

# Ajuda de resposta a desastres dos EUA na região do Comando Sul dos EUA: uma ferramenta eficaz para manter a primazia em uma arena estratégica propensa a desastres com a China?

CAPITÃ KAREN MAE SALVAGGIO, USAF (RESERVA)

## Introdução

O Comando Sul dos EUA (*United States Southern Command, USSOUTHCOM*) envolve a América Latina e o Caribe, uma região de 33 países independentes diversos em idiomas, grupos étnicos, geografia e sistemas políticos. Há um fator comum, no entanto, que afeta muitos dos estados desta região - o risco de desastres naturais. A Área de Responsabilidade (*Area of Responsibility, AOR*) do USSOUTHCOM é a segunda região mais propensa a desastres do mundo, com as mudanças climáticas aumentando ainda mais sua vulnerabilidade.<sup>1</sup> Desastres naturais, incluindo inundações, tempestades, secas, incêndios, epidemias, pandemias, terremotos, cinzas vulcânicas, entre outros, ocorreram 1.566 vezes na região desde 2000, causando danos imensuráveis e frequentemente acompanhados por emergências humanitárias e perda de vidas.<sup>2</sup> Os países desta região muitas vezes dependem de ajuda internacional na forma de suprimentos médicos, alimentos, água, roupas e outros suprimentos quando suas fontes internas estão sobrecarregadas. A ajuda de resposta a desastres é, portanto, uma ferramenta pungente para as relações exteriores na região.

Os EUA têm sido o parceiro mais envolvido na ajuda de resposta a desastres com seus vizinhos do sul por mais de 200 anos, mas quão eficaz isso tem sido na manutenção de relações sólidas na região? Além disso, a crescente influência global da República Popular da China (RPC) está desafiando os EUA pela primazia na região? Este artigo analisa como os EUA podem usar a ajuda de resposta a desastres como uma ferramenta para manter a superioridade influente sobre a China na AOR do USSOUTHCOM e aborda informações básicas necessárias sobre esse tema. Este artigo apresenta uma análise de dados brutos e sua relevância para a Grande Competição de Potência (*Great Power Competition, GPC*) China-EUA em geral no USSOUTHCOM. Por último, este artigo oferece recomendações de políticas para melhorar o uso efetivo da ajuda de resposta a

desastres no USSOUTHCOM para maximizar seu impacto como ferramenta diplomática e melhorar a favorabilidade dos EUA na região. Os EUA poderiam alavancar essa força para sustentar sua posição de influência com seus vizinhos do sul, à medida que a China avança em desafiar a primazia dos EUA nesta área e em outras áreas de relações exteriores. Para que os EUA mantenham sua posição como a grande potência primária na AOR do USSOUTHCOM e protejam seus interesses nacionais no Hemisfério Ocidental, este artigo recomenda que os EUA forneçam e melhorem de maneira contínua sua ajuda de resposta a desastres. Isso pode ser feito por meio de maior financiamento e maior flexibilidade nos gastos, reciprocidade diplomática na aceitação de ajuda e aumento de exercícios de treinamento bilaterais e multilaterais. Com esses três ajustes, assim como os gastos contínuos em prevenção de desastres e resiliência climática na região, juntamente com a cooperação humanitária com a China quando adequado, os EUA maximizarão a ajuda de resposta a desastres como uma ferramenta diplomática, minimizarão o sofrimento humano e manterão uma vantagem competitiva sobre a China.

### **Contexto: Importância estratégica do USSOUTHCOM**

Além de links históricos e históricos que ligam os EUA com os países do USSOUTHCOM, os laços econômicos e as fronteiras terrestres e marítimas geograficamente compartilhadas tornam o USSOUTHCOM excepcionalmente significativo para a segurança nacional dos EUA. A instabilidade dentro dos países do USSOUTHCOM provavelmente afetará os EUA por meio de efeitos colaterais, como ondas de migração, aumento do crime organizado internacional e impactos ambientais negativos. Além disso, outro país poderoso ganhando influência na região significaria uma ameaça física direta à segurança dos EUA caso as tensões aumentassem. Para esse efeito, a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy, NSS*) de 2022 dos EUA aborda a importância de ação regional coordenada e de parceria entre os EUA e a América Latina e o Caribe para os esforços em relação à migração, resposta a pandemia, economia, clima e governança democrática.<sup>3</sup> O NSS afirma especificamente a importância das parcerias para “proteger contra interferência ou coerção externa, inclusive da RPC, Rússia ou Irã”, reconhecendo abertamente a importância da parceria com essa região na manutenção do equilíbrio atual de poder e, portanto, na segurança. Além disso, o USSOUTHCOM é uma região logisticamente favorável para o comércio devido à sua proximidade geográfica e à favorabilidade dos EUA em relação aos países do USSOUTHCOM, o que é necessário para manter essas relações de comércio mutuamente benéficas. Os EUA atualmente têm mais parceiros de livre comércio

no USSOUTHCOM do que em qualquer outra região, e as relações de comércio contínuo com algumas das potências regionais econômicas de crescimento mais rápido beneficiam a economia dos EUA a longo prazo.<sup>4</sup> O compromisso dos EUA com a resposta a desastres não apenas abordaria os fatores desestabilizadores desses desastres, mas também melhora as parcerias e a favorabilidade dentro dos países receptores. Priorizar a melhoria de um mecanismo de influência, como a ajuda de resposta a desastres não pode ser negligenciada com o estado atual do GPC no USSOUTHCOM. As parcerias entre os EUA e o USSOUTHCOM para manutenção da favorabilidade e da confiança dos países da região devem ser uma prioridade para os formuladores de políticas dos EUA, à medida que a China concorre ativamente para desafiar essa posição por meio de influência econômica.

