



Uma análise da política externa econômica dos Estados Unidos para a América Latina (1945-2010) à luz da Teoria da Estabilidade Hegemônica

Bolívia Priscila Soares de Sá¹

Resumo

Desde os anos 2000, os Estados Unidos têm atribuído baixa prioridade à América Latina na sua agenda de política externa. À luz da Teoria da Estabilidade Hegemônica, o presente trabalho presente trabalho propõe analisar os mecanismos de cooperação econômica estabelecidos pelos Estados Unidos para a América Latina, como parte de sua projeção hegemônica. Para condução da análise, foram pesquisadas referências bibliográficas da historiografia sobre a política externa dos Estados Unidos para a América Latina. O escopo temporal do trabalho está dividido em duas partes: (1) desde o início da Pax americana, em 1945, até o Choque Volcker, em 1979 e (2) a partir de 1979 até a reforma do FMI, em 2010. Como conclusão, argumenta-se que a preocupação em estabelecer mecanismos de sanções positivas de modo a incentivar os países latinos a cooperarem com a ordem liberal norte-americana somente foi necessária durante o programa de Aliança para o Progresso. Mesmo durante e depois desse programa a superpotência usou de intervencionismo e apoio a ditaduras. Com a reordenação da hegemonia dos Estados Unidos a partir de 1979 sua projeção econômica se deu sobretudo no meio financeiro por meio do dólar forte e mediante empréstimos das instituições de Bretton Woods.

Palavras-chave: Teoria Estabilidade Hegemônica, Política Externa dos Estados Unidos, América Latina, Ajuda Financeira.

Un análisis de la política exterior económica de Estados Unidos hacia América Latina (1945-2010) a la luz de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica

Resumen

Desde la década de 2000, Estados Unidos ha dado poca prioridad a América Latina en su agenda de política exterior. A la luz de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, este trabajo se propone analizar los mecanismos de cooperación económica establecidos por Estados Unidos para América Latina, como parte de su proyección hegemónica. Para realizar el análisis, se buscaron referencias bibliográficas de la historiografía sobre la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. El alcance temporal del trabajo se divide en dos partes: (1) desde el inicio de la Pax americana, en 1945, hasta el Volcker Shock, en 1979 y (2) desde 1979 hasta la reforma del FMI, en 2010. A modo de conclusión, se argumenta que la preocupación por establecer mecanismos de sanciones positivas para alentar a los países latinos a cooperar con el orden liberal norteamericano sólo fue necesaria durante el programa de la Alianza para el Progreso. Incluso durante y después de este programa, la superpotencia utilizó el intervencionismo y el apoyo a las dictaduras. Con el reordenamiento de la

¹ Mestranda pelo Programa de Integração da América Latina (PROLAM), USP. E-mail: boliviadesa@usp.br

hegemonía de Estados Unidos a partir de 1979, su proyección económica se dio principalmente en el ámbito financiero a través de la fortaleza del dólar y de los préstamos de las instituciones de Bretton Woods.

Palabras-clave: Teoría de la Estabilidad Hegemónica, Política Exterior de Estados Unidos, América Latina, Ayuda Financiera.

An analysis of the economic foreign policy of the United States towards Latin America (1945-2010) in the light of the Theory of Hegemonic Stability

Abstract

Since the 2000s, the United States has given low priority to Latin America on its foreign policy agenda. In the light of the Theory of Hegemonic Stability, this paper proposes to analyze the mechanisms of economic cooperation established by the United States for Latin America, as part of its hegemonic projection. To conduct the analysis, bibliographical references of historiography on US foreign policy towards Latin America were searched. The temporal scope of the work is divided into two parts: (1) from the beginning of the Pax americana, in 1945, until the Volcker Shock, in 1979 and (2) from 1979 until the IMF reform, in 2010. As a conclusion, it is argued that the concern with establishing mechanisms of positive sanctions in order to encourage Latin countries to cooperate with the North American liberal order was only necessary during the Alliance for Progress program. Even during and after this program, the superpower used interventionism and support for dictatorships. With the reorganization of the hegemony of the United States from 1979 onwards, its economic projection took place mainly in the financial environment through the strong dollar and through loans from the Bretton Woods institutions.

Key words: Hegemonic Stability Theory, US Foreign Policy, Latin America, Financial Aid.

1. Introdução

A fraca adesão a IX Cúpula das Américas (2022), em Los Angeles, traz questionamentos sobre a continuação da hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. Os boicotes de México, Bolívia e Honduras foram motivados ao veto da Casa Branca a participação no evento de Cuba, Nicarágua e Venezuela por representarem ameaças ao regime democrático. Por motivos terceiros, os chefes de Estado de El Salvador e Uruguai também estiveram ausentes. Ao final, A proposta central da Cúpula para o desenvolvimento foi o controle dos fluxos migratórios na região que resultou na assinatura da Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção. A falta de protagonismo de temas econômicos aponta para uma perda de prioridade da América Latina na agenda da política externa estadunidense (LISSARDY, 2022).

Para colocar em perspectiva a política externa dos Estados Unidos para o sul do Rio Grande, é necessário analisar as principais medidas para a região desde o estabelecimento do

país como potência a partir de 1945. Com base na Teoria da Estabilidade Hegemônica, o presente trabalho propõe analisar os mecanismos de cooperação econômica estabelecidos pelos Estados Unidos para a América Latina, como parte de sua projeção hegemônica. Excluindo os instrumentos coercitivos de intervenção política, econômica e militar da potência, buscou-se apresentar as condicionalidades para o financiamento do desenvolvimento dos países latino-americanos como sanções positivas instrumentalizadas para a construção da estabilidade hegemônica norte-americana. Para condução da análise, foram pesquisadas referências bibliográficas da historiografia sobre a política externa dos Estados Unidos para a América Latina.

