

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

FERNANDA PETENÁ MAGNOTTA

A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século  
XXI: acomodação *versus* confrontação

São Paulo

2019

FERNANDA PETENÁ MAGNOTTA

A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século  
XXI: acomodação *versus* confrontação

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Relações Exteriores dos Estados Unidos”.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"  
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca  
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

M198 Magnotta, Fernanda Petená.  
A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI : acomodação *versus* confrontação / Fernanda Petená Magnotta. – São Paulo, 2019.  
184 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Tullo Vigevani.  
Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019.

1. Estados Unidos – Relações exteriores – China – Séc. XXI. 2. China – Relações exteriores – América Latina – Séc. XXI. 3. China – Relações econômicas exteriores – América Latina – Séc. XXI. 4. Estados Unidos – Relações exteriores – América Latina – Séc. XXI. I. Título.

CDD 327.73051

## FERNANDA PETENÁ MAGNOTTA

A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI: acomodação *versus* confrontação

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Relações Exteriores dos Estados Unidos”.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

### BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Carlos Eduardo Lins da Silva (Universidade de São Paulo)

---

Prof. Dr. Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

---

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 26 de agosto de 2019.

Aos que me emprestam seus ombros de gigante:  
Regina e Vicente.

## AGRADECIMENTOS

Ao longo dos últimos quatro anos aprendi mais do que apenas política internacional. Aprendi que o filósofo espanhol José Ortega y Gasset tinha toda razão ao afirmar que “o homem é o homem e a sua circunstância”. Também aprendi que faz todo o sentido o que diz uma música argentina: é realmente preciso “*amar la trama más que al desenlace*”.

Somos seres datados tentando vencer o perpétuo movimento de transformação da vida. Empenhados em pequenos atos de sobrevivência, somos, muitas vezes, ineficientes e limitados. Apesar disso, as mesmas circunstâncias da “trama” que servem para expor nossas fragilidades são também aquelas que nos revelam nossa inesgotável fonte de coragem e resiliência. Somos imperfeitos, mas adaptáveis; reféns do acaso, mas flexíveis. Chego ao fim da jornada dessa pesquisa com a clareza de que esse “desenlace” é, portanto, uma construção coletiva. Algo que se pavimentou graças à dedicação, à generosidade e ao afeto de muitas pessoas, a quem devo genuína gratidão.

Agradeço à minha família por seu amor desinteressado e incondicional. Por ter me ensinado que a educação é um bem valioso; que ela emancipa e salva vidas. Aos meus pais, Regina e Vicente, e ao meu irmão Bruno, por todo o apoio e torcida. Pelos verbos e pelos substantivos. Ao Tiago, *teure Seele*, que o destino em sua infinita bondade me permitiu reconhecer pelo caminho, por me acolher e amparar. Por me respeitar e por me entender.

Agradeço aos professores que tive, aos de antes e aos de agora, por terem despertado em mim o interesse por estudar e aprender, por terem me oferecido as ferramentas necessárias para seguir em frente, e por terem me estimulado na realização da minha vocação. Agradeço também aos meus alunos, à quem devoto todos os passos dessa carreira sacerdotal.

Agradeço aos meus amigos, aos que me estimularam intelectualmente e aos que me ampararam emocionalmente. Aos que ofereceram o que estava ao alcance e aos que se desdoblaram para ajudar e se fazer presente, principalmente quando eu mais precisava, mas menos merecia. À minha dupla, Lucas Leite, toda a gratidão.

Agradeço ao professor Tullo Vigevani, meu orientador no mestrado e no doutorado, por ter me ensinado quase tudo o que sei sobre meu ofício de

pesquisadora e por ter me aberto portas que por muitos anos pareceram intransponíveis. Por seu profissionalismo, pontualidade e amizade, especialmente em uma era na qual o que mais nos falta é tempo de qualidade.

Agradeço aos professores membros da banca de qualificação e de defesa dessa tese, bem como aos professores suplentes, por sua disponibilidade e por suas contribuições valiosas, sem as quais não se pode melhorar nem amadurecer. Agradeço também às funcionárias do PPGRJ San Tiago Dantas, Giovana Vieira, Isabela Silveira e Graziela Oliveira pela sensibilidade e empatia, pelo trabalho impecável e sempre atento.

Agradeço aos embaixadores Rubens Ricupero e Sérgio Amaral pelas conversas instigantes, pela ternura e pelo amparo de sempre. Agradeço também aos professores Carol Wise (USC) e Gonzalo Paz (*Georgetown University*) pela confiança e pelos incentivos. Por todas as contribuições e chances que me proporcionaram. Por jamais terem me decepcionado enquanto *role models* dessa área de estudo.

Agradeço ao embaixador Thomas A. Shannon e ao professor Arturo Valenzuela, por terem aceito conceder entrevistas inéditas e por terem contribuído, com dedicação e boa vontade, para essa investigação. Agradeço também àqueles que, à sua maneira, tornaram viáveis diversas etapas dessa pesquisa: Alyssa Briggs, Benoni Belli, Thiago Godoy, Paulo Roberto de Almeida e Vera Galante.

Por fim, agradeço à Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), minha *alma mater*, pelas raízes e pelas asas.

Nada importante pode vir do Sul. A História nunca foi produzida no Sul. O eixo da História começa em Moscou, vai para Bonn, atravessa Washington e depois segue para Tóquio. O que acontece no Sul não tem importância (KISSINGER, 1969).

As pessoas costumam dizer que o século XXI será um século do Pacífico, mas acho que também poderia ser um século latino-americano (XIAOPING, 1988).

## RESUMO

No início do século XXI, a China aumentou significativamente o seu engajamento na América Latina, uma região tratada desde a Doutrina Monroe como a “área natural de influência” dos Estados Unidos. A partir de então, houve um aumento significativo no fluxo de comércio e investimento entre esses países, seguido de avanços diplomáticos e institucionais. Considerando tal cenário, o principal objetivo dessa tese de doutorado é analisar, com o uso de literatura especializada, documentos primários e entrevistas inéditas, de que modo os Estados Unidos perceberam a aproximação entre a China e a América Latina no período, e como o governo norte-americano reagiu a esse movimento. Considera-se, como marco temporal da análise, o intervalo compreendido entre 2001 e 2012, incluindo os dois mandatos do presidente George W. Bush (2001-2008) e o primeiro mandato do presidente Barack Obama (2009-2012), com foco no período ativo do U.S.- China Latin America Sub Dialogue (2006-2012). A hipótese aqui aventada é de que prevaleceu, por parte dos Estados Unidos, uma política de acomodação da China na América Latina, com momentos de cooperação direta, em vez de uma abordagem predominantemente propensa à contenção ou ao conflito. Como resultado, a análise dos materiais evidencia que não houve harmonização irrestrita de interesses, e que traços de desconfiança mútua marcaram os movimentos na região. Além disso, a pesquisa mostrou que, durante o período estudado, a relação não foi pautada por absoluta linearidade, mas por oscilações, e por momentos em que a falta de consensos ficou evidente. Assim, embora tenha prevalecido durante a maior parte do tempo uma política propensa à acomodação, houve, no fim da década, certo tensionamento e propensão à confrontação.

**Palavras-chave:** Estados Unidos. China. América Latina. Sub Dialogue. Relações Exteriores.

## **ABSTRACT**

In the early 21st century, China significantly increased its engagement in Latin America, a region treated since the Monroe Doctrine as the “natural area of influence” of the United States. Since then, there has been a significant improvement in the trade and investment between these countries, followed by diplomatic and institutional advances. Considering this scenario, the main objective of this doctoral thesis is to analyze, using specialized literature, primary documents and unpublished interviews, how the United States has perceived the approximation between China and Latin America in the period, and how the American government reacted to that. The timeframe of the analysis reaches from 2001 to 2012, including President George W. Bush's two terms in office (2001-2008) and President Barack Obama's first term (2009-2012), focusing on the active period of the US-China Latin America Sub Dialogue (2006-2012). The hypothesis raised here is that prevailed a policy of accommodating China in Latin America, with moments of direct cooperation, rather than a predominantly contention or conflict-oriented approach. As a result, the analysis of the materials shows that there was no unrestricted harmonization of interests, and that mutual distrust marked many movements in the region. In addition, the research has shown that, during the analyzed period, the relationship between the United States and China was not based on absolute linearity, but on oscillations, and eventual lack of consensus. Thus, although a policy prone to accommodation predominated for the most part of the time, there was, at the end of the decade, some tension and a confrontation propensity.

**Keywords:** United States. China. Latin America. Sub Dialogue. Foreign Policy.

## RESUMEN

A principios del siglo XXI, China aumentó significativamente su participación en América Latina, una región tratada desde la Doctrina Monroe como "área natural de influencia" de los Estados Unidos. Desde entonces, ha habido un aumento significativo en el flujo de comercio e inversión entre estos países, seguido de avances diplomáticos e institucionales. Considerando este escenario, el objetivo principal de esta tesis doctoral es analizar, utilizando literatura especializada, documentos primarios y entrevistas no publicadas, cómo los Estados Unidos percibieron la aproximación entre China y América Latina en el período, y cómo el gobierno estadounidense respondió a este movimiento. El periodo del análisis es de 2001 a 2012, incluidos los dos períodos de mandato del presidente George W. Bush (2001-2008) y el primer mandato del presidente Barack Obama (2009-2012), centrándose en el período activo del U.S.- China Latin America Sub Dialogue. La hipótesis planteada aquí es que prevaleció una política de acomodar a China en América Latina, con momentos de cooperación directa, en lugar de un enfoque predominantemente contencioso o propenso a conflictos. Como resultado, el análisis de los materiales muestra que no hubo una armonización irrestricta de intereses, y que las huellas de desconfianza mutua marcaron los movimientos en la región. Además, la investigación ha demostrado que, durante el período de estudio, la relación no se basó en la linealidad absoluta, sino en las oscilaciones, y en momentos en que la falta de consenso era evidente. Por lo tanto, aunque una política propensa a acomodaciones prevaleció en su mayor parte, al final de la década, hubo cierta tensión y una propensión de confrontación.

**Palabras clave:** Estados Unidos. China. América Latina. Sub Dialogue. Relaciones Exteriores.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 01 - Balança Comercial China: América Latina (USD bilhões), 2000 – 2012.....	35
Gráfico 02 - Participação de mercado da China nas exportações da América Latina, por setor (1995 a 2015).....	37
Gráfico 03 - China: Investimento na América Latina (USD bilhões), 2003 – 2012.....	38
Gráfico 04 - Participação Relativa das Regiões Globais no IED Chinês (%), 2003 – 2012.....	39
Gráfico 05 - Montante de Empréstimos: China para LATAM (USD bilhões), 2005 – 2018.....	40
Gráfico 06 - Intercâmbio de pessoal e exercícios militares chineses com países da América Latina (2003 - 2016).....	43
Quadro 01 - Visões contrastantes sobre o impacto econômico da China na América Latina.....	45
Gráfico 07 - Percepção de especialistas sobre relações Estados Unidos-China durante o governo Bush.....	61
Quadro 02 - Estratégias de política externa comparadas: Estados Unidos e China.....	63
Quadro 03 - Constrangimentos nas relações Estados Unidos-China antes e depois do 11/09.....	65
Figura 01 - As variáveis para definição da política dos Estados Unidos para a China na América Latina.....	98
Gráfico 08 - Comparação de empréstimos à América Latina por parte de bancos chineses e ocidentais.....	145
Quadro 04 - Catalisadores para a deterioração do diálogo sino-americano na América Latina.....	148

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - A composição das exportações latino-americanas para a China em 1995, 2001 e 2006 (% <i>share</i> ).....	36
Tabela 02 - Top 5 Exportações e Importações América Latina-China (2011 - 2015).....	38
Tabela 03 - Empréstimos chineses na América Latina por países (2005 - 2019).....	41

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIIB	Asian Infrastructure Investment Bank
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRI	Belt and Road Initiative
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CCID	Communist Party Central Committee International Department
CDB	China Development Bank
CDS	Conselho de Defesa Sul Americano
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
COPEI	Comité de Organização Política Eleitoral Independente
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
EAS	East Asia Summit
ETIM	East Turkestan Islamic Movement
Eximbank	Export–Import Bank of China
FBI	Federal Bureau of Investigation
FEALAC	Forum for East Asia-Latin America Cooperation
FMI	Fundo Monetário Internacional
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti
MOUs	Memorandum of Understanding
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council

NSSR	National Security Strategy Report
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODA	Official Development Aid
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PDVSA	Petróleos de Venezuela
PIB	Produto Interno Bruto
PNTR	Permanent Normal Trade Relationship
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PT	Partido dos Trabalhadores
QDRR	Quadrennial Defense Review Report
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RI	Relações Internacionais
RMB	Renminbi
RPC	República Popular da China
S&ED	U.S.-China Strategic Economic Dialogue
SCO	Shanghai Cooperation Organization
SED	China-US Strategic Economic Dialogue
TPP	Trans-Pacific Partnership
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
USAID	United States Agency for International Development
USTR	United States Trade Representative

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO E PREMISSAS TEÓRICAS.....</b>	<b>15</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO: O PROCESSO DE APROXIMAÇÃO ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>29</b>
2.1 A construção de um relacionamento especial: de 1949 a 2000.....	29
2.2 O pós-2000: “o <i>boom</i> de um século” .....	34
<b>3 AS RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS - CHINA DE 2001 A 2012.....</b>	<b>46</b>
<b>3.1 As relações sino-americanas durante o governo Bush (2001-2008).....</b>	<b>46</b>
3.1.1 Do “engajamento construtivo” ao “competidor estratégico” .....	48
3.1.2 Do “competidor estratégico” ao “ <i>responsible stakeholder</i> ” .....	56
<b>3.2 As relações sino-americanas durante o governo Obama (2009-2012) .....</b>	<b>76</b>
3.2.1 Do “ <i>strategic reassurance</i> ” ao “pivô para a Ásia” .....	76
<b>4 A REAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS À PRESENÇA CHINESA NA AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>97</b>
4.1 A consolidação de uma política de acomodação .....	99
4.2 A crise da política de acomodação e os primeiros sinais de confrontação .....	130
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>157</b>
<b>APÊNDICE – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM THOMAS A. SHANNON</b>	<b>172</b>

## 1 INTRODUÇÃO E PREMISSAS TEÓRICAS

No início do século XXI, a China aumentou significativamente a sua presença na América Latina, uma região tratada desde a Doutrina Monroe como a “área natural de influência” dos Estados Unidos. No bojo de transformações sistêmicas mais amplas, verificou-se uma ampliação expressiva no fluxo de comércio e investimento chineses na região, seguido de avanços diplomáticos e movimentações institucionais, o que potencializou o debate sobre como os Estados Unidos interpretariam e de que modo reagiriam aos avanços estratégicos da China no hemisfério ocidental<sup>1</sup>.

Do “engajamento construtivo” de Clinton ao “pivô para a Ásia” de Obama, a China foi descrita pela diplomacia norte-americana tanto como um “competidor estratégico” quanto como um “*responsible stakeholder*”, reforçando a ideia de que existe, desde 1949 (com o estabelecimento oficial da República Popular da China - RPC), um padrão histórico nas relações sino-americanas, que abrange momentos de cooperação e de contenção.

No que concerne especificamente à América Latina, a primeira década dos anos 2000 testemunhou a criação de um novo capítulo no já existente *U.S.-China Strategic Economic Dialogue* (S&ED). O chamado *U.S.- China Latin America Sub Dialogue* iniciou suas atividades em 2006, durante a administração Bush, e permaneceu existindo até pelo menos o fim do primeiro mandato de Obama, em 2012. Ele foi originalmente implementado por Thomas A. Shannon Jr., então Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, e foi posteriormente conduzido por seus sucessores no cargo, Arturo Valenzuela e Roberta S. Jacobson. Em torno dele, fomentou-se, como área de pesquisa, o estudo do chamado “triângulo Estados Unidos-China-América Latina”.

Na esteira dessa discussão, portanto, muitas questões emergiram. Entre elas, dúvidas relacionadas a como o governo norte-americano qualificaria as novas relações entre China e América Latina, como analisaria os objetivos e propósitos

---

<sup>1</sup> Ao longo dessa pesquisa, o termo “hemisfério ocidental” é utilizado para referir-se à região das Américas, particularmente à América Latina. A fim de evitar repetições incômodas, o termo tem mera função linguística ao longo do texto, não assumindo, portanto, qualquer outra conotação conceitual.

chineses no subcontinente e que ações adotaria em face dessa realidade. Como é usual em Relações Internacionais (RI), passou-se a especular se prevaleceria uma abordagem propensa à acomodação ou uma política inclinada à confrontação. No bojo do desenvolvimento teórico próprio da área, portanto, a problematização da estratégia dos Estados Unidos para a China na América Latina cercou-se não apenas da necessidade de acompanhar o desdobramento das ações praticadas na região, mas de investigar tais movimentos sob a luz de concepções primárias sobre a natureza da política internacional.

Neste embate, de um lado, concentraram-se autores de matriz realista, que veem no balanço de poder tradicional a melhor estratégia de acomodação de interesses na disputa entre potências; e de outro, pensadores de origem liberal, que assumem a cooperação como melhor forma de convivência e, no limite, até mesmo de dissuasão. Os primeiros, decidiram jogar luz sobre a hostilidade do sistema internacional anárquico e a necessidade dos Estados auto interessados de maximizar suas capacidades para garantir a segurança. Os últimos, versaram sobre os laços criados pela chamada “interdependência complexa” e a extensão dos danos mútuos causados por um eventual confronto, além de destacarem o papel das instituições e regimes internacionais.

Hans Morgenthau, precursor do pensamento realista (ao lado de George Keenan, que é considerado um dos pais intelectuais da doutrina norte-americana da contenção), fundou, nas RI, um movimento cético no que se refere ao entendimento da natureza humana, da sociedade e da política. Além da discussão presente no tradicional *A política entre as nações* (1978), Morgenthau dedicou obras específicas à compreensão do interesse nacional, como *“Great Debate”: The national interest of the United States* (1952a) e *What is the national interest of the United States?* (1952b). Influenciado pelo positivismo de sua época, o autor presumia a existência, na política, de uma “essência racional” (BURCHILL, 2005).

Morgenthau chegou a afirmar que “a ideia de que [era] possível harmonizar sempre os interesses dos Estados Unidos e do resto da humanidade não só [era] mentira, como também perigoso” (MORGENTHAU, 1952b). Defendendo que “a política internacional, como toda política, consiste na luta pelo poder”, o autor evocou a centralidade do conceito em voga e postulou que “o interesse nacional

[era] o principal sinalizador que ajuda o realismo político a encontrar seu lugar no caleidoscópio da política mundial” (MORGENTHAU, 1978).

Para Morgenthau (1978), uma vez que o comportamento das unidades políticas soberanas remonta, dentro do sistema internacional, ao estado de natureza hobbesiano, a preocupação com sobrevivência e segurança tornam-se variáveis constantes para qualquer Estado e, desse modo, quando confrontados ao permanente “dilema de segurança” (nos termos de HERZ, 1950), as unidades políticas definem seus interesses nacionais em termos de poder tangível, especialmente de caráter militar. Na prática, portanto, o desafio do estadista repousaria sobre a responsabilidade de manter o “equilíbrio de poder” favorável ao seu país.

A partir de pressupostos racionalistas, como ficaram conhecidos, e em tom normativo, Morgenthau considerou a ação do *decision maker* como algo que deve equacionar objetivamente a relação custo-benefício no momento da tomada de decisões. Em termos simples, o interesse nacional seria determinado de forma dedutiva e inferido a partir da anarquia e do caráter de *self-help* do sistema. Além disso, o autor propôs uma subdivisão analítica do interesse nacional em dois diferentes níveis: o primeiro, dos chamados interesses vitais, e, na sequência, aqueles considerados secundários.

No grupo dos interesses vitais, considerados minimamente requeridos, estariam questões tidas como perpétuas para o Estado, tal qual a proteção de sua identidade física, política e cultural. Persistindo a natureza competitiva dos Estados, deste modo, a definição deste tipo de interesse é fixa e jamais se alteraria em função de tempo ou local (MORGENTHAU, 1978).

A segunda categoria de interesses, considerados variáveis e determináveis pelas circunstâncias, incorporariam: 1) forças subnacionais; 2) interesses advindos de outros Estados e; 3) intenções supranacionais. Estes elementos buscariam “usurpar” a autenticidade do interesse nacional ao tentar exercer influência no processo decisório, de modo que ele deveria ser perseguido buscando livrar-se de tais ameaças. Neste bloco estariam incluídos grupos de interesses (particularmente étnicos e econômicos, no caso dos Estados Unidos), bem como interesses setoriais, entidades religiosas e partidárias, por exemplo (MORGENTHAU, 1952b).

Empreendida tal sistematização, portanto, os realistas passaram a definir, daí por diante, os interesses nacionais, especialmente norte-americanos, em função de sua importância (vital *versus* secundário), duração (temporário *versus* permanente), especificidade (específico *versus* geral) e compatibilidade (complementar *versus* conflituoso) (ROSKIN, 1994). Em todos os casos, a regra originária prevalecia: tratasse de algo definido de modo material e perseguido em termos de poder.

Neste sentido, mesmo Kenneth Waltz (1979), que anos mais tarde iria propor uma nova nuance interpretativa sobre o interesse nacional, preservou o *core* do argumento anterior. Ao propor uma revisão metodológica rigorosa e ao associar as dinâmicas internacionais à lógica da concorrência entre as firmas, presente na microeconomia, o autor é conhecido por agregar ao realismo clássico os constrangimentos gerados pela anarquia do sistema internacional e alterar, deste modo, o nível de análise do Estado para a estrutura sistêmica. A estrutura, segundo o autor, é fixa e deve ser interpretada como livre das características das unidades isoladas. Ela se define pelo arranjo de suas partes, de modo que, mudanças nesse arranjo geram mudanças estruturais (WALTZ, 1979).