### **Ajuda de resposta a desastres dos EUA como ferramenta diplomática**

O termo “diplomacia de desastre”, criado por Ilan Kelman, tem sido usado em estudos acadêmicos desde cerca de 2004. Este campo de estudo explora o papel dos desastres e atividades relacionadas a desastres entre países. Kelman e outros sugerem que atividades relacionadas a desastres podem ser usadas para “catalisar a ação diplomática”.<sup>5</sup> A institucionalização dessa teoria pode ser vista abertamente na política externa dos EUA. A Lei de Assistência Externa dos EUA de 1961, conforme alterada pela Lei Pública 117-263 promulgada em dezembro de 2022, codifica a vontade do povo dos EUA de aliviar o sofrimento humano causado por desastres e fornece alocações de financiamento para isso.<sup>6</sup> O NSS de 2022 solidifica ainda mais o uso da diplomacia de desastre dentro da estratégia de política externa dos EUA, começando com as observações presidenciais de que “os EUA continuarão a priorizar a liderança da resposta internacional a esses desafios transnacionais [ou seja, pandemias, desastres climáticos, entre outros], juntamente com nossos parceiros, mesmo quando enfrentamos esforços concertados para refazer as maneiras pelas quais as nações se relacionam umas com as outras”.<sup>7</sup> Além disso, a Agência para o Desenvolvimento Internacional (*Agency for International Development, USAID*), a agência líder do governo dos EUA para a resposta internacional a desastres naturais, reconhece em seu relatório de resumo regional do USSOUTHCOM de 2022 que os esforços de resgate de desastres precoces na região são uma prioridade estratégica para os EUA. Adicionalmente, o USSOUTHCOM incorpora a diplomacia de desastres como parte de sua estratégia. Em sua declaração de 2022 ao Comitê de Serviços Armados da Casa do Congresso, a General Laura Richardson, comandante do USSOUTHCOM, enfatiza a prioridade do comando de fortalecer as parcerias na região por meio de ajuda e enquadra

diretamente isso como uma medida necessária para superar a influência da RPC na região. Estes são apenas alguns dos muitos exemplos de política externa dos EUA que solidificam a resposta a desastres como uma ferramenta para a diplomacia na doutrina estratégica dos EUA.

### **Fontes de financiamento e processo para implementar a resposta a desastres dos EUA**

Entender a autoridade de financiamento e o processo pelo qual a ajuda de resposta a desastres é realizada é necessário para uma análise da eficácia da ajuda e identificar possíveis áreas de mudança para a política dos EUA no futuro. O financiamento para a ajuda a desastres se origina da Lei de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act, FAA*) de 1961, especificamente no Capítulo 9, que descreve a “Assistência Internacional a Desastres”.<sup>8</sup> O projeto de lei é alterado anualmente para refletir a quantidade de financiamento disponível para a ajuda de resposta a desastres e a autoridade de aprovação para seu uso. Na última alteração à FAA em dezembro de 2022, o Congresso aprovou US\$ 3.905.460.000 de financiamento anual para os anos fiscais de 2024 a 2028. O presidente tem autoridade para executar esses fundos, mas esse poder é delegado ao administrador da USAID. Dentro da USAID, o Departamento de assistência humanitária da USAID (*Bureau for Humanitarian Assistance, USAID/BHA*) é o responsável por alocar e executar os fundos aprovados pelo Congresso.<sup>9</sup> Detalhes adicionais de financiamento de resposta a desastres também estão incluídos na Lei de Apropriações Consolidadas, que aloca um determinado valor de financiamento para despesas de segurança e desenvolvimento no USSOUTHCOM, especificamente no Triângulo Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras), ao mesmo tempo em que permite que uma porcentagem aprovada anualmente desse financiamento seja redirecionada a critério do presidente “para responder a eventos significativos, exigentes ou imprevistos ou para abordar outras circunstâncias excepcionais diretamente relacionadas ao interesse nacional”. Por exemplo, essa justificativa foi usada pelo presidente Trump para redirecionar fundos do Triângulo Norte para a crise humanitária na Venezuela e assistência para os furacões no Caribe.<sup>10</sup>

O financiamento do Departamento de Defesa dos EUA ((Department of Defense, DoD)) também pode ser utilizado quando necessário, de acordo com a Apropriação de Ajuda Humanitária, Desastres e Cívica no Exterior (*Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid, OHDACA*) disposta no Código dos EUA Título 10. De acordo com a Agência de Cooperação de Segurança de Defesa dos EUA, “o Departamento de Defesa dos EUA fornece ... assistência em apoio aos esforços internacionais de resposta a desastres dos EUA quando capacidades ex-

clusivas do DoD são necessárias para salvar vidas humanas”. Se o DoD tiver uma capacidade única necessária para a resposta a desastres, o Secretário de Estado pode solicitar apoio do Secretário de Estado do DoD e o financiamento pode ser aprovado pelo Secretário de Defesa para “tarefa subsequente do Comando de Combate afetado (CCMD)”. Por exemplo, o financiamento do OHDACA foi usado para fornecer apoio de capacidade militar, como o transporte aéreo de ajuda e pessoal durante os furacões Dorian, Irma, Marie, Eta e Iota entre 2017 e 2020.<sup>11</sup>

