

O “Sonho Chinês” e o Papel dos EUA

TENENTE CORONEL RYAN S. FROST, USAF

“Embora haja um vasto oceano entre a China e a América Latina, estamos conectados de coração e alma. Estamos juntos não só por uma profunda amizade tradicional e interesses próximos, mas também pela nossa busca comum de belos sonhos”.¹

Xi Jinping

O 2022 terminou, após as fases brutais e incessantes de diminuição da pandemia da COVID-19. Ela varreu o planeta, atacando nações ricas e destituídas não vacinadas igualmente, com ferocidade desapaixonada. O crescimento econômico foi paralisado mais dramaticamente na América Latina e no Caribe, que já era a região mais afetada globalmente em termos de desigualdade de renda. Os 1,74 milhões de mortos da região representaram mais de 26% das mortes pela pandemia no mundo inteiro.² Conflitos militares abertos – especificamente aqueles no Oriente Médio e na África – foram parar nas últimas páginas dos jornais de todo o mundo, à medida que os leitos de hospital lotavam e milhões de corpos doentes sobrecarregavam e chocavam uma sociedade moderna desacostumada a essa mortalidade repentina.

Entre esta cacofonia e apesar de uma queda econômica global, o presidente Xi Jinping continuou a liderar o crescimento da RPC de uma posição internacional modesta há vinte anos até uma posição de poder global sem precedentes hoje. Doravante neste documento, a RPC é uma referência específica à área da China continental controlada pelo Partido Comunista Chinês (PCC), para distinguir da caracterização étnica mais ampla de “chineses” ou de “China”, que inclui as áreas autônomas disputadas de Taiwan, Hong Kong e Macau. Desde o início de seu mandato em 2013, Xi conseguiu reinventar completamente a paisagem da política doméstica da RPC, declarando guerra à corrupção dentro do partido comunista (que alguns caracterizaram mais severamente como uma guerra contra rivais políticos) e consolidando amplamente quase toda a autoridade de tomada de decisão sob sua caneta isoladamente.³ Na verdade, ele removeu todas as barreiras que impediam o uso das reservas significativas de energia econômica em potencial que estavam inexploradas dentro das fronteiras da RPC há décadas. O cenário foi estabelecido favoravelmente na América Latina e no Caribe - com seus vastos recursos naturais - para a projeção de poder suave de Xi, como parte de seu esforço de várias décadas para estabelecer uma nova ordem mundial em favor da RPC, que Xi descreveu em vários discursos como “cooperação benéfica e pacífica para todas as partes”. O apetite da RPC pelo petróleo, minerais e mercadorias agrícolas

da América Latina foi correspondido pelo apetite da América Latina por infraestrutura moderna, especificamente na produção e entrega de energia, desenvolvimento de portos e redes de tecnologia sem fio, fornecendo um mercado lucrativo (ainda que arriscado) no qual empresas bem subsidiadas pela RPC se expandiram, apoiado pelo surgimento de um exército muito mais poderoso.

O foco exclusivo de Xi, seu “Sonho Chinês”,⁴ é ver uma China unificada alcançar sua altura revolucionária até 2049 (o centenário da fundação moderna da República Popular) com o complemento de um exército de nível internacional.⁵ Entender como este movimento foi profundo e ter uma apreciação pela história pessoal e pelo estilo de governo único de Xi - são fundamentais para prever aonde a RPC buscará explorar oportunidades no futuro. Embora a tirania da distância imposta pelo Oceano Pacífico possa parecer um governador natural sobre as influências de poder suave da RPC no Hemisfério Ocidental, os vizinhos mais próximos dos EUA já estão sendo cortejados pela RPC por meio de múltiplas parcerias bilaterais com Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, México, Peru, Uruguai e Venezuela.⁶ Esta sedução agressiva dos vizinhos dos EUA está acontecendo em paralelo com outras campanhas de influência da RPC nas Nações Unidas e outras instâncias internacionais, onde ela continua contando com um apoio sólido na forma de reconhecimento diplomático. Grande parte desse reconhecimento pode ser rastreada até o aumento determinado do apoio financeiro da RPC às Nações Unidas (ONU), onde fica atrás somente dos EUA em contribuições avaliadas para os orçamentos regulares e de manutenção da paz da ONU.⁷

Com a mão de Xi sobre os controles da RPC e a autoridade do partido estabelecida em quase todos os instrumentos governamentais, Xi e a RPC contam com uma imensa agilidade na política externa - alavancada por uma transparência limitada e um desrespeito seletivo pelos padrões internacionais de comportamento baseado em regras. Os decisores políticos encarregados dos diversos departamentos do governo dos EUA para traçar cursos de estratégia eficazes para conter a RPC devem considerar cuidadosamente o movimento mais adequado. Especificamente, um ajuste às autoridades e regulação de assistência à segurança internacional deve ser considerado como um meio de interromper o status quo ineficaz em deter estrategicamente a crescente ameaça da RPC aos interesses dos EUA muito além da região do Indo-Pacífico.

Repensando a Alocação de Recursos

Os presidentes americanos têm entendido incorretamente e tiveram dificuldades - falharam, na maior parte - em conter ou competir de maneira prática com o comportamento agressivo e contrário às normas que é exercido pela RPC desde o início do século, o que sinaliza que novas abordagens são necessárias. Infelizmente,

mudanças significativas no foco da segurança nacional são movimentos de musculatura que não são frequentemente exercidos. Tendo em vista o profundo gasto de US\$2 trilhões que foi dotado durante as duas últimas décadas para “uso de emergência” nas Operações de Contingência no Exterior (Overseas Contingency Operations, OCO) para travar a Guerra Global ao Terror,⁸ os americanos provavelmente terão dificuldade em aceitar a noção de que gastos adicionais que visam a RPC são um uso inteligente dos dólares dos contribuintes. Uma comparação a considerar é que o Financiamento Militar Estrangeiro (Foreign Military Financing, FMF) gasto na América Latina é muito menor do que o gasto no Oriente Médio. Israel é o “maior destinatário cumulativo da assistência externa dos EUA desde a Segunda Guerra Mundial”,⁹ e ainda recebe a maior parte dessa ajuda e continuará a fazê-lo até pelo menos o ano fiscal de 2028, com pelo menos US\$38 bilhões em FMF combinado programado para ser alocado.