Do ponto de vista da política internacional, de acordo com a visão de Waltz (1979), prevalece, no sistema, um ordenamento anárquico, em que todos os Estados são juridicamente iguais. Essa descentralização implica na realização de política, na ausência de um governo mundial. A ordem, portanto, surge espontaneamente pelos interesses individuais e interações entre as unidades. Os atores agem racionalmente e o sistema se comporta como um mercado. Considerando que não é possível assumir segurança como uma pré-condição do sistema, a estrutura constrange os atores a um comportamento individualista e baseado no princípio de autoajuda em busca de garantias de sua sobrevivência. Os países se relacionam, portanto, a partir de um ordenamento hierárquico, baseado em uma lógica de imprevisibilidade, subordinação e autoridade, em um contexto no qual as capacidades definem posicionamentos.

Assim, no sistema internacional, coexistem Estados que possuem as mesmas funções, mas capacidades distintas. A distribuição de capacidades determina relações de poder e é, pela ótica neorrealista, a única variável que deve ser levada em consideração na análise da política internacional. Ela é o meio pelo qual se

define a posição relativa de cada ator. De acordo com essa visão, o estado de natureza é o estado de guerra, o que faz com que o Estado esteja em preparação constante para o conflito, que pode eclodir a qualquer momento. Para os países, portanto, não basta “ganhar” daqueles que identifica como adversários. É necessário ser, permanentemente, superior a eles, pois o ganho marginal alheio pode significar perdas para si. Em um ambiente de intensa desconfiança, o balanço de poder surge como um meio de equilibrar o sistema, mantendo o *status quo* ou alterando-o de acordo com os interesses dos Estados mais poderosos (WALTZ, 1979).

Da busca constante pelo poder com vista à hegemonia, John Mearsheimer (2001) cunhou o termo “realismo ofensivo” para propor uma variação do realismo estrutural (também denominado “realismo defensivo”). Essa interpretação preserva algumas das premissas básicas de Waltz (1979): de que o sistema é anárquico; de que as grandes potências se preocupam com sua capacidade militar; de que a incerteza é a regra da política internacional; de que a sobrevivência é o primeiro e maior objetivo e de que as grandes potências são atores racionais. No entanto, não vê os Estados apenas como unidades interessadas em balancear poder a fim de manter o *status quo*, mas em maximizar suas capacidades, de forma agressiva, praticando um revisionismo com fins na dominação do sistema.

Essa vertente enfatiza particularmente a ideia de que a ação estatal não pode ser interpretada de forma análoga aos mercados, uma vez que interesses não se subordinam e que o *status quo* não gera segurança. Dada a dificuldade de medir o poder relativo dos demais atores e o fato de que as capacidades mudam ao longo do tempo, a desconfiança e o dilema de segurança são perenes. Assim, alianças existem, mas são temporárias. A política internacional envolve um constante jogo de soma-zero, que apenas acaba com a conquista da hegemonia. Os objetivos principais do Estado, portanto, segundo o autor, são a conquista da hegemonia regional (incluindo o uso de *offshore balancers*<sup>2</sup>), a máxima prosperidade com o controle de áreas estratégicas, o domínio do poder terrestre (visto como principal forma de projetar poder), e a superioridade nuclear (importante para diminuir ameaças) (MEARSHEIMER, 2001).

---

<sup>2</sup> A expressão refere-se à quando uma grande potência utiliza potências regionais para contrabalançar o surgimento de outros poderes potencialmente hostis.

Para evitar a agressão, o realismo ofensivo vê no balanceamento de poder uma estratégia lenta e ineficiente, que mobiliza muitos recursos internos e demanda uma aliança defensiva externa. De acordo com essa visão, as estratégias a serem evitadas pelas grandes potências seriam o *bandwagoning*, em que Estados fracos unem forças com um Estado muito mais forte, e o apaziguamento, na medida em que concessões podem aumentar a demanda e o ímpeto alheio, além de representar sinal de fraqueza. No lugar disso, sugere como estratégia principal, o chamado “*buck-passing*”, em que os custos e responsabilidades do balanceamento são repassados para terceiros a fim de gerar sua exposição e, deste modo, diminuir o número de ameaças existentes (MEARSHEIMER, 2001).

De acordo com essa visão, o aumento do poder relativo pode ocorrer, basicamente por quatro estratégias: 1) a guerra, em que recursos estratégicos visam alterar a balança de poder em favor próprio; 2) a chantagem, geralmente praticada contra poderes menores sem aliados fortes; 3) a estratégia “*bait and bleed*”, em que se incentivam dois rivais em um conflito, a fim de que eles “sangrem” enquanto um terceiro permanece intacto; e 4) a estratégia “*bloodletting*”, que visa garantir que uma guerra entre rivais seja custosa e que ambos saiam derrotados (MEARSHEIMER, 2001).

No caso das relações sino-americanas, especificamente, os realistas, sobretudo oriundos da escola norte-americana, tendem a se dividir entre otimistas e pessimistas. Os primeiros são os que jogam luz sobre as limitações do poderio chinês, expondo obstáculos para um crescimento sustentado e ampliação de sua capacidade de influência. Os segundos são os que enfatizam o poder crescente e as intenções de expansão da China, bem como os dilemas de segurança a isso relacionado (FRIEDBERG, 2005).

A contraposição liberal à interpretação apresentada anteriormente é marcada, por sua vez, pela contribuição de *Power and Interdependence* (1977) de Keohane e Nye e, posteriormente, *After Hegemony* (1984) de Keohane, que, em resposta aos axiomas realistas, dedicaram-se a examinar as condições para a cooperação no sistema internacional. Ao invés de assumirem o estado de guerra como uma constante da política, esses autores destacaram como elemento central da interação

entre os países a chamada interdependência e, em um contexto anárquico, a consequente demanda por instituições e regras comuns.

Diferentes dos liberais clássicos (apontados como utópicos), tais pensadores não presumem a cooperação como norma natural do sistema, mas destacam a maleabilidade dos interesses dos atores e a pré-disposição em cooperar que deriva da interdependência. Segundo sua visão, na política internacional do mundo globalizado, o cálculo de poder seria mais delicado, sobretudo porque, em termos econômicos e tecnológicos, os países estariam diante de um cenário de maiores transações e fluxos, em que atacar um adversário poderia fazer incidir sobre si mesmo os custos/constrangimentos da guerra (KEOHANE e NYE, 1977).

Na linguagem comum, dependência significa ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. Interdependência, mais simplesmente definida, significa dependência mútua. Interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (KEOHANE e NYE, 1984, p. 08, tradução nossa).

Distinto do que acontece em situações de harmonia (em que a política de um ator automaticamente facilita outro ator a atingir seus interesses), a cooperação, segundo essa visão, depende de um ajuste mútuo de interesses comuns por meio de um processo de negociação e de coordenação de políticas em que os Estados enfrentam restrições de sua autonomia. Isso implica a adequação de comportamentos ou preferências anteriores. Poder, portanto, tem menos a ver com capacidades militares, como definem os realistas, e mais com a habilidade de controlar os *outcomes*, os resultados das negociações (KEOHANE e NYE, 1977).

Enquanto a harmonia é apolítica, não demandando sofisticada comunicação ou exercício de influência, a cooperação é altamente política e depende do contexto, das expectativas e das crenças compartilhadas. Segundo essa interpretação, não bastaria, portanto, apenas classificar os Estados em termos da quantidade de poder que eles possuem, mas de sua habilidade de traduzir tais capacidades em barganha durante o processo de interação. Observar o processo político é, para esses autores, fundamental (KEOHANE e NYE, 1977).

O papel do *hegemon* é, nesse sentido, o de contribuir para a criação de padrões de relacionamento em um contexto de cooperação assimétrica. A cooperação não hegemônica também é possível na medida em que é facilitada por

regimes já existentes e, segundo essa visão, porque manter regimes é menos custoso do que os criar. A discórdia ocorre quando não há ajuste nos comportamentos e um ator passa a ver o outro como impedimento. Em geral, nesses casos, o outro é responsabilizado por não haver cooperação (KEOHANE, 1984).

A institucionalização da cooperação, segundo a visão liberal, pressupõe a criação de regimes internacionais pautados por princípios (crenças), normas (padrões de comportamentos), regras (prescrições específicas) e procedimentos (práticas aceitáveis) capazes de gerar convergência de expectativas em algum tema e gerar determinadas obrigações aos Estados. Esse processo ocorre no bojo da lógica de poder, moldado pelos atores mais fortes buscando seus próprios interesses. Apesar disso, no contexto anárquico, os interesses mútuos e a institucionalização de determinados padrões de comportamento contribuiriam para minimizar a desconfiança (KEOHANE, 1984).

Muito dessa lógica foi trazida às RI diretamente da teoria dos jogos e da lógica de ação coletiva, em que os atores são interpretados como unidades racionais que, mesmo não tendendo a cooperar inicialmente, buscam maximizar os seus ganhos e, portanto, aceitam a possibilidade de ganhos conjuntos. As relações internacionais, nesse sentido, envolveriam interações em que o *payoff* racional mudaria para cada ator e incorporaria a preferência do outro no cálculo (KEOHANE, 1984).

A interdependência complexa, de acordo com essa reflexão, teria sido acentuada por avanços científicos e tecnológicos, pela maior circulação de mercadorias e símbolos, por fluxos financeiros cada vez mais impactantes e pelo aumento do número de atores e da agenda - o que veio acompanhado de maior reciprocidade entre as interações, relativização das fronteiras, relativização das soberanias e diminuição da autonomia dos Estados.

Como consequência, essa visão assume que as relações internacionais não são pautadas apenas pelas políticas do Estado, mas por uma rede transnacional que incluem também indivíduos, grupos de interesses, organizações não governamentais e grandes corporações que se articulam em coalizões e são capazes de pressionar os Estados. Também é reflexo dessa descentralização das relações de poder que vivamos em uma sociedade que relativiza a dicotomia interno/externo (KEOHANE e NYE, 1977).

Por fim, as condições para a interdependência, segundo Keohane e Nye (1977), envolvem uma análise do que se define como “sensibilidade” e “vulnerabilidade”. A primeira mede o custo da ação de um ator A sobre o ator B e sua capacidade de gerar influência.

A sensibilidade envolve graus de responsividade dentro de uma estrutura de políticas - com que rapidez as mudanças em um país trazem mudanças dispendiosas em outro, e quão grandes são os efeitos onerosos. Ela é medida não apenas pelo volume de fluxos através das fronteiras, mas também pelos efeitos onerosos de mudanças nas transações nas sociedades ou nos governos [...] O fato de um conjunto de políticas permanecer constante pode refletir a dificuldade em formular novas políticas em pouco tempo, ou pode refletir um compromisso com um certo padrão de regras domésticas e internacionais (KEOHANE e NYE, 1984, p. 12, tradução nossa).

A segunda tem a ver com a capacidade do ator A ajustar-se, favoravelmente, à influência de ator B.

A vulnerabilidade é particularmente importante para entender a estrutura política das relações de interdependência. Em certo sentido, concentra-se em quais atores são os definidores da cláusula *ceteris paribus*, ou pode definir as regras do jogo. A vulnerabilidade é claramente mais relevante que a sensibilidade [...] (KEOHANE e NYE, 1984, p. 15, tradução nossa).

Dito isso, pode-se assumir, como consequência, que a interdependência complexa se percebe no sistema internacional pela mudança de atitudes do Estado, o aumento no constrangimento e na habilidade de influência dos governos, além da emergência de atores autônomos.

No que diz respeito ao relacionamento entre Estados Unidos e China, especificamente, os liberais mais otimistas, portanto, apostam nos laços econômicos para projetar uma expectativa de cooperação entre os dois países, reforçando o papel desempenhado pelas instituições internacionais na coordenação das agendas. Além disso, tal leitura costuma vir acompanhada da crença de uma crescente democratização da China e consequente alteração dos padrões de comportamento global. Os liberais pessimistas, por sua vez, destacam as divergências de regimes entre os dois países, colocando, de um lado, um governo autoritário em transição e, de outro, uma democracia liberal cruzadista, o que reforçaria ciclos de interação baseados em desconfiança e medo (FRIEDBERG, 2005).

O debate clássico sobre a natureza da política internacional sistematizado nas páginas anteriores repousa, no limite, na falta de consenso sobre como se definem as ameaças nesse campo de estudo. Isso porque, é disso que costuma decorrer as

orientações e reorientações estratégicas dos países. As três leituras são úteis para a reflexão proposta no decorrer da análise do material desse estudo, ao longo dos próximos capítulos.

A primeira forma de entender o tema está no próprio *mainstream* realista, em que as ameaças são vistas como componentes essencialmente materiais. Mesmo Stephen M. Walt (1987), que integra um conjunto de variáveis domésticas (incluindo percepções e intenções) ao modelo realista clássico, acaba reforçando a ideia de que os Estados se aliam buscando equilibrar ameaças, que, geralmente, são identificadas por proximidade geográfica, capacidade ofensiva ou “intenções agressivas”.

A segunda leitura, que tem Robert Jervis (1976) como precursor, sugere uma compreensão cognitiva sobre o tema das ameaças. Segundo ele, as ações dos Estados, incluindo a noção de perigo, derivam de crenças sobre política e como imagens de outros atores são formadas e alteradas. Desse modo, os tomadores de decisão realizam inferências a partir de informações filtradas por seu próprio conjunto de valores, desejos, mecanismos de defesa e outras emoções, que impedem, no limite, que percebam o mundo com objetividade e precisão. As ameaças são, portanto, uma construção psicológica subjetiva.

A terceira forma de analisar a questão remete à interpretação discursiva de David Campbell (1992). De acordo com essa chave, as ameaças são criações discursivas que não apenas existem na realidade, mas que constroem a própria realidade a partir do interesse e das percepções dos atores políticos, de modo que segurança e subjetividade estão intrinsecamente conectadas. O autor distingue riscos e perigos, afirmando que os primeiros pressupõem ameaças objetivas, enquanto os segundos devem ser construídos para que possam ser entendidos como ameaças - sendo, portanto, um “efeito de interpretação”. Nesse sentido, o “outro”, identificado como ameaça por Campbell, não é predeterminado, mas construído de forma ideal por meio de contrapontos e oposições que levam em consideração elementos identitários.

No caso específico do *objeto de estudo* dessa tese, as relações Estados Unidos-China-América Latina, tanto o debate sobre a natureza da política internacional, quanto sobre a percepção de ameaças ocupam posição central na compreensão dos fatos e ações políticas. Isso porque o contato com determinadas

premissas e suas associações causais mais imediatas produz uma maneira de ler e interpretar as interações triangulares. Não se trata, portanto, de um trabalho cuja intenção central seja expandir a fronteira teórica do campo de RI *per se*, mas de um estudo que se esforça para contextualizar dois dos debates mais importantes da área em um universo de evidências empíricas ligadas ao comportamento e a conformação de preferências dos países. Isso posto, cabe esclarecer que, ao longo da análise aqui empreendida, políticas de acomodação significam ações vinculadas às práticas de cooperação nos termos liberais, enquanto políticas de confrontação são associadas à contenção nos termos realistas.

O *principal objetivo* desta tese de doutorado é analisar, com o uso de literatura especializada, documentos primários e entrevistas inéditas, de que modo os Estados Unidos perceberam a aproximação entre a China e a América Latina no início do século XXI e como o governo norte-americano reagiu a esse movimento. Considera-se, como *marco temporal da análise*, o período compreendido entre 2001 e 2012, incluindo os dois mandatos do presidente George W. Bush (2001-2008) e o primeiro mandato do presidente Barack Obama (2009-2012). O intervalo selecionado se justifica por duas razões: primeiro, pois inclui precisamente o momento em que ocorre a intensificação das trocas entre China e América Latina; e segundo, pois coincide com o período em que há registros da principal incursão institucional relacionada ao tema - o *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*. Ao fomentar a reflexão sobre o tema, a pesquisa visa aprofundar a compreensão sobre as variáveis relevantes, criando condições para que, no futuro, quando novos documentos forem tornados públicos, outros estudos possam ampliar o escopo temporal da análise. Também cabe esclarecer que esta pesquisa trata a região como um ator unitário, já que o objetivo é mapear a política geral dos Estados Unidos para a América Latina. Desse modo, não faz parte do escopo do estudo detalhar especificidades no trato com diferentes países.

O estudo se *justifica* não apenas pela necessidade de expandir o conhecimento sobre como as dinâmicas entre os dois mais poderosos *players* do século XXI afetam a região em que vivemos, como também porque se dispõe a oferecer uma contribuição intelectual a uma área de estudo em que a densidade de pesquisa com essas características ainda é relativamente baixa no Brasil.

A hipótese aqui aventada é de que prevaleceu, no período analisado, por parte dos Estados Unidos, uma política de acomodação da China na América Latina, com momentos de cooperação direta, em vez de uma abordagem predominantemente propensa à contenção ou ao conflito.

A pesquisa, que reúne traços exploratórios e descritivos, é caracterizada como qualitativa e para atingir os objetivos propostos adotou um *método de process-tracing*, utilizando não só o exame bibliográfico e documental, mas também a coleta de materiais primários para sua consecução. Para estudar a reação dos Estados Unidos à presença chinesa na América Latina no início do século XXI, compartilha-se aqui a visão de George e McKeown (1985) de que é importante incorporar narrativas históricas dentro de teorias e descrições altamente abstratas nas Ciências Sociais. Segundo tal interpretação, esse método: 1) permite não apenas o teste de hipóteses, mas também a geração delas e; 2) favorece tentativas de compreensão da cadeia causal e mecanismos causais. Pretende-se, portanto, “investigar e explicar o processo de decisão pelo qual várias condições iniciais são traduzidas em resultados” e “descobrir quais estímulos os atores atendem; o processo de decisão que faz uso desses estímulos para chegar a decisões; o comportamento atual que ocorre; o efeito de vários arranjos institucionais sobre atenção, processamento e comportamento; e o efeito de outras variáveis de interesse em atenção, processamento e comportamento” (GEORGE e MCKEOWN, 1985). Para isso, o desenho da pesquisa envolve a reconstrução do processo de consolidação de políticas principalmente ligadas ao *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*. Isso também permite identificar quais estímulos afetaram os atores na criação e desenvolvimento dessa estrutura, o que levou a decisões específicas, bem como o comportamento dos principais decisores envolvidos no processo e o efeito provocado sobre a ação internacional dos atores em questão.

Além da sistematização do “estado da arte” do tema com apresentação de extensiva revisão bibliográfica especializada, os resultados da pesquisa refletem impressões advindas de telegramas e correspondências diplomáticas trocadas no período e tornadas públicas principalmente via *WikiLeaks*<sup>3</sup>. Esses materiais foram

---

<sup>3</sup> Cabe esclarecer que o uso de materiais disponibilizados via *Wikileaks* está sustentado na premissa de que, embora exista um debate ético sobre a publicização de conteúdo sigiloso por meio hackeamento, nunca houve, por parte do governo norte-americano, contestação quanto à

confrontados com depoimentos de altos funcionários do governo norte-americano, como os Secretários de Estado Adjuntos para Assuntos do Hemisfério Ocidental Thomas A. Shannon Jr. e Arturo Valenzuela, que conferiram entrevistas exclusivas como contribuição para essa pesquisa. Com isso, foi possível aprender sobre a política dos Estados Unidos da perspectiva de *insiders* e captar a percepção dos tomadores de decisão em relação ao processo analisado.

A *estrutura da tese* inclui uma sessão de contextualização das interações entre China e América Latina (capítulo 02), uma sessão de análise das relações bilaterais Estados Unidos e China (capítulo 03) e uma seção de apreciação específica do triângulo voltada especificamente à política norte-americana para a China na América Latina, com foco no sub diálogo supracitado (capítulo 04).

No próximo capítulo, apresenta-se um panorama que descreve e qualifica as bases da aproximação da China em relação aos países latino-americanos desde os anos 1950, expondo dados, e discutindo interesses e motivações mútuas, bem como arranjos e decisões institucionais que contribuíram para a intensificação e aprofundamento desses laços durante a primeira década de 2000. Tal seção é importante para esclarecer e justificar o interesse norte-americano nessa matéria a partir desse determinado momento histórico.

No capítulo subsequente, realiza-se uma análise das relações sino-americanas durante o governo Bush (2001-2008) e durante o governo Obama (2009-2012), comparando as diferentes fases do relacionamento (do “engajamento construtivo” ao “competidor estratégico”, do “competidor estratégico” ao “*responsible stakeholder*” e do “*strategic reassurance*” ao “pivô para a Ásia”). Trata-se de um momento importante para esclarecer quais são os padrões que marcam as trocas bilaterais, bem como os fatores que determinam continuidades e rupturas nesse âmbito. A partir dele é possível mapear não apenas o *framework* em torno do qual as relações na América Latina se desenvolveram, como também avaliar as correspondências e contradições existentes entre a estratégia geral e a estratégia regional.

---

autenticidade dos documentos. Além disso, o conteúdo dos telegramas e e-mails utilizados foi contrastado, ao longo da análise, com outras fontes, tanto secundárias, quanto primárias, a fim de que se fosse possível obter confirmações que não tornassem a pesquisa exclusivamente dependente dessa fonte.

No último capítulo, por fim, empreende-se uma sistematização dos resultados da pesquisa quanto à política dos Estados Unidos para a China na América Latina, especificamente, expondo também o processo e as variáveis identificadas como centrais para a consolidação de uma política chamada de “acomodação desconfiada” no início da década, bem como para sua posterior deterioração e crise ao fim do período. O desenvolvimento do processo negocial e as transformações discursivas ocorridas no âmbito do *U.S.- China Latin America Sub Dialogue* são o objeto de análise principal nessa seção.

