

O COROLÁRIO TRUMP E A AMÉRICA LATINA¹

Marco Cepik²

Este trabalho visa a analisar as inflexões observadas na política externa dos Estados Unidos da América para a América Latina e o Caribe após as eleições de novembro de 2018 (*midterm elections*). O texto está dividido em três partes. Primeiro, comenta-se o resultado das eleições e algumas implicações institucionais que devem afetar o restante do mandato presidencial de Donald Trump. Na segunda parte, discute-se o conteúdo do que se pode chamar, com as devidas qualificações, de corolário Trump. Também se destacam os mecanismos de implementação da política para a região, com a marginalização da diplomacia profissional, a delegação para grupos de interesse específicos e a centralidade das agências de segurança nacional, especialmente as Forças Armadas. Na terceira parte do texto, por fim, procura-se evidenciar como o corolário Trump se manifesta na securitização dos interesses chineses na América Latina, na crise venezuelana e a questão migratória. Com a atual política externa, os Estados Unidos tendem a perder a legitimidade e a centralidade econômica e política no hemisfério.

Palavras-chave: Estados Unidos; América Latina; China; política externa; segurança.

THE TRUMP COROLLARY AND LATIN AMERICA

The paper aims to analyze the inflections observed in United States foreign policy for Latin America and the Caribbean after the midterm elections in November 2018. The text is divided into three parts. First, the election results and some institutional implications that should affect the remainder of Donald Trump's presidential term are discussed. In the second part, we discuss the content of what can be called, with the proper qualifications, of Trump Corollary. It also highlights mechanisms for implementing the policy for the region, with the marginalization of professional diplomacy, delegation to specific interest groups and centrality of national security agencies, especially the military. Finally, the third part of the text seeks to highlight how the corollary is being implemented with regard to the securitization of the Chinese interests in Latin America, as well as the Venezuelan crisis and the immigrant issue. Following the current path, United States tend to incur in additional loss of legitimacy and economic and political centrality in the Western Hemisphere.

Keywords: United States; Latin America; China; foreign policy; security.

1. Este artigo foi produzido com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – bolsa de produtividade em pesquisa. Agradeço a Sofia Perusso, Beatriz Rauber, Victoria Ellwanger Pires e Fernanda Boldrin, assistentes de pesquisa financiadas pelo CNPq, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Agradeço ao professor Sebastião Velasco e Cruz e, na pessoa dele, a toda a equipe do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) – Edital nº 15/2008, uma parceria entre o então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o CNPq, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e a Fundação do Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) –, que apoiaram decididamente a realização da pesquisa. Agradeço também aos professores Aaron Schneider e Rafael Ioris, por me acolherem no Korbil Latin American Center da Universidade de Denver e pela parceria intelectual. Muito obrigado à doutora Neusa Bojikian, pesquisadora do INCT-INEU, pela cuidadosa revisão editorial, e a Ana Luiza Vedovato, bolsista da CAPES e mestrandia em estudos estratégicos internacionais da UFRGS, pela leitura cuidadosa e pelos comentários críticos.

2. Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da UFRGS. E-mail: <mcepik@gmail.com>.

EL COROLARIO TRUMP Y LA AMÉRICA LATINA

Este documento tiene como objetivo analizar las inflexiones observadas en la política exterior de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe después de las elecciones de mitad del mandato presidencial (*midterm elections*) de noviembre de 2018. El texto está dividido en tres partes. Primero, comentamos el resultado de las elecciones y algunas implicaciones institucionales que deberían afectar el resto del mandato presidencial de Donald Trump. En la segunda parte, discutimos el contenido de lo que se puede llamar, con las calificaciones adecuadas, el corolario de Trump. También son dignos de mención los mecanismos de implementación de políticas para la región, con la marginación de la diplomacia profesional, la delegación a grupos de interés específicos y la centralidad de las agencias de seguridad nacional, especialmente las Fuerzas Armadas. Finalmente, la tercera parte del texto busca resaltar cómo el corolario de Trump se manifiesta en la securitización de los intereses chinos en América Latina, la crisis venezolana y el tema de la migración. Con la política exterior actual, Estados Unidos tiende a perder legitimidad y centralidad económica y política en el hemisferio.

Palabras clave: Estados Unidos; América Latina; China; política exterior; seguridad.

JEL: D7; D78.

1 O CONTEXTO INSTITUCIONAL

No dia 6 de novembro de 2018, uma quantidade histórica de eleitores havia votado nas eleições intermediárias (*midterm elections*) dos Estados Unidos. Mais de 114 milhões de votos para a Câmara dos Deputados (House of Representatives), um comparecimento de 50,3% da população em condições de votar (*voting-eligible population* – VEP), algo somente superado ligeiramente nas intermediárias de 1914 (50,4%). Vale lembrar que o comparecimento é sistematicamente mais baixo nas intermediárias do que nos anos em que a eleição presidencial ocorre junto (Stanley e Niemi, 2015). Nas intermediárias de 2014, por exemplo, a participação de 36,7% havia sido a mais baixa em 72 anos. Já nas eleições de 2016, quando Donald Trump logrou conquistar a Presidência, o comparecimento foi de 60,1%.³

O comparecimento eleitoral é relevante porque indica o nível de interesse e a mobilização do eleitorado, a respeito tanto de temas específicos quanto de temas nacionais. A propaganda eleitoral é simultaneamente reflexo e proposição de uma agenda política. Antes de novembro, cerca de metade da propaganda democrata focou a defesa de políticas públicas de saúde para todos, enquanto um terço da propaganda republicana enfatizou a redução de impostos e dois terços trataram a imigração como uma ameaça à segurança pública.⁴ Neste sentido torto, posto que descolado de qualquer evidência empírica corroborativa, as relações com a América Latina tiveram proeminência incomum nas eleições. Trump repetiu durante a

3. Salvo indicação em contrário, todos os dados sobre as eleições nos Estados Unidos foram obtidos nos bancos de dados do The United States Elections Project. Disponível em: <<http://twixar.me/YQg1>>.

4. Disponível em: <<http://twixar.me/YQg1>>.

campanha, por exemplo, *ad nauseam*, que os Estados Unidos se tornariam “uma Venezuela” se os democratas obtivessem maioria na Câmara dos Deputados.⁵

Quanto aos resultados, para a 116ª legislatura (2019-2020), o Partido Republicano ampliou em duas cadeiras sua maioria no Senado (52/100), enquanto o Partido Democrata obteve maioria na Câmara (235/435). Entre os 39 estados e territórios que tiveram eleições para governador em novembro, os democratas ganharam nove governos até então liderados por republicanos e um que era governado por um independente. Os republicanos venceram no Alasca, anteriormente governado por um independente. No total, em fevereiro de 2019, os republicanos governavam 27 estados e um território, enquanto os democratas governavam 23 estados e três territórios, além de Porto Rico, por meio do New Progressive Party. Das cem cidades mais populosas dos Estados Unidos, 61 eram governadas por democratas, 28 por republicanos, sete por independentes e quatro por dirigentes sem afiliação conhecida.⁶

Também é importante destacar o significativo aumento do número de mulheres eleitas para a 116ª legislatura. Na Câmara são 102 deputadas (23,4%), 89 democratas e treze republicanas. No Senado há 25 mulheres, oito republicanas e dezessete democratas. Além de nomes tradicionais do Partido Democrata, como a presidente (*speaker*) da Câmara, Nancy Pelosi, e as senadoras Dianne Feinstein (Califórnia), Kamala Harris (Califórnia) e Elisabeth Warren (Massachusetts), tem se destacado o chamado grupo de desbravadoras, todas do Partido Democrata. As primeiras deputadas federais islâmicas eleitas nos Estados Unidos, Ilhan Omar (Minnesota) e Rashida Tlaib (Michigan), as primeiras deputadas indígenas, Sharice Davids (Kansas) e Deb Haaland (Novo México), além da mulher mais jovem já eleita para a Câmara, Alexandria Ocasio-Cortez, de Nova Iorque. Há, ainda, Jahana Flemming Hayes, primeira mulher negra eleita para representar um distrito de Connecticut.