Em comparação, todos os gastos de assistência externa para todo o hemisfério ocidental tiveram uma média de US\$1,68 bilhões anualmente para os anos fiscais de 2016 a 2019, com uma média aproximada de apenas 15% da alocação global anual. Além disso, o governo Trump defendeu uma redução de 18% (US\$314 milhões) nos gastos com assistência externa no ano fiscal de 2021 para a região, consistente com o desejo de Trump de reduzir o financiamento para o montante mínimo necessário para conter a migração irregular na fronteira do sul.¹⁰ No entanto, esta redução foi quase revertida por um aumento de 15% no financiamento no ano seguinte (ano fiscal de 2022) pelo governo Biden, cerca de dois terços dos quais foram ancorados pela Assistência de Segurança e pelo financiamento de crescimento econômico de base ampla.¹¹ Embora o problema da baixa capacidade de absorção dos países da América Latina para ajuda externa não seja trivial para esta região - especificamente quando se considera os riscos de desvio para governos corruptos ou organizações criminosas transnacionais - a vasta discrepância na assistência quando vista através de uma lente estratégica de criar defesas de poder suave contra a RPC é considerável e merece ser corrigida.

Além disso, a natureza geralmente bifurcada da assistência externa dos EUA (autoridades divididas entre os departamentos de Estado e Defesa) é cronicamente objeto de retenções e observações do Congresso por razões políticas, restringindo a capacidade dos especialistas em política externa de fazer ajustes rápidos em regiões prioritárias. A RPC não sofre essas limitações burocráticas. Na verdade, argumentos fortes foram feitos para uma revisão completa e transferência do planejamento de assistência de segurança dos EUA de um processo dominado pelo Departamento de Defesa de volta ao departamento no qual as autoridades provavelmente se encaixam melhor - o Departamento de Estado. Bergmann e Schmitt, do Center for American Progress, argumentam que “deixar de reformular a

assistência de segurança não só deixa os EUA com um status quo desperdiçado e ineficiente, mas também perpetua a marginalização da diplomacia e o domínio recém-encontrado dos militares na condução da política externa dos EUA. O atual sistema de assistência à segurança evoluiu para enfrentar as ameaças colocadas pela era pós-9/11 e está agora desatualizado e inadequado para um novo ambiente geopolítico caracterizado pela concorrência”.¹² Uma assistência externa mais livre e flexível, juntamente com uma redistribuição cuidadosa de uma porcentagem da assistência externa do Oriente Médio para regiões mais geopoliticamente estratégicas pode produzir resultados mais favoráveis a longo prazo contra a RPC, sem arriscar uma corrida armamentista potencialmente inflamatória e muito mais cara liderada pelo Departamento de Defesa.

A Estrada à Frente

É claro, a redistribuição da assistência externa não reverterá a maré da influência da RPC isoladamente. Os dólares de assistência externa nem sempre desfrutam de uma correlação positiva com a realização de objetivos de política externa de longo prazo, especificamente nas tentativas de espelhar as capacidades militares dos EUA sobre as forças militares de países emergentes. Os gastos recentes de OCO e FMF nas últimas duas décadas no Oriente Médio contra um adversário muito menos sofisticado deveriam ser prova suficiente disso. Os EUA não podem competir com a RPC se o presidente se basear nas estratégias de política externa empregadas contra competidores fundamentalmente diferentes no Oriente Médio. Alianças mais fortes no Hemisfério Ocidental com base em princípios semelhantes à OTAN de defesa comum, juntamente com programas de investimento novos substanciais financiados pelo setor privado e público, precisam ser nutridos e cultivados de maneira deliberada.

Embora o trabalho contínuo tenha feito algo bom na redução do crescimento da influência maligna da RPC, uma reflexão honesta revela que pouco foi feito para impedir que a RPC faça incursões estratégicas globalmente às custas dos EUA, e há cada vez mais evidências de que o Hemisfério Ocidental poderá em breve ver uma mudança de equilíbrio de poder como na região do Indo-Pacífico. Este documento analisa as maneiras pelas quais a RPC exerce seus instrumentos de poder sem limites no Hemisfério Ocidental e fornece recomendações sobre o mix adequado de ferramentas de política americana para reduzir seus efeitos. A determinação de uma mudança disruptiva no desenvolvimento de estratégia fortemente ligada à alocação de recursos e o desenvolvimento de parceria precisa acontecer agora, mais atraso só servirá para incentivar Xi e desincentivar os parceiros e aliados dos EUA.

Os EUA e Outros Atores de Estados Externos na América Latina

Uma Breve História: EUA, Irã, Rússia e Taiwan

Entender as raízes dos objetivos ambiciosos de Xi será fundamental para desenvolver uma estratégia regional adequada para o Hemisfério Ocidental (e globalmente). É importante ressaltar que a RPC provavelmente não busca dominar ou ameaçar a soberania nacional de nenhum país do Hemisfério Ocidental no futuro próximo, afinal, os EUA ainda desfrutam de uma vantagem estratégica hegemônica na América Latina com parcerias de defesa bilateral e relações comerciais muito mais antigas - embora vista através de uma lente do comércio global, a vantagem comercial tem sido drasticamente corroída na última década. E relativamente falando, pelo menos por enquanto, o nível global de influência da China neste hemisfério é nascente em comparação com sua vantagem estratégica na Ásia Central e Oriental. Para usar as palavras de Xi de 2017 na sua descrição do Sonho Chinês, ele anseia tornar a China um “líder global em termos de poder nacional abrangente e influência internacional”.¹³ Embora as tendências estejam a favor da RPC, os EUA permanecem no assento do motorista.