Primeiramente, estão expostas considerações sobre a Teoria da Estabilidade Econômica dentro do campo de conhecimento da Economia Política Internacional. Em seguida, foi feita uma análise das políticas econômicas dos Estados Unidos para a América Latina, dividida em duas fases. A primeira fase compreende o período de 1945 (início da *Pax americana*) até 1979 (choque Volcker). Essa seção traz a política de ajuda financeira como meio para garantir a adesão dos países latinos ao capitalismo no contexto da Guerra Fria. O segundo momento diz respeito ao incentivo norte-americano ao comércio e a liberalização dos mercados latinos. Esse segundo período engloba desde 1979 até 2010 (reforma do FMI). Por fim, nas considerações finais, faz-se reflexões gerais sobre a postura hegemônica do Grande Irmão em relação aos seus vizinhos do sul.

2. Considerações teóricas sobre a Teoria da Estabilidade Hegemônica

A Teoria da Estabilidade Econômica (TEH) surge a partir da análise de Kindleberger (1973) dos fatores político-econômicos da crise de 1929. Entre as diversas causas tradicionalmente apontadas para a crise de 1929, a incapacidade da Inglaterra somado a falta de vontade dos Estados Unidos para estabilizar o sistema monetário internacional foram responsáveis pela quebra da bolsa de Nova York no final da década de 1920. Com base nessa conclusão de Kindleberger, Robert Gilpin desenvolveu o conceito de Estabilidade Hegemônica dentro da área da Economia Política Internacional.

Antes da Primeira Guerra, a estabilidade do padrão ouro estava assentada sobre a credibilidade do comprometimento oficial ao sistema e da cooperação entre os bancos centrais e os governos para coordenação e regulação do crédito e taxa de desconto. O Banco da Inglaterra funcionava como ponto focal de harmonização das políticas monetárias para o resto do mundo, além de atuar como credora para diversos países. Dessa forma, o papel de

liderança da Grã-Bretanha era essencial para a estabilidade do padrão-ouro. No entanto, as mudanças provocadas pela guerra deslocaram o eixo de poder do mundo de Londres para Nova York. Enquanto isso, os Estados Unidos, que tinham reservas massivas de ouro, se encontravam relutante em promover liquidez para o resto mundo. Depois da I Guerra, os norte-americanos passaram a concentrar grande parte da produção industrial e das reservas mundiais. Ao aumentar a taxa de juros para desacelerar o aquecimento do mercado de ações, os Estados Unidos priorizaram a economia doméstica e atraíram amplos volumes de capital estrangeiro. Ademais, os Estados Unidos suspenderam os empréstimos para a Alemanha e impactados pela quebra da bolsa de 1929 restringiram o fluxo de ouro internacionalmente. Assim, a recusa dos Estados Unidos de desempenhar o papel de credor de última instância lançou o mundo em uma crise financeira (EICHENGREEN; TEMIN, 2000; KINDLEBERGER, 1973).

A partir dessa análise histórica, Robert Gilpin (2001) parte do pensamento econômico para produzir uma abordagem da Teoria da Estabilidade Hegemônica centrada no Estado. A TEH coloca que a existência de uma ordem econômica liberal internacional pressupõe a presença de um hegemon para garantir o funcionamento do livre mercado, da estabilidade monetária e da liberdade de fluxo de capitais. No caso da crise de 1929, a falta de um credor de última instância acarretou a instabilidade da ordem liberal internacional, provocando a adoção de políticas econômicas protecionistas. Para Gilpin (2001), a liderança hegemônica acontece por meio da cooperação entre os atores políticos e pelo estabelecimento de regimes, não necessariamente pelo meio da força militar e coercitiva. Mas o objetivo da potência hegemônica não reside em princípios altruístas, mas sim em interesses políticos de segurança própria. Gilpin (2001) reforça que o propósito não é justificar e nem defender os Estados Unidos ou a Grã-Bretanha, mas sistematizar em uma teoria um fenômeno observado pela historiografia econômica.

Não somente Gilpin buscou desenvolver a THS para compreensão da instabilidade em tempos de crise sistêmica. Para Robert Keohane (1996), a concentração de poder contribui para estabilidade do sistema internacional, isto é, à medida que os recursos tangíveis se distribuem entre os países, os regimes tendem a se enfraquecer e gerar crises e violência. Os poderes hegemônicos dispõem de meios coercitivos para forçar a aderência as regras ou podem se confiar na provisão de benefícios para aqueles que cooperam na forma de sanções positivas. Keohane (1996) analisa a validade de TEH para explicar a crise do sistema internacional durante a década de 1967 e 1977. A conclusão de Keohane (1996) consiste em afirmar que quanto mais interdependente é um regime internacional, menos vulnerável ele se

torna ao enfraquecimento do poder hegemônico. Por isso, o regime do energético foi o mais afetado, ao passo que o regime do comércio foi o menos abalado, enquanto o regime financeiro teve comportamento ambíguo.

O argumento de enfraquecimento da hegemonia norte-americana como explicação para a instabilidade vivida nos regimes do pós-Segunda Guerra durante os anos 1970 defendida por Keohane foi atacada pela Susan Strange (1987). Para Strange, a instabilidade durante o referido período tem como causa desencontros entre grupos de interesse e *lobbys* dentro do processo decisório da política dos Estados Unidos. A autora coloca que as contradições da política de cooperação internacional do governo norte-americano dizem respeito a dissonância entre economistas neoclássicos defensores do livre-mercado e formuladores de política externa filiados a corrente realista das Relações Internacionais. Strange(1994) não nega o poder único dos Estados Unidos no sistema financeiro internacional devido ao fato de exercer controle sobre a disponibilidade de crédito disponível e de determinar os termos de troca entre transações de outras moedas.