Como resultado da investigação empreendida nessa tese identifica-se uma convergência entre as diretrizes da política dos Estados Unidos para China, em geral, e a política norte-americana para a China na região latino-americana, especificamente, que é marcada pela disputa entre dois paradigmas de interação: a acomodação e a confrontação. A oscilação ocorre, no período, em função de duas variáveis principais: 1) a percepção de ameaça por parte dos Estados Unidos em relação à ação da China na região; e 2) a identificação de potenciais benefícios angariados pelos norte-americanos no processo de intensificação interação entre chineses e latino-americanos frente aos custos envolvidos. Todos esses pontos são detalhados e retomados nas Considerações Finais, que além de realizar uma discussão integrada dos resultados da pesquisa, propõe também um balanço do trabalho aventando possibilidades de continuidade para futuro projetos daqui derivados.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO: O PROCESSO DE APROXIMAÇÃO ENTRE CHINA E AMÉRICA LATINA**

Após a era maoísta, e, particularmente com as reformas econômicas levadas a cabo por Deng Xiaoping, no fim dos anos 1970, a inserção internacional da China viveu um novo *momentum*. No instante em que os Estados Unidos enfrentavam o auge da Guerra Fria e a América Latina sofria com a estagnação da chamada “década perdida”, a China inaugurava um período de crescimento de mais de 10% ao ano. Em pouco tempo, se tornaria a segunda maior economia do mundo, provocando não só alterações sistêmicas na política mundial, mas também no tipo de engajamento mantido em diferentes regiões do globo.

Este capítulo pretende mapear a aproximação entre China e América Latina ao longo do tempo, apresentando um panorama que descreve e qualifica as bases da cooperação entre chineses e latino-americanos desde os anos 1950. Nele, serão discutidos os interesses e motivações mútuas, bem como arranjos e decisões institucionais que consolidaram a intensificação e aprofundamento desses laços com foco no movimento que culminou em um ápice de trocas durante a primeira década de 2000. Trata-se de uma contextualização fundamental para elucidar o interesse norte-americano em acompanhar o engajamento chinês na América Latina a partir de determinado momento histórico, e constitui ponto de partida da análise a ser empreendida nos próximos capítulos.

### **2.1 A construção de um relacionamento especial: de 1949 a 2000**

Ao pensar sobre o histórico da aproximação entre China e América Latina, Carol Wise (2020) classifica as relações sino-latino-americanas a partir de diferentes fases ao longo dos últimos cinquenta anos, referindo-se ao período de 1949 a 1979 pelo título de “realidades econômicas em meio ao proselitismo ideológico” e de 1980 a 2000 por “do surrealismo ao realismo”.

O início da primeira fase (1949-1979) é marcado, segundo a autora, por “diferenças políticas rígidas” entre China e América Latina. Isso porque, de um lado,

a China passava por transformações no regime doméstico e por uma reestruturação econômica sob acentuada assistência soviética, ao mesmo tempo em que pleiteava reconhecimento internacional desprendendo-se de Taiwan. De outro, boa parte dos países latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile e Peru, por exemplo) enfrentava dificuldades políticas oriundas da oscilação entre governos democráticos civis e autocracias militares (WISE, 2020). É interessante pontuar que em meados dos anos 1950, de acordo com Halperin (1967), interessava à China minar a influência soviética, o que poderia ter gerado uma aproximação com os partidos comunistas latino-americanos. No entanto, de acordo com o autor, a separação geográfica e a baixa representatividade da região para a luta internacional pelo comunismo não faziam disso uma prioridade de Pequim. Prevalencia, assim, o distanciamento e o baixo nível de interesse mútuo.

Conforme retratou Ratliff (1969), de 1949 a 1959, a penetração chinesa na região acontecia por táticas modestas e de alcance limitado no campo da diplomacia cultural. Consistia basicamente em promover o turismo guiado, “conduzindo visitantes estrangeiros em visitas supervisionadas a regiões cuidadosamente selecionadas e preparadas da República Popular”. Essa iniciativa acabou trazendo muitos chineses à América Latina entre 1949 e 1969. Em contrapartida, nenhum governo latino-americano, com a exceção do governo cubano em 1959 e 1960, proporcionou visitas guiadas aos chineses. Nesse caso específico,

seus objetivos imediatos eram: 1) aumentar o antiamericanismo já largamente difundido entre os latino-americanos e assim enfraquecer a posição dos Estados Unidos na América Latina e no mundo; 2) propagar entre os comunistas e não comunistas o modelo chinês para a superação dos problemas sociais e econômicos e, ocasionalmente, para a tomada do poder político; e 3) melhorar a imagem chinesa entre os latino-americanos, a fim de aumentar os contatos de todos os tipos e também obter apoio posterior para objetivos de política externa chinesa como o assentamento do regime de Pequim nas Nações Unidas (RATLIFF, 1969, p. 12, tradução nossa).

Além do turismo guiado, o período foi marcado também pela tradução de várias obras literárias chinesas para espanhol, português, francês e inglês e vice-versa, contribuindo para o aumento das publicações em circulação nas duas regiões. Na esteira das produções culturais, nos anos 1950 os primeiros filmes chineses chegaram à América Latina, assim como exposições de arte latino-

americanas, grupos de música e dança se tornaram cada vez mais comuns na China (RATLIFF, 1969).

Segundo Ellis (2014), durante o período, o relacionamento entre China e os países latino-americanos era "limitado, focado principalmente em ganhar reconhecimento diplomático daqueles países que reconheciam Taiwan como o governo legítimo" e focado em "construir relações políticas e laços de amizade e influência em geral". Eram, no limite, relações caracterizadas por festas e trocas ocasionais entre partidos e principalmente por eventos culturais simbólicos.

De acordo com Wise (2020) as relações ganharam novos contornos apenas na década seguinte, quando, em face do aumento do isolamento internacional e da rigidez diplomática da China durante a Revolução Cultural, os laços econômicos com América Latina aumentaram. De 1960 a 1969, apesar dos efeitos da chamada "Grande Fome Chinesa" e da crise do balanço de pagamentos latino-americanos, o comércio entre estes atores cresceu mais de quatro vezes. Segundo Ratliff (1969), portanto, o fim dos anos 1960 foi marcado por uma contradição importante: de um lado, os desafios relacionados ao desenvolvimento eram semelhantes entre China e América Latina, o que impulsionava o relacionamento, mas, de outro, "o prestígio e a influência cuidadosamente cultivados pareciam ter murchado" em função do endurecimento do regimes chinês nos assuntos domésticos.

De 1970 a 1979, com a chegada ao poder de um grupo mais internacionalista no Partido Comunista Chinês (Deng Xiaoping e Chen Yun), houve um processo de progressiva normalização das relações diplomáticas com vários países e de maior engajamento da China nas estruturas multilaterais. Era o início da chamada estratégia de "modernização socialista" e da política da "*one China policy*", que logrou êxito em obter um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Antes de 1971, a China havia conseguido angariar apenas dois votos (Chile e Cuba) entre os países da América Latina para sua admissão na ONU. Nesse novo momento, 12 dos 24 membros da região assumiram uma posição favorável ou neutra (WISE, 2020).

Durante a "era Mao", o contexto da Guerra Fria fazia com que restasse ao mundo em desenvolvimento estratégias de inserção internacional baseadas na promoção de movimentos revolucionários ou de libertação nacional. No entanto,

como a maior parte das elites políticas da América Latina era anticomunista, a proposta revolucionária chinesa de oposição aos Estados Unidos e à União Soviética não encontrava apoio significativo na região (XIANG, 2008).

Com as reformas pró mercado, a China alterou a política de financiamento de partidos comunistas mundo afora, o que contribuiu para o reconhecimento da RPC por diferentes países, mesmo no caso daqueles governados por lideranças abertamente críticas ao regime anterior. Em 1974, Argentina, Brasil, Chile, México e Peru já mantinham relações diplomáticas com Pequim. Durante a mesma década, segundo Wise (2020) é relevante pontuar ainda que a RPC expressou apoio político para os países da América Latina sobre questões relacionadas à soberania, justiça econômica e direito à autodeterminação, além de ter votado de forma consistente com esses países no âmbito da ONU.

Foi também durante os anos 1970 que China e Estados Unidos consolidaram o seu processo de reaproximação, marcado pela visita de Nixon a Pequim em 1972 e a abertura da embaixada norte-americana no país. Esse movimento, associado à narrativa de uma política desenvolvimentista “pragmática, não ideológica” favoreceu o aumento das interações, sobretudo econômicas, entre China e América Latina. Como consequência, diversos acordos foram negociados, fazendo com que o comércio entre estes atores aumentasse em **nove** vezes (WISE, 2020). Vale lembrar que o crescimento das economias em boa parte da América Latina durante a década de 1970 fez com que as lideranças chinesas nutrissem particular interesse pelas teorias de desenvolvimento da região (XIANG, 2008). É importante, no entanto, ter claro que o período também foi marcado por diversas contradições, como a conturbada relação entre a China de Mao e Cuba de Fidel, nos anos 1960, e o apoio da China tanto à administração do presidente Allende no Chile, no início da década de 1970, quanto a seu sucessor Pinochet (WISE, 2020).

A segunda fase do relacionamento entre China e América Latina (1980-2000), por sua vez, começou marcada por diferenças significativas no contexto interno dos países. Enquanto a China desfrutava de certa estabilidade política e econômica em função das reformas, na América Latina prevalecia a fragmentação política e a crise macroeconômica. Isso favoreceu que, durante esta década, o relacionamento entre

os países ocorresse prioritariamente por meio de projetos de desenvolvimento e empréstimos (WISE, 2020).

No primeiro caso, havia empreendimentos como o contrato da Argentina em 1988 para construir uma fazenda modelo na China, o acordo conjunto Brasil-China para construir e lançar dois satélites em 1988 e a provisão chinesa de pequenas hidrelétricas para o Peru a partir de 1981. No segundo, a concessão de linhas de crédito recíprocas entre a Argentina e a China de 1980 a 1985, créditos recíprocos para o comércio bilateral entre a China e o México a partir de 1987, o empréstimo da China de US\$ 6,3 milhões e uma doação de US\$ 630.000 ao Peru em 1990 - em meio à luta do país contra a hiperinflação e uma insurgência violenta de guerrilha que continuou a defender uma insurreição de inspiração maoísta que o Partido Comunista Chinês há muito havia rejeitado (WISE, 2020, p. 237, tradução nossa).

É relevante lembrar também que, do ponto de vista político, logo após a crise ocorrida em 1989, na Praça Tiananmen, enquanto a China era amplamente criticada no Ocidente, delegações oficiais chinesas seguiam sendo recebidas nos países latino-americanos (WISE, 2020).

Segundo Xiang (2008), a partir de 1990 uma nova onda de pensadores sobre o hemisfério ocidental surgiu na China, sob a liderança de Li Shenzhi e a tradução do *The Cambridge History of Latin America*. Além disso, como pontua Wise (2020), foi durante este período que a cooperação econômica com a China se propagou em países como Brasil, Chile, Argentina, Peru e México e que se intensificaram visitas oficiais de líderes de primeiro escalão: além da ida do presidente Jiang Zemin a Washington em 1997 para a “segunda normalização” das relações bilaterais, a primeira delegação da China foi liderada em 1981 pelo chanceler Huang Hua, que viajou pela Colômbia, México e Venezuela. Desde então seguiu-se uma série de viagens importantes, incluindo a turnê de 1985 do primeiro-ministro Zhao Ziyang na Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela. O mesmo ocorreu do lado latino-americano para a China, com incursões do presidente chileno Patricio Alwyn (1992), do presidente mexicano Carlos Salinas Gortari (1993), do presidente brasileiro Itamar Franco (1993), do presidente peruano Alberto Fujimori (1995), do presidente argentino Carlos Saul Menem (1995), do presidente chileno Eduardo Frei (1995) e do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1995).

Estava clara, já neste momento, a estratégia chinesa de acumular moeda forte e buscar a industrialização por meio da importação de matérias primas e

insumos intermediários indisponíveis no mercado interno, enquanto exportaria bens manufaturados (WISE, 2020). De acordo com o *Tenth Five-Year Plan* do premier chinês Premier Zhu Rongji, era preciso implementar uma “*going outside strategy*” que incentivasse empresas com vantagens comparativas a fazer investimentos no exterior, que estabelecesse operações de processamento, exploração de recursos estrangeiros com parceiros locais, contratasse projetos internacionais de engenharia e aumentasse a exportação de mão-de-obra (GALLAGHER, 2016).

## 2.2 O pós-2000: “o boom de um século”

A terceira fase das relações China-América Latina (Pós-2000), finalmente, foi anunciada pelo *boom* das *commodities*. Trata-se, precisamente, do período delimitado para o estudo proposto nessa tese. A alta demanda chinesa, fez com que no início do século XXI, particularmente de 2003 a 2013, a elevação dos preços alcançasse níveis históricos, o que permitiu ganhos significativos para países como Argentina, Brasil, Chile e Peru (WISE, 2020).

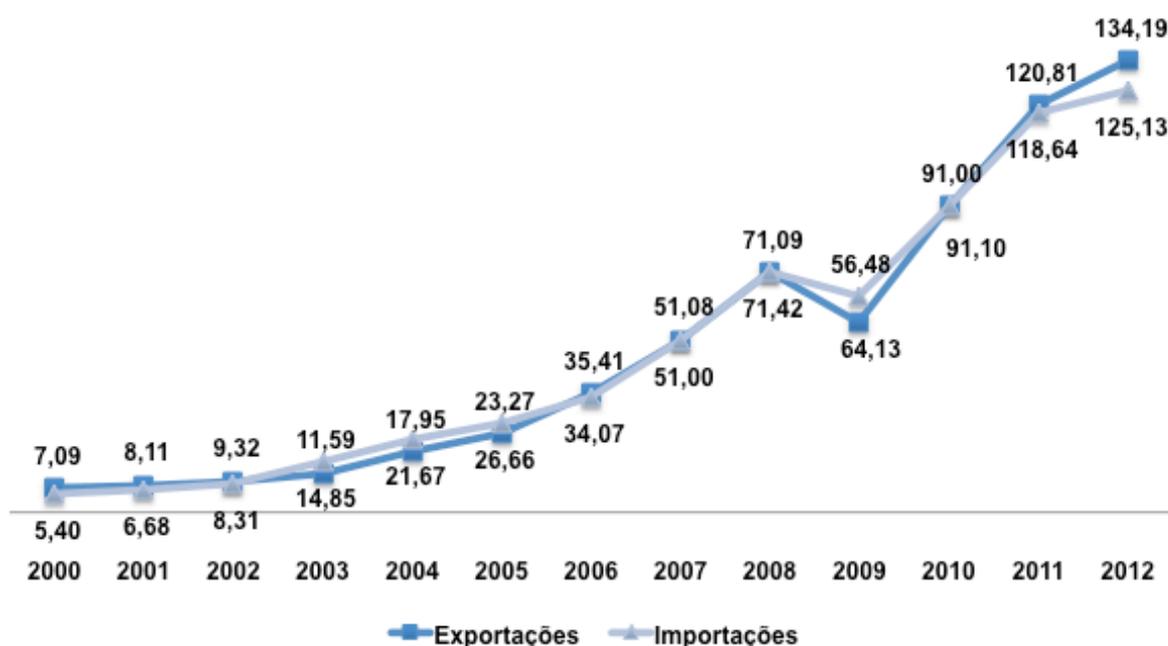
A história econômica da América Latina já havia vivenciado um momento de “loteria das *commodities*”, como descreveu Gallagher (2016), entre o fim do século XIX e a Grande Depressão, quando a região abasteceu a Europa durante seu período de desenvolvimento industrial. Dos anos 1930 até o fim da década de 1970, sob a influência do pensamento cepalino, no entanto, veio o período de industrialização substitutiva de importações e o amplo investimento em infraestrutura na América Latina. Nos anos 1980, sob a batuta do Consenso de Washington, os governos latino-americanos lograram algum êxito em controlar a inflação e a irresponsabilidade fiscal, mas ficaram muito vulneráveis a choques externos, com crises que afetaram México, Brasil, Uruguai e Argentina.

Foi um período em que a ajuda financeira ocorreu sobretudo via Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, mas com condicionantes de intensa liberalização, desregulamentação e privatizações. As pressões norte-americanas vieram também com acordos e negociações relacionadas a comércio e investimento, como o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em um contexto de crescimento lento e de instabilidade,

acentuado ainda mais pela crise financeira de 2008, é que o *boom* chinês ocorreu (GALLAGHER, 2016). É digno de nota que o período coincide com dois marcos importantes para a expansão econômica chinesa: o primeiro, em 2001, quando a RPC foi incorporada à Organização Mundial do Comércio (OMC); o segundo, em 2002, quando o Partido Comunista decidiu adotar a "*going out strategy*" (*Zhōuchūqū Zhànlüè*), anteriormente mencionada, como parte de seu décimo plano quinquenal (ELLIS, 2014).

De acordo com a análise de Gallagher (2016), durante este período de *boom* nas relações com a China, as economias latino-americanas cresceram 3,6% ao ano, melhor impulso desde o período de industrialização, entre os anos 1930 e 1980. Do ponto de vista da evolução do comércio, o **Gráfico 01** mostra o incremento significativo no campo das importações e exportações. Os dados têm como base a China enquanto exportadora e os países latino-americanos como importadores.

**Gráfico 01 - Balança Comercial China: América Latina (USD bilhões), 2000 - 2012**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do World Bank Database (2019).

Como é possível verificar, não só o intercâmbio da China cresceu significativamente na América Latina, como também, em pouco mais de dez anos,

os países latino-americanos multiplicaram em mais de 20 vezes o volume de recursos com o envio de produtos para o mercado chinês. Além disso, em menos de uma década, a participação da China cresceu de 1% para 11% no comércio da região (GALLAGHER, 2012) e países como Brasil e Chile passaram a ter, na China, o seu principal destino de exportação. Cabe lembrar também, que mesmo enfrentando resistências iniciais, Chile, Venezuela, Peru, Argentina e Brasil aceitaram, em 2004, a demanda chinesa que reivindicava o reconhecimento do país como economia de mercado. Em contrapartida, os chineses prometeram um investimento de 100 bilhões de dólares em comércio e investimento na região no decorrer da década subsequente (PAZ, 2006), o que também contribuiu para que o intercâmbio se intensificasse. A **Tabela 01** apresenta a composição das exportações latino-americanas para a China em três momentos: 1995, 2001 e 2006.

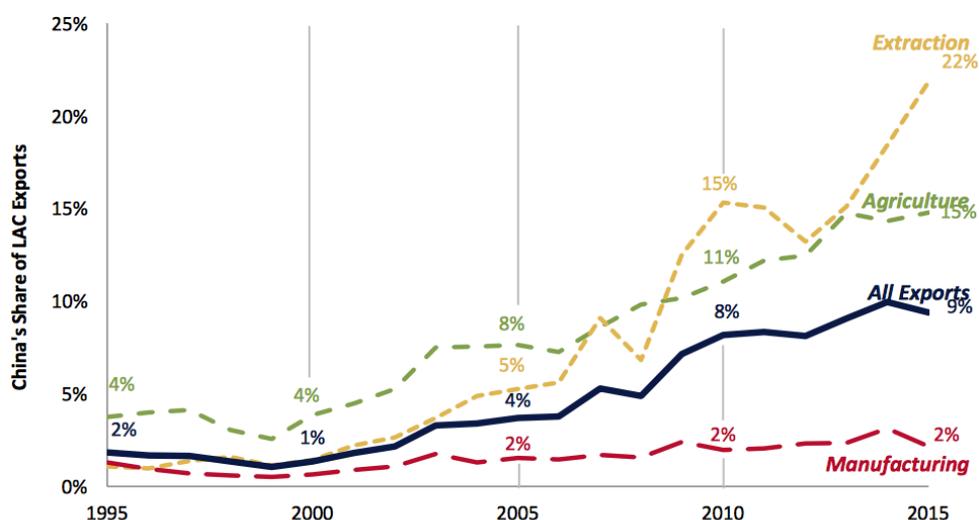
**Tabela 01 - A composição das exportações latino-americanas para a China em 1995, 2001 e 2006 (% share)**

	1995	2001	2006
Produtos Primários	35%	57%	63%
Bens Manufaturados	65%	44%	38%
<b>Dos quais:</b>			
Baseado em matéria prima	43%	21%	23%
Baixa tecnologia	10%	7%	4%
Média tecnologia	10%	8%	6%
Alta tecnologia	1%	7%	5%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Adaptação de JENKINS, 2010.

Entre os produtos latino-americanos mais vendidos para a China, têm proeminência os setores de extração mineral e agricultura, conforme é possível observar no **Gráfico 02**.

**Gráfico 02 - Participação de mercado da China nas exportações da América Latina, por setor (1995 a 2015)**



Fonte: Ray e Gallagher (2017).

Oscilam nas cinco primeiras posições ao longo da década, os seguintes insumos: 1) soja e outras sementes; 2) minério de ferro e concentrados; 3) petróleo bruto; 4) cobre; e 5) minério de cobre e concentrados. Entre os produtos chineses mais vendidos para a região, por sua vez, estão: 1) equipamentos de telecomunicações; 2) máquinas de processamento de dados; 3) instrumentos óticos; 4) barcos e estruturas flutuantes e; 5) outros equipamentos elétricos. Ao longo do período eventualmente também aparece nesse *ranking* o petróleo refinado (GALLAGHER, 2010; RAY e GALLAGHER, 2017).

A **Tabela 02** apresenta, apenas como referência, as proporções em questão dos referidos insumos entre 2011 e 2015. As alterações de posição entre os produtos listados são marginais em relação aos anos anteriores.