De modo geral, porém, o quadro político que emergiu das eleições manteve a polarização que marca a sociedade americana desde o começo do século.⁷ Embora Trump já tenha iniciado sua campanha pela reeleição em 2020, sua taxa de desaprovação popular em março de 2019 era de 53,3% entre os eleitores prováveis. Um exemplo do aprofundamento da polarização é a distribuição do apoio à polêmica declaração de emergência nacional para driblar o Congresso e conseguir recursos orçamentários para o muro na fronteira com o México. As pesquisas de opinião com eleitores de Trump indicam que 84% dos

5. Disponível em: <<http://twixar.me/PQg1>>.

6. Disponível em: <<http://twixar.me/NQg1>>.

7. Para mais informações, conferir Teixeira (2018) e o trabalho de Rafael Ioris, intitulado *Trump e a crise da sociedade norte-americana: as eleições de 2018 – significados e perspectivas*, neste mesmo volume.

respondentes apoiam a declaração de emergência, enquanto em outras pesquisas o apoio geral na população não passa de 39%.⁸

A nova configuração da 116^a legislatura tem implicações para a política externa dos Estados Unidos para a América Latina. Primeiro em razão dos poderes formais do Congresso, por exemplo, na área de política externa (declaração de guerra, ratificação de tratados, comércio exterior e ajuda internacional). Segundo, devido aos poderes gerais que abarcam também a área de política exterior (orçamento federal, confirmação de nomes indicados pelo presidente para cargos importantes, ou a supervisão das ações do Executivo pelos comitês congressuais).

O novo presidente (*chair*) da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara (House Committee of Foreign Affairs), por exemplo, é o deputado democrata Eliot Engel, de Nova Iorque. Anteriormente, Engel já havia presidido o Subcomitê de Hemisfério Ocidental (Subcommittee on Western Affairs, Civilian Security, and Trade), tendo defendido um papel ativo dos Estados Unidos na região. No contexto da política americana e das divisões dentro do próprio Partido Democrata, tal papel ativo significava, para Engel, defender políticas que podem ser contraditórias quando observadas desde a América Latina. Por exemplo, Engel apoiou a Iniciativa Mérida de militarização da repressão ao narcotráfico no México e também o envio de ajuda financeira americana para a reconstrução do Haiti após o terremoto de 2010. Defendeu a cooperação com o governo Lula, mas também condenou fortemente os governos de Nicolás Maduro na Venezuela e de Daniel Ortega na Nicarágua. Seja como for, o novo *chairman* conhece a região e é crítico da política atual da Casa Branca. Outro fator é a deputada Ilhan Omar, que faz parte do comitê. Desde janeiro, Omar tem condenado veementemente a política de Trump para a Venezuela, tendo protagonizado em fevereiro um duro questionamento na sessão de confirmação de Elliott Abrams como *special representative* da Casa Branca para aquele país (Chokshi e Haag, 2019). Em compensação, o Comitê de Assuntos Internacionais do Senado é comandado pelos republicanos e inclui nomes profundamente comprometidos com a atual política para a América Latina, como Marco Rubio (Flórida) e Ted Cruz (Texas).⁹

Ainda na 115^a legislatura, segundo o relatório do Congressional Research Service (CRS), coordenado por Sullivan *et al.* (2019a), o Congresso rejeitou a maioria dos cortes propostos por Trump nos orçamentos de 2018 e 2019 para o financiamento da Organização dos Estados Americanos (OEA) e para a ajuda internacional (*foreign aid*) para a região. Conforme o Consolidated Appropriations Act (Public Law 115-141), aprovado pelo Congresso em março

8. Disponível em: <<http://twixar.me/wYw1>>.

9. Disponível em: <<http://twixar.me/lxg1>>.

de 2018, o valor estimado da ajuda internacional para a América Latina e o Caribe ficou em US\$ 1,7 bilhão, 55% a mais do que a Casa Branca havia solicitado. Em contrapartida, leis e resoluções condenando e autorizando sanções contra os governos da Nicarágua (Public Law 115-335, House Resolution 1918) e da Venezuela (House Resolution 2658; House Resolution 259) foram propostas pela Casa Branca e aprovadas com amplo apoio de ambos os partidos (Sullivan *et al.*, 2019a).

A 116ª legislatura, por sua vez, começou em meio a uma crise política e institucional que culminou com a paralisação (*shutdown*) do governo federal por 35 dias, entre 22 de dezembro de 2018 e 25 de janeiro de 2019. Em resumo, o impasse entre a Casa Branca e o Capitólio se deu a partir da requisição inicial de US\$ 18 bilhões feita por Trump para o orçamento de 2019, recusada pelo Congresso. Para obter uma trégua e reabrir o governo (após perdas federais estimadas em US\$ 11 bilhões decorrentes da paralisação), a lei orçamentária para 2019 incluiu US\$ 1,3 bilhão para uma cerca de aço de 88,5 km na fronteira com o México. O Congresso aprovou o orçamento no Consolidated Appropriations Act de 2019 no dia 14 de fevereiro. Visivelmente contrariado ao sancionar a lei no dia seguinte, Trump declarou, ao mesmo tempo, estado de emergência nacional, por meio do qual pretende transferir de qualquer maneira fundos de outras rubricas para garantir US\$ 8,1 bilhões para o “muro” em 2019.¹⁰

Longe de representar uma solução para a crise, a ação presidencial gerou fortes críticas políticas, questionamentos legais e enfraquecimento da agenda presidencial no Congresso. Com base no mecanismo de avaliação parlamentar que o próprio National Emergencies Act prevê, ambas as casas do Congresso aprovaram resoluções bloqueando a declaração de emergência, por considerá-la abusiva. Na Câmara, a decisão foi tomada em fevereiro. No Senado, em que o Partido Republicano tem maioria, no dia 14 de março de 2019, a decisão contrária ao presidente foi confirmada por maioria de 59 a 41. No mesmo dia, Trump estampou a palavra veto em sua conta no Twitter, o qual veio a ser formalizado no dia 16 de março.¹¹ Por um lado, obter uma maioria de dois terços em ambas as casas do Congresso para derrubar o veto presidencial seria muito difícil, o que talvez force algum acordo entre os partidos a respeito do escopo e da autoridade envolvida em situações de emergência. Por outro, a crise em torno da questão fronteiriça com o México é apenas a mais grave em uma série de embates que Trump vem tendo com o Congresso desde as eleições intermediárias de 2018.

Houve também a confirmação no Senado (54 a 46) de um projeto de lei¹² aprovado na Câmara invocando o War Powers Act de 1953 para suspender o apoio

10. Disponível em: <<http://twixar.me/Yxg1>>.

11. Disponível em: <<http://twixar.me/m6g1>>.

12. Disponível em: <<https://www.congress.gov/115/bills/s3652/BILLS-115s3652is.pdf>>.

dos Estados Unidos à agressão militar da Arábia Saudita no Iêmen.¹³ Em relação à América Latina, a agenda da 116ª legislatura inclui o debate e a eventual ratificação do Acordo Estados Unidos-México-Canadá (United States-Mexico-Canada Agreement – USMCA), além da legislação e de ações do governo sobre imigração e asilo. Ademais, engloba a continuidade à política antidrogas no México, na América Central e na região Andina e abarca o futuro do relacionamento bilateral com países da região (México, Cuba, Venezuela, Colômbia, Brasil e Argentina) e com potências extrarregionais (principalmente União Europeia, Rússia e China) (Sullivan, 2019b).

Mesmo com a crise política e as taxas de aprovação popular estavelmente baixas nos dois primeiros anos de mandato (média de 39%), Trump tem reagido de maneira mais desafiadora e menos errática desde o começo de 2019 (Scarborough, 2017). Além do valor que a Casa Branca espera obter por meio da declaração de emergência, na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso para o ano fiscal de 2020, o qual se inicia em 1º de outubro de 2019, incluiu-se uma requisição de mais US\$ 8,6 bilhões para “o muro” (Scholtes e Emma, 2019). Com os aumentos de mais de 3% para os gastos de segurança e defesa e cortes de 5% nos gastos sociais, Trump sinaliza para uma nova confrontação com um Congresso cujos diferentes partidos têm maioria na Câmara e no Senado – até mesmo a parcela do Partido Republicano que se opõe ao presidente não tem empenho ou capacidade para enquadrá-lo, pois teme piorar seus prospectos eleitorais para 2020.

Para piorar mais o quadro institucional, as disputas no Poder Judiciário e pelo Poder Judiciário terão muita relevância na segunda metade do mandato. Nos dois primeiros anos, além dos dois juízes conservadores nomeados para a Suprema Corte (Neil Gorsuch e Brett Kavanaugh), 96 juízes federais indicados pelos aliados de Trump foram confirmados pelo Senado, sendo 36 para cortes de apelação, 53 para cortes distritais e sete para cortes especiais de apelação (questões tributárias, veteranos e Forças Armadas, por exemplo).¹⁴ Mesmo que Trump não seja reeleito em 2020, a “contrarrevolução conservadora” terá avançado significativamente no Judiciário, afetando temas como direito de voto, saúde pública, direitos civis e sociais da população LGBT, imigração, controle de armas e mudança climática. Afinal, em 22 de março de 2019, havia mais 71 indicações tramitando no Senado. Estima-se que mais 156 cargos de juiz em diferentes instâncias ainda seriam indicados até o final deste mandato. Caso Trump seja reeleito, as indicações conservadoras para as cortes distritais (primeira instância federal) deverão avançar ainda mais (Trump’s..., 2019).