Em diversos momentos da história da política externa dos EUA, a sua autopercepção de excepcionalidade promoveu debates internos dentro do país que resultaram ora em políticas intervencionistas, ora em posturas protecionistas (PECEQUILO, 2003). A TEH não abarca questões do processo decisório interno da potência hegemônica e tampouco se trata de uma teoria explicativa total, mas tem o mérito de trazer ao debate das políticas econômicas internacionais uma abordagem a partir da competição interestatal para além de uma explicação exclusivamente economicista. Ao mesmo tempo, apresenta as questões de segurança e soberania a partir de termos econômicos e coloca os regimes e a cooperação internacional como um elemento de segurança hegemônica para além do militarismo.

Apesar de não considerar a ajuda estrangeira um regime internacional, David Sogge (2009) reconhece o uso do sistema de empréstimos tanto bilateral quanto por parte das instituições financeiras internacionais e bancos de desenvolvimento um instrumento de consolidação da hegemonia dos Estados Unidos. Os mecanismos de ajuda de Washington e instituições afiliadas partem de condicionalidades para fins não somente econômicos, mas também geopolíticos estratégicos. Sogge (2009), ademais de situar a ajuda estrangeira dentro da TEH, traz aportes do construtivismo para explicação da legitimidade de poder e de políticas econômicas liberais. Para efeito desse trabalho, a análise se centrara no empenho dos Estados Unidos de projetar seu poder hegemônico por meio de ajuda para o desenvolvimento e suas condicionalidades para a América Latina à luz da TEH.

3. A ajuda internacional como política externa hegemônica dos Estados Unidos

3.1 Ajuda internacional durante o desenvolvimentismo (1945-79)

No período pós-segunda guerra, os países do norte renovaram o modo de oferecer ajuda para os países do sul e, dessa forma, estabeleceram uma nova linguagem da relação centro-periferia voltada para o desenvolvimentismo (WALLERSTEIN, 2005). O discurso do Presidente Truman de 1949 é considerado a inauguração dessa recém estabelecida relação com o Terceiro Mundo na qual o desenvolvimento baseado na democracia seria o fundamento para paz e prosperidade (Cullather, 2000). Com a Guerra Fria, o comunismo se converte na principal questão e a linguagem do “desenvolvimento” se transforma em um dos principais elementos da política externa dos Estados Unidos para a América Latina (FERES JUNIOR, 2005, p. 94) Nesse contexto, o objetivo era a promoção do desenvolvimento e a modernização na América Latina e, assim, o combate ao avanço comunista do hemisfério sul da América (FERES JUNIOR, 2005, p. 96).

De acordo com Pecequilo (2003, p. 123), a tarefa autoimposta de construção da ordem liberal e contenção do avanço comunista trouxeram os Estados Unidos para sua maturidade como ator hegemônico internacionalmente. A política de contenção funcionava frequentemente como uma reação de defesa a movimentações do lado soviético. Dessa forma, Pecequilo (2003, p. 140) sustenta que “todas as iniciativas foram estratégias preventivas em resposta às políticas soviética e não propostas de concretização dos objetivos nacionais”. No entanto, os Estados Unidos não dispunham de estratégia objetiva de como lidar com a ameaça comunista e regularmente superestimava o poderio de Moscou (PECEQUILO, 2003, p. 141).

Durante uma série de visitas pela América Latina, o então vice-presidente americano Richard Nixon, em 1958, sofreu reações de antiamericanismo em Caracas e Lima. Cervo e Bueno (2002, p. 288) ressaltam um sentimento de antiamericanismo e condenação do imperialismo como a causa das limitações ao desenvolvimento. No âmbito econômico, havia divergências entre o interesse latino-americano e o norte-americano. Diferentemente do plano político e militar, representado pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e pela criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, consolidando o alinhamento político e militar das elites latinas com os Estados Unidos para contenção da ameaça comunista.

Os financiamentos estrangeiros oriundo dos Estados Unidos se concentravam dentro do escopo do Programa de Recuperação Europeia (Plano Marshall), beneficiando sobretudo a

Europa ou se destinavam ao continente asiático. Para a América Latina, o governo estadunidense defendia o livre comércio e o investimento privado seja nacional ou estrangeiro para o desenvolvimento regional, ademais, era contrário ao estatismo e ao nacionalismo local (SILVA, 1992). Na Conferência de Ministros do Rio de 1947, apesar da esperança das representações latinas de um “Plano Marshall” para seus vizinhos do hemisfério, o Assistente do Secretário de Estado norte-americano, Norman Armour, acreditava que a recuperação europeia beneficiaria a América Latina ao restabelecer mercados para produtos primários, assim como a recomposição industrial europeia daria fim a escassez de bens de capital na região (RABE, 1978, p. 286)