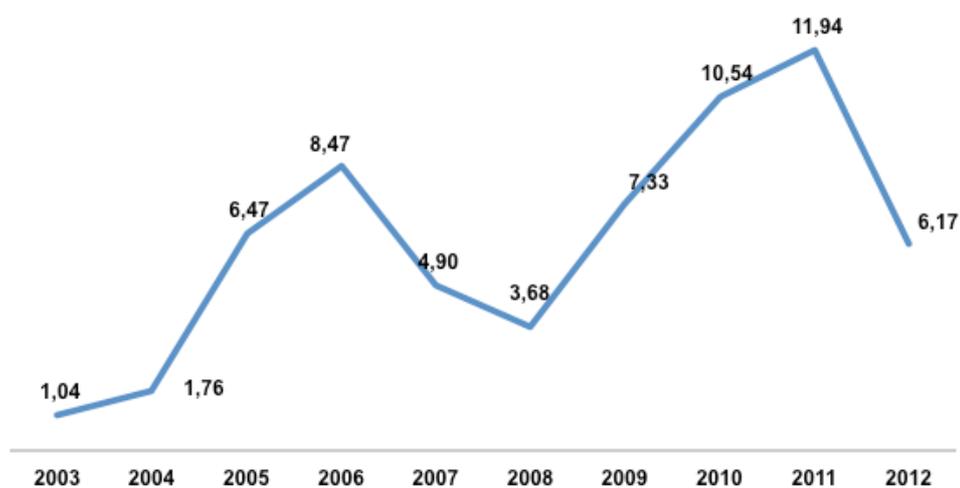
Tabela 02 - Top 5 Exportações e Importações América Latina-China (2011 - 2015)

Países latino-americanos exportam para a China	%	Países latino-americanos importam da China	%
Soja e outras sementes	19,2	Equipamentos de telecomunicações	9,70
Minério de ferro e concentrados	16,8	Máquinas de processamento de dados	3,80
Petróleo bruto	11,8	Instrumentos óticos	3,30
Cobre	11,4	Barcos e estruturas flutuantes	3,30
Minério de cobre e concentrados	10,0	Outros equipamentos elétricos	2,30
<b>Total (Top 5)</b>	<b>69,20</b>	<b>Total (Top 5)</b>	<b>22,50</b>

Fonte: Ray e Gallagher (2017, tradução nossa).

No campo dos investimentos, embora a realidade seja mais modesta, também é significativa, conforme apresenta o **Gráfico 03**.

Gráfico 03 - China: Investimento na América Latina (USD bilhões), 2003 - 2012

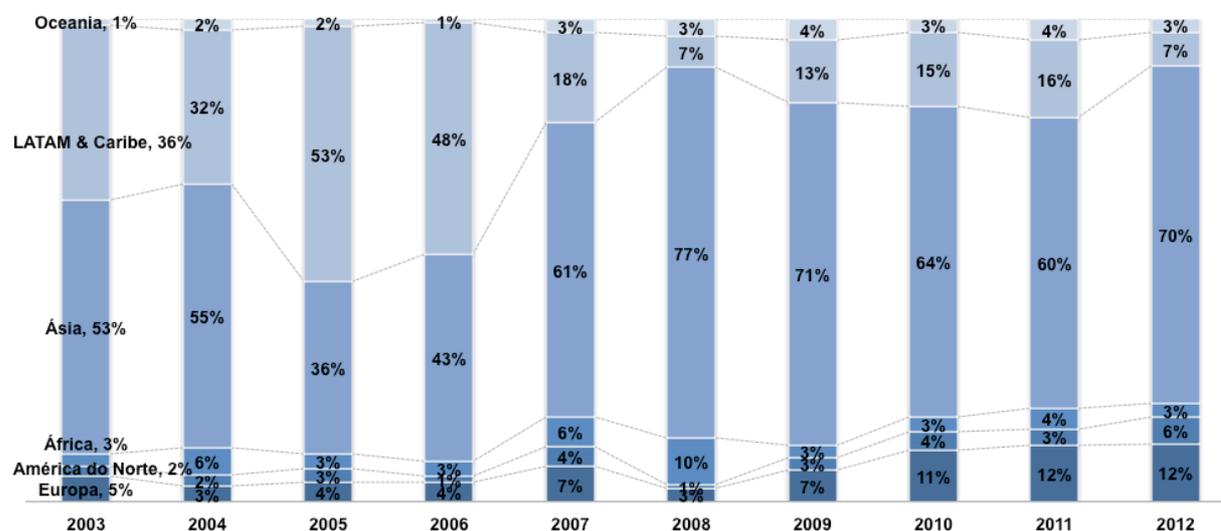


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD (2019).

O investimento estrangeiro direto (IED) chinês tem sido estreitamente ligado aos dois principais interesses econômicos da China na região: as indústrias extrativas, como petróleo e mineração, e as atividades de montagem, que são um meio de obter um melhor acesso ao mercado latino-americano (JENKINS, 2010). O **Gráfico 04** aponta para a proporção entre o IED chinês entre as diversas regiões do globo. Como é possível verificar, a América Latina, logo após a Ásia, foi o destino do

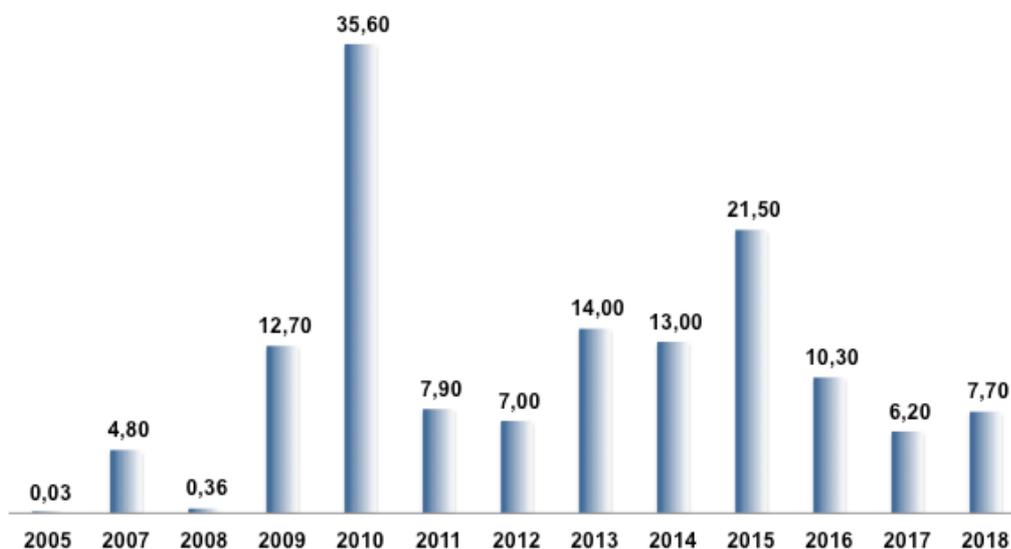
maior volume de recursos da China ao longo de boa parte da primeira década de 2000.

**Gráfico 04 - Participação Relativa das Regiões Globais no IED Chinês (%), 2003 - 2012**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da UNCTAD (2019).

De acordo com os dados do *China-Latin America Finance Database*, elaborado pelo *Inter-American Dialogue*, a China se tornou, no período, importante financiadora de projetos do subcontinente, tendo fornecido, desde 2005, mais de US\$ 141 bilhões em empréstimos e linhas de crédito para os governos da América Latina, conforme demonstra o **Gráfico 05**. Foram projetos predominantemente nas áreas de energia (35, no período, somando mais de US\$ 96 bilhões) e de infraestrutura (29, somando mais de US\$ 25 bilhões) (GALLAGHER e MYERS, 2019).

**Gráfico 05 - Montante de Empréstimos: China para LATAM (USD bilhões), 2005 - 2018**

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Gallagher e Myers (2019).

Como consequência desse movimento, os rendimentos latino-americanos cresceram, segundo Gallagher (2012), “mais rápido durante o *boom* da China do que em qualquer outro período desde que a região ganhou independência das potências coloniais”. O direcionamento de recursos por países, de 2005 a 2019, pode ser constatado na **Tabela 03**.

Tabela 03 - Empréstimos chineses na América Latina por países (2005 - 2019)

<b>País</b>	<b>Número de Empréstimos</b>	<b>Montante (bilhões US\$)</b>
Venezuela	18	67,20
Brasil	11	28,90
Equador	15	18,40
Argentina	11	16,90
Trindade e Tobago	2	2,60
Bolívia	9	2,50
Jamaica	11	2,10
México	1	1,00
República Dominicana	1	0,60
Costa Rica	1	0,39
Cuba	3	0,24
Guiana	2	0,17
Barbados	1	0,17
Bahamas	2	0,09
Peru	1	0,05

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Gallagher e Myers (2019).

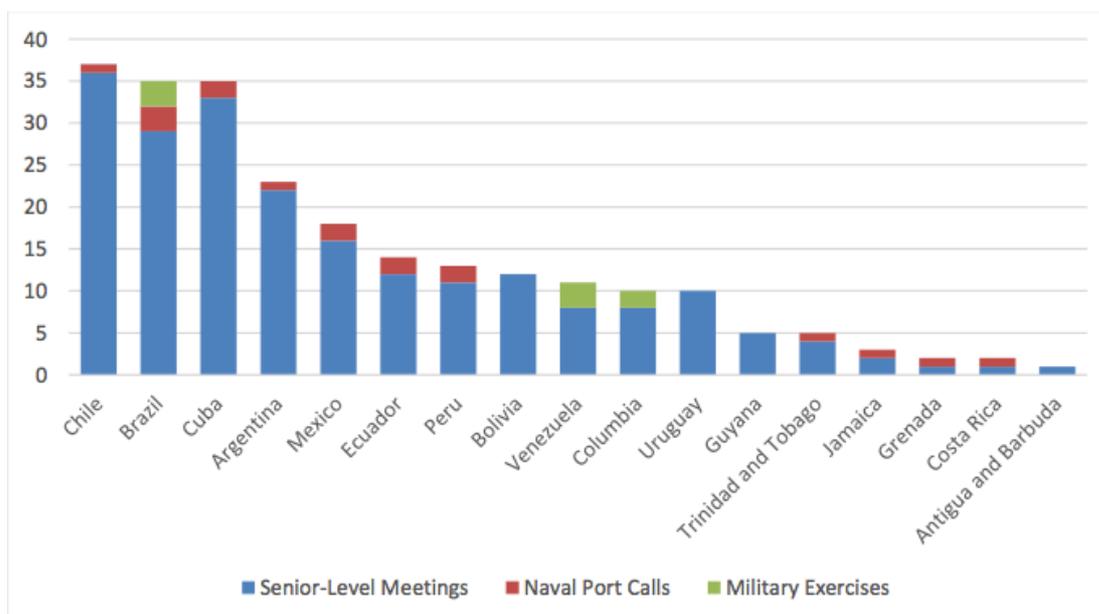
Como demonstrado, portanto, durante a primeira década dos anos 2000, as relações comerciais e de investimento ganharam novo impulso entre China e América Latina. A partir de então, as trocas econômicas mais estreitas foram acompanhadas por laços políticos igualmente mais fortes, movimento marcado pela visita do então presidente Hu Jintao à vários países da região e ao encontro da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), em 2004, e a publicação do primeiro *policy paper* sobre a América Latina e o Caribe, pelo governo chinês em 2008 (JENKINS, 2010).

De acordo com a sistematização empreendida por Paz (2006), de 2004 a 2008, o presidente Hu Jintao esteve mais no subcontinente do que o presidente George W. Bush, assim como muitos líderes latino-americanos, a exemplo Lula da Silva (Brasil), Nestor Kirchner (Argentina) e Hugo Chávez (Venezuela), que também viajaram mais para Pequim do que para Washington. A China assinou acordos de parceria estratégica com Venezuela (2001), México (2003), Argentina (2004), Peru (2008), Chile (2012), Costa Rica e Equador (2015), além de manter um acordo anterior com o Brasil (1993). No período, o número de países da região que

reconheceram a RPC em detrimento de Taiwan aumentou com o estabelecimento de relações diplomáticas com República Dominicana (2004), Granada (2005) e Costa Rica (2007) - em alguns casos a partir de incentivos como subsídios e concessões. Mesmo no Paraguai, onde a resistência tem sido grande, o então presidente Lugo chegou a anunciar, após sua eleição, que pretendia também reconhecer a RPC (JENKINS, 2010; WISE, 2020).

O país também passou a ser cada vez mais envolvido em fóruns multilaterais na região. Passou a ter *status* de observador permanente na Organização dos Estados Americanos (OEA) desde 2004. Após resistência inicial, também foi aceita como membro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2008. Além disso, a China é membro do *Forum for East Asia-Latin America Cooperation* (FEALAC), criado em 2001, que reúne ministros e funcionários de 33 países das duas regiões e iniciou uma série de diálogos com organizações regionais como o Mercosul e a Comunidade Andina (JENKINS, 2010). Vale lembrar, além disso, que o próprio 12º encontro da APEC ocorreu no Chile (e não na Ásia ou na América do Norte, como de costume) (PAZ, 2006, CHOO, 2009, VIGEVANI e ARAGUSUKU, 2015). Durante o período, a China também intensificou as trocas militares com países latino-americanos, incluindo venda de armas para Venezuela, Bolívia, Trindade e Tobago, Peru, Equador e Argentina, bem como o intercâmbio de pessoal e realização de exercícios militares (KOLESKI e BLIVAS, 2018), conforme aponta o **Gráfico 06**.

**Gráfico 06 - Intercâmbio de pessoal e exercícios militares chineses com países da América Latina (2003 - 2016)**



Fonte: Koleski e Blivas (2018).

Em suma, de acordo com Xiang (2008), desde a fundação da RPC em 1949, a percepção da China sobre a América Latina tem três dimensões distintas: geopolítica, de desenvolvimento e econômica. Durante todo o período da Guerra Fria, a dimensão geopolítica superou todos os outros objetivos políticos, enquanto a interação econômica entre as duas regiões permaneceu limitada. Desde a década de 1970, a América Latina tem sido vista como um modelo de desenvolvimento alternativo para a China e, depois dos anos 1980, a América Latina se tornou um fator mais importante no desenvolvimento econômico da China.

No século XXI, esses parecem ser os interesses chineses na região: na área econômica, obter matéria prima (sobretudo cobre, minério de ferro e petróleo) para abastecer o desenvolvimento industrial do país e os padrões de consumo de alimentos que acompanham os níveis de renda mais altos, assim como ter acesso ao mercado latino-americano; na área política, fortalecer a política de “*one China policy*” na região em que mais há países no mundo que continua a reconhecer Taiwan (STALLINGS, 2008; PAZ, 2006).

Do ponto de vista latino-americano, por sua vez, o principal interesse está relacionado ao aumento do comércio e do investimento. Apesar disso, segundo Tokatlian (2008), é possível notar o desejo da América Latina de diversificar as

relações de poder no hemisfério ocidental, ainda que isso leve à políticas diferentes entre os países.

Hoje, diante do aumento de interdependência entre a China e a América Latina, muito se tem problematizado sobre as consequências dessa aproximação. Segundo Jenkins (2010), há visões contrastantes sobre o impacto da presença chinesa no mundo em desenvolvimento. A “visão otimista”, de acordo com o autor, enfatiza os ganhos no comércio, no investimento e em termos geopolíticos. Destaca, em primeiro lugar, a importância do crescente mercado chinês para os exportadores do sul, além do aumento da demanda chinesa por matérias primas, o que já beneficiou muito os países agroexportadores nos primeiros anos da década de 2000. Em seguida, aponta para a contribuição chinesa no que concerne aos investimentos em infraestrutura. Finalmente, coloca a China como alternativa para a dominação europeia na África e dos Estados Unidos na América Latina.

A visão pessimista, por sua vez, enfatiza a concorrência entre a China e outras economias em desenvolvimento, sobretudo no campo das exportações. Essa interpretação vê com ressalva o aumento da competitividade chinesa em bens manufaturados e sugere que a elevada demanda por matéria prima tende a condenar os demais países em desenvolvimento à um tipo de especialização que promove a desigualdade dos termos de troca. Nos países mais industrializados da região, fabricantes locais com frequência têm pressionado por medidas *antidumping* contra produtos chineses. A aplicação dessas sanções tornou-se, no entanto, mais difícil, uma vez que países como Argentina, Brasil, Chile, Peru e Venezuela concederam à China o status de economia de mercado. Também vê com restrições o tipo de liderança representada pela China, em que o desenvolvimento econômico é obtido sob o comando de um regime político autoritário. Para Jenkins (2010), os otimistas exageram nos ganhos econômicos e os pessimistas exageram nas perdas políticas. O **Quadro 01** resume esse debate.

**Quadro 01 - Visões contrastantes sobre o impacto econômico da China na América Latina**

	<b>Otimistas</b>	<b>Pessimistas</b>
Exportações para outros mercados	Apenas poucos países latino-americanos são negativamente afetados em um número pequeno de setores	Muitos setores e mercados competem com a China no mercado de exportação
Crescimento do mercado chinês	Aumento de ganhos do comércio exterior	Repousa sobre um pequeno número de exportadores de produtos primários
Aumento dos preços das commodities	Melhoria dos termos de comércio	Reforça a especialização na produção de produtos primários; volatilidade de preços em vez de melhoria efetiva
Importações da China	Redução do custo de vida e do custo de investimento por meio de preços mais baixos	Substituição de manufatureiros locais e redução do emprego
IED chinês	Potencial de melhoria em infraestrutura	Muito baixos, reforçando a especialização na produção de produtos primários
IED de outros países	Potencial de integração da América Latina em outras redes globais de produção envolvendo a China	Desvio de IED da América Latina para a China

Fonte: JENKINS (2010), tradução nossa.

Feita tal contextualização, nos próximos capítulos discutiremos precisamente como esse processo de aproximação e engajamento entre a China e a América Latina, particularmente após 2000, culminaram na triangulação de interesses com os Estados Unidos, que corresponde ao objeto central dessa tese.

### 3 AS RELAÇÕES ESTADOS UNIDOS - CHINA DE 2001 A 2012

Nos capítulos anteriores, apresentamos tanto as premissas teóricas que embasam o estudo da relação entre Estados Unidos e China na América Latina, quanto a contextualização relacionada ao processo de ampliação de laços entre chineses e latino-americanos. Nessa seção, por sua vez, o intuito é analisar das relações bilaterais entre Estados Unidos e China durante o governo Bush (2001-2008) e durante o governo Obama (2009-2012), comparando as diferentes fases do relacionamento (do “engajamento construtivo” ao “competidor estratégico”, do “competidor estratégico” ao “*responsible stakeholder*” e do “*strategic reassurance*” ao “pivô para a Ásia”).

Trata-se de um momento importante para esclarecer quais são os padrões que marcam o relacionamento sino-americano, bem como os fatores que determinam continuidades e rupturas nesse âmbito. A partir dele será possível mapear não apenas o *framework* em torno do qual as relações na América Latina se desenvolveram, como também avaliar, no último capítulo, as correspondências e contradições existentes entre a estratégia geral e a estratégia regional.

#### 3.1 As relações sino-americanas durante o governo Bush (2001-2008)

Desde os anos 1990, com o fim da Guerra Fria e o desmantelamento da União Soviética, os Estados Unidos se consolidaram como a única superpotência remanescente do sistema internacional, o que levou ao reforço da ordem liberal erigida pelo próprio país décadas antes. Nas palavras de Wohlforth (1999), os norte-americanos renovaram, naquele momento, sua “grande estratégia” como forma de manter a estabilidade de um mundo unipolar.

A relação bilateral com a China, que desde 1949 era marcada por movimentos ambíguos, alternando momentos de crise e temporadas de relativa aproximação, foi caracterizada, no início da era pós-Guerra Fria, por tensões entre os dois países, mas que não levaram a nenhum confronto direto de maiores proporções. Nas palavras de Zhu (2005) as relações sino-americanas abarcaram, desde muito cedo, uma combinação complexa entre cooperação e contenção. Assim, em pouco mais de 60 anos de interlocução, as relações ocuparam, segundo

Huisken (2009) “quase todos os nichos imagináveis no espectro”: historicamente, os dois países foram aliados contra o Japão, adversários na Guerra das Coreias e parceiros contra a União Soviética. Em todos os períodos, no entanto, esse sempre foi um “relacionamento turbulento”.

Depois do estabelecimento formal dos laços bilaterais entre os países, que ocorreu em 1979, as trocas começaram a ganhar consistência. Desde o fim dos anos 1980, o governo norte-americano havia autorizado a China, inclusive, a comprar equipamento militar dos Estados Unidos, comércio que só foi suspenso temporariamente durante o período que sucedeu a crise da Praça Tiananmen, em 1989, quando as relações bilaterais voltaram a ser congeladas (CFR, 2019).

Anos depois, já sob a administração Clinton, repercutiu a autorização ao então candidato à presidência de Taiwan, Lee Teng-hui, para visitar Washington (1995/1996) e o bombardeio acidental à Embaixada chinesa de Belgrado durante uma operação da OTAN no Kosovo (1990). Pequim chegou a se ressentir nas duas ocasiões, mas isso não afetou de forma estrutural a política de “*constructive engagement*” difundida por Clinton em relação à China. Tanto foi assim que no início dos anos 2000, o presidente norte-americano assinou o *US.-China Relations Act of 2000*, a partir do qual as relações comerciais com a China foram mais uma vez normalizadas, abrindo caminho para que o país pudesse se unir à OMC no ano seguinte (CFR, 2019).

Segundo Baum (2001) e Wanli (2009), desde o estabelecimento de laços diplomáticos, a história das relações sino-americanas é influenciada por um “grande ciclo” que coincide com a eleição presidencial nos Estados Unidos. De acordo com os autores, uma espécie de “síndrome da China” surge quase sempre, na medida em que o candidato do partido de oposição sempre traz à tona e critica a política praticada pela liderança em exercício, fazendo das relações sino-americanas “a vítima da política partidária”. Após uma mudança de partido no poder, os “desafiadores bem-sucedidos” atenuam a crítica e as relações bilaterais retornam ao patamar anterior. Para os dois autores, esse movimento está claro de Jimmy Carter (1976) a Ronald Reagan (1981), de George H.W. Bush (1990) a Bill Clinton (1993), e também durante a transição de Bill Clinton para George W. Bush, em 2001. Nas seções a seguir, analisamos os desdobramentos entre Bush e Obama.