Para o financiamento diferente do OHDACA, há um processo padronizado para a alocação de fundos nas consequências imediatas de um desastre internacional. Em primeiro lugar, o país afetado pede assistência internacional por meio do representante no país dos EUA, frequentemente a Embaixada. Em seguida, o Chefe de Missão na Embaixada pode oferecer imediatamente US\$ 100.000 a seu critério, sem aprovação mais alta. Se for necessário financiamento adicional, o Chefe da Missão precisa declarar uma “Declaração de Necessidade Humanitária” formal e solicitar financiamento adicional da USAID/BHA. Os seguintes critérios precisam ser atendidos para fazer uma Declaração de Necessidade Humanitária: 1) precisa haver evidência de necessidade humanitária significativa não atendida, 2) a assistência humanitária do governo dos EUA salvará vidas, reduzirá o sofrimento humano e mitigará o impacto das emergências humanitárias nos mais vulneráveis, 3) o país anfitrião solicita ou aceitará a assistência internacional, e 4) a resposta está alinhada com os interesses e objetivos humanitários do governo dos EUA.<sup>12</sup> Se todas essas estipulações forem atendidas, os fundos podem ser transferidos para os representantes do país para serem implementados. Esse financiamento é inerentemente limitado e precisa ser usado de maneira discricionária, pois os desastres nem sempre podem ser previsíveis.

### **Análise: A ajuda de resposta a desastres dos EUA afeta positivamente a percepção dos EUA no USSOUTHCOM?**

A história de resposta internacional a desastres dos EUA começou há mais de duzentos anos, em 1812, quando o Congresso dos EUA alocou US\$ 50.000 para o envio de alimentos para Caracas no rescaldo de um terremoto na Venezuela. Esse foi o uso mais antigo conhecido da ajuda a desastres como uma ferramenta para promover as relações externas e os interesses dos EUA no exterior.<sup>13</sup> Embora uma infinidade de técnicas de criação de relacionamento esteja em uso hoje na região, a ajuda a desastres continua sendo um aspecto importante das relações exteriores dos EUA no USSOUTHCOM devido ao número comparativamente alto de desastres naturais da região. Antes de debater maneiras pelas quais os EUA

podem otimizar a ajuda de resposta a desastres como uma ferramenta diplomática, uma análise de como a prática da ajuda de resposta a desastres historicamente afetou a influência dos EUA na região precisa ser entendida.

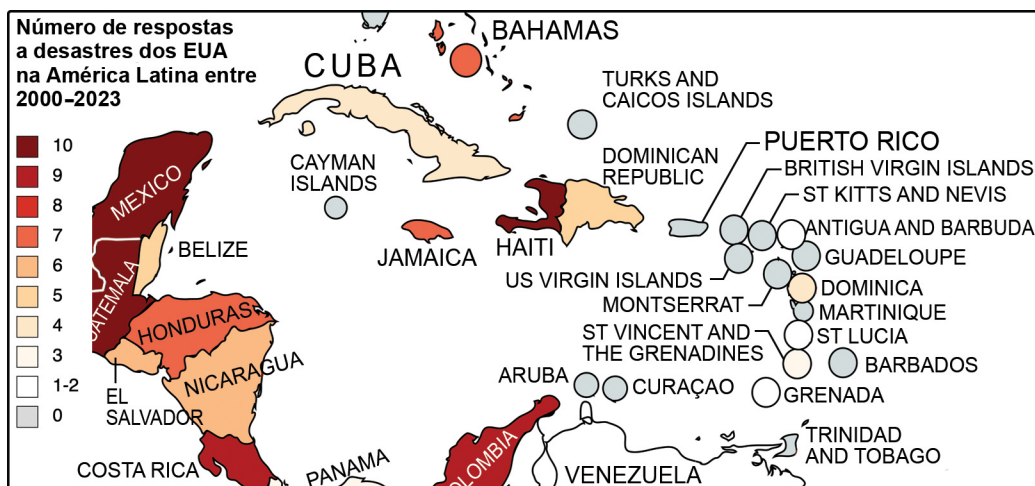
Usando dados brutos, a partir de 2000, do banco de dados de desastres internacionais EM-DAT e pesquisas da *LatinoBarometro*, este artigo analisa a correlação histórica entre a ajuda de resposta a desastres dos EUA e a favorabilidade pública em relação aos EUA como superpotência influente na região. Embora certamente não seja um período de tempo político ou econômico estático, essa janela permite a análise de grande poder global dinâmico e mudanças econômicas que influenciam os dados.

De acordo com o banco de dados de desastres internacionais EM-DAT, houve 1.566 desastres naturais no USSOUTHCOM desde o ano 2000 e os EUA forneceram ajuda a 32 países em 151 desses desastres.<sup>14</sup> As Figuras 1 e 2 mostram esses dados desagregados em um mapa para exibir a frequência com que diferentes países da região receberam a ajuda de resposta a desastres dos EUA nas últimas duas décadas.