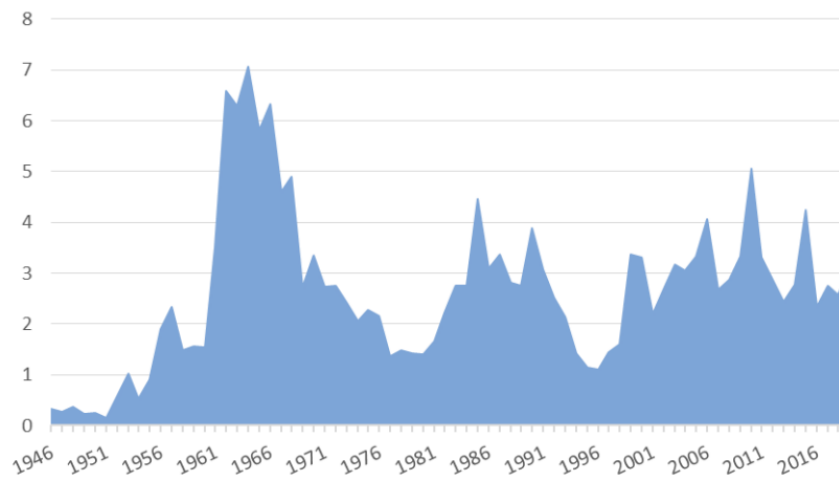
Essas eram as circunstâncias nas quais vai surgir a Operação Pan-Americana (OPA): regionalmente, desgaste da imagem dos Estados Unidos na América Latina e, internamente, necessidade de divisas para o projeto do almejado desenvolvimento nacional. Aproveitando do citado episódio de hostilidade ao vice-presidente Nixon, em 1958, JK inicia uma troca de cartas com o presidente norte-americano Eisenhower (CERVO; BUENO, 2002, p. 290-291). Em discurso presidencial para as Forças Armadas, JK lista os três principais objetivos do que seria a OPA: (1) autonomia nacional no contexto internacional; (2) combate ao subdesenvolvimento na América Latina, como forma de combate ao "inimigo" comunista; e (3) defesa do multilateralismo. Assim, JK buscou apoio não somente dos EUA pela bandeira securitária de contenção comunista, mas também dos governos latino-americanos em defesa do desenvolvimento (Silva, 1992, p. 220-221).

Do lado americano, a reação inicial foi de apatia. Sinalizações favoráveis foram o anúncio de apoio à criação de um banco interamericano de desenvolvimento econômico, ao empréstimo aos países latino-americanos pelo Eximbank e pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e abolição das limitações da formação de mercado regionais e do controle do preço de bens agrícolas. Por fim, o Departamento de Estado norte-americano decide reunir informalmente chanceleres para discussão das relações entre os países do continente americano, desvinculado da OEA. Para JK, o objetivo não era apenas econômico. Para o presidente brasileiro, trata-se também de um projeto político para o desenvolvimento e autonomia internacional, bem como de uma proposta global em defesa do multilateralismo e contra a permeabilidade de ideias de orientação comunista por meio do combate à pobreza (CERVO; BUENO, 2002). Silva (1992) afirma que um resultado concreto da OPA foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Cervo e Bueno (2002, p. 292-293) consideram que a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1961, e a posterior Aliança para o Progresso, de 1961, do governo Kennedy

são também resultados do engajamento brasileiro em defesa da OPA.

Mas ponto de inflexão da política externa norte-americana para a América Latina foi a Revolução Cubana, de 1959, e a aproximação político-militar da ilha com a União Soviética a partir de 1960. O receio dos Estados Unidos do aparecimento de "novas cubas" motivou o lançamento durante o governo Kennedy do programa Aliança para o Progresso (1961-70). Assim, em uma sessão da OEA, em Punta del Este, em 1959, as delegações de 19 países latinos, , assinaram a “Declaração dos Povos das Américas” e “Carta”, à exceção de Cuba, dando início ao programa de ajuda financeira. A Aliança para o Progresso significou o maior aporte financeiro para a América Latina desde 1945, conforme gráfico 1.

Gráfico 1. Ajuda dos Estados Unidos para a América Latina e Caribe em valores constantes em bilhão de dólar (1946-2017)



Fonte: Meyer; Martin, 2021.

A mudança do status de ameaça a segurança dos Estados Unidos dentro da disputa geopolítica entre Estados Unidos e União Soviética impulsionou as medidas de políticas econômicas para a América Latina. A fracassa tentativa do governo Kennedy de invasão da Baía dos Porcos terminou por fomentar a aproximação do recém regime instaurado na ilha caribenha para o lado soviético em busca de proteção. O entendimento que o intervencionismo poderia ter o efeito inverso ao esperado foi reforçado pelo então conselheiro de segurança, Walt Rostow. A cooperação, portanto, poderia ser mais útil no serviço de contenção do avanço soviético no hemisfério ocidental e manutenção da região sob a hegemonia americana. Nesse contexto, o programa Aliança para o Progresso ganha relevância na política externa estadunidense para a América Latina (TAFFET, 2007, p. 30).

No entanto, o programa não estabelecia seus objetivos e nem as contrapartidas dos países latinos de maneira explícita. O envio de ajuda financeira para o desenvolvimento tinha o objetivo subjacente de contenção comunista para uma variedade de países com distintas con-

figurações políticas e sociais internas (DUNNE, 2016). Partindo da Teoria da Modernização, os formuladores da Aliança para o Progresso consideravam que o fornecimento de auxílio financeiro e técnico seria o suficiente para a estabilidade política e para o desenvolvimento da região. As primeiras avaliações dos resultados do programa vão em sentido contrário. A cooperação financeira não tinha sido o suficiente para coibir que disputas políticas internas entre as elites contrariassem a vontade dos Estados Unidos, como o mandato de João Goulart, no Brasil, e Juan Bosch, na República Dominicana (TAFFET, 2007). Diante desse cenário, para os modernizadores, a autonomia democrática era dispensável em nome da aceleração do processo de modernização e da estabilidade e, por extensão o avanço comunista. Com isso, embasaram a política externa norte-americana de apoio aos regimes ditatoriais latinos (FERES JUNIOR, 2005). Durante a vigência do programa Aliança para o Progresso (1961-70), a América Latina passou por abalos constitucionais e democráticos que levou a uma onda de ditaduras limitares na região.