### 3.1.1 Do “engajamento construtivo” ao “competidor estratégico”

Se desde outubro de 1997, os então presidentes Jiang Zemin e Bill Clinton haviam assinado uma declaração conjunta comprometendo-se com o estabelecimento de uma parceria estratégica construtiva entre os dois países, conforme mencionado anteriormente, às vésperas das eleições de 2000, essa política entrava para o debate público cercada de contestações.

Membros do chamado “*Congress Advisory Board*” - fundado em 1998, sob a luz do pensamento de Martin Anderson e com o apoio de Newt Gingrich, então presidente da Câmara dos Representantes, e Chris Cox, *chairman* do *Republican Policy Committee* - propunham ajustes em diversas frentes de política externa, incluindo no trato com a China. Dirigentes republicanos, membros do Congresso e intelectuais de *think tanks* conservadores como *Hoover Institution*, *The American Enterprise Institute* e *Heritage Foundation* acreditavam que a administração democrata havia feito excessivas concessões ao país e que uma nova gestão republicana deveria adotar uma política mais linha dura. O *Advisory Board* promovia conferências trimestrais no Edifício de escritórios *Rayburn House* e tinha como objetivo pautar congressistas republicanos sobre projetos de lei em curso, audiências públicas e objetos de investigação. Era o espaço para discutir estratégias de oposição ao governo Clinton e para estabelecer as bases para a próxima campanha presidencial. Em seu bojo, passaram a se reunir lideranças que, anos mais tarde, ocupariam o primeiro escalão do governo Bush, incluindo Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Condoleezza Rice (WANLI, 2009).

Sem surpresa é que, neste período, Chris Cox liderou pessoalmente um comitê especial na Câmara dos Representantes cuja função era investigar transferência de tecnologia dos Estados Unidos para a China. Desse processo surgiu o chamado “*Cox Report*”, produzido em 1999. Tal relatório continha diversas alegações sobre o desenvolvimento do arsenal nuclear chinês, particularmente sobre a percepção de que o país havia obtido ilegalmente tecnologia de mísseis e roubado informações sobre projetos das armas termonucleares norte-americanas mais avançadas. Segundo o documento, não se tratava apenas de “incidentes isolados”, mas do produto de “décadas de operações de inteligência contra os laboratórios de armas dos Estados Unidos”, conduzidos pelo próprio Ministério de

Segurança do Estado da China (SELECT COMMITTEE UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1999). Em torno desse documento também se empreendia um debate sobre uma suposta conspiração chinesa para tomar o controle do Canal do Panamá (BAUM, 2001).

Além disso, nessa mesma época, em agosto de 1999, a *Heritage Foundation* e o *The Project for a New American Century* lançaram juntos uma declaração política pedindo o fim da política de “ambiguidade estratégica” dos Estados Unidos sobre Taiwan, e clamando abertamente para que o governo norte-americano anunciasse, de maneira clara, que, no caso de um ataque ou bloqueio de Taiwan, os Estados Unidos iriam defendê-la e aos arquipélagos adjacentes. Este documento teve 23 assinaturas, incluindo de figuras como Paul Wolfowitz (que se tornaria Subsecretário de Defesa durante o governo Bush de 2001 a 2005), Lewis Libby (que serviu como *Chief of Staff* do vice-presidente Cheney), Richard Perle (nomeado *Chairman of the Defense Policy Board Advisory Committee*, principal assistente de Rumsfeld, que foi o secretário de defesa de 2001 a 2006) e Richard Armitage (que também serviu como *Deputy Secretary of State* na gestão Bush) (WANLI, 2009).

De acordo com Wanli (2009), durante a campanha presidencial e no início de seu mandato, Bush adotou a chamada “*ABC line*” - *Anything But Clinton* (“Tudo menos Clinton”, em português), passando a se opor a tudo que o democrata defendesse. No caso específico das relações com a China, o primeiro passo foi atacar a estratégia de engajamento construtivo. Em novembro de 1999, durante um discurso em frente à *Reagan Library*, na Califórnia, ele disse que a China deveria ser vista “como um competidor, e não como um parceiro” e “tratada sem má vontade, mas sem ilusões” (BUSH, 1999).

No início de 2000, Condoleezza Rice, que seria Secretária de Estado do governo Bush de 2005 a 2009, falando em uma aparição de campanha durante o período que antecedeu a eleição presidencial de novembro daquele ano, defendeu o que chamou de uma “política realista” em relação à China. Ela disse:

A China é um problema em termos de segurança [...] É um país que ameaça Taiwan. É um país que se ressentido da nossa presença no leste da Ásia [...] Mas política externa é lidar com o que é difícil, não com o que é fácil. A arte da política é ser capaz de lidar com um relacionamento complicado como com a China. E o que é necessário é uma espécie de otimismo sobre o que é possível, mas realismo sobre onde estamos. Isso significa que você não os chama de ‘açougueiros’ de Pequim um dia e no dia seguinte de ‘parceiro estratégico’. O fato é que a China é uma potência importante na política internacional. É uma potência que precisa ser

engajada, mas que precisa ser engajada no realismo (RICE, 2000a, s/p, tradução nossa).

Semanas depois, ela publicou um artigo na revista *Foreign Affairs* afirmando que a China não era uma potência “interessada no *status quo*”, mas uma potência que “gostaria de alterar o equilíbrio de poder da Ásia a seu favor”. Segundo ela, “isso por si só, a torna um concorrente estratégico, não o “parceiro estratégico”, como a administração Clinton a denominou” (RICE, 2000b). De acordo com Rice (2000b, p. 57), “é importante promover a transição interna da China por meio da interação econômica, contendo ao mesmo tempo as ambições de poder e segurança chinesas. A cooperação deve ser buscada, mas nunca devemos ter medo de confrontar Pequim quando nossos interesses colidirem”. Em agosto do mesmo ano, a campanha adotada pela Convenção Nacional Republicana voltou a colocar a China como uma competidora estratégica dos Estados Unidos e o principal desafio dos Estados Unidos na Ásia.

Apesar disso, Bush pessoalmente, era ambíguo no trato com a China, especialmente em matéria de economia e comércio. Ao mesmo tempo em que havia se cercado de críticos da política Clinton, como governador, ainda na campanha presidencial de 2000, publicou uma carta aberta apelando para que tanto o Partido Republicano quanto o Partido Democrata apoiassem o projeto de conferir à China o *status* de *Permanent Normal Trade Relationship* (PNTR) no Congresso dos Estados Unidos (WENZAQ, 2004).

Apesar disso, uma vez eleito, Bush seguiu criticando a preponderância que o governo Clinton havia dado à China enquanto ignorara, segundo sua visão, um aliado tradicional como o Japão. É sintomático que, após tomar posse, conforme pontua Qingguo (2006), Bush tenha telefonado para todos os principais líderes mundiais, exceto o presidente chinês, e que, como bem lembrou Wanli (2009), entre as autoridades responsáveis pelos assuntos de Ásia-Pacífico de seu governo todos fossem especialistas em Japão ou em outros países da região. O *Deputy Secretary of State* Richard Armitage, o *Assistant Secretary of State for Asia-Pacific Region* James Kelly, e o *Senior Director for Asian Affairs* no *National Security Council*, Torkel L. Patterson todos eram especializados em Japão. O *Deputy Defense Secretary* Paul Wolfowitz era especializado em Indonésia.

A falta de especialistas em China demonstrava a tendência de supervalorizar o Japão em relação à China. Não à toa, o governo passou a incentivar um diálogo regional com a Coreia do Sul, Japão e Austrália, e considerou a cooperação com a Rússia no que diz respeito à defesa antimísseis (QINGGUO, 2006). Na mesma linha, o governo passou a buscar novos laços com a Índia, um país com o qual os líderes dos norte-americanos mantinham um relacionamento ruim por pelo menos quarenta anos (LAFEBER, 2002).

Segundo Garrison (2007b) e Wanli (2009), basicamente três visões distintas disputavam a formulação da política externa para a China durante o governo Bush dentro do Executivo: uma liderada pelo Secretário de Estado Colin Powell, que defendia o engajamento da China (*“China, though not a strategic partner, is not an inevitable and unconvertible enemy”*); uma representada pelo Vice-Presidente Dick Cheney e pelo Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, propensos a uma ação linha-dura por acreditar que o poder militar da China, suas ambições estratégicas, a política de Taiwan e a proliferação de armas de destruição em massa poderiam representar uma ameaça para os Estados Unidos; e uma, incluindo o próprio presidente Bush, de indecisos, ou atores “em cima do muro”. Não é desprezível que, em meio a esse conflito de visões de mundo, houvesse ainda personagens como a então Assessora de Segurança Nacional, Condolezza Rice, que se mostravam pouco dispostos ou incapazes de intermediar as diferenças entre as facções linha-dura e pragmática (GARRISON, 2007b).

Powell, considerado por Baum (2001) como um “realista brando”, chegou a dizer, fazendo um balanço dos primeiros seis meses de governo, que embora os dois países tivessem “sérios desacordos em áreas como direitos humanos, proliferação nuclear e relações *cross-strait* [com Taiwan]”, o governo Bush “não tinha interesse em transformar a China em um inimigo”, uma vez que os países teriam muito em comum e teriam “muito com que trabalhar” (TODAY.COM, 2001). Em contraposição, o Vice-Secretário de Defesa Paul Wolfowitz, visto como um “realista duro”, apresentava uma avaliação mais nitidamente negativa em relação à China, passando a descrevê-la como “o principal concorrente e ameaça potencial aos Estados Unidos” (BAUM, 2001).

Nessa mesma linha, Peter Brookes, nomeado em meados de julho de 2001 para o cargo de Subsecretário Adjunto de Defesa para Ásia e Pacífico, adensava a

visão *hawkish* dentro do governo. Ele acreditava que a China em ascensão poderia ser uma “força disruptiva” na política mundial e que uma aproximação estratégica era uma “necessidade”, mas que, nesse processo, os Estados Unidos precisariam ser “firmes, pacientes e determinados” para lidar com o “comportamento chinês inaceitável”. Segundo ele, as consequências de não confrontar a China naquele momento poderiam significar “um mundo muito mais perigoso nos próximos anos” (BAUM, 2001).

De acordo com Garrison (2007b), “a falta de envolvimento consistente de Bush e a frágil posição burocrática de Rice em relação aos veteranos da política como Cheney e Rumsfeld significavam que pouco havia sido feito para intermediar essas diferenças ou evitar sinais políticos contraditórios”. Além disso, segundo La Feber (2002), as tensões entre essas diferentes linhas dentro do governo norte-americano eram impulsionadas na medida em que os chineses “começavam uma transferência interna de poder de uma geração para outra - uma transição que no passado não havia transcorrido tranquilamente”.

No Congresso, por sua vez, perdurava a tendência, predominante em diferentes administrações, de reforçar elementos críticos e negativos da China, principalmente envolvendo direitos humanos, o Estado de Direito, Taiwan e Tibete (ZHU, 2005). Tratava-se daquilo que Kissinger descrevera, certa vez, durante um discurso:

Os Republicanos veem a China como uma ameaça; os Democratas a veem como um laboratório para difundir os valores norte-americanos. Ambos veem a China por meio do prisma da experiência de seu próprio partido nos últimos 30 anos. Infelizmente, muitos republicanos substituíram a China pela União Soviética colapsada e querem lidar com ela pelos mesmos métodos que aceleraram o colapso do império soviético: confrontação diplomática, ostracismo econômico e guerra ideológica. Muitos democratas agem como se o principal objetivo da política americana fosse replicar nossas instituições e princípios na China, ainda que custando muitos de nossos interesses na Ásia e sem considerar as complexidades da história chinesa (BRAHM, 2001, p. 63 *apud* ZHU, 2005, p. 08, tradução nossa).

No limite, tanto os “*doves*” quanto os “*hawks*” desejavam neutralizar a China como uma ameaça potencial aos interesses norte-americanos na Ásia. A diferença estava apenas nas táticas sugeridas e no *timing* considerado adequado, já que os “*doves*” promoviam a “evolução pacífica” por meio do comércio e do engajamento, enquanto os “*hawks*” sugeriam confrontação “preemptiva” por meio de conflito

militar. Nenhum deles, no entanto, advogava por ausência total de conflito com a China (ZHU, 2005).

Na interpretação de Baum (2001), a questão central que dividia no Congresso a escola da contenção (“*Blue Team*”) e a escola do engajamento (“*Red Team*”) desde a gestão Clinton, era relacionada à temática da segurança e as implicações do aumento do poder econômico e militar da China para os interesses internacionais dos Estados Unidos.

Na administração democrata os defensores da política do “engajamento construtivo” (incluindo o Assessor de Segurança Nacional Samuel Berger, o Secretário de Estado Adjunto, Stanley Roth, e o Diretor Sênior do *National Security Council* (NSC), Kenneth Lieberthal), viam o aumento de capacidades da China com relativa equanimidade. Ao abraçar premissas típicas do internacionalismo liberal (cf. DOYLE, 1983), eles acreditavam que as reformas econômicas em curso na China aumentariam sua interdependência, contribuindo para uma “evolução pacífica” de longo prazo, já que os padrões de relacionamento internacionais moldariam a sociedade, as instituições e os valores chineses. De acordo com essa leitura, uma China forte e segura teria, em última análise, um efeito positivo e estabilizador sobre o Leste Asiático. A ala opositora, por outro lado, reforçava a China como um concorrente cada vez mais hostil, principalmente em face do aumento de gastos com defesa e a modernização militar do país. Desse debate surgiu a chamada política do “*conngagement*”, às vezes referida como “*Purple Team*”. Tratava-se de uma alternativa intermediária entre a contenção militar e o engajamento construtivo (BAUM, 2001) e, nessa pesquisa, tem importância central, particularmente na análise a ser empreendida ao longo do próximo capítulo.

Diante do panorama apresentado acima, Van Ness (2005) relata que as lideranças chinesas já estavam cientes, desde a eleição de Bush, no fim de 2000, que não só a administração seria composta por políticos adeptos a uma visão linha dura em relação à China, como também o ambiente decisório no legislativo não era favorável. A classificação da China como uma “ameaça”, portanto, era esperada em Pequim. Isso se intensificou ainda mais quando o *Nuclear Posture Review* de 2002, documento secreto, vazou identificando a China como um dos sete potenciais alvos de ataques nucleares pelos Estados Unidos. O documento também destacou o

confronto entre a China e Taiwan como um dos três cenários possíveis em que armas nucleares poderiam ser utilizadas. Nesse contexto, o escudo antimísseis e a guerra preventiva representavam preocupações para os chineses, sobretudo para os “falcões” chineses, representados pelo *People’s Liberation Army* (Exército Popular de Libertação) e alguns *think tanks* conservadores (ZHU, 2005). Também havia muita desconfiança do governo chinês no que se refere compromissos dos Estados Unidos em relação à “*one China policy*” e aos interesses norte-americanos na Ásia, fazendo com que convivessem dentro do governo chinês ao menos três diferentes visões a respeito dos Estados Unidos: o que acreditavam que se tratava de um “*hegemon nervoso*”, “um aliado confuso” e um “missionário democrático” (KENNEDY, 2007).

Se, nos primeiros meses de governo, por um lado, o governo chinês tentava aliviar o discurso do grupo linha-dura por meio de uma série de iniciativas diplomáticas, como a partir das visitas de autoridades como do ex-embaixador chinês nos Estados Unidos Li Daoyu e do vice-primeiro-ministro Qian Qichen, por outro lado, tensões se acumulavam, fazendo com que sinais contraditórios marcassem as relações bilaterais no início da nova gestão (BAUM, 2001). Trata-se do paradoxo sugerido por Qingguo (2003): embora, com o fim da Guerra Fria, a relação passasse por “diferenças declinantes” entre os países, por outro lado, os “conflitos eram crescentes”.

Em meados de fevereiro de 2001, o presidente Bush indicou que os Estados Unidos patrocinariam uma resolução da ONU condenando a China em relação às suas práticas na área de direitos humanos. Alguns dias depois, ele autorizou um ataque aéreo americano contra cabos de fibra óptica instalados pelos chineses no Iraque, aparentemente com a intenção de “enviar uma mensagem para os chineses” (BAUM, 2001).

Além disso, em abril do mesmo ano, a colisão de um avião de reconhecimento EP-3 dos Estados Unidos com um caça chinês F-8 chinês no espaço aéreo internacional sobre o Mar do Sul da China inaugurou uma nova crise na relação bilateral. A tripulação norte-americana conseguiu fazer um pouso de emergência na ilha de Hainan, mas foi mantida em cativeiro pelo governo chinês. O governo norte-americano exigiu a liberação da tripulação e o retorno da aeronave. O

governo chinês, por sua vez, solicitou um pedido formal de desculpas. Onze dias depois, após negociações cautelosas, a tripulação foi libertada. A aeronave, no entanto, foi devolvida apenas três meses depois. O caso ficou conhecido como “episódio EP-3”. Além disso, no fim de abril, o Pentágono anunciou o maior acordo de armas entre os Estados Unidos e Taiwan até aquele momento: um pacote de US\$ 4 bilhões em vendas, incluindo oito submarinos a diesel e quatro destróieres classe Knox. Isso violava uma política de mais de vinte anos em que os Estados Unidos haviam se comprometido a não vender armas ofensivas para Taiwan (QINGGUO, 2006). Para completar, ao ser perguntado, por ocasião dos 100 primeiros dias empossado, sobre um eventual ataque à Taiwan, Bush respondeu que os Estados Unidos “fariam o máximo para ajudar Taiwan a se defender”. Nesse contexto, o governo Bush também acelerava a cooperação em torno do sistema de defesa antimísseis com Taiwan (WANLI, 2009).

Paralelamente, no início de maio, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld autorizou - e então rescindiu parcialmente - uma ordem suspendendo todas as trocas e contatos militares dos Estados Unidos com as forças armadas chinesas. No mesmo mês, o Departamento de Estado emitiu um visto de trânsito não restritivo para o presidente de Taiwan, Chen Shui-bian, permitindo que ele se reunisse com legisladores e políticos em Nova York e Houston. No mesmo dia em que Chen visitava os Estados Unidos, o presidente Bush, diante de duras objeções de Pequim, encontrava-se com Dalai Lama, exilado do Tibete, na Casa Branca (BAUM, 2001).

Mesmo movimentos diplomáticos com intenções de aproximação, surtiram pouco efeito nesse período, como a nomeação de Clarke T. Randt, Jr., um diplomata experiente, como embaixador dos Estados Unidos na China; a carta conciliatória do embaixador Joseph Prueher de 10 de abril, expressando “pesar” pela perda do piloto chinês Wang Wei no incidente do EP-3; a declaração de Bush, reafirmando explicitamente “*one China policy*”; ou a conversa telefônica de 20 minutos, entre Bush e Jiang Zemin, em julho, por ocasião da comemoração da independência dos Estados Unidos (BAUM, 2001).

A estratégia linha dura para a China, que cristalizou no seio da administração republicana a noção de “competidor estratégico”, ficou clara na publicação do *Quadrennial Defense Review Report* (QDRR) pelo Departamento de Defesa, em 30

de setembro de 2001. O documento alterava o foco da estratégia de defesa dos Estados Unidos da Europa para a Ásia-Pacífico, com ênfase na China. Diz o documento: “um amplo arco de instabilidade se estende do Oriente Médio ao nordeste da Ásia” e “engloba uma mistura volátil de poderes regionais em ascensão e declínio”. Ao falar em “potências emergentes” apenas se refere à China e faz referência às suas áreas costeiras (DEFENSE, 2001). O material reforça repetidas vezes a importância da China na estratégia de segurança dos Estados Unidos e é interpretado pelos estudiosos norte-americanos, sem ambiguidade, como uma “estratégia centrada na China” (POLLACK, 2003).

### 3.1.2 Do “competidor estratégico” ao “*responsible stakeholder*”

Após o incidente entre as aeronaves no Mar do Sul da China, o governo Bush procurou resolver a crise por meio de canais diplomáticos e acomodar tensões no que se refere à adesão da China à OMC e sua candidatura aos Jogos Olímpicos. Bush passou a falar em estabelecer “relações construtivas” com a China. Ele chegou a telefonar ao presidente Jiang Zemin e, na ocasião, comprometeu-se a participar da cúpula da APEC, que seria realizada em outubro daquele ano em Xangai (WANLI, 2009).

Em julho de 2001, o então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Colin Powell, também participava do Fórum Regional da *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) em Hanói, encontrando-se com o ministro das Relações Exteriores da China Tang Jiaxuan. Na época, Powell disse que “as relações Estados Unidos-China [eram] muito complicadas e abrangentes para simplesmente resumir em uma palavra” como “parceiro ou inimigo” (DAILY, 2001a). Também elogiou a China pelas “transformações que ocorreram nos últimos vinte anos” e prometeu que o governo Bush buscava “o diálogo e cooperação” com a China, a fim de construir “relações prospectivas e construtivas” entre os dois países (DAILY, 2001a).

Em 18 de outubro, Bush viajou a Xangai e participou da cúpula da APEC. A visita foi particularmente simbólica, pois foi a primeira viagem estrangeira realizada pelo presidente norte-americano após os ataques terroristas de 11/09 ao *World Trade Center* e ao Pentágono. Junto do presidente chinês, decidiram por trabalhar

juntos em direção a “relações cooperativas, francas e construtivas”. Seriam relações baseadas em três “Cs”: cãndidas, construtivas e cooperativas (DAILY, 2001b).

De acordo com o Secretário de Estado Colin Powell, em manifestação ao Comitê de Relações Exteriores do Senado, “um relacionamento franco, construtivo e cooperativo é o que estamos construindo com a China: sincero onde discordamos; construtivo onde podemos ver alguma luz do dia; e cooperativa em que temos interesses regionais, globais ou econômicos” (PLATE, 2002). Nessa ocasião, os presidentes Bush e Jiang acordaram que a parceria bilateral poderia gerar um mecanismo de cooperação antiterrorismo de longo prazo e que manteriam diálogos estratégicos de alto nível a fim de promover intercâmbios nos campos da economia, comércio, energia e outros (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2001).