Além disso, Xi está bastante consciente de que o excesso de extensão dos objetivos de política externa da RPC em detrimento de atender a questões internas significativas poderia acabar prejudicando a resolução de ambos os problemas.¹⁴ Protestos públicos sem precedentes após o fracasso da RPC em reduzir os efeitos da pandemia com suas políticas de “COVID” zero no final de 2022 ameaçam a capacidade de Xi exercer o controle total sobre sua população. Em última análise, seus objetivos de rápida expansão são apenas realizáveis por um governo sem limites de mandato, separação constitucional de poderes, equilíbrio de poder intrapartido ou outras instituições democráticas semelhantes. Outra vantagem de Xi sobre seus contemporâneos americanos é sua capacidade de desenvolver estratégias com objetivos fixados muito além de 4 ou 8 anos no futuro. Tudo isso, juntamente com uma capacidade de combater as normas institucionais, as leis internacionais e o status quo diplomático sem enfrentar a reação política doméstica coloca Xi em uma posição favorável para superar os países rivais.

É claro, a RPC não é o primeiro ou único estado externo a desafiar os EUA na América Latina. A Rússia revigorou sua campanha pós-Guerra Fria para desestabilizar e interromper as alianças ocidentais liberais lideradas pelos EUA, usando a América Latina como um proxy para propagar campanhas de desinformação lideradas pelo estado e oligarcas contra democracias ameaçadas e fracas. Além de um forte programa de desinformação baseado na cibernética, a campanha da Rússia

até agora foi marcada por uma abordagem de três pontos: venda de armas, acordos comerciais e compromissos políticos de alto nível.¹⁵ Embora esses compromissos sejam principalmente de motivação financeira (e limitados em comparação com os esforços paralelos dos EUA e da RPC), houve exemplos mais bem-sucedidos de projeção de poder militar no hemisfério como testes cíclicos da vontade dos EUA, exemplos que o Exército de Libertação Popular da China (People’s Liberation Army, PLA) já começaram a emular. Esses exemplos históricos incluem o apoio da União Soviética a Cuba durante a Crise de Mísseis de Cuba, as provisões soviéticas de tanques e aeronaves para apoiar o golpe militar do Peru em 1968, e o apoio de armas de Moscou ao governo sandinista da Nicarágua na década de 1980. Estes são naturalmente os eventos principais que ofuscam os numerosos (e contínuos) contratos de venda de armas, principalmente com a Venezuela.¹⁶

Em um grau menos produtivo, mas ainda preocupante, o Irã provou ser um problema persistente para os EUA durante décadas na América Latina. Embora certamente não tão capaz quanto a Rússia e agora a RPC, o Irã tem um histórico de alinhamento com países em desacordo com os EUA. Mais recentemente, esse alinhamento foi mais significativo com a Venezuela e Cuba, por meio do qual o patrocínio iraniano do Hezbollah, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas é mais destacado.¹⁷ No início dos anos 90, o Irã e o Hezbollah realizaram ataques terroristas contra as populações judaicas em Buenos Aires. Após um ataque suicida em 1994 que matou 85 pessoas, um procurador argentino publicou um relatório detalhado que implicava a influência histórica do Irã em toda a América Latina por meio de estações de inteligência clandestinas.¹⁸ A influência iraniana atual na América Latina é menor e a estratégia da RPC não segue o mesmo padrão de comportamento. Enquanto o Irã estava mais disposto a enfrentar a diplomacia americana por meio de táticas de estado nocivas, os esforços da RPC na influência se basearam em técnicas de poder suave na tentativa de obter a atenção dos países nos quais a RPC pretende investir ou desenvolver mercados no futuro.

Reconhecimento de Taiwan: a Linha Vermelha da RPC

Taiwan criou uma interessante ruga na disputa de atores externos por influência estratégica na América Latina e no Caribe, especificamente quando Taiwan tenta de todas as formas manter o reconhecimento diplomático que possui com as nove nações do hemisfério (de um total de 15 em todo o mundo) depois de perder seu assento nas Nações Unidas para a China em 1971.¹⁹ A RPC fica frequentemente enraivecida pela política democrática liberal de Taiwan, levando a muitos confrontos longe das águas do Mar da China do Sul, em que Taiwan está atualmente envolvido em disputas territoriais ferozes com a RPC.

Embora os EUA mantenham uma relação não oficial com Taiwan para evitar um conflito aberto com a RPC, seus laços com Taipei são significativos - uma forte evidência disso foi vista após a retirada de diplomatas dos EUA em 2018 do Panamá, da República Dominicana e de El Salvador após a inversão desses três países sobre o reconhecimento do Taiwan.²⁰ De forma típica, essas inversões vieram em troca dos compromissos da RPC, com grandes projetos nesses países. Até o momento, nenhum dos US\$3 bilhões da República Dominicana em projetos de infraestrutura prometidos foram concretizados.²¹

Assim como a Coreia do Sul ao norte, Taiwan representa um sinal de valores democráticos e ocidentais, situados tensamente adjacentes a uma ameaça persistente. Especificamente preocupante para Taiwan é o reconhecimento diplomático relativamente pequeno que possui em todo o mundo quando comparado à RPC que, de acordo com a mídia estatal, cresceu sua lista de reconhecimento formal para 180 países, incluindo vários países que se curvaram à pressão da RPC e mudaram seu reconhecimento oficial de Taiwan”.²² Os EUA enfrentam um desafio difícil no apoio a Taiwan, pois não contam com o apoio da comunidade internacional em geral nesse sentido.