13. Esta resolução foi posteriormente vetada pelo presidente. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-saudi-yemen/senate-upholds-veto-of-yemen-resolution-in-victory-for-trump-saudi-policy-idUSKCN1S81UU>>.

14. Disponível em: <<https://is.gd/h3AhEh>>.

Finalmente, no âmbito do Poder Executivo, os temas “latino-americanos” reiterados na campanha de 2018 devem continuar balizando os tuítes e as ações do presidente até sua campanha pela reeleição.

2 COROLÁRIO TRUMP: FARSESCO E TRÁGICO

A citação refere-se, obviamente, ao corolário Roosevelt. A modificação da Doutrina Monroe (1823), anunciada pelo presidente Theodore Roosevelt em seu discurso sobre o State of the Union de 1904, (auto)justificava as intervenções militares dos Estados Unidos na América Latina em casos de flagrante transgressão ou incapacidade (*wrongdoing or impotence*) de os governos nacionais da região cumprirem compromissos financeiros e políticos conforme os interesses de Wall Street e do Beltway em Washington. Efetivamente, entre 1898 e 1934, houve mais de trinta intervenções armadas estadunidenses na região, principalmente na América Central e no Caribe (Ricard, 2011). Aliás, a historiografia tende a projetar até os dias de hoje um grande contraste discursivo entre o corolário de Theodore Roosevelt (a política do Big Stick – “grande porrete”) e a posterior política de boa vizinhança do outro presidente Roosevelt, uma vez que Franklin Delano Roosevelt, já no seu discurso de posse em 1933, enfatizou a não intervenção nos assuntos internos de outros países e a necessidade de uma aliança pan-americana contra o nazismo ascendente.¹⁵

Nas eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos, as expectativas dos grupos sociais dominantes na América Latina reproduziram uma vez mais essa polêmica-chave interpretativa a respeito das diferenças entre os dois partidos no relacionamento com a região (Castañeda, 2016). Em alguma medida, a política de normalização das relações diplomáticas com Cuba e o apoio ao processo de paz na Colômbia, aspectos marcantes do governo Obama, corroboram tal percepção, ainda que ao custo de “nublar” as diferenças de interesses e opiniões entre os grupos apoiadores de Hillary Clinton e do próprio Obama. Havia também o gritante contraste causado por Trump ao hostilizar e insultar preferencialmente a região em sua campanha nas eleições primárias e depois para a Presidência. Enfim, todos sabemos que houve e há diferenças importantes entre governos (e maiorias congressuais) democratas e republicanos nos Estados Unidos. Entretanto, tais diferenças e suas implicações para as decisões estratégicas dos governos e povos da América Latina não podem ser tomadas pelo que os atores dizem ser e representar, pois precisam ser consideradas com realismo e independência.

Para sopesar a aposta que a direita latino-americana fez na vitória de Hillary, por exemplo, bem como sua perplexidade inicial diante do governo Trump, vale

15. A reconstrução de sentido proposta recentemente pelos autores liberais (progressistas) nos Estados Unidos pode ser conferida em Nye Junior (2019), por exemplo.

lembrar do presidente progressista e democrata Woodrow Wilson. Afinal, em novembro de 1913, no contexto do golpe desferido pelo general Victoriano Huerta e do assassinato do presidente Francisco Madero no México, o envio de tropas estadunidenses e a posterior ocupação de Veracruz foram autojustificados pelo presidente americano em termos morais, como uma obrigação de civilizar e moderar (Wilson, 2015). Consistente com outras intervenções levadas a cabo durante sua presidência – Haiti, República Dominicana, Panamá e Nicarágua –, em 1916 a “lição” de Wilson havia se convertido em uma expedição punitiva contra Pancho Villa, com 12 mil soldados invadindo o território mexicano e mais 160 mil tropas posicionadas na fronteira. Ou seja, é impossível ignorar que o comportamento imperialista dos Estados Unidos na região tem raízes históricas e estruturais, não dependendo apenas das preferências ou capacidades de diferentes presidentes (Judis, 2004).

Ainda assim, é preciso analisar as especificidades da presidência de Trump. No famoso discurso de 1^a de fevereiro de 2018 na Universidade do Texas, o então secretário de Estado Rex Tillerson, ao se definir como texano, ex-executivo do setor de petróleo e rancheiro, reiterou três balizadores tradicionais do engajamento político pós-Guerra Fria com a América Latina: crescimento econômico (dos Estados Unidos), segurança (dos Estados Unidos) e governança democrática (em alguns países aliados dos Estados Unidos). A demissão de Tillerson pelo Twitter, menos de um mês depois de sua viagem pela América Latina, e a ausência de Trump na 8^a Cúpula das Américas – realizada em Lima em abril de 2018 – sinalizaram a direção da mudança pretendida. Basicamente, desde meados de 2018 ficou evidente o abandono de qualquer resquício de civilidade ou mesmo hipocrisia e segredo na relação com a região. Não há sequer pretensão de legitimação via pan-americanismo no novo corolário. Aliás, as evidentes implicações negativas da retirada dos Estados Unidos da Parceria Trans-Pacífico (Trans-Pacific Partnership – TPP) ficaram claras desde 2017, inclusive para México, Colômbia, Peru e Chile (McBride e Chatzky, 2019). A política interna é o que importa para Trump. Para ele, a América Latina começa em Miami e termina em San Diego. Mesmo quando viajou pela primeira vez para a região, em novembro de 2018, para participar da reunião de cúpula do Grupo dos Vinte (G20) em Buenos Aires, seu brevíssimo café da manhã com o presidente Mauricio Macri bem como a assinatura do USMCA foram tratados com evidente desprezo e pressa para voltar ao Twitter.¹⁶

Em resumo, o conteúdo do corolário Trump mescla retórica anticomunista, valores sociais neofascistas e interesses patrimoniais e tecnocráticos. Seu método político (chamemos assim) é fundado em coação grosseira para forçar governos

16. Disponível em: <<https://is.gd/P3g4tF>>.

e grupos de interesse (aliados e competidores) a realizar concessões econômicas e políticas unilaterais. Uma implementação que alija a diplomacia e as instituições, operada por um grupo político *ad hoc* (mas alinhado ideologicamente ao presidente), amparado pelo protagonismo direto do aparato de segurança nacional (Forças Armadas, polícias, ministério público, forças constabulares e serviços de inteligência) em defesa de interesses e empresas. Trata-se de um corolário que modifica para pior a Doutrina Reagan, mais até que a Doutrina Monroe (Williams, 2012).

Designar assim a política atual dos Estados Unidos para a América Latina envolve riscos e demanda qualificação. O primeiro risco é sobrevalorizar o papel de Trump na formulação e implementação de uma política ou doutrina estadunidense para o hemisfério ocidental – e, portanto, sobrevalorizar seu peso nos eventuais resultados. Afinal, o presidente só se preocupa com a região naquilo que afeta a sua situação pessoal e familiar. Em certo sentido, porém, o reparo valeria para muitos outros presidentes, nos Estados Unidos e alhures. E Trump é grotescamente marcante para ser esquecido no futuro, quando os historiadores se referirem a este período das relações entre Estados Unidos e América Latina. O segundo risco é avaliar os eventuais sucessos e fracassos do corolário apenas com base na repulsa moral que a figura de Trump compreensivamente gera (Walt, 2018a). Assim, justifica-se nomear o corolário conforme o presidente em exercício, especificando os grupos de interesse envolvidos e os resultados.