Muito se debate, na literatura, sobre os efeitos que os ataques de 11/09 teriam provocado na relação sino-americana. Segundo Wenzao (2004), é possível considerar que houve impactos positivos em pelo menos quatro frentes.

Em primeiro lugar, os ataques redefiniram a percepção de ameaça prioritária aos olhos dos norte-americanos. Se, como dito anteriormente, na publicação do *Quadrennial Defense Review* de setembro do 2001, preparada antes dos ataques terroristas, a China era descrita como uma competidora potencial, no *National Security Strategy Report* (NSSR) de setembro de 2002, por outro lado, os principais problemas de segurança dos Estados Unidos passavam a ser considerados o terrorismo, os chamados “*rogue states*” e as disputas regionais.

Enquanto o QDRR de 2001 (DEFENSE, 2001) atribuía peso e revelava incômodos com “estados importantes” com “grandes exércitos e grande capacidade industrial”, o NSSR de 2002 colocava ênfase na necessidade de cooperação entre as grandes potências para lidar com ameaças não convencionais. Segundo o documento, elas estariam “cada vez mais do mesmo lado - unidas por perigos comuns da violência e do caos terrorista”. Além disso, reforçava que essa seria “a melhor chance desde a ascensão do Estado-nação no século XVII para construir um mundo onde grandes potências competem em paz, em vez de continuamente se prepararem para a guerra”. O documento também saudava “o surgimento de uma China forte, pacífica e próspera” e declarava que os Estados Unidos buscariam “uma relação construtiva com uma China em transformação” (NATIONAL SECURITY

COUNCIL, 2002, p. 02). Em termos simples, os ataques criaram um novo consenso sobre o que vinha a ser fonte de perigo aos Estados Unidos. Nas palavras do embaixador dos Estados Unidos para a China da época, Clark Randt, “os ataques demonstraram aos norte-americanos que eles possuem inimigos reais e que a China não est[ava] entre eles” (WANLI, 2009).

De acordo com Gladkyy (2003), a política externa para a China, assim como para a Rússia, no período, está baseada na transição de um modelo “*threat-based*” para um modelo “*capabilities-based*”. Segundo o *Quadrennial Defense Review Report*, publicado em setembro de 2002, o novo modelo de ação do Departamento de Defesa se concentra mais em como um inimigo pode lutar ao invés de quem pode ser o adversário ou onde uma guerra pode ocorrer. A luta contra o terrorismo, como um objetivo prioritário e de longo prazo, abre espaço, portanto, para que competidores do passado possam ser vistos, no novo contexto, como parceiros. Apesar disso, vale lembrar que em julho de 2002 dois relatórios oficiais submetidos aos Congresso dos Estados Unidos, um da *US-China Security Review Commission on bilateral relations* e outro da *Defense on China's military power* apresentavam a China como uma ameaça (ZHU, 2005).

Em segundo lugar, os atentados de 11/09 permitiram a expansão da cooperação entre os dois países principalmente no que diz respeito ao combate ao terrorismo, à prevenção de armas de destruição em massa e mesmo em relação à situação no Iraque. Segundo Wenzao (2004), muito embora a China não tenha apoiado a invasão unilateral dos Estados Unidos àquele país, ela cooperou aprovando diversas resoluções relacionadas ao tema no Conselho de Segurança: a 1441 sobre a verificação de possíveis armas de destruição em massa no país; a 1472 para ajustar o petróleo para projeto alimentar; a 1783, sobre o estabelecimento de sanções da ONU ao Iraque; a 1500 para o estabelecimento do *Iraqi Governing Council*; a 1511 sobre a reconstrução do Iraque no pós-guerra; e a 1546 sobre o reconhecimento da soberania ao *Iraqi Interim Government*.

Além disso, foi nesse período que os Estados Unidos finalmente conseguiram autorização para a designação de um representante do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) lotado na embaixada dos Estados Unidos em Pequim, pedido que nunca havia sido atendido anteriormente pelo governo chinês, e também que a China passou a adotar maior protagonismo nas negociações trianguladas

envolvendo a Coreia do Norte e o Irã (WENZAO, 2004; ZHONG e SHEN, 2008; QINGGUO, 2003). Esses movimentos incluíram concessões também do lado norte-americano, que aceitaram incluir o *East Turkestan Islamic Movement* (ETIM), organização fundada por militantes separatistas uigures na China ocidental, na lista de grupos terroristas junto à ONU, a pedido do governo chinês. Isso fez com que o governo chinês emitisse suas regulamentações sobre as exportações de tecnologia de mísseis (ROY, 2003).

Cabe dizer que antes dos ataques de 11/09, o Pentágono não havia convidado o adido militar da China para uma reunião sequer em 8 meses e que imediatamente após os atentados houve uma grande alteração no que diz respeito à colaboração de segurança entre os dois países. Além do já mencionado, a China apoiou o Paquistão na cooperação com os Estados Unidos durante a busca por Bin Laden e a luta contra o regime talibã do Afeganistão e, também, compartilhou com o governo norte-americano informações de inteligência que tinha sobre redes terroristas em atividades na região. Congelou contas de suspeitos de terrorismo em bancos chineses a pedido dos Estados Unidos e concordou em deixar que os Estados Unidos usassem a Cúpula da APEC em Xangai para promover a causa antiterrorista (QINGGUO, 2003).

Ocorreu, também, a partir de então, uma série de viagens envolvendo o primeiro escalão militar dos dois países: em 12 de dezembro de 2002, Thomas Fargo, Comandante-em-Chefe do Comando Pacífico das Forças Armadas dos Estados Unidos, visitou a China; em 14 de janeiro de 2004, o General Richard Myers, presidente do Estado-Maior Conjunto dos Estados Unidos foi à Pequim; em 28 e 29 de outubro de 2004, Cao Gangchuan, ministro chinês da Defesa, visitou Washington; e o secretário de Defesa dos Estados Unidos, Donald Rumsfeld, visitou a China em outubro de 2005 (QINGGUO, 2006).

Esses movimentos ajudaram, inclusive, a acomodar vozes críticas do grupo linha-dura, dentro do Pentágono, uma vez que entendia-se que, como consequência da cooperação no contexto da “guerra ao terror”, a presença militar e econômica dos Estados Unidos no sul da Ásia crescia e que as bases norte-americanas instaladas na Ásia Central contribuiriam para enfraquecer a China na região (LA FEBER, 2002).

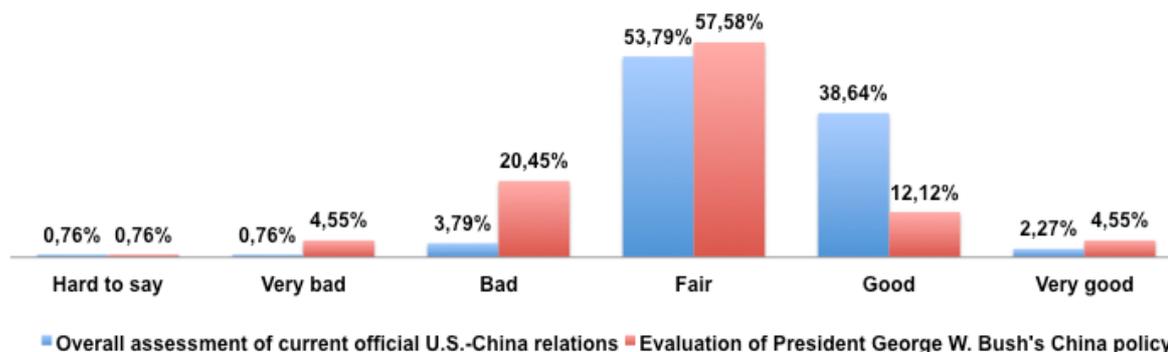
Em terceiro lugar, os acontecimentos de 11/09 desviaram o foco dos embates políticos dentro do país para novos temas, especialmente no Congresso norte-

americano e na mídia, onde as coberturas sobre a China deixaram de ser exclusivamente negativas. A China havia estado no centro do debate público dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria, seja pela discussão das teorias da “China em colapso” (cf. HARDING, 1997) - que abordavam a possibilidade de fragmentação geográfica, colapso político ou revolução democrática no país - seja por teorias de ameaça à exemplo das publicações *The Coming Conflict with China* (1997) e *The China Threat* (2000) (LAMPTON, 2003).

O Congresso, controlado por republicanos, reagia com força às iniciativas do governo Clinton no que dizia respeito à China e introduzia, de forma prioritária, o debate de projetos de lei relacionados à segurança de Taiwan, o que prejudicava a estabilidade das relações sino-americanas. No novo contexto de “guerra ao terror”, portanto, a imagem da China nos Estados Unidos melhorou consideravelmente.

De acordo com Wenzao (2004), segundo uma pesquisa conduzida pela CNN e *USA Today* em setembro de 2003, 9% dos entrevistados consideravam a China como uma aliada, enquanto 46% consideram a China como um país amigo. Isso representava 70% das pessoas mais favoráveis à China do que em julho de 2001. Algo semelhante pode ser identificado em levantamentos como do *Pew Global Attitudes Project* de 2005, quando 43% dos norte-americanos declararam uma opinião favorável da China, frente a 35% que tinham impressões desfavoráveis. Isso é corroborado também por pesquisa conduzida por Zhong e Shen (2008) com o objetivo de explorar as visões dos estudiosos da China nos Estados Unidos, particularmente de acadêmicos pesquisando sobre política chinesa e relações internacionais sino-americanas, cujo resultado está apresentado no **Gráfico 07**.

**Gráfico 07 - Percepção de especialistas sobre relações Estados Unidos-China durante o governo Bush**



Fonte: Adaptação de Zhong e Shen (2008).

Em quarto lugar, finalmente, o 11/09 reorientou o eixo estratégico dos Estados Unidos para a Ásia Ocidental e o Oriente Médio, em vez de um movimento do Atlântico em direção ao Pacífico propriamente dito. Isso fez com que, do ponto de vista regional, determinadas disputas geopolíticas com a China fossem adiadas (WENZAO, 2004). Nas palavras de Canrong (2002), “o 11/09 permitiu que o relacionamento evitasse a possibilidade de uma nova Guerra Fria”.

Segundo Lampton (2003), o nível de engajamento fez com que a relação com a China fosse além e ficasse muito próxima do que Washington praticava com aliados tradicionais como França, Japão, Coreia, Canadá, México e Turquia. No limite, a política pós 11/09 garantiu que a estratégia hegemônica de “engajamento profundo” (Cf. NYE, 2001) dos Estados Unidos para o leste da Ásia desde os anos 1990 pudesse não só ser mantida como também ganhar impulso por meio do estabelecimento de forças terrestres, navais e aéreas na região (MASTANDUNO, 2005).

Do ponto de vista chinês, a resposta à abordagem do Bush, portanto, se deu em três diferentes estágios, segundo Van Ness (2005): 1) *avoidance*; 2) colaboração e 3) resposta estratégica. O primeiro estágio, que perpassou os primeiros meses do governo Bush, foi marcado por uma política chinesa orientada a evitar confrontação com o novo presidente dos Estados Unidos. O segundo estágio, inaugurado após os atentados terroristas de 11/09, foi caracterizado pela percepção de oportunidade de engajamento. O terceiro estágio, por sua vez, visava estruturar, no contexto regional

da Ásia, uma política de cooperação alternativa à inserção dos Estados Unidos baseada na força; a ideia era colaborar com diferentes grupos de Estados para criar novas instituições internacionais e alcançar soluções para problemas comuns. Trata-se de um movimento particularmente interessante, pois embora a cooperação bilateral gerasse frutos, fica claro que as premissas de política externa dos dois países eram antagônicas em muitas frentes.

De acordo com Jervis (2003), a doutrina Bush, como um todo, pode ser descrita a partir de quatro elementos: 1) “uma forte crença na importância do regime interno de um Estado na determinação de sua política externa e no julgamento relacionado de que este é um momento oportuno para transformar a política internacional”; 2) “a percepção de grandes ameaças que só podem ser derrotadas por políticas novas e vigorosas, principalmente a guerra preventiva”; 3) “a disposição para agir unilateralmente quando necessário”; e 4) “um sentimento primordial de que a paz e a estabilidade exigem que os Estados Unidos afirmem sua primazia na política mundial”.

Na “*America unbound*” de Bush, duas crenças eram centrais: de que, para salvaguardar os interesses nacionais dos Estados Unidos, era preciso se desvincular dos constrangimentos impostos por aliados e instituições internacionais; e de que os Estados Unidos deveriam utilizar sua força para alterar o “*status quo*” do mundo no sentido de se antecipar à eventuais ameaças (DAALDER e LINDSAY, 2003). Por essa razão, o unilateralismo foi visto como mais eficiente do que o multilateralismo - e quando inevitável, a preferência foi do “multilateralismo *a la carte*”, a partir do estabelecimento de parcerias *ad hoc*, como bem descreveu Haass (2010). Também a preempção deixou de ser um *last resort* da política externa norte-americana e a ação internacional do país passou a incluir a estratégia de modificar os regimes políticos dos países considerados párea por meio do uso da força militar.

A resposta estratégica da China aos desafios da política internacional, por sua vez, estava ancorada no multilateralismo e em um *design* de segurança coletiva. Era a ascensão da “*China’s new diplomacy*” (cf. MEDEIROS e FRAVEL, 2003). O país estabeleceu o ASEAN +1 e liderou a criação da primeira instituição multilateral da Ásia Central, a *Shanghai Cooperation Organization* (SCO), ao lado de Rússia, Cazaquistão, Tajiquistão, Uzbequistão e Quieguistão. Na esteira de implementação

desse estratégia, a China normalizou as relações com a Índia, considerada uma adversária até anos antes, e chegou a organizar exercícios navais sem precedentes no mar do leste da China, com Índia e Paquistão, no fim de 2003 (VAN NESS, 2005) Eram os primeiros traços da chamada estratégia da “ascensão pacífica”, a ser melhor explorada no próximo capítulo. Esta comparação fica claro no **Quadro 02**.

**Quadro 02 - Estratégias de política externa comparadas: Estados Unidos e China**

<b>Bush</b>	<b>RPC</b>
Segurança absoluta para os Estados Unidos Unilateral	Segurança cooperativa Multilateral
Guerra preventiva e mudança de regime	Ação coletiva baseada em regras e diplomacia de resolução de conflitos
Jogos estratégicos de soma-zero	Jogos estratégicos de soma-positiva, visando
Desdém por leis, tratados e instituições internacionais	Construção de instituições internacionais

Fonte: Van Ness (2005, tradução nossa).

Para Van Ness (2005), portanto, a relação bilateral remonta, nesse período, à caricatura sugerida pelo cientista político Mike Lampton (2003): “*same bed, different dreams*” anos antes. Isso significa que os países seguiam cooperando, mas com duas diferentes agendas em mente, partindo de diferentes compreensões da realidade e imagens de futuro. Conforme descrito anteriormente, no pós 11/09, a China apoiou os Estados Unidos na estratégia de guerra ao terror, mas, segundo o autor, não se beneficiava de nada que inclui a doutrina Bush: unilateralismo, preempção e defesa de mísseis - elementos que, na verdade, traziam problemas de segurança para a China (VAN NESS, 2005).

A China, nos últimos 20 anos, havia passado por três transformações domésticas de grandes proporções: modernização, transformação sistêmica de uma economia central planejada para economia de mercado e transição de liderança de uma geração de personagens carismáticos para tecnocratas. Todas essas mudanças foram drásticas e geraram enormes desafios para a estabilidade política do país (QINGGUO, 2003). Pode-se dizer que a China aceitou acomodar a agenda norte-americana, portanto, pois o desenvolvimento do país, visto como elemento

estratégico prioritário, exigia um ambiente internacional estável (ZHU, 2005). Além disso, segundo Mastanduno (2005), entre os “motivos complexos” para essa colaboração estaria também a preocupação de a proximidade renovada entre Estados Unidos e Rússia pudesse afetar os interesses da China em relação a esses dois países.

Como consequência, segundo Roy (2003), a relação bilateral manteve certos paradoxos nesse período: se por um lado foram mantidos os consensos em torno da estratégia do engajamento e a continuação de um relacionamento econômico robusto, por outro permaneceu a preocupação em torno do crescente poder e influência do país, como ficou claro no relatório anual do Pentágono sobre questões militares da China (DEFENSE, 2000) e no relatório preparado pelo Congresso no âmbito da *US-China Security Review Commission* (2002). Do lado chinês, o autor também aponta para ambiguidades: ao mesmo tempo em que os Estados Unidos são vistos como adversário potencial, eles representam um “espaço de expansão” político e econômico para acomodar o crescimento da China.

Enquanto avanços marcaram o combate ao terrorismo, a agenda de não proliferação nuclear (com foco para a publicação do *Regulations on Export control of Missiles and Missiles-Related Items and Technologies*) e até mesmo a abertura para a investigação de violações de direitos humanos no âmbito de organizações multilaterais como a ONU, não se pode desprezar a oposição existentes, por parte do governo chinês, em relação ao sistema antimísseis que o governo Bush sugeriu implementar a partir de 2004 (visto como um problema regional também pelo envolvimento do Japão) bem como controvérsias envolvendo Taiwan, seja na venda de armas e equipamentos militares, seja no contato com lideranças políticas do país (ROY, 2003).

Se, portanto, para autores como Frum (2008), Bush agiu “decisivamente e de forma prudente” no que diz respeito à política externa para a China, fazendo com que o ambiente estratégico na Ásia permanecesse amigável, para pensadores como Gladky (2003), muito embora as relações sino-americanas tenham vivido um momento de oportunidade após o 11/09, sendo marcadas por mais interesses comuns do que por diferenças, isso não significou que os países tenham se tornaram “parceiros estáveis” nem “aliados estratégicos”. Em alguma medida, isso

ocorreu, pois constrangimentos tradicionais nas relações bilaterais não desapareceram, como desconfianças relacionadas à confrontação nuclear, espionagem, ameaças de segurança e disputas comerciais, como sistematizado no **Quadro 03**. Em alguma medida, elas apenas sofreram alterações e redirecionamentos.

**Quadro 03 - Constrangimentos nas relações Estados Unidos-China antes e depois do 11/09**

Constrangimentos da política externa chinesa		Constrangimentos da política externa norte-americana	
Antes e depois do 11/09	Depois do 11/09	Antes e depois do 11/09	Depois do 11/09
1. Confrontação nuclear	1. Saída unilateral dos Estados Unidos do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos e o desenvolvimento de um novo sistema defensivo de mísseis	1. Confrontação nuclear	1. Venda de materiais chineses para produção de armas químicas e nucleares da Coreia do Norte
2. Espionagem e potenciais ameaças de segurança	2. A intenção dos Estados Unidos de promover uma guerra com o Iraque	2. Espionagem e potenciais ameaças de segurança	
3. Apoio e vendas de armas para Taiwan	3. Possíveis ações militares contra a Coreia do Norte	3. Abusos de direitos humanos e repressões domésticas na China	
4. Liderança norte-americana e unilateralismo		4. Lavagem de dinheiro e corrupção na China	
		5. Regime comunista chinês	
		6. Apoio à Coreia do Norte	
		7. Programa de fibra ótica no Iraque	
		8. Equipamento e transferência de tecnologia de empresas chinesas para o Irã	

Fonte: Gladkyy (2003, tradução nossa).

Na esteira de uma maior pré-disposição cooperativa, é que, no início de 2002, Bush voltou a visitar a China, dessa vez na mesma data em que se celebravam os 30 anos da visita de Nixon ao país, em 1972, marco do processo de reaproximação bilateral. Na passagem pela *Badaling Great Wall*, Bush deu um passo simbólico no

lugar onde Nixon parou, o que significava promover continuamente o progresso das relações sino-americanas, segundo a interpretação de Wanli (2009).

Durante esse encontro, além de comércio, foram incluídos na pauta temas como ciência e tecnologia, proteção ambiental e políticas de prevenção e tratamento de HIV/Aids. Na ocasião, foram definidas três reuniões conjuntas para aquele mesmo ano para tratar dos temas de interesse. No contexto de uma China completamente integrada à OMC, desde novembro de 2001, Bush enfatizou que o país correspondia ao mais importante da região e que a manutenção de relações estreitas com a China estaria em conformidade com os interesses nacionais dos Estados Unidos (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2002).

Em maio daquele ano, o presidente norte-americano também se reuniu com o vice-presidente chinês, Hu Jintao, em Washington. Após tratarem da situação de Taiwan, o vice-secretário de Defesa dos Estados Unidos, Paul Wolfowitz, passou a expressar publicamente que os Estados Unidos “não [apoiavam] a independência de Taiwan e não [tinham] a intenção de separar Taiwan da China continental” (SINA.news, 2002). Meses depois, em outubro de 2002, Bush e sua esposa se encontraram com o presidente chinês Jiang Zemin e sua esposa em seu rancho privado em Crawford, Texas, onde lhes foi oferecido um banquete particular. Durante a ocasião, os presidentes abordaram, principalmente, a crise criada pela admissão, por parte da Coreia do Norte de que ela possuía armas nucleares. A China concordou que o país deveria abandonar seu programa de armas nucleares (WANLI, 2009).

O ponto de virada, segundo Wanli (2009), foi uma declaração dada por Bush ao lado do premiê chinês Wen Jiabao, em dezembro de 2003, quando, durante uma entrevista a respeito de do referendo sobre a reunificação ou independência em Taiwan, Bush adotou um discurso “anti-independência” análogo à posição chinesa em relação ao tema. Inaugurava-se uma nova era nas relações sino-americanas, marcada pela intensificação do diálogo e das trocas bilaterais.