A relação competitiva dos EUA-RPC poderia ser vista como uma extensão natural da essência da política externa anti-totalitária dos EUA. Até talvez 2013, essa teria sido uma avaliação razoável. É fundamental reconhecer, no entanto, que a competição econômica com a RPC aumentou em uma intensidade que se aproxima a uma crise com a RPC. Cordesman escreve, “Os EUA tomaram a posição oficial de que seu confronto com a China é um desafio civil-militar ou ‘do governo inteiro’ - onde o desafio civil pode representar uma ameaça ainda maior do que o militar”.²³ Esta crise atingiu sua maior tensão quando a presidente da Câmara dos Deputados dos EUA Nancy Pelosi fez uma visita oficial a Taiwan em agosto de 2022, enraivecendo Xi e seu Partido. Embora nas décadas passadas os EUA tenham conseguido promover os objetivos de política no Hemisfério Ocidental com pouca competição externa, a RPC está agora posicionada como uma potência mundial influente, prometendo muitos desses mesmos benefícios da nação parceira com um custo bastante tentador.

Políticas e Agenda Econômicas da RPC

De muitas maneiras, a posição econômica dominante da RPC atualmente é produto da disposição (talvez a ânsia) dos EUA e de outros países de se engajar com uma China dos anos 1970 - uma China que foi sábia em abraçar alguns princípios econômicos capitalistas incentivados sob o governo de Deng Xiaoping.²⁴ É claro, este crescimento energético patrocinado pelas democracias ocidentais foi feito com a intenção de transformar a China em uma potência moderna que exi-

biria um comportamento responsável e baseado em regras como um membro-chave das Nações Unidas. No entanto, as partes interessadas politicamente na China não cederam aos encantos da liberalização. Ao contrário do que muitos haviam previsto, o PCC agarrou-se firmemente às suas raízes Marxistas-Leninistas-Maoístas - injetando o controle total em todos os cantos da sociedade chinesa - enquanto finge desempenhar o papel de uma potência global responsável e elevada de maneira pacífica. O resultado disso foi o crescimento de uma potência totalitária com um modelo econômico liderado pelo estado e os meios para superar outras economias importantes. A *Iniciativa Cinturão e Rota* e o programa *Made in China 2025*, combinados com o apoio financeiro de vários bancos controlados pelo Estado, incluindo o Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Importação da China, mostraram uma grande resistência apesar de altos e baixos desde sua criação.

As Iniciativas “Cinturão e Rota” e “Made in China 2025”

A bem-sucedida iniciativa *One Belt, One Road* (Um Cinturão, Uma Rota) de Xi introduzida em 2013 (agora comumente referida como a *Belt and Road Initiative* ou BRI) representa a política econômica do PCC, que busca associar estrategicamente as reservas profundas da construção e das capacidades de trabalho da China com grandes projetos de infraestrutura e mercados de exportação no exterior - principalmente na Ásia, mas a influência cresceu drasticamente no Hemisfério Ocidental também.²⁵ Apenas 5 anos após sua criação em 2013, as empresas chinesas tinham investido fortemente em projetos da América Latina e muitas vezes às custas dos países anfitriões. Esses projetos muitas vezes não tinham transparência de crédito e pagamento, respeito pelos direitos humanos e preocupação com as melhores práticas ambientais.

Os projetos realizados na América Latina pelas empresas da RPC também foram criticados por não cumprir os termos contratuais. A obtenção dos objetivos da BRI muitas vezes passa por cima dos requisitos de observar práticas de trabalho, respeitar preocupações ambientais locais ou entender plenamente os impactos de segunda e terceira ordem de grandes projetos de desenvolvimento. No entanto, a partir do final de 2020, 19 países da região estavam participando da BRI.²⁶ Os projetos fracassados foram especificamente graves na Venezuela rica em petróleo sob Hugo Chávez e Nicolás Maduro, onde as relações em um momento foram as mais positivas para a RPC no Hemisfério Ocidental, representando US\$62 bilhões em empréstimos da RPC desde 2008. No entanto, grande parte do trabalho de contratação foi autorizado por autoridades venezuelanas corruptas - com as quais a RPC estava ansiosa para fazer os negócios - e resultou em quase nenhum

retorno sobre o investimento para o povo venezuelano dos projetos de infraestrutura abandonados e instalações de fabricação fracassadas.²⁷

O *Made in China 2025*, ao contrário da BRI, está focado nas capacidades domésticas, principalmente na área de fabricação de alta tecnologia por meio de fortes subsídios e aquisição de propriedade intelectual, tanto legítima quanto ilegal.²⁸ Infelizmente, a RPC é bem conhecida por sua história de roubo de propriedade intelectual, à medida que as empresas chinesas buscam cada vez mais importar a experiência técnica para remarcar e reexportar produtos técnicos com um selo *Made in China* na parte inferior. Essa prática é especificamente prejudicial para o comércio mundial e foi a principal causa da pequena guerra comercial entre o ex-presidente Trump e Xi Jinping. Um relatório do Escritório do Representante do Comércio dos EUA de 2018 revelou que “os atos, as políticas e as práticas do governo da RPC relacionados à transferência de tecnologia, a propriedade intelectual e a inovação são irracionais ou discriminatórios e um ônus ou restringem o comércio dos EUA, resultando em danos à economia dos EUA da ordem de pelo menos US\$50 bilhões por ano”.²⁹ A redução do roubo de propriedade intelectual faria um benefício imenso à RPC em sua busca de ser recebida como uma potência global legítima. O combate à prática elevou a importância da segurança cibernética a níveis anteriormente impensáveis, com o Comando Cibernético dos EUA agora tendo status de comando de combate unificado, juntamente com os outros três outros comandos de combate funcional em 2018.