O caso das relações do governo Trump com o atual governo do Brasil é o mais gritante. A vitória eleitoral de Jair Bolsonaro se deve a diversos fatores internos e externos que não autorizam Trump a reivindicar crédito (exclusivo). Seja como for, ter um aliado de extrema direita declarado na Presidência da República em Brasília é visto como um trunfo regional e global para Trump. Neste sentido, a sinergia entre as *famílias* Bolsonaro e Trump foi reforçada e projetada pela visita oficial do brasileiro a Washington, entre os dias 17 e 19 de março de 2019.¹⁷

Naquele episódio ficou evidente como opera o corolário Trump. Por um lado, é certo que o nível de servilismo e fervor ideológico demonstrado pela equipe do presidente brasileiro foi inédito na história das relações bilaterais entre os dois países (Hirst, 2013). Ficaram registrados, entre outros, gestos políticos canhestros como o jantar com Steve Bannon; a visita à sede da Agência Central de Inteligência (Central Intelligence Agency – CIA); a desqualificação dos imigrantes (inclusive brasileiros); as declarações machistas compartilhadas entre os presidentes; a adoração pela Coca-Cola e pela Disneylândia, declarada pelo ministro da Economia de Bolsonaro como argumento a favor da abertura do

17. Disponível em: <<https://is.gd/n2AB0T>>.

mercado estadunidense para os exportadores brasileiros; ou o reiterado apoio à reeleição de Trump em 2020.¹⁸

Houve algo mais, entretanto, que estará presente em outras relações bilaterais com países da região. O governo Bolsonaro anunciou concessões econômicas e políticas unilaterais com consequências negativas para o desenvolvimento e a inserção internacional do Brasil em curto, médio e longo prazo. Bastam três exemplos. O primeiro foi a decisão de liberar vistos para turistas de Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão sem reciprocidade. Em si mesma subserviente e indigna, tal decisão não foi livre e soberana, pois na prática cede à coação imposta pelo decreto assinado por Trump em 2017, que havia dificultado e encarecido os vistos para brasileiros. O segundo exemplo, com implicações de médio prazo, foi a concordância brasileira com a exigência americana de que o Brasil abra mão do *status* de país em desenvolvimento e da utilização das cláusulas de Tratamento Especial e Diferenciado (TED) nas negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC). Em troca, não houve sequer compromisso formal de Washington em apoiar a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), um ingresso que é deletério ao interesse nacional (Esteves, Waisbich e Lopes, 2017). Finalmente, o Brasil cedeu unilateralmente para assinar o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), exigência dos Estados Unidos para investir na exploração comercial da base de Alcântara. O Congresso Nacional brasileiro já havia rejeitado o AST em 2002 por considerá-lo lesivo, posto que impede o desenvolvimento de veículos lançadores e atrasa tecnologicamente o país por décadas. A inconsequente menção de Trump ao Brasil como um aliado importante extra-Otan (*major non-NATO ally*) foi a única contrapartida obtida. Pior, o contexto internacional no qual o Brasil faz esta concessão, menos de dois meses depois de os Estados Unidos anunciarem que abandonavam o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (Intermediate-Range Nuclear Forces – INF), a torna ainda mais grave para toda a América Latina e o Caribe (Gearan, Sonne e Morello, 2019).

O presente brasileiro, o mais valioso como butim, não foi a única boa notícia para Trump. Além de contar com outros aliados declarados, como os presidentes Iván Duque Márquez, da Colômbia, e Sebastián Piñera, do Chile, em março de 2019 o presidente americano recebeu em seu clube na Flórida o apoio de líderes de cinco países caribenhos – Bahamas, República Dominicana, Haiti, Jamaica e Santa Lúcia (Ramptom, 2019). Para que se possa aquilatar tais “vitórias”, é necessário observar também os atores que têm se destacado no contexto do corolário Trump. Neste caso, o contraste mais evidente é entre a marginalização do Departamento de Estado e o crescente protagonismo do Comando Sul dos Estados Unidos (United States Southern Command – USSOUTHCOM).

18. Disponível em: <<https://is.gd/AFFrk>>.

No Departamento de Estado, a confirmação de Mike Pompeo pelo Senado (57 a favor e 42 contra), em abril de 2018, consolidou o alijamento da burocracia profissional daquele ministério. Membro do movimento Tea Party e ex-diretor da CIA (2017), Pompeo lidera, juntamente com o assessor de Segurança Nacional, John Bolton, o setor mais extremista da área de segurança nacional do governo Trump.¹⁹ No caso da política externa para a América Latina, o terceiro nome do triunvirato *ad hoc* que dá forma ao corolário Trump é o senador republicano Marco Rubio.

Um aliado de Rubio, Mauricio Claver-Carone, ferrenho anticastrista que se empenha em reverter a política de Obama com relação a Cuba, tornou-se diretor de assuntos hemisféricos do Conselho de Segurança Nacional (National Security Council – NSC). Outros cubano-americanos indicados por Rubio foram Carlos Trujillo, embaixador na OEA; Eliot Pedrosa, diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e Tomas Regalado, diretor da rádio Martí (Caputo, 2018). Creio ser exagerado falar de uma facção “Rubio” e outra “Pompeu-Bolton”, inclusive porque se alinharam no caso da América Latina. Assim como Bolton, outros dois nomes relevantes na implementação do corolário Trump participaram de governos republicanos anteriormente. Kimberly Breier, então secretária assistente no Bureau of Western Hemisphere Affairs do Departamento de Estado, iniciou sua carreira governamental na área de inteligência e foi diretora no escritório de assuntos hemisféricos do NSC no governo George W. Bush. E o representante especial do presidente para a Venezuela, Elliot Abrams, um dos artífices da Doutrina Reagan para a América Latina nos anos 1980 e da Iniciativa Bush para o Oriente Médio nos anos 2000. Em comum, todos se tornaram aliados de Trump recentemente, depois da dura competição no campo neoconservador durante as primárias e até mesmo depois das eleições presidenciais de 2016.

Indicativo ainda mais forte é o relacionamento dos militares com Trump, que oscilou da hostilidade mútua à proximidade excessiva (*overreliance*), chegando ao distanciamento atual, desde a demissão do general James Mattis do cargo de secretário da Defesa em 1º de janeiro de 2019 (Nichols, 2019). Mesmo assim, no projeto de lei orçamentária para o ano fiscal de 2020, a Casa Branca solicitou US\$ 750 bilhões para a área, um aumento de 5% em relação a 2019. Neste total estão incluídos um aumento salarial de 3,1% para os militares (em comparação com os 2,6% concedidos em 2019), um aumento de 30 mil efetivos e um

19. Embora os titulares de órgãos na área de segurança nacional e política externa estejam sendo indicados com base em critérios de lealdade e alinhamento com Trump, nem o diretor nacional de Inteligência (DNI), Dan Coats, nem a secretária do Departamento de Segurança Interna (Department of Homeland Security – DHS) Kirstjen Nielsen, ambos já demitidos, muito menos o secretário interino do Departamento de Defesa (Department of Defense – DOD), Patrick Shanahan, ou a recém-indicada (22 de fevereiro) embaixadora para a Organização das Nações Unidas (ONU), Kelly Craft, tiveram o mesmo peso político que Pompeo e Bolton (Wright, 2019).

aumento enorme – e não previsto – no chamado “orçamento de guerra” (*overseas contingency operations*), de US\$ 69 bilhões aprovados em 2019 para US\$ 165 bilhões solicitados para 2020. A requisição orçamentária coloca 57% de todo o gasto discricionário do governo federal estadunidense sob controle dos militares (Sisk, 2019). Como a proposta de Trump inclui cortes drásticos em ministérios e agências civis (-12% na Educação e na Saúde, -31% na Agência de Proteção Ambiental), é possível que o orçamento de Defesa sofra alguma redução marginal durante a tramitação no Congresso.²⁰ A tendência de aumento, entretanto, deve ser mantida pelo restante do governo Trump, até porque o precede. Segundo um relatório, nas guerras que os Estados Unidos iniciaram ou de que participaram desde os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, os gastos já realizados e incorridos (com veteranos e pensões) chegaram a US\$ 5,9 trilhões em 2019 (Crawford, 2018). Ademais, uma percentagem elevada dos gastos de defesa, inteligência e policiamento nos Estados Unidos é realizada por meio de contratos com empresas privadas. Os problemas de transparência e controle público envolvidos também são conhecidos (Cordeman, 2017).

A mudança recente nos documentos estratégicos e de doutrina evidencia que já não era possível justificar tais gastos como uma resposta ao terrorismo e outras ameaças não tradicionais (Walt, 2018b). No documento de estratégia de segurança nacional, o *National Security Strategy* (NSS), publicado pela Casa Branca em dezembro de 2017, destacam-se três objetivos. Primeiro, a busca contínua da primazia nuclear e da possibilidade de neutralizar as capacidades dissuasórias de outras grandes potências por meio da defesa antimísseis, do comando do espaço sideral, do ciberespaço e de demais requisitos convencionais táticos e operacionais em diferentes domínios. Segundo, o objetivo econômico de manter a liderança global nas áreas de inovação científica e tecnológica, finanças e energia. Terceiro, a ofensiva diplomática em todos os foros multilaterais e bilaterais para conter e derrotar a China e a Rússia, designadas como potências competidoras em termos geopolíticos. As prioridades regionais para essa disputa são a Europa, o Oriente Médio e o chamado Indo-Pacífico. Em relação ao hemisfério ocidental, a NSS reclama principalmente que “a China busca colocar a região em sua órbita por meio de investimentos e empréstimos liderados pelo Estado” (United States of America, 2017a, p. 51, tradução nossa). Outros documentos posteriores especificam em diferentes áreas geográficas e funcionais os três contornos básicos da grande estratégia estadunidense.²¹

20. Disponível em: <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/3/11/18259789/trumps-2020-budget-proposal-cuts>>.