Depois do 11/09, chefes de estado e governo da China e dos Estados Unidos participaram de cinco visitas, de Bush participando da cúpula da Apec em Xangai até a visita do primeiro-ministro Wen Jiabao aos Estados Unidos. Além disso, os líderes dos dois países tiveram conversações durante a cúpula da APEC no México, em outubro de 2002, na reunião informal de líderes do G8 Sul-Norte em Evian, em junho de 2003, e na Cúpula da APEC em outubro de 2003. Apenas em dois anos e dois meses,

os líderes da China e dos Estados Unidos tiveram até oito reuniões e conversações com a frequência e intensidade das trocas entre os dois países sem precedentes na história. No contexto do combate ao terrorismo, os líderes dos dois países chegaram a um amplo consenso em suas respectivas preocupações sobre as questões internacionais e domésticas mais importantes por meio de comunicação e consultas face a face, que estabeleceram uma base política sólida para que as relações sino-americanas entrassem em um novo estágio (WANLI, 2009, p. 60, tradução nossa).

Nessa nova fase, as bases para a cooperação entre os dois países estavam ancoradas em um tripé: 1) antiterrorismo e contra proliferação; 2) um claro compromisso de “anti-independência” em relação a Taiwan; 3) fortalecimento e aprofundamento dos mecanismos de intercâmbio. Na esteira desses compromissos, diversos movimentos são dignos de nota. Embora tenha se oposto, no Conselho de Segurança da ONU, ao uso da força no Iraque, a China passou a liderar as negociações em relação a questão nuclear norte-coreana. Ademais, as boas relações pessoais entre Bush e Hu Jintao abriram espaço para que outros níveis de diálogo e mecanismos de intercâmbio também foram desenvolvidos.

Neste processo, mesmo o grupo considerado linha-dura dentro do governo norte-americano pareceu acomodar a nova estratégia. Isso ficou claro durante a visita do vice-presidente Dick Cheney à China, em abril de 2004. A visita, embora cercada de apreensão, tratou da questão de Taiwan, passando por cooperação econômica e comercial, e chegando até questões internacionais e regionais delicadas como a questão nuclear norte-coreana e a reconstrução de Iraque. Segundo Wanli (2009), os líderes norte-americanos e chineses “chegaram ao consenso de que o “terreno comum” superava em muito as “diferenças” e estavam dispostos a fazer esforços conjuntos para promover a cooperação”.

De acordo com o Departamento de Comércio dos Estados Unidos, as trocas entre os dois países, em 2004, totalizavam US\$ 245,2 bilhões, representando um crescimento de 29% em relação ao ano anterior. Segundo o Ministério do Comércio da China, por sua vez, elas teriam ficado na casa dos US\$ 169,63 bilhões, 34,3% acima em relação a 2003. Nos dois casos, o volume é significativo, e, o crescimento, digno de nota. Além disso, os registros apontam que, em agosto de 2003, as empresas norte-americanas haviam investido em cerca de 40.000 projetos na China, com um valor contratual de US\$ 82.548 bilhões. Finalmente, de acordo com o

Departamento de Comércio dos Estados Unidos, a China possuía, até o fim daquele ano, US\$ 122 bilhões em títulos do Tesouro norte-americano (QINGGUO, 2006).

Com a reeleição em 2004, Bush deu continuidade à mesma política externa em relação à China. No entanto, o começo do segundo mandato aponta para certo ceticismo e fricções nas relações bilaterais, abrindo espaço que se falasse no “fim do caso de amor com a China” (SHALES, 2005; ANDERSON, 2005). Essa narrativa foi acentuada principalmente pelos avanços militares na China, a frustração norte-americana com a paralisação das negociações sobre o programa de armas nucleares da Coreia do Norte, e a preocupação com a expansão das interações dos chineses com a Europa, a América, a África e o Oriente Médio (FRIEDBERG, 2005).

Durante reunião de da APEC em Santiago, no dia 20 de novembro, o encontro com Hu Jintao figurava como primeira atividade da agenda de Bush. Eles voltaram a falar sobre a questão de Taiwan, com o reforço do compromisso “anti-independência” por parte dos norte-americanos. Na ocasião, falou-se também sobre a importância de se estabelecer mecanismos estratégicos de diálogo para manter o consenso e a comunicação entre os países e iniciativas já existentes, com ênfase para a Comissão Conjunta Sino-Americana sobre Comércio, a Comissão Conjunta Sino-Americana sobre economia e a Comissão Conjunta Sino-Americana sobre Ciência e Tecnologia. Durante a reunião, Bush expressou sua disposição de assistir aos Jogos Olímpicos de Pequim em 2008 (WANLI, 2009).

De 1980 a 2004, o comércio bilateral havia passado de US\$ 5 bilhões para US\$ 231 bilhões. Ademais, vale mencionar que anos mais tarde, em 2006, a China superaria o México como o segundo maior parceiro comercial dos Estados Unidos, depois do Canadá (CFR, 2019). Logo, a intensificação das relações políticas e econômicas contribuíram para que o novo *momentum* no trato com a China também gerasse repercussões na imprensa e junto aos intelectuais.

Segundo Wanli (2009), um fator que contribuiu para que o governo Bush não estivesse disposto a adotar uma estratégia abrangente de contenção da China foi a situação delicada no Oriente Médio, que já demandava investimentos expressivos de recursos e de capital político. Isso, para Peng (2006), fez com que a política sino-americana se concentrasse em como fazer com que “a crescente China” e a “hegemonia existente” pudessem conviver.

De acordo com a sistematização de Wanli (2009), três diferentes visões sobre como lidar com a ascensão da China disputam a narrativa dominante nos Estados Unidos nesse momento. A primeira, chamada de “*dragon-slayer*”, considerava que a influência da China na região da Ásia Pacífico aumentaria conforme os avanços na economia e os investimentos nas forças armadas, o que faria do país uma ameaça inevitável aos interesses dos Estados Unidos, o que obrigaria os norte-americanos a adotar uma política de contenção. A segunda, denominada “*panda-hugger*”, via a China buscando integrar-se à ordem mundial existente, compartilhando com os Estados Unidos interesses estratégicos comuns, o que reforçaria a política de contínuo diálogo e cooperação. A terceira, denominada “*fence-sitter*”, sustentava uma visão neutra, de modo que a ascensão da China era cercada de oportunidades e desafios a serem analisados e monitorados pelos Estados Unidos.

Esse é, inclusive, o período em que a revista *Foreign Policy* publica o debate de posições entre Brzezinski e Mearsheimer, conhecido como “*Clash of the titans*”. Enquanto Brzezinski alegava que a China estaria preocupada em garantir o seu próprio desenvolvimento na medida em que se integrava ao sistema internacional, e que não havia indícios de que desejasse desafiar militarmente os Estados Unidos, Mearsheimer argumentava que a China não poderia crescer pacificamente e que os ganhos econômicos deveriam conduzir a uma disputa militar intensa entre os dois países com potencial de conflito entre eles (BRZEZINSKI e MEARSHEIMER, 2005). Trata-se de mais uma manifestação que remete ao debate teórico apresentado no capítulo 01.

Do lado chinês, por sua vez, os acadêmicos costumavam estar divididos em dois grupos: os otimistas e os pessimistas. Os otimistas enfatizavam que os Estados Unidos reconheciam que a ascensão chinesa era inevitável e que os norte-americanos estariam dispostos a aceitar e encorajar a China para que ela desempenhasse um papel “responsável” junto às instituições internacionais. Os pessimistas destacavam que os Estados Unidos criavam atritos e obstáculos nas relações econômicas e comerciais com outros países a fim de minar a influência chinesa e prevenir-se da ameaça representada pelo país (WANLI, 2009).

Mesmo diante dessa disputa de narrativas, de 2005 em diante as relações bilaterais foram relativamente tranquilas, com interações constantes sobretudo envolvendo a Secretária de Estado Condoleezza Rice, o Secretário de Comércio

Carlos Gutierrez, o Secretário do Tesouro, John Snow, e o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld. Segundo Wanli (2009), apesar de atritos pontuais envolvendo a questão das cotas têxteis, a taxa de câmbio do *Renminbi* (RMB), a oferta da *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) pela Unocal e as mudanças políticas na Ásia Central, que despertaram a preocupação entre os países, os mecanismos de diálogo sino-americano foram aprimorados, com destaque para a iniciativa mantida entre o vice-secretário de Estado Robert Zoellick e o vice-ministro das Relações Exteriores da China, Dai Bingguo.

Em setembro de 2005, Zoellick fez um discurso ao Comitê Nacional de Relações Estados Unidos-China, em Nova York, no qual anunciou que o governo Bush estava disposto a “incentivar a China a se tornar um *“responsible stakeholder”* no sistema internacional”. Segundo ele, “todas as nações conduzem a diplomacia para promover seus interesses nacionais”, mas “os *“responsible stakeholder”* vão além: eles reconhecem que o sistema internacional sustenta sua prosperidade pacífica, então eles trabalham para sustentar esse sistema”. Em sua política externa, portanto, a China teria “muitas oportunidades de ser um *“responsible stakeholder”*”, já que ao desfrutar dos benefícios da globalização, a China, no contexto da chamada política de ascensão pacífica, seria uma parte interessada em manter a estabilidade e a prosperidade internacional (ZOELLICK, 2005).

Nesse período, a emergência de um mundo “pós-americano” já era identificada, ainda que com contornos pouco precisos, por autores como Zakaria (2008) e Khanna (2008). Assim, ainda que os Estados Unidos não tivessem deixado de ser a principal potência global, a julgar pelo tamanho da sua economia e pelo alcance de seu poder militar, parecia latente a necessidade de adequar sua política externa a um mundo cada vez mais marcadamente multipolar.

Segundo Ikenberry (2008), portanto, os norte-americanos buscavam traçar um plano de ação que fizesse com que houvesse poucos incentivos, do lado chinês, para a busca do equilíbrio no sistema, ao mesmo tempo em que tentaram ampliar, com eles, os laços de interdependência mútua. Em outras palavras, tratava-se de uma estratégia hegemônica para a manutenção da ordem no sistema, em geral, e no leste asiático, em particular, em que os Estados Unidos não desejavam apenas dominar outros Estados, mas, em vez disso, obter a aceitação de outros Estados

importantes para uma ordem moldada por eles próprio e consistente com seus interesses e valores (MASTANDUNO, 2005).

Apesar da aparente contradição, contribuir para formar um mundo multipolar foi entendido como parte da estratégia do país para continuar orientando as regras da ordem internacional do novo século e encontrou forte apelo retórico na medida em que beneficiava os países emergentes, que teriam seu poder e legitimidade reconhecidos, ao mesmo tempo em que preservaria a liderança dos norte-americanos no estabelecimento de princípios e prioridades do sistema internacional (DREZNER, 2007). Deste modo, “os Estados Unidos manteriam sua posição avançada abrindo mão apenas de uma pequena parcela de poder, sustentando a sua prioridade tradicional e mais fundamental da política externa: a construção da ordem política, econômica, social e estratégica e a sua reprodução sob a liderança americana” (PECEQUILO, 2001, p. 132).

Na esteira do debate gerado pelo discurso de Zoellick, Bush visitou o Leste Asiático durante a cúpula da APEC, em novembro de 2005. Segundo Wanli (2009), além dos termos usualmente empregados para referir-se à China (“cooperação construtiva”), Bush agora enfatizava que as relações eram “complexas”. O debate, à época, girou em torno do significado deste termo, que poderia indicar “complicado” ou “abrangente”, já que para além da crise no Iraque e das dificuldades domésticas aprofundadas pelo furacão Katrina, Bush havia se reunido com Dalai Lama na Casa Branca e elogiado a democracia de Taiwan como forma de atender as forças liberais e pró-Taiwan dentro dos Estados Unidos (WANLI, 2009).

Apesar disso, Bush recebeu calorosas boas-vindas na China e os dois países embarcaram em uma conversa franca e construtiva. Meses depois, em abril de 2006, quando Hu Jintao visitou os Estados Unidos, a interação seguiu o mesmo padrão.

A visita do presidente chinês foi bem recebida nos Estados Unidos. Mesmo diante dos atritos envolvendo o déficit comercial, a taxa de câmbio do RMB e a proteção à propriedade intelectual, temas como a questão nuclear iraniana, a política da Coreia do Norte e a crise humanitária no Sudão ocuparam a maior parte do debate entre os líderes. O período é marcado por uma nova rodada de desafios na condução da política para Taiwan. Durante a reunião da APEC em Sidney, em 2007, Bush reforçou o apoio à agenda “anti-independência” ou quaisquer “movimentos

unilaterais para mudar o *status quo*". As autoridades dos Estados Unidos emitiram oito advertências para a situação de Taiwan e "a comunicação entre a China e os Estados Unidos atingiu um nível elevado sem precedentes em resposta à provocação das forças de independência de Taiwan". Os dois países também seguiram trabalhando na estreita comunicação e coordenação dos testes de mísseis da Coreia do Norte, culminando no avanço substancial da "declaração 2/13" alcançada no início de 2007. Os Estados Unidos também perceberam a importância de melhorar a coordenação e a cooperação com a China em questões como Mianmar, Paquistão, Irã e outros (WANLI, 2009).

No contexto da política do "*responsible stakeholder*", utilizar a influência chinesa para atrair países como Sudão, Coreia do Norte e Irã para o sistema normativo internacional. A China, tornou-se, nesse momento, um importante interlocutor com esses países (DREZNER, 2007). Em 6 de setembro de 2007, ainda durante a cúpula da APEC em Sydney, o presidente Hu Jintao reiterou: "A China e os Estados Unidos não são apenas partes interessadas, mas também cooperadores construtivos".

Durante a gestão Bush cabe destacar que o Departamento de Defesa chegou a discutir o deslocamento de mais de cem de seus funcionários da Europa para Índia e China, além de ter encorajando a China a trabalhar em parceria com a Agência Internacional de Energia no sentido de criar reservas estratégicas de petróleo. Quanto à questão nuclear, os Estados Unidos também iniciaram negociações com a China visando trazer a Coreia do Norte de volta às discussões sobre não-proliferação. Em 2006, após teste nuclear realizado pela Coreia do Norte, pela primeira vez a China aprovou uma resolução da ONU exigindo sanções contra o regime, além de ter ameaçado um corte no fornecimento de petróleo caso o país realizasse novos testes (DREZNER, 2007).

Com relação às medidas para integrar a China à estrutura de governança global podem ser destacados o esforço norte-americano para incluir o país no G8 e no G20 e integrá-lo ao BID, além do apoio oferecido para promover a revisão de cotas que, segundo os chineses, sub representavam o gigantismo econômico chinês no FMI. Como reflexo disso, em 2006, na reunião de Cingapura, a cota chinesa passou de 2,98% para 3,72% (DREZNER, 2007).

Quando a crise financeira internacional ocorreu, a interdependência entre os países ficou evidente (CFR, 2019). Nesse momento, mesmo para autores mais céticos, pareceu claro que a acomodação da China em termos geopolíticos foi feita de forma suave, incentivando o surgimento de novos centros de força que protegessem a posição dos Estados Unidos em um novo equilíbrio asiático, incluindo Japão, Índia, Indonésia e Vietnã (TWINING, 2007).

Simultaneamente, porém, cabe pontuar que, em setembro de 2008, com rápido crescimento econômico, o recorde de superávits em conta corrente e a alta taxa de poupança doméstica, a China passou a ser o maior credor estrangeiro dos Estados Unidos, acumulando mais de US \$ 1,5 trilhão em reservas de divisas e superando o Japão, na posse de título da dívida pública (cerca de US\$ 800 bilhões). Essa expressiva participação da China na dívida do governo norte-americano, bem como a criação de um fundo soberano causaram preocupação em relação a como poderiam impactar a segurança econômica dos Estados Unidos. Especialmente o Congresso norte-americano, temia-se que a China pudesse usar os títulos da dívida pública dos Estados Unidos como fonte de barganha, obtendo ganhos políticos sob a ameaça de depositar esses títulos caso o governo norte-americano adotasse medidas protecionistas contra a China ou intervisse nas relações com Taiwan (DORN, 2008).

Além das tensões crescentes nesse sentido, cabe pontuar que o *Quadrennial Defense Review* publicado pelo Pentágono em 2006 concluía que “a China tem o maior potencial do mundo para competir militarmente com os Estados Unidos e pode desenvolver tecnologias militares disruptivas que poderiam, ao longo do tempo, compensar as vantagens militares tradicionais dos Estados Unidos” (DEFENSE, 2006). Ademais, o relatório ao Congresso produzido pela *US-China Economic and Security Review Commission* no mesmo ano apontava que desde 1996, o orçamento de defesa chinês teria aumentado mais de 10% ao ano, totalizando, naquele momento, um orçamento militar anual de aproximadamente US\$ 35 bilhões, sem incluir os custos de mão-de-obra, que em um exército de mais de 3 milhões de pessoas são substanciais. Segundo o documento, somados, os custos de pessoal e operações representariam mais da metade do orçamento de defesa dos Estados Unidos (U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2006).

Segundo Huisken (2009), o discurso de Zoellick sobre o “*responsible stakeholder*”, teria sido recebido, desde o princípio, com certa frieza no Pentágono de Rumsfeld e em outros círculos conservadores, que viram nessa iniciativa a Casa Branca perdendo coragem e recuando na estratégia de proteger e preservar a unipolaridade. Em termos práticos, acredita-se que embora o Departamento de Estado pudesse influenciar o tom geral da política para a China, não necessariamente ele tinha controle sobre a implementação de certas agendas, já que o tamanho do Pentágono, seu volume de recursos e importância central em determinadas decisões, davam a ele uma grande capacidade de contornar iniciativas do Departamento de Estado (GARRISON, 2007b).

De acordo com Garrison (2007b), “dadas as facções burocráticas concorrentes, com profundas diferenças e ampla gama de contatos com a China, havia grande espaço para a manutenção de mensagens políticas mistas”, fazendo com que agendas concorrentes gerassem sinais de uma política que escancarava as posições concorrentes entre o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa, o que se podia notar em seus relatórios anuais.

Além disso, segundo o *National Security Outlook* publicado em 2007 pelo *American Enterprise Institute for Public Policy Research* estariam entre os pontos de tensionamento bilateral, também a aproximação dos líderes chineses em relação a regimes como de Mahmoud Ahmadinejad, no Irã, Omar al-Bashir, no Sudão, Robert Mugabe, no Zimbábue e Hugo Chávez, na Venezuela. Isso teria ficado claro em 12 de janeiro de 2007, quando a China vetou uma resolução do Conselho de Segurança da ONU patrocinada pelos Estados Unidos criticando o histórico de direitos humanos da Birmânia, e também quando a China também impediu a ONU de adotar medidas mais duras contra o Irã por suas violações do Tratado de Não-Proliferação Nuclear ou contra o governo sudanês por suas ações em Darfur. Além disso, o país assinou acordos econômicos e na área de energia com a Venezuela. Tudo isso apontaria para a necessidade de responder à crescente influência chinesa no Oriente Médio, na África, na Europa e até mesmo no hemisfério ocidental (DONNELLY e MONAGHAN, 2007).

A visão cética também é compartilhada por Twomey (2007), que considera que embora a política externa de Bush para a China tenha alcançado muitos sucessos táticos, ela denota um fracasso estratégico mais amplo em face da

ascensão do país. Segundo o autor, os Estados Unidos têm como diretrizes da política externa para a China prevenir mudanças na ordem internacional vigente, promover o liberalismo no exterior, promover relações econômicas mais balanceadas, deter avanços em Taiwan, mas em muitas situações estimulou a China a buscar por apoio e recursos que, no longo prazo, podem antagonizar os interesses norte-americanos (TWOMEY, 2007).

Ademais, não se pode ignorar que esse período é marcado por uma intensa politização das questões econômicas e comerciais entre os Estados Unidos e a China. A globalização das cadeias de produção gerou aumento da concorrência, realocação de indústrias e desemprego estrutural, fazendo com que dezenas de projetos de lei tramitassem no Congresso com vistas a discutir o desequilíbrio comercial, da taxa de câmbio do RMB e dos direitos de propriedade intelectual. Isso fez com que em 2006 fosse introduzido um diálogo econômico estratégico (WANLI, 2009).

Naquele momento, o *déficit* comercial com a China já excedia US\$ 200 bilhões, não apenas em razão das vantagens competitivas do país, mas pelas estratégias do governo chinês em relação à política cambial. Também já se discutia com muito vigor as medidas que distorciam o comércio, como regulamentações discriminatórias, exigência de conteúdos locais, as políticas industriais, e restrições às exportações, além da baixa disposição da China em aderir às obrigações da OMC no sentido de proteger os direitos de propriedade intelectual. Estimou-se que as empresas americanas perdiam mais de US\$ 2,5 bilhões por ano devido à falsificação (DONNELLY e MONAGHAN, 2007; GARRISON, 2007). Os debates domésticos se intensificavam em razão das perdas domésticas sobretudo na indústria e na agricultura. Esses grupos usaram suas vozes no Congresso para insistir persistentemente que administração exercesse pressões sobre a China (GARRISON, 2007).

Em geral, a parceria com os Estados Unidos foi vista como primária para a prosperidade econômica e a estabilidade social da China, ao mesmo tempo em que a cooperação com a China também interessava aos norte-americanos na medida em que o país contribuía com o contraterrorismo, a não-proliferação, a reconstrução do Iraque e manutenção da estabilidade no Oriente Médio, além do comércio e das finanças (JISI, 2005).