**Figura 1. Frequência das respostas a desastres dos EUA nos países da América Latina e do Caribe**

Fonte: Autor, com dados do EM-DAT International Disasters Database, 2000-2023



**Figura 2. Zoom no Caribe - Frequência das respostas a desastres dos EUA nos países da América Latina e do Caribe**

Fonte: Autor, com dados do EM-DAT International Disasters Database, 2000-2023

Esses dados foram então analisados em conjunto com as pesquisas de opinião pública da *LatinoBarometro* sobre sentimentos em relação aos EUA durante o mesmo período (a porcentagem média de favorabilidade em relação aos EUA foi determinada pela adição das respostas “muito boas” e “boas” para cada um dos 17 países pesquisados ao longo de 20 anos). Dos 17 países onde os dados de pesquisas de opinião estavam disponíveis, houve 105 ocorrências de ajuda de resposta a desastres dos EUA.<sup>15</sup> A Figura 3 é usada para mostrar a correlação entre a frequência de receber a ajuda de resposta a desastres dos EUA e uma opinião altamente favorável dos EUA. Uma sobreposição das pesquisas de opinião anuais de 2000 a 2020 com os anos em que a ajuda de resposta a desastres dos EUA foi recebida foi usada para determinar quais ocorrências de ajuda a desastres dos EUA resultaram em uma porcentagem maior de favorabilidade dos EUA no ano seguinte e quais pesquisas de opinião não tiveram alteração ou diminuíram após o recebimento da ajuda. Embora uma forte correlação seja facilmente aparente em países como a Colômbia, Guatemala e Costa Rica, os resultados mostram que a favorabilidade dos EUA aumentou em 54 das 105 ocorrências da ajuda de resposta a desastres dos EUA. Em outras palavras, a ajuda de resposta a desastres dos EUA teve um impacto positivo na opinião interna dos EUA 51,4% do tempo, um resultado encorajador que apoia a atual diplomacia externa de desastres dos EUA.



**Figura 3. Percentagem de opinião favorável dos EUA nos países da América Latina e do Caribe**

Fonte: Autor, com dados do EM-DAT International Disasters Database, 2000-2023

Se a diplomacia de desastres for usada como uma tática primária para o GPC, seria do interesse dos EUA explorar maneiras de aumentar o número de impactos positivos acima dos 51,4% históricos. Antes de sugerir maneiras pelas quais esse número pode aumentar, é necessário debater em primeiro lugar a aplicação desse resultado quantitativo no que se refere à diplomacia de desastres e ao *status* de GPC entre a China e os EUA na América Latina e no Caribe.



## **Competição de grandes potências - China e diplomacia de desastres**

Os EUA devem capitalizar o apoio quantitativo da ajuda de resposta a desastres dos EUA que pode melhorar sua percepção e influência na América Latina e no Caribe, à medida que o USSOUTHCOM se tornou um palco principal para o GPC. Em sua publicação na *National Defense University Press*, Thomas Lynch resume uma grande potência como um país que tem capacidades comparativamente avançadas, que usa essas capacidades para perseguir interesses amplos de política externa globalmente e que também é reconhecido por outros estados como uma grande potência e com influência globais.<sup>16</sup> O NSS de 2017 trouxe o retorno do GPC para o debate de ciência política, que estava ausente desde o fim da Guerra Fria.<sup>17</sup> O NSS reconheceu que as grandes potências são os EUA, a China e a Rússia, embora outros estados influentes, como o Irã, também sejam às vezes considerados dentro dessa categoria. Para o escopo deste artigo, o foco está na competição entre a China e os EUA no USSOUTHCOM. Embora a Rússia e outros países influentes tenham envolvimento estratégico de política externa no USSOUTHCOM, a China é atualmente o competidor mais próximo da região, especialmente na arena de assistência externa, que é o guarda-chuva sob o qual a ajuda de resposta a desastres pode ser colocada e o foco desse debate.

A intenção da China de ajudar a desastres no USSOUTHCOM e além pode ser discernida ao analisar seus trabalhos de política externa pública. O artigo de políticas de 2014 da China sobre a América Latina e o Caribe, uma atualização de seu primeiro artigo de políticas sobre o tema em 2008, menciona o compromisso da China com um modelo de assistência inovador, dando prioridade à “... assistência humanitária”, ou seja, a ajuda de resposta a desastres intencional, no contexto de complementar seus projetos de desenvolvimento em andamento.<sup>18</sup> No entanto, ao contrário da estratégia de desenvolvimento dos EUA por meio da USAID e de outras agências federais de financiamento para ajuda a desastres, a ampla agenda de desenvolvimento da China, realizada por meio de sua Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative, BRI*), não correspondeu necessariamente a uma ajuda humanitária robusta.