21. Conferir, por exemplo, alguns documentos oficiais publicados em 2018, como: *National Defense Strategy* (de janeiro), *Nuclear Posture Review* (de fevereiro), *Space Policy Directive-3* (de junho) e *National Cyber Strategy* (de setembro). Checar, também, os desenvolvimentos institucionais e de projeto de força associados: National Missile Defense (NMD), Comitês Permanentes de Gestão (CPGs), Comando Cibernético dos Estados Unidos (United States Cyber Command – USCYBERCOM), Comando do Pacífico dos Estados Unidos (United States Indo-Pacific Command – USINDOPACOM) e United States Space Force (USSF).

Não é possível avaliar aqui a consistência, as implicações e o grau de materialização ou viabilidade dessa grande estratégia (Santos, 2018). Duas observações, porém, impõem-se. Primeiro, longe de implicar a defesa do *status quo* internacional (que muitos autores chamam de ordem internacional liberal), os contornos predominantes da grande estratégia que emergiu entre 2001 e 2018 fazem dos Estados Unidos uma grande potência que busca, de forma ofensiva e revisionista, alterar as instituições e o equilíbrio de poder nos quais se baseava a ordem internacional até aqui vigente. A segunda observação é que a política externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe deve ser analisada sempre no contexto da grande estratégia global daquele país, *vis-à-vis* a inserção semiperiférica, subordinada e desunida da região. As peculiaridades regionais, bilaterais e nacionais certamente importam muito para a situação global, e explicar suas variações e regularidades é sempre um desafio de pesquisa (Volgy *et al.*, 2017). Com as qualificações necessárias, porém, o corolário Trump é consistente com a grande estratégia de primazia global (Mearsheimer, 2016). Eis por que o protagonismo crescente das Forças Armadas e demais agências da área de segurança nacional na definição e implementação da política externa para a região me parece ainda mais relevante que o protagonismo dos quadros republicanos, sejam eles indicados por Rubio ou por Pompeo.

Vale lembrar que o USSOUTHCOM, um dos dez comandos combatentes unificados das Forças Armadas dos Estados Unidos, já havia antecipado, antes da NSS, os principais temas do corolário Trump. Tanto nas audiências anuais de seus comandantes diante da Comissão de Forças Armadas (Committee on Armed Services) do Senado quanto em documentos como a estratégia para o teatro de operações (2017-2027), a securitização da presença chinesa “ameaçadora” da hegemonia regional exercida por Washington, a “crise humanitária” causada pelo regime venezuelano e a imigração como vetor criminogênico (“drogas e violência”) já vinham aparecendo ao lado dos *topoi* remanescentes de outros tempos – a exemplo do treinamento de aliados, da ajuda para responder a catástrofes “naturais” e da prevenção contra a “proliferação de armas de destruição em massa” (United States of America, 2017b).

Previsivelmente, depois que Bolton lançou o brado que substituiu o “eixo do mal” dos anos de George W. Bush pela “*troika* de tiranias” (Cuba, Venezuela e Nicarágua), o almirante Craig Faller, chefe do USSOUTHCOM, incluiu, em seu depoimento ao Congresso no dia 9 de fevereiro de 2019, uma seção sobre o apoio da Rússia e da China aos “atores malignos” na região, misturando em breves asserções o Ejército de Liberación Nacional (ELN) colombiano, os cartéis de drogas, o crime organizado, a imigração ilegal, o serviço de inteligência cubano, o Hezbollah e o Irã (United States of America, 2019).

Ademais, o USSOUTHCOM conta com recursos de poder significativos e orçamento maior que o orçamento nacional de defesa de países como o Peru ou

a Argentina. Além dos mais de 1.200 militares e civis lotados no quartel-general em Doral (Flórida), são subordinados a este comando unidades do 6º Exército, sediado no Texas (Fort Sam Houston), da 12ª Força Aérea, sediada no Arizona, da 4ª Frota da Marinha, do corpo de fuzileiros navais e das forças especiais (todos sediados na Flórida), além de três forças-tarefas conjuntas, localizadas, respectivamente, em Honduras (Joint Task Force Bravo), Cuba (Joint Task Force Guantamo) e Key West, na Flórida (Joint Interagency Task Force South).

Outros recursos importantes são as 22 parcerias entre a Guarda Nacional e unidades militares e paramilitares de vários países da região, iniciativas regionais, como o Acordo Regional Marítimo do Caribe (Caribbean Regional Maritime Agreement), e exercícios conjuntos regulares. Há, ainda, as interações continuadas com dezenas de milhares de militares e civis da região a partir de instituições de ensino, pesquisa e adestramento subordinadas ao DOD, como o William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, o Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC), a Inter-American Air Force Academy (IAAFA) e o Inter-American Defense College (IADC). Ao longo de mais de setenta anos de “combate à subversão comunista”, de mais de quarenta anos de “guerra às drogas” e de quase vinte anos de “guerra ao terrorismo”, as Forças Armadas e demais agências subordinadas ao DOD colaboram (e competem) na América Latina com outras agências federais, tais como a CIA, no caso da coleta de inteligência e operações encobertas, ou aquelas subordinadas ao Departamento de Justiça (Department of Justice – DOJ) – Federal Bureau of Investigation (FBI), Drug Enforcement Administration (DEA), Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) – e ao DHS – United States Coast Guard (USCG), Immigration and Customs Enforcement (ICE) e Customs and Border Protection (CBP).²² Mais recentemente, já no contexto da nova “guerra contra a corrupção”, cresceu a importância da ação internacional de órgãos judiciais e financeiros.²³

Há, por trás de cada sigla, orçamentos, pessoal, equipamento, instalações, informações e redes de interesses, valores e influências. Neste sentido, o que há de propriamente “trumpista” no corolário Trump não é tanto a retórica macarthista *redux*, mas sim como ela serve à expressão bruta e sem mediações de interesses investidos de grupos de poder, tecnocráticas e empresariais. Por isso a desconexão

22. O FBI, a DEA e o ATF são órgãos federais com poder de polícia subordinados ao DOJ. Suas respectivas divisões de inteligência e unidades de atuação no exterior são influentes na América Latina. Quanto às agências subordinadas ao DHS, atualmente o terceiro maior ministério existente no governo federal dos Estados Unidos, suas funções constabulares (intermediárias entre o trabalho de polícia e de defesa militar) quase que por definição envolvem uma dimensão internacional ainda pouco analisada no âmbito das relações Estados Unidos-América Latina. Em particular, uma pesquisa adicional sobre o papel da USCG, da ICE e da CBP é necessária, para mencionar apenas três.

23. Também é necessário aprofundar a pesquisa sobre a atuação internacional de órgãos como a Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), o Office of Government Ethics (OGE), a Securities and Exchange Commission (SEC), o Internal Revenue Service (IRS) e o Office of Terrorism and Financial Intelligence (TFI), para mencionar apenas alguns.

entre a realidade regional e a hipostasia das “ameaças” para fins políticos internos será o tema da parte final do texto.

3 O COROLÁRIO NA PRÁTICA: CHINA, VENEZUELA, IMIGRAÇÃO

Analistas ligados ao Pentágono e também o próprio USSOUTHCOM começaram a caracterizar a presença chinesa na América Latina como uma ameaça para a segurança dos Estados Unidos antes mesmo da Casa Branca. A partir de dezembro de 2017, tal avaliação tornou-se política oficial em Washington, ilustrando a deterioração global das relações entre os dois países, exacerbada pela chamada “guerra comercial” desencadeada em 2018 (People’s..., 2018). O novo time de América Latina na administração de Trump, incluindo o vice-presidente, Mike Pence, vem tentando impor a ideia de que se trataria de uma ameaça comum para todos os países. A baixa adesão da região, mesmo entre os aliados mais próximos, indica a dificuldade para reconciliar a realidade com o discurso. Afinal, a abordagem do corolário Trump sobre a China é baseada em duas falácias: *i*) as vantagens da presença chinesa no curto prazo para a região se transformarão inevitavelmente em desvantagens no médio prazo; e *ii*) a China quer ou pode deslocar os Estados Unidos para assumir a condição de hegemona regional.

É fato que a China ampliou significativamente sua presença, principalmente ao longo da última década. O comércio entre a China e a América Latina, por exemplo, aumentou 22 vezes entre 2007 e 2017, chegando a US\$ 258 bilhões naquele ano. Em 2018, a China continuou sendo o segundo maior parceiro comercial da América Latina e do Caribe, exportando US\$ 158,6 bilhões e importando US\$ 148,8 bilhões, o *deficit* mais baixo para a região desde 2009 (Ray e Wang, 2019). Em 2015, os empréstimos soberanos da China para países da região chegaram a US\$ 29 bilhões, quase o dobro do valor combinado de todos os bancos de desenvolvimento multilaterais ocidentais. Em 2017, o valor recuou para US\$ 9 bilhões, ainda assim muito relevante para a região. Em 2016, o estoque total de Investimento Estrangeiro Direto (IED) chinês destinado à América Latina chegou a US\$ 207,1 bilhões – ou 15,26% do estoque chinês de IED no mundo (Koleski e Blivas, 2018).