A diminuição de uma ameaça comunista no hemisfério e o aumento dos gastos na Guerra do Vietnã (1955-75) mais uma vez direcionam os esforços da política externa norte-americana para a Ásia. A ascensão do republicano Richard Nixon (1969-74) juntamente com seu conselheiro de segurança Henry Kissinger buscou estabelecer um governo que se distanciasse de seus antecessores democratas, Kennedy e Johnson. O programa Aliança para o Progresso é então instinto. A política externa de desenvolvimento para a América Latina retorna a defesa da iniciativa privada e de criação de um ambiente atrativo principalmente para o Investimento Externo Direto (IED). A mudança foi em parte embasada no Relatório Rockefeller. O relatório propunha não realizar promessas que gerassem expectativas, uma vez que a responsabilidade pelo seu desenvolvimento era a própria América Latina. Os esforços seria então sair de um paternalismo para uma parceria mediante incentivos ao comércio e não ajuda bilaterais, mas sim por intermédio de organismos multilaterais preferencialmente (BITAR, 1984, p. 124)

O incômodo para o governo de Nixon no momento era o crescente nacionalismo econômico dos países latinos dentro de um plano de fundo mais amplo do movimento terceiro-mundista da década de 1970. Além de representar entraves para livre circulação de capital, governos nacionalistas, inicialmente do Chile e do Peru, haviam expropriados empresas norte-americanas. A administração Nixon se viu entre duas alternativas: (1) suspender ou atrasar o financiamento tanto bilateral quanto do Bando Mundial e BID ou (2) assumir uma postura mais “dura”. O receio de um movimento em cadeia de solidariedade entre os países latinos contra uma medida mais dura freio uma ação direta por parte dos Estados Unidos (BRANDS,

2007). Mas não impediu o suporte e a articulação para o golpe contra Allende, em 1973, dando origem ao primeiro experimento neoliberal na região.

3.2 Uma virada para o livre mercado (1979-2001)

Brenner (2003) apresenta um estudo detalhado dos índices econômicos e das políticas norte-americanas desde os anos 1980 para superação das crises do choque do petróleo e da dissolução dos Acordos de Bretton Woods. Em 1979, durante a administração de Jimmy Carter (1977-81), o então presidente do Federal Reserve (FED), Paul Volcker, implementa um aumento da taxa de juros que provocou uma queda brusca da demanda e, conseqüentemente, falências e desemprego. Ao mesmo tempo, a alta da taxa de juros estimulou os investimentos financeiros nos Estados Unidos, elevando a taxa de câmbio do dólar. Por sua vez, o dólar em alta pressiona as exportações, agravando a crise da indústria estadunidense. Nesse contexto, o Acordo de Plaza de 1985 é assinado entre as potências do G-5 para resgate da manufatura norte-americana, mediante a anuência de desvalorização da taxa de câmbio do dólar. Com isso, o dólar iniciou um processo de desvalorização durante dez anos em relação ao iene e ao marco, contribuindo para enfraquecer o setor de manufaturas japonês e alemão, ao passo que estimulou as indústrias do Leste Asiático que atrelavam sua moeda ao dólar (BRENNER, 2003).

Ademais, Brenner relata a ascensão paralela do setor financeiro por meio da concessão de resgate durante a crise bancária e estabelecimento de medidas e taxas de juros pelo FED. De modo geral, é possível observar a constante intervenção do Estado para salvaguardar a sobrevivência não somente do setor financeiro, mas também do setor manufatureiro por intermédio da diminuição da carga tributária e manipulação de políticas cambiais e monetárias que o beneficiasse. A atuação não se resume ao aparato institucional norte-americano, já que o autor menciona esforços do Japão e dos demais países do G-5 para assegurar a regeneração dos Estados Unidos. As adaptações feitas nas décadas de 1980-90, asseguraram a ascensão do poder financeiro e o colocou em contradição como setor de manufaturados, bem como assegurou o poderio dos Estados Unidos graças ao dólar forte (BRENNER, 2003).

Na América Latina, o processo de endividamento iniciado nos anos 1960 graças a alta liquidez externa chegou ao seu limite nos anos 1980, a “década perdida”. O aumento da taxa de juros pelo FED recaiu sobre os serviços da dívida, contrata em regime de juros flutuante. Internamente a exaustão do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização guiada

pelo Estado agravava a crise econômica dos países latinos. (OCAMPO, 2014, p. 12). Em 1982, a declaração de *default* por parte do México deflagrou a crise da dívida da América Latina. A crise está dividida em duas fases principais: (1) entre 1982 e 1985, marcado por ajustes macroeconômicos e (2) a partir de 1985 com os Planos Baker (1985) e o Brady (1989) (VÁSQUEZ, 1996).

Durante a primeira fase, a crise foi diagnosticada como uma questão de liquidez e não de solvência. Para resolver o problema de falta de liquidez, foram disponibilizados novos empréstimos para os países endividados e recomendadas medidas tais como aumentos de impostos e desvalorização de moeda. A perspectiva era de uma crise temporária até que os países latinos reorganizassem suas contas. Mas o receio de uma crise generalizada no sistema bancário internacional a partir da América Latina forçou uma negociação da dívida. Os países desenvolvidos, em particular os Estados Unidos, condenava as negociações em conjunto por parte dos países endividados latinos. Do lado oposto, formou-se um “cartel” dos bancos credores, enquanto a tentativa de formação do “cartel dos devedores”, conhecido como Consenso de Cartagena de 1984 fracassou (OCAMPO, 2014; VÁSQUEZ, 1996).

A persistência da crise levou ao lançamento do Plano Baker pelo Secretário do Tesouro americano, James A. Baker, no encontro anual do FMI e do Banco Mundial em 1985. A estratégia do Plano Baker consistia no empréstimo aos países endividados com base em condicionalidades de mercado, seria um ajuste estrutural com crescimento (DEVLIN; FFRENCH-DAVIS, 1995, p. 23; VÁSQUEZ, 1996, p. 234). Entretanto, outra vez, o fracasso da Plano Baker conduziu uma nova rodada de reestruturação da dívida dos países latinos com o Plano Brady do então Secretário do Tesouro americano, Nicholas Brady, em 1989. Finalmente a partir de um diagnóstico de solvência dos países latinos, o Plano Brady promoveu um corte do débito e novas formas de acesso ao financiamento externo privado por meio de títulos da dívida. Ademais da redução do coeficiente da dívida, a principal consequência do Plano Brady foi a criação de um novo mercado de títulos que se transformou na principal forma de financiamento a partir da década de 1990, em consonância com liberalização dos mercados do período (OCAMPO, 2014; VÁSQUEZ, 1996).