Investimento Direto Estrangeiro e Estratégias de Empréstimo

A RPC alocou enormes quantidades de empréstimos no exterior (para nações em desenvolvimento e desenvolvidas igualmente), especificamente na área de financiamento da dívida e investimento em projetos de infraestrutura externa. Em 2018, o governo da RPC controlava um valor sem precedentes de US\$5 trilhões da dívida global, representando 6 por cento do PIB do mundo.³⁰ Estudos recentes descobriram que os empréstimos da RPC no exterior estão em uma queda significativa, especificamente na América Latina e no Caribe, onde desde 2005 a RPC emprestou um impressionante valor de US\$136 bilhões por meio de seu Banco de Exportação e Importação e do Banco de Desenvolvimento Chinês, apesar de não haver nenhum empréstimo no ano de 2020 devido à pandemia de COVID-19 e a subsequente desaceleração econômica global.³¹ Os empréstimos da RPC são estruturados de maneira única e pouco entendidos. O National Bureau of Economic Research observa, “ao contrário de outras economias importantes, quase todos os empréstimos externos e investimento de portfólio da China são oficiais, o que significa que são realizados pelo governo chinês, empresas estatais ou o banco central controlado pelo Estado. A China não relata sobre seus empréstimos inter-

nacionais oficiais e não há dados padronizados sobre as ações e fluxos de dívida no exterior da China”.³² Mesmo com essa compreensão limitada dos gastos patrocinados pelo Estado, há evidências de que 2020 seja caracterizado como um ano de renegociações para a dívida existente e provavelmente prepararão os bancos estatais da RPC para empréstimos renovados e investimento contínuo em uma região que precisará desesperadamente de dinheiro para sobreviver em 2022 e além.³³

Embora os EUA não possam se dar ao luxo de enfrentar o capital que a RPC tem, a única abordagem marginalmente bem-sucedida dessas políticas econômicas até agora foi denunciar publicamente o financiamento fracassado do passado ou projetos de infraestrutura mal concebidos que terminaram mal sob o controle da RPC, o que coloca os EUA e ofertas de parceria em uma posição mais favorável. Mesmo sem executar um equivalente da BRI nos EUA, os formuladores de políticas dos EUA precisam implementar meios mais criativos de remover as barreiras de entrada para a indústria privada dos EUA na América Latina para fornecer ofertas dos EUA mais competitivas contra as propostas da RPC com preços mais baixos.

Oportunidades dos EUA

Parcerias, Financiamento Direcionado e Aproveitamento do Setor Privado

O desafio que os EUA enfrentam não é negar a oportunidade de crescimento econômico da RPC (uma vez que isso pode arriscar um conflito aberto), mas energizar, promover e suplantam opções de investimento e parceria não RPC para essas nações parceiras no Hemisfério Ocidental com maior importância estratégica para os objetivos de política externa dos EUA. Fazer isso exigirá uma abordagem mais ponderada para o uso dos dólares de assistência externa do Título 10 (Departamento de Defesa) e do Título 22 (Departamento de Estado) que buscam criar as capacidades das nações parceiras. Na última década, a autoridade de execução sobre a maior parte desses dólares esteve a cargo do Departamento de Defesa e não do Departamento de Estado, com alguns especialistas argumentando que essa mudança veio às custas de cumprir efetivamente os objetivos de política externa concentrando-se de maneira limitada (e ineficiente) em ajuda a forças militares estrangeiras com déficits de capacidade, em vez de assegurar que os esforços de construção de nação possam ser credivelmente ligados aos estados finais da Estratégia de Segurança Nacional desejados. Os US\$300 milhões dentro da autorização de orçamento anual do Departamento de Estado estão explicitamente ligados à concorrência com a RPC, o Fundo Contra a Influência Chinesa (Countering Chinese Influence Fund, CCIF), e devem ser usados para “combater a influência chinesa maligna e promover a transparência e a responsabilização em projetos

associados à diplomacia de criação de dívidas e à BRI”.³⁴ Este é um bom começo, mas idealmente esses tipos de fundos seriam dedicados a um programa com um escopo mais amplo e com mais agilidade do que o fundo atual.

O Legado da Aliança para o Progresso e o Futuro das Parcerias

A interrupção do crescimento da RPC requer uma abordagem disruptiva à criação de relacionamento e fortalecimento de novas alianças, especificamente no Hemisfério Ocidental, que não tem um forte histórico de absorver efetivamente grandes somas de ajuda dos EUA. Devem ser tomados cuidados para evitar as falhas da Aliança para o Progresso de Kennedy, que buscava cumprir 12 objetivos em dez anos, incluindo: erradicar o analfabetismo, aumentar a renda per capita 2,5% anualmente, e aumentar a expectativa de vida em cinco anos.³⁵ Embora a Aliança deva ser elogiada por seus estados finais desejados, Michael Dunne comentou sobre a incapacidade da Aliança de cumprir essas e outras metas observando, “Não é que a Aliança tinha ‘perdido o rumo’, mas antes, que seus objetivos e caminhos nunca foram claros, muito menos plausíveis, nas sociedades complexas e divididas que constituíam a América Latina”.³⁶ Embora com ideais nobres em princípio, as expectativas de capacidade de absorção rápida para ajuda precisam ser temperadas pelas lições do passado. A Aliança para o Progresso foi anunciada como um programa de US\$100 bilhões e 10 anos para o desenvolvimento econômico e social na América Latina. No entanto, como Dunne aponta, provavelmente a intenção mais sutil por trás da campanha era combater o crescimento de Cuba como uma crescente ameaça comunista na região.³⁷