Como tais resultados econômicos sobreviveram ao final do superciclo das *commodities*, em parte eles são explicados por esforços diplomáticos (Wise e Ching, 2017). Entre 2013 e 2018, o presidente da China, Xi Jinping, visitou a região quatro vezes, incluindo Trinidad e Tobago, Costa Rica, México, Argentina, Brasil, Cuba, Venezuela, Equador, Peru, Chile e Panamá. Desde 2013, relações bilaterais foram oficialmente estabelecidas (Panamá, República Dominicana e El Salvador) ou reforçadas (México, Argentina e Costa Rica). Em 2018, das 66 parcerias estratégicas formais da China no mundo, dez eram com Brasil (1993), Venezuela (2001),

México (2003), Argentina (2004), Peru (2008), Chile (2012), Costa Rica (2015), Equador (2015), Uruguai (2016) e Bolívia (2018). Em termos multilaterais, vale destacar o papel do BRICS (acrônimo para o conjunto econômico de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do Fórum China-CELAC,²⁴ do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB) e, mais recentemente, da Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative – BRI) (Zhang, Alon e Lattermann, 2018).

Isso quer dizer que os instrumentos e resultados da política chinesa para a América Latina desautorizam caracterizá-la como a “ameaça” propugnada pelo corolário Trump. Em termos econômicos, os Estados Unidos são o principal parceiro comercial, respondendo por 45% das exportações globais para a América Latina e 32% das importações feitas pela região (no caso da China, as respectivas porcentagens são de 9% e 18%). Em 2016, o comércio entre Estados Unidos e América Latina chegou a US\$ 758 bilhões, mais de três vezes e meia o volume da China com a região.²⁵ No caso dos IEDs para a América Latina, em 2014 o país norte-americano respondia por 20% e a China por 6% (Myers e Wise, 2016).

Ademais, nada na preparação militar chinesa indica capacidade atual ou para as próximas décadas de projetar força militar até a América Latina, quanto mais desafiar militarmente os Estados Unidos na região. Entre 2012 e 2015, os Estados Unidos e a União Europeia responderam em média por 66% das vendas de armas para a América Latina, enquanto a média da China foi de 16,3%. Como é difícil caracterizar a China como uma ameaça militar direta, o enquadramento mais recente tem sido o de apoiadora de “agentes malignos”, incluindo no rol o governo Maduro na Venezuela. Mesmo naquele caso, o comportamento da China tem sido muito menos ostensivo e intenso que o da Rússia. Pequim tem criticado a intromissão de Washington nos assuntos internos de um país soberano, concedeu créditos adicionais de apenas US\$ 5 bilhões para Caracas em 2018 e, no final de fevereiro de 2019, vetou uma resolução proposta pelos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU (Venezuela..., 2019). De modo geral, porém, o governo chinês tem sido muito pragmático (talvez demasiadamente) ao adaptar-se às novas realidades políticas em diferentes países da América Latina – o caso da Venezuela não é exceção (Trump’s..., 2019). Isso torna ainda mais difícil o enquadramento da China como ameaça e reduz a credibilidade regional de uma estratégia de contenção – Guerra Fria 2.0 – por parte dos Estados Unidos (Moak, 2019).

Ainda assim, o governo Trump decidiu dobrar a aposta no caso da Venezuela. Para os implementadores do corolário Trump, Maduro é o elo mais fraco na região.

24. Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

25. Disponível em: <<https://is.gd/hNxdJu>>.

O eventual sucesso na derrubada do regime chavista traria dividendos políticos para Trump e seus aliados nas eleições de 2020. E, acreditam eles, enfraqueceria o regime cubano, agora liderado por Miguel Díaz-Canel (Daugherty, 2019). Neste *front*, porém, também há custos e riscos para os interesses nacionais dos próprios Estados Unidos.

Antes de mencioná-los, cabe destacar o aprofundamento da crise venezuelana desde a morte de Hugo Chávez em 2013 (Sonneland, 2019). Convocadas novas eleições presidenciais naquele ano, Maduro venceu por escassa maioria de 50,6% dos votos válidos, 4% a menos do que Chávez havia obtido em 2012. Dois anos depois, a oposição, liderada pela Mesa de Unidade Democrática (MUD), obteve 65,27% das cadeiras na Assembleia Nacional, enquanto o governista Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV) logrou obter 32,93%. Desde então, a crise institucional aprofundou-se.

Em 2016, a oposição tentou convocar um referendo revogatório contra Maduro, que respondeu com um decreto de emergência econômica quando começou a crise de refugiados. Em 2017, Maduro aumentou o número de juízes para 32 no Tribunal Supremo de Justiça (TSJ), o qual decidiu em seguida retirar os poderes legislativos da Assembleia Nacional. Como a oposição boicotou as eleições convocadas por decreto presidencial para uma assembleia constituinte, o PSUV obteve todas as cadeiras, mas estima-se que algo entre 11% e 40% dos votantes compareceram. Em 2018, a MUD boicotou a eleição presidencial em protesto contra a escalada repressiva do governo. Com um comparecimento de 46% do eleitorado, Maduro foi reeleito com 67,8% dos votos válidos, derrotando os opositoristas Henri Falcón (20,9%) e Javier Bertucci (10,8%). O resultado das eleições foi fortemente contestado e a Assembleia Nacional, controlada pela oposição, declarou Maduro ilegítimo e o cargo vacante no dia de sua posse para o segundo mandato, em 10 de janeiro de 2019. Na sequência, o deputado opositorista Juan Guaidó foi escolhido como presidente do Legislativo, autoproclamou-se presidente e obteve o reconhecimento dos Estados Unidos, seguidos por Canadá, União Europeia e diversos governos da América Latina e do Caribe, com as notáveis exceções de México, Cuba, Bolívia e Uruguai.

Ou seja, o impasse é gravíssimo, na medida em que existem dois presidentes, dois legislativos e duas cortes supremas (a da oposição no Panamá) reivindicando reconhecimento legal e legitimidade enquanto representantes da vontade soberana do povo venezuelano. Ainda assim, é precipitado se falar em “soberania múltipla” ou “dualidade de poderes” (Tilly, 2003). Em primeiro lugar, Maduro depende cada vez mais das Forças Armadas, dos serviços de inteligência e dos órgãos federais de polícia, os quais seguem apoiando o regime do qual se tornaram fiadores. Em segundo lugar, o PSUV foi eleito e governa 21 dos 25 estados e 326 dos 335 municípios do país.

A sociedade venezuelana, por sua vez, também segue dividida, embora o apoio civil mais ativo a Maduro pareça restringir-se aos *colectivos* bolivarianos nas periferias das grandes cidades e a uma base social e eleitoral dispersa pelo país entre 20% e 30%, conforme indicaram as eleições para conselheiros municipais em dezembro de 2018 (Scarborough, 2017). Além dos mais de 3 milhões de emigrados (10% da população do país), outros indicadores relativamente confiáveis também são dramáticos. O recuo médio do produto interno bruto (PIB), no triênio 2016-2018, foi de -15,1% ao ano. O desemprego em 2018 chegou a 34,3% da população, com a parcela vivendo abaixo da linha da pobreza tendo subido de 19,7% em 2015 para mais de 80% em 2018. A taxa de inflação estimada pela Corporación Andina de Fomento (CAF) para 2018 chegou a 233.818%. Com a queda na produção de petróleo de 2,6 milhões de barris diários em 2016 para 1,3 milhão em 2018, a escassez de dólares para a importação de comida, remédios, aço, peças de reposição de maquinário e praticamente todo o resto levou a uma crescente paralisação do país inteiro. A corrupção, as sanções estadunidenses e as políticas macroeconômicas equivocadas têm um papel significativo no desastre atual. São, entretanto, as divisões políticas e sociais profundas entre os venezuelanos, que se manifestaram já naquela tentativa de golpe de Estado contra Chávez em 2002, que explicam o grosso do resultado. Ou seja, não existe solução no curto prazo e não existe saída sem um pacto de reconstrução nacional e uma transição política negociada, nos termos já propostos pelo Mecanismo de Montevidéu.