Na esteira do Plano Brady, foi publicado o Consenso de Washington para estabilização e combate à inflação na América Latina também em 1989. Para desgosto de seu proponente, John Williamson, o decálogo de reformas se transformou em sinônimo de defesa do neoliberalismo e fundamentalismo de mercado na região. Williamson (2008) argumenta que a proposta do Consenso está sobretudo centrada na disciplina macroeconômica, uso do mercado e liberalização do comércio. O economista refuta a responsabilidade do Consenso sobre a

propaganda posterior das Instituições Financeiras Internacionais pela liberalização das contas de capitais, uma vez que sua defesa se restringia a liberalização para os fluxos para IED. Tampouco assume a paternidade da Crise Argentina de 2001. Mas o que Williamson (2009) não nega é a filiação da lista de reformas às instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) e ao governo dos Estados Unidos (na época, administração Ronald Reagan, 1981-89), todos sediados em Washington.

Em paralelo, no plano comercial, iniciou-se um processo de formação de blocos econômicos regionais desde os anos 1990. Richard E. Baldwin (1997) argumenta contra a explicação mais popular sobre as causas da onda de regionalismo aberto vivido no final do século passado. A explicação convencional aponta os entraves do GATT, mais especificamente o tema agrícola na Rodada do Uruguai, como o principal fator motivador da busca caminhos alternativos para liberalização do comércio. Mas, para Baldwin (1997), tal alegada causalidade não se sustenta quando se recorre aos fatos.

Baldwin (1997) sustenta que o processo de formação de blocos foi resultado de um efeito dominó, iniciado com os acordos de livre comércio entre Estados Unidos, Canadá e México, que dariam origem ao North American Free Trade (NAFTA). Desde os anos 1980, após um relatório favorável do Congresso norte-americano, Ronald Reagan passa a defender a ideia de um acordo de livre comércio para a América do Norte. Baldwin (1997, p. 880) coloca a mudança de comportamento dos EUA, mas aponta para a adoção de um “unilateralismo agressivo” por parte da potência. O abrigo por meio de acordos de livre comércio contra a agressividade norte-americana como uma forma de proteção do Canadá e México se apresenta como uma possível explicação. Também indica a mudança postura do México desde a crise da dívida de 1982, de uma política econômica internacional mais protecionista para uma orientada ao mercado (BALDWIN, 1997).

Ainda na década de 1980, Sergio Bitar (1984, p. 124) já identificava o movimento dos Estados Unidos desde uma política externa econômica para América Latina de ajuda financeira para o desenvolvimento em direção ao que ele denomina de “trade not aid”. A justificativa apresentada pelo economista chileno se fundamenta tanto no aumento de parcerias comerciais dos países latinos quanto no enfraquecimento do poder hegemônico dos Estados Unidos. A diminuição do poder norte-americano também reduziria sua atuação hemisférica, igualando o tratamento dado à América Latina ao resto do Terceiro Mundo. A diferença estaria no México, por seu potencial estratégico econômico, e no América Central, por interesses geopolíticos. Desse modo, os Estados Unidos passariam a lidar com a América Latina por meio dos organismos multilaterais.

José Luís Fiori (1997), buscou argumentar em sentido contrário. Ao invés de enfraquecimento do Estado soberano em nome do multilateralismo e integração econômica, o mundo vivenciava um processo de intensificação do poderio dos mercados financeiros e oligopólios justificada pela competição interestatal, iniciada na década de 1970. Para Fiori (1997), tais iniciativas, como o Plano Brady e o Consenso de Washington, servem para remodelar a ordem mundial em favor dos Estados Unidos. Além disso, o sistema de dólar flexível e o livre-cambismo defendido pela Organização Mundial do Comércio contribuem para a transformação dos países do terceiro mundo em mercados emergentes a serem conquistados pelo capital financeiro internacional, convertendo Estados soberanos em territórios econômicos. Dessa maneira, o abrandamento da soberania territorial das demais nações sob a alegação de multilateralismo e de livre comércio se adequa aos interesses estadunidenses.

A mudança da participação no fórum de discussão da Cúpula das Américas sinalizou uma terceira mudança na política externa dos Estados Unidos para a América Latina. Como aponta Thomas Legler (2013), desde sua inauguração em 1994, a Cúpula das Américas articulava os interesses dos países do hemisfério juntamente a OEA, o TIAR e o BID. Os anos 1990 ficou conhecido como a “década das conferências”, quando o fim da Guerra Fria possibilitou a multiplicação de tópicos de debates em searas multilaterais globais. Nesse espírito, a Cúpula das Américas servia como um fórum quadrienal de alto-nível que reunia os chefes de governos do continente de 34 Estados. Convocada por Bill Clinton (1993-2001), teve como proposta central o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) até 2005. Na data-limite, na Cúpula de Mar del Plata, a proposta foi vetada pelos membros do Mercosul e Venezuela. Nas Cúpulas seguintes de Porto de Espanha (2009) e Cartagena (2012), temas como, migração, tráfico de drogas, exclusão de Cuba da Cúpula e a disputa entre Argentina e Inglaterra pelas Ilhas Malvinas foram pontos de divergência no evento.