Avançando o experimento das estratégias de desenvolvimento da América do Sul 50 anos depois, os EUA estão em uma situação semelhante contra uma ameaça mais avançada. A iniciativa otimista lançada em 2019 por um consórcio multiagências do governo dos EUA conhecido como *América Cresce* (*America Grows*) procurou avançar as opções de investimento do setor privado dos EUA em toda a América Latina para ajudar a alcançar os objetivos de política externa e fornecer uma alternativa razoável às ofertas da RPC. Considerado principalmente como uma resposta direta ao objetivo persistente da RPC de grandes projetos de infraestrutura via BRI, este foi um dos principais candidatos (ao lado da Corporação de Finanças de Desenvolvimento Internacional dos EUA (*Development Finance Corporation*) ou DFC) para combater a RPC, aproveitando a força do setor privado no Hemisfério Ocidental. Esta estratégia diferiu dos esforços do passado, tentando competir com o objetivo patrocinado pela RPC de grandes projetos de infraestrutura que formam a base da estratégia de crescimento da RPC. No entanto, de forma típica da realidade do “fora com o velho, viva o novo” de uma presidência rotativa, o governo Biden não deu prosseguimento ao programa

América Cresce, embora possa haver iniciativas semelhantes em breve, como a Build Back Better World (B3W).³⁸

A DFC revisou a Corporação de Investimento Privado no Estrangeiro (Overseas Private Investment Corporation - OPIC) do governo dos EUA no início de 2020, mas ainda há trabalho a ser feito para ganhar relevância contra as opções da BRI. Além das capacidades anteriores alavancadas sob a OPIC, a DFC agora tem um limite de investimento de US\$60 bilhões, mais do que o dobro do limite anterior, enquanto continua a direcionar as economias de baixa renda média a menor renda média.³⁹ Embora esse objetivo pareça adequado, os EUA tiveram dificuldade em obter projetos de infraestrutura novos necessários em andamento nas economias de “média renda” e de “alta renda” devido aos graves problemas de desigualdade de renda na região. Além disso, embora US\$60 bilhões seja uma quantidade impressionante, é bastante escasso diante dos US\$1 trilhão que a RPC deve investir em projetos da BRI na próxima década.⁴⁰

Apesar da promessa desses programas, os líderes do setor privado estão profundamente conscientes dos perigos inerentes às transações comerciais da América Latina, mesmo com a redução de risco oferecida pelo *América Cresce*, a DFC e outros programas. A instabilidade geral no setor de segurança, a falta de boa governança e a corrupção generalizada são suficientes para afastar a maioria das empresas antes mesmo de considerar as licitações em grandes projetos. Além disso, embora os EUA ainda detenham a maior parte do volume de comércio, o comércio da China com os países da América Latina e do Caribe entre 2006 e 2016 aumentou mais de 200%, enquanto o comércio dos EUA aumentou de maneira mais modesta, em 38 por cento.⁴¹ O *América Cresce* teve muito menos financiamento em comparação com a BRI, e agora está funcionalmente extinto após a transição da Casa Branca de Trump para Biden.

Tanto o *América Cresce* quanto a DFC têm um foco no setor privado, que é fundamental para superar a lacuna entre as empresas dos EUA com longo histórico de comportamento correto e transparente e os países em desenvolvimento na América Latina, cujos níveis de risco seriam de outra forma muito altos para atrair seus negócios. Se programas como estes receberem um financiamento mais acessível sem a ameaça constante de bloqueios e restrições congressionais partidários, eles podem entregar opções econômicas muito mais sólidas para os parceiros da América Latina.

Programas como o *América Cresce* e a DFC podem fazer a diferença na América do Sul e na América Central. Como o Dr. Evan Ellis da Escola de Guerra do Exército dos EUA (US Army War College) testemunhou perante a Comissão de Revisão de Segurança e Econômica EUA-China, “Esses programas fornecem uma alternativa às ofertas da RPC que não só beneficiam desproporcionalmente

os chineses, mas também reduzem os incentivos para os parceiros poderem manter uma estrutura de responsabilização democrática, respeito pelos direitos e pelo Estado de direito no processo de obter muitas vezes benefícios efêmeros”.⁴² Embora os impactos do *América Cresce* e da B3W ainda não estejam sendo vistos, e os livros de história sugeriram que a Aliança para o Progresso geralmente ficou aquém das expectativas, há muitas razões para confiar no poder de parcerias sólidas com as nações alinhadas na América Latina. Como Feltman observa sobre a crescente influência da China na ONU, “Sim, a influência da China dentro das Nações Unidas sobre as questões de paz e segurança está crescendo e isso é inevitável. Não podemos parar isso. Mas podemos acabar com o absurdo atual em que a ausência dos EUA facilita a capacidade da China de promover seu próprio sistema operacional no lugar dos valores universais consagrados no Estatuto da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e várias convenções”.⁴³ Um grande componente da mensagem de Biden inclui a importância de “aparecer” e redobrar os esforços dos EUA para renovar as parcerias internacionais abandonadas durante o governo Trump. Este esforço precisa continuar, especificamente na América do Sul, onde existe uma oportunidade de reconstrução após a pandemia sob a liderança e assistência dos EUA.

Resumo das Recomendações e Conclusão

O Conselho de Segurança Nacional precisa avaliar continuamente o posicionamento estratégico da RPC em relação aos EUA. Xi Jinping está firme em suas visões de uma China unificada e poderosa e mostrou uma capacidade de se ajustar às condições econômicas e preocupações de política doméstica no mundo todo. A diminuição significativa do investimento na América Latina e uma parada completa na atividade de empréstimo nos últimos três a cinco anos não devem levar os EUA a assumir que a RPC está abrindo mão de suas aspirações. A maioria dos especialistas acha que a RPC está reconstituindo os recursos para um impulso renovado no exterior à medida que as oportunidades de um mundo pós pandemia começarem a aparecer.