A aposta contrária, de tentar derrubar o regime chavista por meio de uma escalada de pressões econômicas, políticas e militares, comandada diretamente por Washington, é a pedra angular do corolário Trump para a Venezuela. Até agora, tal aposta fracassou, uma vez que o sequestro de ativos econômicos, as ameaças militares e as operações encobertas em curso enfraquecem o consenso interno antichavista entre democratas e republicanos vigente até janeiro e impõem certos limites para o apoio dos governos latino-americanos de direita, além de desincentivarem concessões por parte de Caracas. Isso porque esses fatores sinalizam para as Forças Armadas, para o PSUV e para a Rússia que os precedentes do Iraque, da Líbia e da Síria se repetiriam. O conflito interno na Venezuela já foi o pivô da paralisação progressiva e da implosão das principais organizações regionais de integração – Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul), Comunidade do Caribe (Caribbean Community – CARICOM) e CELAC (Vadell, 2018). Uma eventual guerra civil naquele país, com o consequente aprofundamento do desastre humanitário, produziria efeitos ainda mais deletérios para a democracia e o desenvolvimento em toda a região.²⁶

26. Como se sabe, os migrantes venezuelanos não têm como destino principal os Estados Unidos, mas sim países como Colômbia, Peru, Equador, Argentina, Chile e Brasil, tanto por proximidade territorial quanto pelo idioma. "A Colômbia tem o maior número de refugiados e migrantes da Venezuela, um total de mais de 1 milhão. É seguida do Peru, com mais de meio milhão, do Equador, com mais de 220 mil, da Argentina, com 130 mil, do Chile, com mais de 100 mil, e do Brasil, com 85 mil" (Number..., 2018, tradução nossa).

Infelizmente, como mostra o tratamento da questão migratória, por definição, o corolário Trump é insensível às externalidades negativas que gera. Depois das eleições intermediárias, cresceu a resistência interna nos Estados Unidos às políticas migratórias de Trump, fato explicado pelo enorme descompasso entre tais políticas e os interesses e opiniões da maioria da nação. Em 2016, viviam nos Estados Unidos 43,7 milhões de pessoas nascidas em outros países. Desse total, 76,6% eram cidadãos naturalizados e residentes legais (permanentes e temporários). Os imigrantes não autorizados somavam 10,7 milhões de pessoas, ou 3,3% da população total, com um declínio de mais de 1 milhão desde o início da crise de 2008. Anualmente, mais de 1 milhão de pessoas vão aos Estados Unidos – Índia, México e China contribuem com mais de 120 mil cada. Além disso, metade dos imigrantes reside em três estados (Califórnia, Texas e Nova Iorque), e mais de 65% deles vivem em vinte áreas metropolitanas, sendo as três principais Nova Iorque, Los Angeles e Miami (Radford, 2019). Trata-se, também neste caso, de uma questão política interna.

É fato que a crise econômica, a insegurança pública, a baixa capacidade institucional e o autoritarismo nos países do chamado Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) vêm gerando, desde 2012, um êxodo de mais de 10% da população daquela região. Entre 2000 e 2015, o número de pessoas nascidas nos três países vivendo nos Estados Unidos passou de 1,5 milhão para 3,4 milhões (55% sem documentos de autorização).²⁷ Note-se que a crise no Triângulo Norte afeta mais o México que os Estados Unidos. Na verdade, o México deportou mais de 950 mil centro-americanos nos últimos anos, e o governo López Obrador começou a mitigar as iniciativas mais nefastas de Trump (Romero, 2018). Politicamente relevantes como ato social de resistência, as caravanas (*viacrucis del migrante*), organizadas por organizações como o Pueblo Sin Fronteras, em 2018, tornaram-se um ponto focal para Trump. Não por sua escala demográfica ou risco para a segurança nacional, mas justamente porque sua visibilidade lhe permite vender o medo da “invasão” para desmontar de vez a já limitadíssima e contraditória Central America Regional Security Initiative (CARSI), do governo Obama.²⁸

Dados os precedentes políticos das tentativas – até agora parcialmente derrotadas – de banir a entrada de viajantes de sete países muçulmanos, de encerrar o programa Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), de criar uma força militar para deportar em massa, de encarcerar e separar famílias e

27. “As remessas enviadas a Honduras, Guatemala e El Salvador – que em 2017 chegaram a quase 20 bilhões de dólares – se tornaram um dos principais meios de subsistência de sua economia, já que representam quase 15% de seu PIB combinado” (Trotsenburg, 2019, tradução nossa).

28. Durante o governo Obama (2009-2016), foram deportados 3 milhões de imigrantes. Disponível em: <<https://is.gd/Wag201>>.

crianças apreendidas na fronteira com o México, de reduzir o número de *green cards* em 50%, de condenar à prisão por ingresso ilegal, de cassar a cidadania de pessoas nascidas nos Estados Unidos de pais sem documentação, de reduzir em dois terços o número de refugiados aceitos ou de gastar bilhões de dólares em um “muro” na fronteira por onde transitam 350 milhões de pessoas a cada ano, as medidas efetivamente tomadas depois das eleições de 2018 embutem o risco de serem consideradas menos extremistas (Labrador e Renwick, 2018).

Em dezembro de 2018, a Suprema Corte manteve, pela escassa maioria de cinco a quatro, uma decisão judicial que impediu Trump de negar sumariamente asilo a qualquer pessoa que entrasse ilegalmente nos Estados Unidos vinda de qualquer país (Kelly, Vogue e Berman, 2018). É incerto até onde o governo Trump conseguirá ir, mas a orientação geral é clara. No ano fiscal de 2018, foram apreendidas 396.579 pessoas na fronteira com o México. Somente em fevereiro de 2019, foram capturados 76 mil imigrantes.²⁹ Ademais, bastam três exemplos adicionais de ações que Trump ameaçou executar ou já iniciou em 2019 para concluir a análise do que significa na prática o corolário para a América Latina: *i*) dos 320 mil imigrantes atualmente protegidos pelo Temporary Protected Status (TPS), o governo pretende não renovar (e expulsar) 76% deles até o final do ano, oriundos de El Salvador, Haiti, Nicarágua e Sudão; *ii*) o aumento para 6 mil militares na missão de suporte à CBP, incluindo 2.100 membros da Guarda Nacional (Copp, 2019); e *iii*) ao ameaçar o fechamento completo da fronteira com o México e a implantação de tarifas adicionais de 25% sobre os carros manufaturados no país, em março de 2019 Trump também incluiu o corte da ajuda internacional de US\$ 700 milhões para os países da região em recursos do orçamento federal de 2017 e 2018 (Dismay..., 2019).

Nos termos do corolário Trump, os temas China, Venezuela e imigração estão conectados. No entanto, as evidências analisadas neste trabalho permitem inferir que a atual política externa dos Estados Unidos para a América Latina e o Caribe tende a erodir ainda mais sua legitimidade e posição econômica na região (Rich e Dahmer, 2019). Ademais, pelo menos no caso da imigração, a maioria da opinião pública é contra a atual política. Em janeiro de 2019, 62% dos entrevistados acreditavam que a presença de imigrantes fortalecia os Estados Unidos, enquanto 28% achavam que os imigrantes tiravam empregos, moradias e serviços de saúde dos cidadãos americanos; ao mesmo tempo que 83% dos simpatizantes do Partido Democrata apoiavam os imigrantes, apenas 38% dos republicanos concordavam com as políticas de Trump.³⁰

29. Até julho, no ano fiscal de 2019, foram apreendidas 760.370 pessoas. Disponível em: <<https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>>.

30. Disponível em: <<https://is.gd/h3AhEh>>.

Conclui-se, portanto, que a chave para compreender a atual política para a América Latina é a profunda divisão política dentro dos Estados Unidos, divisão essa associada à crescente desigualdade social (Cepik, 2018). Para terminar, vale enquadrar Trump na matriz proposta por Nye Junior (2014), classificando-o segundo a ambição dos seus objetivos – incrementais ou transformacionais – e o tipo de liderança que exerceria – transacional ou inspiracional. Como alertava o autor, a passagem do tempo na Presidência e outras variáveis intervenientes, como as maiorias congressuais e a conjuntura internacional, podem mudar o enquadramento de um presidente.

Trump começou a segunda parte do seu mandato e provavelmente disputará a reeleição para o período 2021-2024. Trump tem objetivos transformacionais e seu estilo é transacional. A dificuldade, porém, não é classificar a ambição dos fins ou identificar o estilo de interação política. Tenso é discernir a direção da mudança proposta e resistir às implicações negativas que tal mudança traria. *Contrario sensu* daqueles que preferem seguir caracterizando Trump como “populista” ou até “jacksoniano” (Clarke e Ricketts, 2017), infere-se das evidências analisadas neste trabalho que os Estados Unidos têm pela primeira vez em sua história um presidente ideologicamente neofascista. Se os valores que ele expressa, os interesses que ele aglutina e os ataques às instituições democráticas que ele promove não forem derrotados em escala nacional e internacional, as consequências negativas reverberarão muito além da América Latina.