Tegler (2013) aponta um distanciamento mútuo. O ataque do 11 de setembro de 2001 foi um divisor de águas na política externa dos Estados Unidos de maneira geral. A doutrina Bush (2001-2009) marcada pela “Guerra ao Terror” serviu para que temas como a ALCA não adquirissem status de prioritário dentro da política externa norte-americana. Ou ainda para que migração e o narcotráfico, assuntos tradicionais de Política Externa dos Estados Unidos para a América Latina, fossem vinculados ao terrorismo (CHÁVEZ, 2008). Do lado latino, a chamada “Onda Rosa” com a eleição de candidatos de esquerda e centro-esquerda proporcionou o fortalecimento das relações entre os países latinos em organismos como a

UNASUL, ALBA e Mercosul em detrimento das relações com os Estados Unidos. Além disso, o alto preço dos bens primários impulsionado pelo desenvolvimento da China levou a potência asiática a figurar entre os principais parceiros comerciais dos países da América Latina, reforçando o processo de reprimarização das economias da região (SVAMPA, 2017, pp. 57–59).

Na primeira década dos anos 2000, a situação comercial favorável permitiu aos países da América Latina aumentar seus montantes de reserva internacional. Por consequência, a quantidade de financiamentos solicitados junto ao organismo financeiro internacional também se reduziu (JIMÉNEZ; LORENZO, 2010, p. 264). A crise de 2008 traz o FMI outra vez a cena. Dessa vez, a necessidade de estabilização internacional incentivou uma reforma do organismo. Dries Lessage *et al* (2013) explica a reforma do FMI como resultado de um *trade-off* entre poder e dinheiro. Os mercados emergentes, principalmente os países-membro dos BRIC, foram solicitados a aportar mais recursos ao fundo em troca de mais poder de votos por meio de quotas na instituição. Diante do flagrante assimetria da instituição, foram conduzidas negociações para aumentar o poder decisão dos países do G20. Com a duplicação das reservas do fundo e a redistribuição das cotas, os países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) passaram figurar entre os dez maiores acionistas do fundo. No entanto, o resultado ainda foi favorável para os Estados Unidos que permaneceu com direito exclusivo de veto.

A superpotência com seu domínio no sistema financeiro internacional por meio do dólar poderia prescindir do empréstimo para estabilizar, uma vez que, como atestou Strange (1994), possui o poder de financiamento indeterminável. Mas, para o governo Obama (2009-2017), a reforma de do FMI de 2010 representava uma renovação da legitimidade da hegemonia dos Estados Unidos. Dries Lessage *et al* (2013) argumentam que os BRIC acordaram em uma reforma desfavorável por três motivos principais. Primeiro, a estabilidade da institucionalidade criada pelo FMI reduzia os custos e os riscos de calote em comparação a empréstimos bilaterais. Segundo, havia um interesse em fortalecer o posicionamento dentro do organismo de maneira que melhor refletisse a distribuição de poder econômico mundial. Por fim, uma injeção de liquidez unilateral por parte dos Estados Unidos poderia acarretar um efeito rebote inflacionário e desvalorização do dólar.

A institucionalização dos BRICS por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e do Arranjo de Contingência de Reserva (e demais bancos de desenvolvimento, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura) constituem uma descentralização do poder hegemônico dos Estados Unidos. O dólar permanece como moeda forte, mas já há iniciativas principalmente por par de China e Rússia de de-dolarização de suas transações

econômicas, além de acordos para comércio intrabloco do Mercosul e entre os membros dos BRICS para realização de comércio em moeda local (PLATONOVA, 2019). Na América Latina, o caso argentina é paradigmático. Após contrair o maior empréstimo da história do FMI durante o governo Macri e enfrentar instabilidade interna do bloco no poder devido as condicionalidades da negociação da dívida junto ao fundo, Alberto Fernandez solicitou adesão ao BRICS e já aderiu iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda recentemente em 2022 (CASA ROSADA, 2022a, 2022b). Dessa forma, a hegemonia do dólar e, portanto, dos Estados Unidos está sob ameaça.

4. Considerações Finais

Em um contexto de Guerra Fria, os Estados Unidos sustentaram sua hegemonia por meio da ajuda financeira para a América Latina, ou seja, mediante sanções positivas para cooperação durante apenas os primeiros anos da Aliança para o Progresso. O recurso de instrumentos coercitivos, como intervenções e apoio a golpe, foi utilizado durante o período analisado como forma de garantir a hegemonia na região. A falta do estabelecimento de condicionalidades claras no programa, apenas a condição subjacente de não alinhamento a União Soviética, motivou os formuladores de política externa norte-americanos a recorrer a medidas “duras” para manutenção dos países latinos sob sua égide.

Com o choque neoliberal de Reagan, o fim do padrão ouro-dólar, os Estados Unidos reordenaram seu modo de projeto seu poder no mundo. Têm-se então a substituição de um modelo hegemônico para a América Latina baseado em relações bilaterais de ajuda financeira e apoio ou intervencionismo militar para um modelo de domínio do dólar mediado pelas instituições financeiras. As condicionalidades são postas claramente pelos organismos multilaterais em prol da adesão a liberalização dos mercados. A partir dos anos 2000, a ascensão da China como potência comercial promove o aumento das reservas internacionais dos países latinos por meio das exportações de *commodities*, diminuindo relativamente a dependência em relação aos Estados Unidos, ainda que todas as reservas sejam na moeda norte-americana. No entanto, a crise financeira de 2008 serve para alterar mais uma vez o tabuleiro do poder global. A ascensão de novos poderes coloca em xeque a hegemonia estadunidense.

Referência

BALDWIN, R. E. The Causes of Regionalism. *The World Economy*, v. 20, n. 7, p. 865–888,

17 nov. 1997.

BITAR, S. De la Alianza para el Progreso a la magia del mercado. Política económica de los Estados Unidos hacia América Latina. **Desarrollo Económico**, v. 24, n. 93, p. 123, abr. 1984.