A China favorece a ajuda humanitária bilateral a ONGs e instituições multilaterais, o que é consistente com sua mensagem de valores de não-interferência e cooperações Sul-Sul.<sup>19</sup> As contribuições da China para a ajuda a desastres por meio de organizações de ajuda multilaterais, como o Fundo Central de Resposta a Emergências (*Central Emergency Response Fund, CERF*) da ONU, foram mínimas como uma porcentagem do PIB geral, com uma contribuição de apenas US\$ 500.000 para o CERF na maioria dos anos desde 2007.<sup>20</sup> No entanto, os gastos humanitários da China atingiram um pico várias vezes nos últimos anos,

demonstrando a vontade do Partido Comunista Chinês (PCC) de aumentar os gastos de resposta a desastres. Antes da COVID-19, 2017 foi seu ano mais alto de gastos, com US\$ 128,5 milhões, ainda uma fração dos US\$ 6,89 bilhões que os EUA gastaram em assistência humanitária no mesmo ano.<sup>21</sup> A pandemia de COVID-19, no entanto, viu um aumento na ajuda a desastres bilateral chinesa relatada, inclusive para países do USSOUTHCOM. A China forneceu ajuda direta à pandemia a 17 dos 24 países que receberam ajuda na América Latina e no Caribe em 2020 e 2021, o segundo maior doador da região, atrás dos EUA.<sup>22</sup>

Essas informações podem ser usadas para argumentar um aumento na ajuda externa de resposta a desastres da China a países onde a China tem interesse econômico. No entanto, analistas do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais suspeitam que a motivação no aumento da ajuda de resposta a desastres durante a pandemia de COVID-19 teve mais a ver com a reparação de prestígio do que proteger diretamente os investimentos econômicos. Eles postulam que o aumento na ajuda de resposta a desastres a seus países cooperativos poderia ter sido feito para “desviar a atenção da resposta precoce inadequada do Partido Comunista Chinês ao vírus”.<sup>23</sup> Se essa teoria for verdadeira, pode ser o caso de que um aumento consistente nos gastos com ajuda a desastres não será observado no futuro próximo e os EUA desfrutarão de primazia relativamente incontestável nesse aspecto de influência no USSOUTHCOM.

### **O progresso da China em outras áreas de influência regional**

A vantagem comparativa dos EUA na ajuda de resposta a desastres é especialmente pungente porque a China está rapidamente reduzindo a diferença ou até mesmo superando os EUA em outras áreas de competição por influência no USSOUTHCOM. Tanto a doutrina de política externa dos EUA quanto a China contêm estratégias explícitas para o crescimento dos laços na região. Especialmente desde a sua entrada na Organização Mundial do Comércio em 2001, os esforços econômicos da China na América Latina aumentaram drasticamente, com um aumento anual de 31% no comércio. A China é agora o maior parceiro de comércio para a América do Sul e é o segundo maior parceiro de comércio, atrás dos EUA, para a América Central.<sup>24</sup> Além disso, a China tem acordos de livre comércio com o Chile, o Peru e a Costa Rica, e 20 países da América Latina assinaram a BRI, promovendo a cooperação econômica e diplomática entre a China e os países da BRI.<sup>25</sup> Além do comércio, a China aumentou significativamente o investimento direto estrangeiro (*Foreign Direct Investment, FDI*) na AOR do USSOUTHCOM. Em questão de seis anos, as saídas anuais de FDI da China do USSOUTHCOM passaram de 3% para mais de 10% do total de saídas.<sup>26</sup> A rápida progressão da China nas áreas de economia, comércio e investimentos

deixa menos disponível para os EUA manterem uma vantagem sólida sobre a China. Assim, os EUA podem utilizar a resposta de ajuda a desastres como uma ferramenta diplomática para não apenas construir parcerias e influenciar o USSOUTHCOM, mas para, em última análise, fornecer alívio às pessoas em emergências humanitárias.

### **Lições da “Diplomacia da vacina” da Covid-19**

Para simplificar os dados para os fins da análise quantitativa no início deste artigo, a ajuda contra a pandemia de COVID-19 dos EUA ou da China não foi incluída, mas agora vale a pena considerar. A “diplomacia da vacina” da COVID-19 foi uma forma de ajuda de resposta a desastres, em que tanto os EUA quanto a China doaram significativamente aos países do USSOUTHCOM a partir de 2020. Em 1 de abril de 2022, os EUA forneceram aproximadamente 65 milhões de doses de vacinas para a região e mobilizaram a resposta à COVID-19 em 29 países.<sup>27</sup> Embora os EUA tenham alcançado mais países e pessoas com sua ajuda, houve lições a serem aprendidas em sua corrida com a China para fornecer vacinas. Em um estado de emergência, a ajuda de resposta a desastres preferida pelos países da AOR do USSOUTHCOM é a ajuda que vem mais cedo. A COVID-19 iluminou o pragmatismo dos países do USSOUTHCOM na necessidade de ajuda. A China foi mais rápida na mobilização de vacinas e equipamentos de proteção individual, que ganhou boa vontade com os líderes da região por causa de sua prontidão e confiabilidade na crise.<sup>28</sup> A USAID, por outro lado, foi mais lenta para se mobilizar, mas se gabou de sua estratégia de resposta holística - em vez de apenas fornecer vacinas e suprimentos médicos. A USAID ajudou a implementar e sustentar os procedimentos e o atendimento à COVID-19 dentro de suas operações do USSOUTHCOM.<sup>29</sup> Essa diferença de abordagens durante a resposta à pandemia é um estudo de caso interessante na eficácia da diplomacia de desastres. Uma lição que pode ser tirada desse cenário é que a ajuda deve ser adaptada às necessidades do país receptor para ser usada efetivamente para promover a influência e a percepção positiva do país doador.