REFERÊNCIAS

- CAPUTO, M. Trump packs foreign policy team with Cuba hardliners from Florida. **Político**, 8 Dec. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/WVtHYF>>.
- CASTAÑEDA, J. The Trump shock in Latin America. **Revista Envío**, n. 424, Nov. 2016. Disponível em: <<https://is.gd/SnvI2T>>.
- CEPIK, M. Estados Unidos: liderança, primazia, declínio? **Observatório Político dos Estados Unidos**, 23 abr. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/0roOaR>>.
- CHOKSHI, N.; HAAG, M. Why Ilhan Omar and Elliot Abrams tangled over U.S. foreign policy. **The New York Times**, 14 Feb. 2019. Disponível em: <<http://twixar.me/3xg1>>.
- CLARKE, M.; RICKETTS, A. Donald Trump and American foreign policy: the return of the Jacksonian tradition. **Comparative Strategy**, v. 36, n. 4, p. 366-379, 2017.
- COPP, T. Here are the units now deployed to the US-Mexico border. **Military Times**, 5 Mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/iBSQq2>>.

CORDESMAN, A. H. **America's military spending: the cost of wars.** Washington: CSIS, 2017.

CRAWFORD, N. C. **United States budgetary costs of the post-9/11 wars through FY2019: \$5.9 trillion spent and obligated.** Providence: Watson Institute/Brown University, 14 Nov. 2018.

DAUGHERTY, A. Trump administration tries to stop the transport of Venezuelan oil to Cuba. **Miami Herald**, 5 Apr. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/aFB4wz>>.

DISMAY after Trump moves to cut aid to Central America. **BBC**, 31 Mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/J9JcUo>>.

ESTEVEZ, P.; WAISBICH, L.; LOPES, D. A reforma da política externa. **O Estado de S. Paulo**, 29 maio 2017. Disponível em: <<https://is.gd/7JZH2D>>.

GEARAN, A.; SONNE, P.; MORELLO, C. U.S. to withdraw from nuclear arms control treaty with Russia, raising fears of a new arms race. **The Washington Post**, 1 Feb. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/3L59fi>>.

HIRST, M. **Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st Century.** Brasília: Funag, 2013.

JUDIS, J. B. **The folly of empire: what George W. Bush could learn from Theodore Roosevelt and Woodrow Wilson.** New York: Oxford University Press, 2004.

KELLY, C.; VOGUE, A.; BERMAN, D. Supreme Court upholds block on Trump's asylum ban. **CNN**, 22 Dec. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/F7iT4G>>.

KOLESKI, K.; BLIVAS, A. **China's engagement with Latin America and the Caribbean.** Washington: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2018.

LABRADOR, R.; RENWICK, D. Central America's violent northern triangle: council on foreign relations. **Council on Foreign Relations**, 26 June 2018. Disponível em: <<https://is.gd/wJSrnl>>.

MCBRIDE, J.; CHATZKY, A. What is the Trans-Pacific Partnership (TPP)? **Council on Foreign Relations**, 4 Jan. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/q0eqgy>>.

MEARSHEIMER, J. Preface. *In*: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (Ed.). **Routledge handbook of Latin America security.** New York: Routledge, 2016.

MOAK, K. U.S. becoming "lone ranger" containing China. **Asia Times**, 29 Mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/Xv1hDi>>.

MYERS, M.; WISE, C. **The political economy of China-Latin American relations in the new millennium: brave new world**. New York: Routledge, 2016.

NICHOLS, T. Trump escalates his assault on civil-military relations. **The Atlantic**, 2 Jan. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/J5TAym>>.

NUMBER of refugees and migrants from Venezuela reaches 3 million. **UNHCR**, 8 Nov. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2HZMoUV>>.

NYE JUNIOR, J. S. Transformational and transactional presidents. **Leadership**, v. 10, n. 1, p. 118-124, 2014.

_____. The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump. **International Affairs**, v. 95, n. 1, p. 63-80, 2019.

RADFORD, J. Key findings about U.S. immigrants. **Pew Research Center**, 17 June 2019. Disponível em: <<https://is.gd/xrrVgK>>.

RAMPTON, R. Trump dangles investment to Caribbean leaders who back Venezuela's Guaido. **Reuters**, 22 Mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/xx7Yu1>>.

RAY, R.; WANG, K. **China-Latin America economic bulletin**. Boston: Global Development Policy Center's, 2019.

RICARD, S. (Ed.). **A companion to Theodore Roosevelt**. Malden: Wiley-Blackwell, 2011.

RICH, T. S.; DAHMER, A. In pulling U.S. aid to the Northern Triangle, the Trump administration opens a window for Beijing. **Global Americans**, 1 Apr. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/jzkUQI>>.

ROMERO, M. Plan mexicano de 30 mil millones de dólares. **Ansa Latina**, 11 dic. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/PBhYSP>>.

SANTOS, G. H. S. **Projeção de força em zonas contestadas: o caso da China e a dinâmica securitária na Ásia-Pacífico**. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2018.

SCARBOROUGH, J. Trump's mental meltdown. **The Washington Post**, 7 Dec. 2017. Disponível em: <<https://is.gd/XVOOjt>>.

SCHOLTES, J.; EMMA, C. Trump to seek \$8.6 billion to finish border wall before 2020 election. **Politico**, 3 Oct. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/9MvC2d>>.

SISK, R. It's official: 2020 budget proposal has largest troop pay raise in a decade. **Military.com**, 11 Mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/ZHPg2i>>.

SONNELAND, H. Timeline: Venezuela's political standoff. **AS-COA**, 31 July 2019. Disponível em: <<https://is.gd/KyD3zU>>.

STANLEY, H. W; NIEMI, R. **Vital statistics on American politics 2015-2016**. Thousand Oaks, California: CQ Press, 2015.

SULLIVAN, M. *et al.* **Latin America and the Caribbean: issues in the 115th Congress**. Washington: CRS, 2019a. 47 p.

_____. **Latin America: challenges for U.S. policymakers in 2019**. Washington: CRS Insight, 14 Feb. 2019b.

TEIXEIRA, T. Vitória democrata na Câmara, alta participação e diversidade marcam *midterms*. **Observatório Político dos Estados Unidos**, 23 nov. 2018. Disponível em: <<http://twixar.me/kQg1>>.

TILLY, C. **The politics of collective violence**. New York: Cambridge University Press, 2003.

TROTSENBURG, A. V. América Latina y el Caribe, frente a una crisis migratoria sin precedentes. **El País**, 29 mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/L8OV6O>>.

TRUMP'S legacy: conservative judges who will dominate U.S. law for decades. **The Guardian**, 10 Mar. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/9jMFPE>>.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. Washington: White House, Dec. 2017a.

_____. **Theater strategy 2017-2027**. Florida: Southcom, 4 Apr. 2017b.

_____. **Posture statement of Admiral Craig S. Faller, commander, before the 116th Congress Senate Armed Services Committee**. Florida: Southcom, 7 Feb. 2019. 20 p.

VADELL, J. A. El foro China-CELAC y el nuevo regionalismo para un mundo multipolar: desafíos para la Cooperación “Sur-Sur”. **Carta Internacional**, v. 13, n. 1, 2018. Disponível em: <<https://is.gd/cJVMYA>>.

VENEZUELA: competing US, Russia resolutions fail to pass in Security Council. **UN News**, 28 Feb. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/J0LjaD>>.

VOLGY, T. J. *et al.* The case for comparative regional analysis in international politics. **International Studies Review**, v. 19, p. 452-480, 2017.

WALT, S. M. **The hell of good intentions: America's foreign policy elite and the decline of U.S. primacy**. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2018a.

_____. U.S. grand strategy after the Cold War: can realism explain it? Should realism guide it? **International Relations**, v. 32, p. 3-22, 2018b.

WILLIAMS, M. E. **Understanding U.S.-Latin American relations: theory and history**. New York: Routledge, 2012.

WILSON, W. An address to Congress on the Mexican crisis (April 20, 1914). *In*: LAROSA, M. J.; MORA, F. O. **Neighborly adversaries**: readings in U.S.-Latin American relations. 3rd ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2015. p. 113-116.

WISE, C.; CHING, V. C. Conceptualizing China-Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust and the aftermath. **The Pacific Review**, v. 31, n. 5, p. 553-572, 2017.

WRIGHT, T. Trump's foreign policy is no longer unpredictable: gone are the days of a divided administration. **Foreign Affairs**, 18 Jan. 2019. Disponível em: <<https://is.gd/4rE0Mx>>.

ZHANG, W.; ALON, I.; LATTERMANN, C. **China's belt and road initiative**: changing the rules of globalization. London: Palgrave Macmillan, 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **The facts and China's position on China-US trade friction**. Beijing: Information Office of the State Council, Sep. 2018.

