, Dominicana, Granada, Guatemala, Guiana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Kitts e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e	5 cúpulas ordinárias

Cúpula	Fundação	Países Membros	Número de Cúpulas
		Granadinas, Suriname e Venezuela	
Aliança do Pacífico	Abril de 2011	Peru, Chile, Colômbia e México	11 Cúpulas presidenciais
Associação dos Estados do Caribe	Julho de 1994	25 países membros: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, São Cristóvão e Neves, Santa Lucia, São Vicente Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago, e Venezuela	8 Cúpulas Ordinárias (presidenciais)
CÚPULAS SUBREGIONAIS			
Mercosul	Março de 1991 (Tratado de Assunção)	5 países membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela	38 cúpulas ordinárias (presidenciais); 5 cúpulas extraordinárias (presidenciais)
Comunidade Andina	1969 (Acordo de Cartagena)	4 países membros: Bolívia, Equador, Colômbia e Peru	17 Cúpulas Ordinárias Presidenciais; 3 Cúpulas Extraordinárias (Presidenciais)
Sistema de Integração Centro-Americana (SICA)	13 de Dezembro de 1991	8 países membros: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Panamá	51 Cúpulas Ordinárias (presidenciais)
CARICOM	4 de Julho de 1973	15 países membros: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lucia, São Kitts e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago	29 Cúpulas Ordinárias
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica	1978	Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela	3 Cúpulas Ordinárias (Presidenciais)

Fonte: Aravena, 2010. Adaptado.

**ANEXO B – Coordenadores responsáveis pelas iniciativas, Cúpula das Américas de
Miami 1994**

INICIATIVAS	COORDENADORES
Fortalecimento da democracia	Brasil, Canadá, Peru
Direitos Humanos	Brasil, Canadá, Peru
Fortalecimento da Sociedade	Jamaica, Uruguai
Valores Culturais	Costa Rica
Corrupção	Venezuela, Honduras
Terrorismo	EUA, Argentina, Bolívia, Colômbia
Tráfico de Drogas	Argentina, Peru
Confiança Mútua	Chile, Argentina, Costa Rica
Livre Comércio	Ministros responsáveis pelo Comércio
Mercado de Capitais	EUA, Barbados
Infraestrutura hemisférica	IADB, Argentina
Cooperação energética	EUA, Venezuela
Telecomunicações	Chile
Ciência e Tecnologia	Colômbia, Brasil e Uruguai
Turismo	Uruguai e Brasil
Educação	México, Argentina, Chile
Saúde	PAHO, Argentina, Chile
Mulher	Nicarágua, Argentina, Chile
Microempresas	IADB, Argentina, Chile
Capacetes azuis	Argentina
Energia sustentável	EUA, Venezuela, Nicarágua e Equador
Biodiversidade	Nicarágua, Equador e Peru
Prevenção de poluentes	Equador, Nicarágua e Peru

Fonte: Summit, [2018?]a, [2018?]b, [2018?]c, [2018?]d, [2018?]e, [2018?]f. Adaptado.

ANEXO C – Quadro síntese da evolução das agendas nas Cúpulas das Américas

TEMA I – DEMOCRACIA	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
Democracia (s)	28	26	41	41	21	1	4
<i>Fortalecimento da Democracia</i>	7	4	4	9	2	0	4
Dialogo	3	10	17	13	5	0	5
Direitos Humanos	18	28	53	17	17	7	5
Ordem democrática/governança democrática	7	27	39	14	17	9	8
Governos	41	65	66	22	13	2	5
Instituições	31	45	49	23	25	4	11
<i>Instituições democráticas</i>	4	2	4	2	2	0	0
Sociedade Civil	3	15	34	6	6	2	4
Justiça Social	2	1	1	3	3	1	0
TOTAL	133	217	300	139	107	26	42
TEMA II – COOPERAÇÃO/INTEGRAÇÃO	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
Multilateral	11	15	23	13	7	0	2
Hemisfério	47	56	106	29	22	1	8
Cooperação	36	52	83	33	38	8	15
Regional	23	33	47	19	36	10	7
Integração	24	23	15	7	9	4	1
TOTAL	141	179	274	101	112	23	33
Tema III- ECONOMIA	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
Comércio	48	27	14	17	3	1	3
<i>Livre-comércio</i>	18	11	2	5	0	0	0
Integração Econômica	14	7	4	5	1	0	0
Liberalização	8	3	1	1	0	0	0
Prosperidade	13	1	11	6	8	0	8

Tema III- ECONOMIA	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
<i>Prosperidade Econômica</i>	2	1	5	4	0	0	0
Trabalho	4	30	31	45	0	5	3
Economia	47	41	73	63	34	13	13
ALCA	7	16	15	5	0	0	0
Negócios	11	5	16	8	0	0	1
Setor Privado	20	0	0	4	5	4	2
TOTAL	172	130	165	154	51	23	27
TEMA IV - SEGURANÇA	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
Segurança	5	18	32	7	25	8	7
<i>Segurança Hemisférica</i>	0	2	4	0	0	0	0
Corrupção	12	11	11	7	6	2	2
Drogas	20	19	21	5	7	0	4
Terrorismo	10	6	5	5	6	0	0
Tráfico (e suas variações)	7	10	13	5	8	1	4
TOTAL	54	64	82	29	52	11	17
TEMA V- SOCIEDADE E MEIO-AMBIENTE	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
Mulheres	28	17	47	8	6	2	7
Educação	20	68	53	29	32	14	19
Povos Indígenas	5	1	4	0	0	0	0
Pobreza	10	7	12	47	17	11	4
Desenvolvimento Sustentável	22	11	20	13	18	4	7
Meio Ambiente	40	9	21	12	30	1	6
TOTAL	125	113	157	109	103	32	43
TEMA VI - INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
OEA	32	35	43	26	17	0	12
ONU	18	15	24	0	7	0	7

TEMA VI - INSTITUIÇÕES REGIONAIS	Miami	Santiago	Quebec	Mar del Plata	Trindade e Tobago	Cartagena	Panamá
CEPAL	3	10	8	3	2	0	1
Organização Pan-Americana da Saúde	7	4	7	4	7	0	6
GRIC	0	6	11	1	1	0	1
BID	15	19	20	2	3	0	4
GTCC	0	0	0	0	4	0	3
CIDH	1	0	10	0	0	0	0
TOTAL	76	89	123	36	41	0	34

Fonte: Summit, 1994; Declaration of Miami, 1994; Clinton, 1994; Summit, 1994; Plan, 1998; The Associated Press, 1998; DECLARATION, 2001; PLAN, 2001; Declaration, 2005; Fourth, 2005; Bush, 2005; Declaration, 2009; Obama, 2009; Mandates, 2012; Obama, 2012; Prosperity, 2015; Obama, 2015. Adaptado.