Com todas essas aplicações consideradas, é evidente que a crescente influência da China no Hemisfério Ocidental tem implicações diretas para a segurança nacional dos EUA no futuro. Para que os EUA garantam sua primazia contestada como parceiro para os estados da América Latina e do Caribe, é imperativo que aumente seus meios para políticas que efetivamente construam e mantenham nossas parcerias com nosso continente vizinho, uma das quais é a ajuda de resposta a desastres, como mostrou a análise quantitativa neste artigo. A seção final explorará maneiras de como isso pode ser melhor realizado.

## Conclusões e recomendações sobre a política

A política dos EUA no passado e no presente codificou de maneira consistente a importância da ajuda de resposta a desastres para a política externa estratégica dos EUA e a segurança nacional, conforme demonstrado na Lei de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act*) de 1961 e além.<sup>30</sup> A autoridade dada à USAID/BHA e seu imenso alcance global também é prova da priorização da ajuda humanitária na política externa dos EUA. Embora o financiamento varie com base na alocação anual do Congresso e na utilização presidencial de financiamento discricionário, a resposta a desastres continua a ser uma ferramenta diplomática e humanitária estratégica no *kit* de ferramentas de política externa dos EUA. A ajuda de resposta a desastres é especialmente de interesse quando se considera táticas que dão aos EUA uma vantagem no ambiente do GPC com a China na AOR do USSOUTHCOM. Com base no contexto fornecido neste artigo, a ajuda de resposta a desastres é um dos poucos aspectos da política externa na América Latina e no Caribe, onde os EUA estão significativamente à frente da China. Além disso, a análise do impacto da ajuda de resposta a desastres na favorabilidade dos EUA produziu resultados encorajadores para o impacto positivo direto da diplomacia de desastres bem realizada na percepção e influência regionais dos EUA. No entanto, após o impulso da ajuda de resposta a desastres da China durante a COVID-19, os EUA precisam ser diligentes para não perder sua posição regional de vantagem. Em áreas onde a vantagem dos EUA sobre a China na AOR do USSOUTHCOM começa a diminuir, os EUA precisam enfatizar sua capacidade de fornecer ajuda de resposta a desastres holística para seu maior efeito. A seção final deste artigo abordará possíveis maneiras pelas quais isso pode ser alcançado.

Em primeiro lugar, um aumento na alocação de financiamento do Congresso para a assistência internacional a desastres certamente avançaria a quantidade de respostas a desastres nas quais os EUA seriam capazes de subscrever e, portanto, aumentaria o alcance diplomático dessa ferramenta. Se os fundos forem alocados tão bem ou melhor do que os padrões históricos, é possível que a ajuda melhore a percepção do país receptor sobre os EUA. Além disso, incluir o aumento da flexibilidade na próxima Lei de Apropriações Consolidadas para alocações de ajuda externa não utilizadas permitiria o aumento de gastos discricionários, que poderiam ser usados na ajuda de resposta a desastres. Isso funcionaria da mesma maneira que o exemplo anterior dos fundos desviados pelo então presidente Trump de sua alocação original do Triângulo Norte para os esforços de resposta a furacões.<sup>31</sup> Assim, com o aumento do financiamento geral e a maior flexibilidade nos gastos discricionários de outras alocações de ajuda externa, mais fontes poderiam ser investidas na ajuda de resposta a desastres, o que impactaria positivamente a

influência dos EUA nessa região contestada e seria um resultado positivo para a segurança nacional dos EUA a longo prazo.

Em segundo lugar, os EUA devem praticar a reciprocidade simbólica, se não física, com ofertas de ajuda de emergência. Por exemplo, no período imediato aos ataques terroristas de 11 de setembro e do furacão Katrina, países com os quais os EUA não compartilham parcerias fortes, como Cuba, ofereceram ajuda, que os EUA rejeitaram. Por sua vez, Cuba rejeitou ofertas futuras de ajuda dos EUA e a relação bilateral continuou a permanecer tensa.<sup>32</sup> Por outro lado, os EUA também receberam ofertas da Índia,<sup>33</sup> Israel<sup>34</sup> e muitos outros, que foram aceitas. Se situações como essa surgirem no futuro, os EUA devem usar o desastre como um catalisador para melhorar as relações diplomáticas, não para aprofundar as tensões. Se um país é fisicamente capaz de fornecer ajuda ou não, a aceitação simbólica de uma oferta de ajuda pode ser um passo importante para melhorar ou solidificar as relações dos EUA e, assim, manter uma vantagem competitiva com a China.

Em terceiro lugar, os EUA devem aumentar os exercícios de resposta a desastres e humanitários com as nações do USSOUTHCOM. O depoimento do General Richardson ao Congresso abordou a importância das operações de Assistência Humanitária/Ajuda a Desastres (HA/DR) para alcançar os objetivos do USSOUTHCOM para fortalecer as parcerias e combater as ameaças na região. Aumentar intencionalmente o treinamento de HA/DR com nossos parceiros regionais não apenas aumentaria nossa eficácia operacional durante as operações de resposta a desastres do mundo real, mas também aumentaria nossas parcerias militares e aumentaria nossa vantagem competitiva contra a China.