Os EUA precisam promover estratégias nacionais de longo prazo que subsistam à transição democrática e obter apoio bipartidário a objetivos significativos e mensuráveis para mobilizar coletivamente o país. As duas últimas décadas de hábitos de gastos de assistência externa obrigam os especialistas de política externa a repriorizar os futuros requisitos de competição de poder. As necessidades na América Latina e no Caribe são profundas - é necessário contar com os olhos vigilantes dos diplomatas do Departamento de Estado com o apoio imediato do Departamento de Defesa para liderar essa abordagem interagências e criar com

sucesso as capacidades das nações em desenvolvimento expostas às tentações de investimento da BRI e de outros programas da RPC.

Conclusão

Os EUA estão em um ponto de inflexão estratégico com a RPC. Com a retirada das tropas dos EUA do Afeganistão e a economia do mundo em dificuldade à medida em que a guerra avança na Europa Oriental, essa é a hora de realmente repensar a estratégia enquanto são criadas novas alianças no Hemisfério Ocidental. Com o benefício dos oito anos do reinado de Xi terem sido amplamente registrados, os formuladores de política dos EUA não têm mais a desculpa de não ter conhecimento sobre a atividade maligna da RPC. Embora seu crescimento real do PIB tenha diminuído consideravelmente para níveis mais razoáveis, de 14,2 por cento em 2007 para 6,6 por cento em 2018, o desenvolvimento econômico da China foi registrado pelo Banco Mundial como “a expansão sustentada mais rápida por uma grande economia da história” e o Fundo Monetário Internacional ainda prevê que até 2024, “a economia da China será 56 por cento maior do que a economia dos EUA em uma base de paridade do poder de compra”.⁴⁴ Isso representa um concorrente quase equivalente, bastante diferente da União Soviética da era da Guerra Fria, cujo sistema econômico e político acabou colapsando. Entender o valor das fortes parcerias econômicas e reduzir as barreiras à entrada para o desenvolvimento do setor privado dos EUA na América Latina precisa fazer parte de qualquer estratégia importante para a região.

O fracasso da Aliança para o Progresso e a natureza cíclica de pobreza, violência e migração irregular servem como lembretes dolorosos de que os EUA não têm um histórico bem-sucedido de enfrentar as condições desafiadoras na América Latina que continuam a impedir o desenvolvimento significativo. Os governos persistentemente corruptos, forças de segurança civil não confiáveis, forças militares mal treinadas e as ameaças constantes de insegurança alimentar e desastres naturais expõe a região à subjugação e ao comportamento predatório de estados externos. A liderança dos EUA deve incentivar e abraçar as parcerias de investimento mais amplas no Hemisfério Ocidental envolvendo aliados ao redor do mundo - não apenas aqueles no hemisfério. Fazer isso não está somente no melhor interesse da segurança nacional dos EUA, mas aumentará simultaneamente a capacidade de desenvolver os países da América Latina enquanto distribui o risco e as despesas de fazê-lo. Os projetos dos EUA que buscam desafiar a BRI com os níveis atuais de subsídio e outros recursos sob o DFC, o USAID ou o *América Cresce* não têm os níveis de captação de recursos necessários para obter relevância e impactos duradouros. Os EUA devem considerar a ação decisiva agora, ou pode não levar até 2049 para que o Sonho Chinês de Xi seja realizado. □

Notas

1. Xi Jinping, *The Governance of China* (Beijing: Foreign Language Press, 2014), http://english.scio.gov.cn/featured/xigovernance/node_7248444.htm.
2. Mark P. Sullivan, June S. Beittel, Peter J. Meyer, Clare Ribando Seelka, and Maureen Taft-Morales, “Latin America and the Caribbean: Impact of COVID-19,” *Congressional Research Service*, (15 April 2021), <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11581.pdf>.
3. Robert Blackwill, “Xi Jinping on the Global Stage,” *Council on Foreign Relations*, (February 2016), https://cdn.cfr.org/sites/default/files/pdf/2016/02/CSR74_Blackwill_Campbell_Xi_Jinping.pdf.
4. Peter J. Meyer, “U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2022 Appropriations,” *Congressional Research Service*, (31 March 2022), <https://sgp.fas.org/crs/row/R47028.pdf>.
5. Ministry of National Defense, *China’s National Defense in the New Era*, (July 2019), http://eng.mod.gov.cn/news/2019-07/24/content_4846443.htm.
6. Mark P. Sullivan and Thomas Lum, “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean,” *Congressional Research Service*, (12 November 2020), <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10982.pdf>.
7. Jeffrey Feltman, “China’s Expanding Influence at the United Nations - and How the United States Should React,” *Brookings Institute*, (September 2020), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/09/FP_20200914_china_united_nations_feltman.pdf.
8. Brendan W. McGarry and Emily M. Morgenstern, “Overseas Contingency Operations Funding: Background and Status,” *Congressional Research Service*, (6 September 2019), <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44519.pdf>.
9. Jeremy M. Sharp, “U.S. Foreign Aid to Israel,” *Congressional Research Service*, (16 November 20), <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf>.
10. Peter J. Meyer and Rachel L. Martin, “U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations,” *Congressional Research Service*, (7 January 2021), <https://fas.org/sgp/crs/row/R46514.pdf>.
11. Peter J. Meyer, “U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2022 Appropriations,” *Congressional Research Service*, (31 March 2022), <https://sgp.fas.org/crs/row/R47028.pdf>.
12. Max Bergmann and Alexandra Schmitt, “A Plan To Reform U.S. Security Assistance,” *Center for American Progress*, 9 March 2021, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2021/03/09/496788/plan-reform-u-s-security-assistance/>.
13. Bonnie S. Glaser and Matthew P. Funaiolo, “Xi Jinping’s 19th Party Congress Speech Heralds Greater Assertiveness in Chinese Foreign Policy,” *Center for Strategic and International Studies*, (26 October 2017), <https://www.csis.org/analysis/xi-jinpings-19th-party-congress-speech-heralds-greater-assertiveness-chinese-foreign-policy>.
14. Jeffrey A. Bader, “How Xi Jinping Sees the World...and Why,” *Foreign Policy at Brookings*, (February 2016), https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/xi_jinping_worldview_bader.pdf.
15. Julia Gurganus, “Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America,” *Carnegie Endowment for International Peace*, (3 May 2018), <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>.
16. Ibid.
17. Kenneth Katzman, “Iran’s Foreign and Defense Policies,” *Congressional Research Service*, (11 January 2021), <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44017.pdf>.