BRANDS, H. Richard Nixon and Economic Nationalism in Latin America: The Problem of Expropriations, 1969–1974. **Diplomacy & Statecraft**, v. 18, n. 1, p. 215–235, 22 fev. 2007.

BRENNER, R. A recuperação econômica americana. In: **O Boom e a Bolha**. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 95–144.

CASA ROSADA. **El presidente Alberto Fernández se reunió con Xi Jinping en el Gran Palacio del Pueblo y acordaron la incorporación de la Argentina a la Franja y la Ruta de la Seda**. Disponível em: <<https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/48443-el-presidente-alberto-fernandez-se-reunio-con-xi-jinping-en-el-gran-palacio-del-pueblo-y-acordaron-la-incorporacion-de-la-argentina-a-la-franja-y-la-ruta-de-la-seda>>. Acesso em: 7 ago. 2022a.

CASA ROSADA. **Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, por videoconferencia, en la XIV Cumbre de Jefes de Estado de los BRICS**. Disponível em: <<https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/48897-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-por-videoconferencia-en-la-xiv-cumbre-de-jefes-de-estado-de-los-brics>>. Acesso em: 7 ago. 2022b.

CERVO, A.; BUENO, C. Juscelino Kubitschek: rumo à diplomacia brasileira contemporânea. In: **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002. p. 308–330.

CHÁVEZ, N. **Cuando los mundos convergen: terrorismo, narcotráfico y migración post 9/11**. Quito: FLACSO Ediciones, 2008.

CULLATHER, N. Development? It's History. **Diplomatic History**, v. 24, n. 4, p. 641–653, out. 2000.

DEVLIN, R.; FFRENCH-DAVIS, R. The Great Latin American Debt Crisis: Ten Years of Asymmetric Adjustment. In: **Poverty, Prosperity and the World Economy**. London: Palgrave Macmillan UK, 1995. p. 43–80.

DUNNE, M. Kennedy's Alliance for Progress: countering revolution in Latin America Part II: the historiographical record. **International Affairs**, v. 92, n. 2, p. 435–452, mar. 2016.

EICHENGREEN, B.; TEMIN, P. The Gold Standard and the Great Depression. **Contemporary European History**, v. 9, n. 2, p. 183–207, 1 jul. 2000.

FERES JUNIOR, J. **A história do conceito de “Latin America” nos Estados Unidos**. Bauru: EDUSC, 2005.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M.; FIORI JOSÉ L (Eds.). **Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 87–147.

GILPIN, R. **Global Political Economy: Understanding the International Economic**

Order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

JIMÉNEZ, J. P.; LORENZO, F. Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los países de América Latina. In: ALONSO, J. A.; BÁRCENA, A. (Eds.). **Retos y oportunidades ante la crisis.** Madrid: Pensamiento Iberoamericano, 2010. p. 255–283.

KEOHANE, R. The Theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977. In: GODDARD, C. R.; CRONIN, P.; DASH, K. C. (Eds.). **International Political Economy. State-Market relations in the changing global order.** Colorado: Lynne Rienner, 1996. p. 89–108.

KINDLEBERGER, C. P. **The world in depression, 1929-1939.** Los Angeles: University of California Press, 1973.

LEGLER, T. The Rise and Decline of the Summit of the Americas. **Journal of Iberian and Latin American Research**, v. 19, n. 2, p. 179–193, 2013.

LESAGE, D. et al. IMF reform after the crisis. **International Politics**, v. 50, n. 5, p. 733–734, 2 set. 2013.

LISSARDY, G. **Lo que las ausencias en la Cumbre de las Américas revelan sobre el peso de EE.UU. y la democracia en la región.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61727420>>. Acesso em: 7 ago. 2022.

MEYER, P. J.; MARTIN, R. L. **U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations.** Washington: 2021.

OCAMPO, J. A. The Latin American Debt Crisis in Historical Perspective. In: **Life After Debt.** London: Palgrave Macmillan UK, 2014. p. 87–115.

PECEQUILO, C. S. **A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PLATONOVA, I. N. **De-dollarization as a Manifestation of the Transition of International Monetary Relations to Polycentrism.** Proceedings of the External Challenges and Risks for Russia in the Context of the World Community's Transition to Polycentrism: Economics, Finance and Business (ICEFB 2019). **Anais...** Paris, France: Atlantis Press, 2019.

RABE, S. G. THE ELUSIVE CONFERENCE UNITED STATES ECONOMIC RELATIONS WITH LATIN AMERICA, 1945-1952. **Diplomatic History**, v. 2, n. 3, p. 279–294, jul. 1978.

SILVA, A. DE M. Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. **Contexto Internacional**, v. 14, n. 2, p. 209–239, 1992.

SOGGE, D. Sistema de ayuda extranjera: ¿Régimen o vehículo hegemónico? **Relaciones Internacionales**, v. 12, p. 11–31, 2009.

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International organization**, v. 41, n. 4, p. 551–574, 1987.

STRANGE, S. **States and Markets**. London: Bloomsbury Academic, 1994.

SVAMPA, M. Cuatro claves para leer América Latina. **Nueva sociedad**, n. 268, p. 50–64, 2017.

TAFFET, J. **Foreign Aid as Foreign Policy -The Alliance for Progress in Latin America**. Routledge, 2007.

VÁSQUEZ, I. The Brady Plan and Market-Based Solutions to Debt Crises. **CATO Journal**, v. 16, p. 233–243, 1996.

WALLERSTEIN, I. After developmentalism and globalization, what? **Social Forces**, v. 83, n. 3, p. 1263–1278, 2005.

WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. In: **The Washington Consensus Reconsidered**. Oxford University Press, 2008. v. 7p. 14–30.