Em conjunto com o aumento dos gastos e da flexibilidade de resposta a desastres, a reciprocidade de ajuda e o aumento dos exercícios de HA/DR, é fundamental que os gastos dos EUA continuem a apoiar as atividades de prevenção de desastres e resiliência climática, um objetivo prioritário descrito pela USAID/BHA e no Manual de Assistência Externa do Departamento de Estado para o ano fiscal de 2021. Embora a ajuda de resposta a desastres atualmente forneça uma vantagem comparativa para os EUA, os EUA devem promover esse esforço para aumentar sua influência e assegurar a estabilidade e a autossuficiência dos países do Hemisfério Ocidental. À medida que cada país melhora a resiliência por meio do apoio dos EUA e de seus parceiros, a oportunidade para a China tirar proveito das vulnerabilidades de um país diminui, removendo uma oportunidade para a China ganhar influência. Com a autossuficiência como prioridade, o envolvimento dos EUA se tornará menos transacional e, portanto, mais confiável e aceito, em oposição aos empréstimos transacionais e exploratórios da China.<sup>35</sup>

Na busca da autossuficiência e da resiliência climática dos países da AOR do USSOUTHCOM, os EUA também devem buscar a cooperação com a China em

projetos de desenvolvimento de prevenção de desastres e resiliência climática, pois a diminuição das tensões entre os EUA e a China só beneficiaria a estabilidade da região. Com um aumento na quantidade e na flexibilidade dos gastos internacionais de assistência a desastres, a aceitação de ajuda recíproca simbólica (ou de outra forma), o aumento do treinamento de HA/DR e um foco na prevenção de desastres e na resiliência climática, os EUA maximizariam a eficácia dessa ferramenta diplomática na contestada AOR do USSOUTHCOM. □

## Notas

1. Sophie Hennings, “Latin America, Caribbean Achieves Capability in Using Nuclear Techniques to Respond to Natural Disasters,” (América Latina e Caribe alcançam capacidade no uso de técnicas nucleares para responder a desastres naturais) International Atomic Energy Agency, 9 de janeiro de 2023, <https://www.iaea.org/newscenter/news/latin-america-caribbean-achieves-capability-in-using-nuclear-technique-to-respon-to-natural-disasters>.

2. “EM-DAT | The International Disasters Database,” (Banco de Dados Internacional de Desastres) 10 de maio de 2023, <https://www.emdat.be/>.

3. Presidente Joseph R. Biden, Jr., *United States National Security Study (Estudo de Segurança Nacional dos EUA)*, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Seguranca-Strategy-10.2022.pdf>.

4. Ashish Sen, “Here’s Why Latin America Matters,” (É por isso que a América Latina é importante) *Atlantic Council*, 29 de agosto de 2017, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/here-s-why-latin-america-matters/>.

5. Dr. Ilan Kelman, *Disaster Diplomacy (Diplomacia de desastre)* (Reino Unido: Routledge, 1 de maio de 2023), <https://www.routledge.com/Disaster-Diplomacy-How-Disasters-Affect-Peace-and-Conflict-1st-Edition/Kelman/p/book/9780415679930>.

6. “Public Law 117 - 263 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023,” (Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal de 2023) <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-117publ263>.

7. Presidente Joseph R. Biden, Jr., *United States National Security Study (Estudo de Segurança Nacional dos EUA)*, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Seguranca-Strategy-10.2022.pdf>.

8. “Public Law 117 - 263 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023.” (Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal de 2023)

9. “2 FAM 060 International Disaster and Humanitarian Assistance (2 FAM 060 Desastres Internacionais e Assistência Humanitária),” US State Department, <https://fam.state.gov/fam/02fam0060.html>.

10. Peter J. Meyer & Rachel L. Martin, “US Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations” (Assistência Externa dos EUA à América Latina e ao Caribe: Dotações para o ano fiscal de 2021) (Washington, DC: Congressional Research Service, 2020), <https://www.everycrsreport.com/reports/R46514.html>.