18. Ibid.
19. Lucy Hale, “I’m from Taiwan, and I’m Here to Help,” *The Wilson Center*, (10 July 2020), <https://www.wilsoncenter.org/article/im-taiwan-and-im-here-help>.
20. Ibid.
21. Evan Ellis, “Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States,” *U.S.-China Economic and Security Review Commission*, (24 June 2020), https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-06/Ellis_Testimony.pdf.
22. Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *Office of the Secretary of Defense*, (1 September 2020), <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.
23. Anthony H. Cordesman, “From Competition to Confrontation with China: The Major Shift in U.S. Policy,” *Center for Strategic and International Studies*, 3 (August 2020), <https://www.csis.org/analysis/competition-confrontation-china-major-shift-us-policy>.
24. Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, “The Elements of the China Challenge,” *U.S. Department of State*, (December 2020), <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-508.pdf>.
25. Andrew Chatzky and James McBride, “China’s Massive Belt and Road Initiative,” *Council on Foreign Relations*, (28 January 2020), <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.
26. Sullivan and Lum, “China’s Engagement with Latin America and the Caribbean.”
27. Robert Evan Ellis, “Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States.”
28. Andrew Chatzky and James McBride, “Is ‘Made in China 2025’ a Threat to Global Trade?,” *Council on Foreign Relations*, (May 2019), <https://www.cfr.org/backgrounder/made-china-2025-threat-global-trade>.
29. Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China.”
30. Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart, and Christopher Trebesch, “China’s Overseas Lending,” *National Bureau of Economic Research*, (July 2019), https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/w26050.pdf.
31. Kevin P. Gallagher and Margaret Myers, “Washington: Inter-American Dialogue,” *China-Latin America Finance Database*, (2021), https://www.thedialogue.org/map_list/.
32. Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart, and Christoph Trebesch, “China’s Overseas Lending.”
33. Rebecca Ray, Zara Albright, and Kehan Wang, “2020: A Point of Inflection in the China-Latin America Relationship?,” *Boston University Global Development Policy Center*, (22 February 21), <https://www.bu.edu/gdp/2021/02/22/2020-a-point-of-inflection-in-the-china-latin-america-relationship/>.
34. Senate Appropriations Committee, “State, Foreign Operations, and Related Programs, 2021,” *Senate Appropriations Committee*, (2021), https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/FY21percent20BILLpercent20HIGHLIGHTS_SFOPS_final.pdf.
35. Organization of American States, “The Charter of Punta del Este: Establishing an Alliance for Progress within the Framework of Operation Pan America,” *Organization of American States*, (17 August 1961), <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/AllianceforProgress/charter.pdf>.

36. Michael Dunne, “Kennedy’s Alliance for Progress: Countering Revolution in Latin America,” *Chatham House, The Royal Institute of International Affairs*, (February 2016), <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/inta92-2-dunne.pdf>.

37. Ibid.

38. Mat Youkee, “Can the G7’s B3W infrastructure initiative work in Latin America?,” *China Dialogue*, (March 2022), <https://chinadialogue.net/en/business/can-the-g7s-b3w-infrastructure-initiative-work-in-latin-america/>.

39. U.S. International Development Finance Corporation, “U.S. International Development Finance Corporation Begins Operations,” *U.S. International Development Finance Corporation*, (2 January 2020), <https://www.dfc.gov/media/press-releases/us-international-development-finance-corporation-begins-operations>.

40. Andrew Chatzky and James McBride, “China’s Massive Belt and Road Initiative,” *Council on Foreign Relations*, (28 January 2020), <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>.

41. Julia Gurganus, “Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America.”

42. Robert Evan Ellis, “Chinese Engagement in Latin America in the Context of Strategic Competition with the United States.”

43. Jeffrey Feltman, “China’s Expanding Influence at the United Nations - and How the United States Should React.”

44. Wayne M. Morrison, “China’s Economic Rise: History, Trends, Challenges, Implications for the United States,” *Congressional Research Service*, (25 June 2019), <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf?>



Tenente Coronel Ryan S. Frost, USAF

O Ten. Cel. Ryan S. Frost é o Líder de Equipe da Equipe de Conceitos Conjuntos, Divisão de Futuros e Conceitos do Pentágono, Washington, D.C. A Equipe de Conceitos Conjuntos ajuda a Equipe Conjunta a integrar as prioridades de desenvolvimento de capacidade futura da Força Aérea em jogos de guerra e experimentação em conjunto, orientando os líderes seniores, incluindo o Chefe da Casa Civil e o Secretário da Força Aérea sobre as capacidades de combate no futuro e como melhor gerenciar o empreendimento de Ciência e Tecnologia da Força Aérea para atender às necessidades complexas do futuro. Suas atribuições operacionais anteriores incluem: comandante de aeronaves C-5B e C-5M, a Base da Força Aérea de Dover, Delaware, piloto do avaliador do C-21A, a Base Aérea de Ramstein, Alemanha, piloto instrutor e chefe do KC-135R/T e do KC-46A, Planos e Programas de Asa, 22ª ala de reabastecimento aéreo, Base da Força Aérea McConnell, Kansas.