11. “Foreign Disaster Relief (FDR),” (Assistência para desastres no exterior) Agência de Cooperação de Segurança de Defesa, <https://www.dsca.mil/foreign-disaster-relief-fdr>.
12. “2 FAM 060 International Disaster and Humanitarian Assistance,” (2 FAM 060 Desastres Internacionais e Assistência Humanitária) Departamento de Estado dos EUA.
13. Julia F. Irwin, “The Origins of US Foreign Disaster Assistance,” (As origens da assistência externa em desastres dos EUA) *The American Historian*, <https://www.oah.org/tah/february-4/the-origins-of-u-s-foreign-disaster-assistance/>.
14. The International Disasters Database, “EM-DAT International Disasters Database, 2000-2023,” (Banco de dados de desastres internacionais EM-DAT, 2000-2023) *EM-DAT*, <https://www.emdat.be/>.
15. La Corporación Latinobarómetro, “Datos,” Latinobarómetro – Opinión Pública Latinoamericana, <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
16. Thomas F. Lynch III, “The New Era of Great Power Competition and the Biden Administration: Emerging Patterns and Principles,” (A nova era da grande competição de poder e a administração Biden: Padrões e princípios emergentes) (Washington DC: National Defense University Press, 2023), <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/2807276/the-new-era-of-great-power-competition-and-the-biden-administration-emerging-pa/>.
17. Presidente Donald J. Trump, *United States National Security Study (Estudo de Segurança Nacional dos EUA)*, 2017, A Casa Branca, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
18. “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean,” (Documento de Política da China sobre a América Latina e o Caribe) Ministério de Relações Exteriores, República Popular da China, (2016), [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201611/t20161124\\_679490.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201611/t20161124_679490.html).
19. Jacob Kurtzer & Grace Gonzales, “China’s Humanitarian Aid: Cooperation amidst Competition,” (Ajuda Humanitária da China: Cooperação em Meio à Competição) Center for Strategic & International Studies, 17 de novembro de 2020, <https://www.csis.org/analysis/chinas-humanitarian-aid-cooperation-amidst-competition>.
20. “Contributions,” (Contribuições) Fundo Central de Resposta de Emergência das Nações Unidas, <https://cerf.un.org/our-donors/contributions>.
21. Kurtzer e Gonzales, “China’s Humanitarian Aid.” (A ajuda humanitária da China)
22. “Aid from China and the US to Latin America Amid the COVID-19 Crisis,” (Ajuda da China e dos EUA para a América Latina em meio à crise da COVID-19) Wilson Center, <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>.
23. Kurtzer e Gonzales, “China’s Humanitarian Aid.” (A ajuda humanitária da China)
24. Milton Ezrati, “China’s Latin America Move,” (A movimentação da China na América Latina) *Forbes*, 7 de novembro de 2022, <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2022/11/07/chinas-latin-america-move/>.
25. Diana Roy, “China’s Growing Influence in Latin America,” (A crescente influência da China na América Latina) Council on Foreign Relations, 15 de junho de 2023, <https://www.cfr.org/backgrounder/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-seguranca-energy-bri>.
26. Felipe Larraín & Pepe Zhang, “China’s Evolving Presence in Latin America,” (A presença em evolução da China na América Latina) *Americas Quarterly*, 3 de janeiro de 2023, <https://www.americasquarterly.org/article/china-is-here-to-stay-in-latin-america/>.

27. Peter Natiello, “China’s Role in Latin America And The Caribbean,” (O papel da China na América Latina e no Caribe) Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, Testemunho perante o Comitê de Relações Exteriores do Senado dos EUA, 1 de abril de 2022, <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/apr-01-2022-statement-peter-natiello-senior-daa-latin-america-caribbean>.

28. Andrea Ratiu, “US-China Vaccine Diplomacy: Lessons from Latin America and the Caribbean,” (Diplomacia da Vacina EUA-China: Lições da América Latina e do Caribe) *Atlantic Council*, 23 de fevereiro de 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/us-china-vaccine-diplomacy-lessons-from-latin-america-and-the-caribbean/>.

29. Peter Natiello, “China’s Role in Latin America And The Caribbean.” (O papel da China na América Latina e no Caribe)

30. “Public Law 117 - 263 - James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023.” (Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal de 2023)

31. Esses fundos não foram usados para seu objetivo original porque os países do Triângulo Norte não estavam atingindo os requisitos condicionais necessários para que o financiamento fosse gasto. Portanto, até 4% pode ser redirecionado para outros problemas de segurança nacional imprevistos na região. Peter J. Meyer & Rachel L. Martin, “US Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2021 Appropriations.” (Assistência externa dos EUA à América Latina e ao Caribe: dotações do Ano Fiscal 2021)

32. Dr. Ilan Kelman, *Diplomacia de Desastres*.

33. “USA: Indian aid for hurricane Katrina victims delivered,” (EUA: Entrega de ajuda indiana às vítimas do furacão Katrina) Comunicado de imprensa da Embaixada da Índia, 17 de setembro de 2005, <https://reliefweb.int/report/united-states-america/usa-indian-aid-hurricane-katrina-victims-delivered>.

34. Staff Writer, “Rice: All Foreign Aid Offers Will Be Accepted,” (*Arroz: Todas as ofertas de ajuda externa serão aceitas*) *Fox News*, 1 de setembro de 2005, <https://www.foxnews.com/story/rice-all-foreign-aid-offers-will-be-accepted>.

35. Brahma Chellaney, “China’s debt-trap diplomacy,” (A diplomacia de armadilha de dívida da China) *The Hill*, 2 de maio de 2021, <https://thehill.com/opinion/international/551337-chinas-debt-trap-diplomacy/>.

#### **Capitã Karen Mae Salvaggio, USAF (Reserva)**

A capitã Salvaggio atualmente atua como Oficial de Estratégia de Assuntos Político-Militares, Oceania Desk, no Comando Indo-Pacífico dos EUA. Em sua capacidade civil, ela trabalha como consultora para o Escritório de Assistência Externa do Departamento de Estado dos EUA. A Capitã Salvaggio anteriormente atuou como oficial de Operações de Aeródromos na Base Aérea de Soto Cano, Honduras, no Comando Sul dos EUA, onde gerenciou as operações de aeródromos para os esforços de resposta a desastres da COVID-19 e do furacão Eta e Iota. A Capitã Salvaggio obteve seu Mestrado em Serviço Exterior pela Universidade de Georgetown em 2023, onde se concentrou em desenvolvimento internacional e emergências humanitárias.