Ao mesmo tempo, segundo Mastanduno (2007), a relação era percebida, nesse período, de forma distinta a depender da esfera observada. Em termos simples, China e Estados Unidos eram parceiros em matéria de comércio, mas rivais no campo da segurança. Além disso, embora as economias fossem simbióticas, havia diferenças fundamentais nos sistemas políticos e problemas consideráveis na agenda bilateral. Os Estados Unidos desejavam impor sobre a China cobranças relacionadas a direitos humanos e liberdades individuais, mas eram vistos com desconfiança pelos chineses na medida em que frequentemente violavam a soberania de países e infringiam convenções internacionais. Além disso, o sentimento protecionista pairava nas relações sino-americanas, já que, regularmente ressurgem acusações relacionadas a prática comércio desleal. Assim, de acordo com o autor, enquanto os Estados Unidos pressionam a China para que ela se tornasse um “*responsible stakeholder*” parecia improvável que o país aceitasse se subordinar a esse papel indefinidamente. Ele diz:

A China se recusou, durante as primeiras décadas da Guerra Fria, a ser um parceiro *junior* na ordem comunista construída pela União Soviética. Mais tarde na Guerra Fria, ela ressentiu e resistiu ser tratada como uma ‘carta a ser utilizada pelos Estados Unidos em seus esforços de balancear o poder soviético depois da Guerra do Vietnã. Do mesmo modo, no futuro, os Estados Unidos deveriam esperar que a China demand[asse] influência internacional e *status* político proporcional à expansão de suas capacidades materiais (MASTANDUNO, 2007, p. 46, tradução nossa)

Diante destas constatações, é possível dizer que a estratégia de Bush era de longo-prazo e que envolvia a combinação de uma forte presença regional norte-americana no continente asiático ao mesmo tempo em que se valia de uma série de iniciativas diplomáticas para encorajar a China a buscar maior influencia econômica e política segura e próspera aos olhos dos Estados Unidos (CHRISTENSEN, 2009).

### **3.2 As relações sino-americanas durante o governo Obama (2009-2012)**

#### **3.2.1 Do “*strategic reassurance*” ao “pivô para a Ásia”**

Segundo Wang (2015), bem como em todos os governos desde Richard Nixon, Barack Obama também empreendeu a sua própria versão de uma política

externa com traços de confronto e cooperação em relação à China. Sua chegada ao poder foi marcada por um discurso preocupado em “trabalhar com a China sempre que possível”, enfatizando a pré-disposição de seu governo em privilegiar acomodação em vez de contenção. Apesar disso, os fatos e desdobramentos do diálogo bilateral sugerem certa deterioração do relacionamento já nos primeiros anos da gestão, que passou a adotar medidas cada vez mais propensas ao confronto, indo “de um extremo ao outro” (WANG, 2015). Para Sutter (2009), o envolvimento com a China durante a administração Obama ocorreria em meio a “contínuas diferenças e suspeitas mútuas”.

Já desde a campanha eleitoral, durante as primárias do Partido Democrata, em meados de 2007, Obama falava sobre a importância de que os Estados Unidos assumissem uma posição mais ativa na Ásia-Pacífico em reação à ascensão da China. Ao discursar no *Chicago Council on Global Affairs*, em abril de 2007, ele disse:

Na Ásia, o surgimento de uma China economicamente vibrante e politicamente mais ativa oferece novas oportunidades de prosperidade e cooperação, mas também coloca novos desafios para os Estados Unidos e nossos parceiros na região. Chegou a hora dos Estados Unidos assumirem um papel mais ativo ali a partir de nossas fortes relações bilaterais e acordos informais como as negociações das seis partes. Como presidente, pretendo forjar uma estrutura regional mais eficaz na Ásia que promova a estabilidade, a prosperidade e nos ajude a enfrentar ameaças transnacionais comuns, como rastrear terroristas e responder a problemas de saúde global, como a gripe aviária (OBAMA, 2007a, s/p, tradução nossa).

Dias depois, ele voltou a fazer menção ao país, num tom ainda mais duro. Segundo ele, embora a China não fosse “um inimigo nem um amigo”, ela aparecia como uma competidora para os Estados Unidos, de modo que seria necessário “ter certeza de contato militar suficiente”, bem como “forjar um relacionamento suficiente” para “estabilizar a região” (*apud* ROY, 2009). Segundo Wang (2015), o tom de Obama, nesse momento, e sua ênfase com a “estabilidade da região” não indicava entusiasmo com a possibilidade de estabelecer uma profunda parceria sino-americana.

Em 23 de maio do mesmo ano, durante um discurso ao Senado em meio à visita do vice premiê chinês Wu Yi aos Estados Unidos, Obama disse considerar

fundamental que “os Estados Unidos façam tudo o que puderem para garantir que a ascensão da China seja pacífica e suas práticas comerciais justas” e que, “sob essas condições”, “os Estados Unidos deveriam saudar a contínua emergência e prosperidade da China” (OBAMA, 2007b). A China portanto, poderia ser um aliado desde que cumprisse determinados critérios. Segundo Wang (2015), essa retórica se tornaria um marco na atitude de Obama em relação à China durante seu primeiro mandato.

Esse movimento está inserido no contexto das inspirações intelectuais da formulação de política externa do governo Obama. Segundo Green (2017), Obama atraiu pessoas e ideias políticas da chamada “Iniciativa Fênix”, um grupo de especialistas progressistas liderados pela elite da *Brookings Institution*, incluindo Anthony Lake e Susan Rice. Entre eles prevaleciam como prioridades da agenda o multilateralismo, o combate a ameaças transnacionais por meios diplomáticos, o fortalecimento de alianças e a restauração da imagem dos Estados Unidos no exterior. Isso tudo em um contexto de buscar o engajamento de regimes hostis aos Estados Unidos como Cuba, Síria, Irã e Coreia do Norte. No caso específico da Ásia-Pacífico, a orientação dos membros da “Iniciativa Fênix” era de que a região fosse vista como uma “prioridade de primeira ordem de uma estratégia de segurança nacional”, estimulando que o governo recrutasse os melhores especialistas do establishment democrático de política externa para lidar com o desafio (GREEN, 2017).

A chegada de Barack Obama ao poder, em 2009, foi cercada, em geral, de muita expectativa, uma vez que o discurso adotado durante a campanha era marcado pela promessa de ruptura em relação ao seu antecessor. No contexto da crise econômica de 2008 e dos constrangimentos gerados pelas duas guerras no Oriente Médio, a eleição de Obama parecia representar uma reconciliação com o multilateralismo e novos contornos no trato com um sistema cada vez mais marcadamente multipolar. Em seu emblemático discurso feito no Cairo, em junho de 2009, Obama disse à rua árabe que deveria “haver um esforço contínuo para se buscar um terreno comum”. Era, segundo ele, tempo para “um recomeço” na política externa dos Estados Unidos (OBAMA, 2009).

No que tange à relação Ásia-Pacífico, especificamente, a prioridade era, segundo ele, renovar a presença norte-americana na região. Isso, num contexto em

que o próprio presidente eleito se apresentava como o “*America’s first Pacific President*”, já que ele próprio nasceu no Hawaii e morou, durante a infância, na Indonésia. Para além das reservas em relação à China percebidas na retórica do próprio presidente desde a campanha, a configuração da equipe do presidente Obama também revelava certas ambiguidades.

O vice-presidente Joe Biden disse, durante a corrida eleitoral, que não considerava a China como aliada ou adversária dos Estados Unidos. No entanto, ele chegou a fazer afirmações fortes, alegando que, “caso fosse presidente impediria todas as importações da China”. Meses mais tarde, recuou na abordagem, declarando que não estaria disposto a impor tarifas sobre produtos chineses porque “ninguém precisa[va] começar uma guerra comercial”. Nesse período disse, igualmente, que “a única forma de fazer a China se reformar” seria denunciando internacionalmente suas transgressões em direitos humanos. O vice-presidente também alegou que a China desfrutava de privilégios incompreensíveis no trato com os Estados Unidos, pois atitudes análogas vindas de outros países não costumavam ser toleradas com a mesma condescendência por parte do governo dos Estados Unidos. Algo semelhante ocorreu em relação ao Secretário do Tesouro Timothy Geithner, que durante suas audiências de confirmação, acusou a China de manipular sua moeda, mas que depois, no cargo, resistiu à pressão de declarar oficialmente a China de manipulação cambial, embora tenha desempenhado um papel importante na adoção de uma postura econômica mais dura, principalmente no fim do primeiro mandato de Obama (WANG, 2015).

Ao mesmo tempo em que Obama se empenhava em divulgar uma política de cooperação com a China, tanto ele quando sua Secretária de Estado Hillary Clinton, haviam estado, desde as primárias, muito próximos dos líderes do Partido Democrata no Congresso, da presidente da Câmara, Nancy Pelosi, e do líder da maioria no Senado, Harry Reid, que há muito tempo se opunham fortemente às políticas e práticas chinesas sobre Taiwan, direitos humanos e comércio (SUTTER, 2009).

Em se tratando de Clinton, tida como uma “pragmática controversa”, abundavam declarações dissonantes sobre a China. Ao longo dos anos 1990 ela havia feito manifestações duras especialmente no que tange a questões de direitos humanos. Em fevereiro de 2009, durante sua primeira viagem à China no cargo,

alegou que pressões nesse âmbito não deveriam interferir no progresso de outras negociações, sobretudo em relação a crise econômica global, mudança climática e crises de segurança. É digno de nota que embora Hillary ocupasse um dos postos mais importantes do executivo norte-americano no que diz respeito à formulação de política externa, há uma percepção, na literatura especializada, de que desde o início do governo Obama havia divergências relevantes entre suas posições e as do presidente. Registra-se que, inclusive, algumas das nomeações mais importantes no Departamento de Estado foram feitas por Obama e não por Clinton. Em termos simples, Clinton teria tido menos influência sobre a estratégia de Obama para a China do que outros conselheiros, principalmente o Vice-secretário de Estado James Steinberg, o Diretor Sênior do Conselho Nacional de Segurança para Assuntos Asiáticos, Jeffrey Bader, e, anos mais tarde, o Assessor de Segurança Nacional Tom Donilon. Os “mais influentes *shapers*” das relações bilaterais no período, portanto, estavam no segundo escalão do governo (WANG, 2015).

Sucessor de Robert Zoellick, que sugeriu o tratamento de “*responsible stakeholder*” em relação à China durante a gestão Bush, Steinberg foi o responsável por introduzir o conceito de “*strategic reassurance*” no início do governo Obama. Em 24 de setembro de 2009, durante um discurso ao *Center for a New American Security*, em Washington DC, ele apresentou as diretrizes estratégicas do governo democrata para a China. A ideia, segundo ele, era de que a relação sino-americana repousasse em um “acordo básico, senão tácito” no qual os Estados Unidos e seus aliados estariam dispostos a “saudar a chegada da China como um poder próspero e bem-sucedido” na medida em que a China assegurasse ao resto do mundo que “seu desenvolvimento e crescente papel global” não viriam “às custas da segurança e do bem-estar dos outros”. Apesar de reforçar que havia desconfianças sobretudo em relação às questões relativas às armas nucleares e cyber segurança, ele sublinhou que entendia como essencial “evitar a rivalidade e o mal-entendido potencialmente catastróficos”, na medida em que convidava os dois lados a “dedicar o pensamento criativo em como se poderia abordar esses desafios espinhosos” (STEINBERG, 2009). Steinberg permaneceu no cargo de janeiro de 2009 até julho de 2011, tendo sido considerado por outros membros da burocracia norte-americana como “o melhor analista de política externa do governo” (cf. BADER, 2013). Sua proposição no trato com a China remontava à fala de Obama, de anos antes, de que era

possível acomodar sem conflito a ascensão do país desde que ele estivesse disposto a cumprir regras e assumir “responsabilidades crescentes”. Nos primeiros anos do governo ele foi um dos dois enviados à China para dissipar tensões quando elas eventualmente ocorreram.

Jeffrey Bader, o Diretor Sênior do Conselho Nacional de Segurança para Assuntos Asiáticos, por sua vez, era considerado, de todos os conselheiros de Obama, o mais especializado em questões chinesas. Entre os anos 1970 e 1980, ele havia trabalhado no Departamento do Leste da Ásia-Pacífico no Departamento de Estado e, também, na embaixada norte-americana em Pequim. Mais tarde, durante o governo Clinton, ocupou altos cargos, servindo como Vice-secretário de Estado Adjunto para assuntos do Leste Asiático e do Pacífico e como Diretor de Assuntos Asiáticos no Conselho de Segurança Nacional. Ele também ajudou a negociar a entrada da China na OMC em 2001 (WANG, 2015).

Bader (2013) descreveu a si mesmo e ao resto da equipe de campanha de Obama como “internacionalistas que acreditavam na liderança global americana”. Em linhas gerais, a estratégia defendida por ele era uma mistura de cooperação e fortalecimento de laços com a China em meio a esforços para manter a liderança no mundo e na Ásia, incluindo a cooperação com outros atores da região (MCCORMICK, 2011). Segundo ele, o status de superpotência dos Estados Unidos não estava em risco imediato, de modo que seria possível buscar a integração da China em instituições internacionais, ao mesmo tempo em que se pressionava o país por reformas.

De acordo com Wang (2015), “essa estratégia de duas vertentes - fortalecer os laços e a cooperação com a China e, ao mesmo tempo, aumentar o perfil da América na região Ásia-Pacífico - tornou-se o princípio central da política de Obama na Ásia e mais tarde foi conceituada como o “pivô” ou ‘rebalanceamento’ para a Ásia”. É importante pontuar, que em fevereiro de 2008, Bader defendeu publicamente a ideia de que a abordagem do “*responsible stakeholder*” do governo Bush representava “uma sólida base para o futuro” (BADER e BUSH III, 2008) da política para a China e que ele não via necessidade de mudanças drásticas nesse sentido. Bader esteve envolvido em todas as principais decisões políticas da China desde 2009 até sua renúncia em 2011.

Cabe lembrar que no Departamento de Defesa, por sua vez, a predisposição ao *status quo* também encontrava eco em Robert Gates, originalmente designado em 2006, durante a gestão Bush, e mantido no cargo por Obama até 2011. Gates, como Secretário de Defesa da administração anterior, já estava familiarizado com as lideranças chinesas e tinha feito progressos substanciais entres militares, o que representava certa estabilidade para as relações sino-americanas e um traço de maior continuidade do que ruptura nos primeiros anos de Barack Obama. Visto neste contexto histórico, portanto, o discurso da continuidade, em vez da mudança, foi a marca do “*strategic reassurance*” encampado pelo governo democrata. Tratava-se, segundo Schmitt (2009), Zhiyue (2009) e Rahawestri (2010), de uma política pré-disposta a mais continuidades em relação à estratégia do governo Bush para a China do que de rupturas. De acordo com Sutter (2009) esse movimento contrastava, inclusive, com o padrão do jogo eleitoral nos Estados Unidos, em que, como já discutido anteriormente, a China costumava figurar, desde o fim da Guerra Fria, como elemento de contraposição nas disputas partidárias presidenciais.

A priorização de uma agenda focada em Ásia-Pacífico ficou clara quando o primeiro-ministro do Japão, Taro Aso, foi o primeiro chefe de Estado convidado para uma visita oficial pela Casa Branca. Além disso, não à toa, a primeira visita ao exterior da Secretária de Estado Hillary Clinton foi realizada para a região da Ásia-Pacífico, entre 16 e 21 de fevereiro de 2009. Hillary passou por Japão, Indonésia, Coreia do Sul e China, onde reuniu-se com o então Ministro de Relações Exteriores Yang Jiechi (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2019). Na ocasião ela anunciou que os Estados Unidos estavam interessados em aderir ao Tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN. Segundo Wang (2015) o anúncio simbolizava um novo tipo de envolvimento dos norte-americanos na região da Ásia-Pacífico, já que os Estados Unidos eram, até o momento, a única grande potência da região a não ter aderido ao tratado.

Paralelamente, uma vez que Obama havia sido eleito no início de uma recessão de grandes proporções, a principal prioridade de seu governo era coordenar uma resposta global à crise financeira de 2008, algo visto como uma oportunidade de estreitamento de diálogo com a China. Em novembro daquele ano, o governo chinês havia anunciado um pacote de estímulo de US\$ 586 bilhões, enquanto o Congresso norte-americano trabalhava em um pacote de US\$ 787

bilhões, lei que foi sancionada por Obama em fevereiro de 2009 - esses foram os dois maiores pacotes aprovados no mundo durante a crise econômica (WANG, 2015). Esse foi o período, inclusive, em que Zbigniew Brzezinski (2009) chegou a sugerir que Estados Unidos e China poderiam formar um “G-2” com diálogo regulares com vistas a construir uma “parceria verdadeiramente abrangente”.

Quando Obama e Hu Jintao se encontraram pela primeira vez, em abril de 2009, durante o G20, em Londres, eles impulsionaram a criação de um programa de apoio à restauração de crédito e crescimento do emprego na economia mundial que ultrapassou US\$ 1,1 trilhão. Nessa ocasião também foi fundado o S&ED, que seria o fórum principal para a comunicação entre Estados Unidos e China durante o governo Obama. O diálogo ocorreria por meio de uma reunião anual realizada entre os Secretários de Estado dos Estados Unidos e do Tesouro, além do ministro chinês de Relações Exteriores e do vice premiê encarregado da economia na China. Era um passo além em relação à gestão anterior, já que questões políticas e de segurança estavam sendo incorporadas ao *China-US Strategic Economic Dialogue* (SED), implementado em 2006, no governo de George Bush. Na ocasião, os presidentes concordaram em manter uma relação “positiva, cooperativa e abrangente” (KOSHINO, 2015).

Além disso, ao viajar para a China, em novembro de 2009, ainda durante o primeiro ano de seu mandato, Obama procurava demonstrar um compromisso renovado com a região, como um todo, e com a China, em particular. Em passagem pelo Japão, na mesma época, Obama disse que os Estados Unidos, vistos por ele como “uma nação do Pacífico”, fortaleceriam e manteriam sua liderança “nessa parte vital do mundo” (OBAMA, 2009). O presidente estava interessado, sobretudo, em impulsionar instituições regionais como a ASEAN e o *East Asia Summit* (EAS).

Em dezembro de 2009, porém, durante a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas - a Conferência de Copenhague - costuma-se identificar o primeiro ponto de ruptura na forma como o governo Obama pretendia lidar com o relacionamento bilateral. Para além da recuperação econômica global, o debate acerca da mudança climática era considerado prioritário pela administração democrata no trato com a China. Do lado chinês, no entanto, prevaleceu o discurso em torno da soberania e do interesse nacional, já que a economia chinesa é fortemente dependente do carvão. A delegação chinesa foi irredutível e chegou a

enviar um funcionário de nível médio para negociar com Obama e outros líderes mundiais, o que muitos analistas consideraram “um insulto calculado” (MANN, 2012).

Segundo Wang (2015), era um primeiro sintoma que sinalizava para transformações na percepção de poder da própria China após o protagonismo no pós-crise de 2008 e com os efeitos internacionais da realização das Olimpíadas naquele mesmo ano. O autor pontua que, de acordo com o professor Shen Dingli, “a China não deu crédito a Obama por suas propostas ao país porque o governo chinês acreditava que esse era simplesmente o novo *status quo* da política global”. A Conferência de Copenhague sinalizou aos norte-americanos, portanto, que a China nem sempre estaria disposta a oferecer o apoio que o governo Obama esperava.

Seria um novo capítulo de algo já evidente nas relações sino-americanos há pelo menos meio século: Pequim desafiando as expectativas norte-americanas quando à sua confiança de moldar decisões chinesas. Isso ocorreu com defensores do livre comércio e financistas que previam a abertura inevitável e crescente na China, com integracionistas que argumentavam que as ambições de Pequim seriam domadas por maior interação com a comunidade internacional e com *hawks* que acreditavam que o poder da China seria contido pela hegemonia dos Estados Unidos (CAMPBELL E RATNER, 2018).

Isso ocorria, segundo a percepção de Christensen (2015) em um contexto no qual a China “emergiu da crise global financeira arrogante no cenário internacional, mas insegura em casa, uma combinação tóxica que fez com que as relações de gerenciamento fossem ainda mais difusas”. Em outras palavras, de acordo com essa leitura, embora a resiliência diante da crise tenha aumentado a confiança chinesa nas interações internacionais, ela preocupou as elites chinesas sobre “a sustentabilidade de um modelo de crescimento doméstico que era tão dependente dos mercados de exportação e grandes infusões de capital”. Isso fez com que grupos menos propensos à uma agenda de cooperação com os Estados Unidos ganhassem força dentro do governo. Governo esse que, inserido em uma dinâmica muito específica em que o mundo é percebido como “terreno de perigos”, vê com desconfiança o sistema político norte-americano e, muitas vezes, não consegue decodificar as intenções norte-americanas no contexto da divisão de poderes e de mudanças de agenda em função de troca partidária (NATHAN E SCOBELL, 2012).

Ao mesmo tempo, é relevante considerar que, durante a tentativa de criar confiança e abertura de um canal de cooperação com a China, as vozes da oposição, nos Estados Unidos, que sempre estiveram em disputa no que diz respeito ao relacionamento sino-americano, uma vez mais passaram a contribuir para o questionamento da postura do governo e tentar “empurrar” para uma conduta mais linha-dura. Nesse período, elas foram particularmente impulsionadas pela cobertura da mídia, que passou a encampar críticas retratando os Estados Unidos de Obama como “suplicantes” diante da China (BADER, 2013).

Sem surpresa, portanto, ao final de 2009 e início de 2010 uma nova estratégia para lidar com a China começou a ganhar força. Essa abordagem propunha uma conduta mais rígida, incluindo aproximação com países da região da Ásia-Pacífico que se sentissem desconfortáveis com o crescente poder chinês. Os movimentos de 2010 abriram caminho para o que se tornaria conhecido, mais tarde, como a política do “pivô para a Ásia” (WANG, 2015; KOSHINO, 2015).

De acordo com Brites (2016), esse movimento evidencia uma transição voltada a contrabalançar a emergência chinesa, muito embora ainda não caracterize propriamente a consolidação de uma “grande estratégia” definida, uma vez que carece de “alinhamento entre os objetivos políticos de longo prazo e as capacidades materiais efetivas para colocar esse projeto em prática”.

Os primeiros contrastes dessa antagonização ficaram claros com a decisão de Obama voltar a vender armas para Taiwan (uma pacote de US\$ 6,4 bilhões, que incluiu sistemas antimísseis *Patriot* e helicópteros *Blackhawk* destinados a incrementar a capacidade defensiva de Taipei), bem como com o aceite do presidente em se reunir com Dalai Lama, algo que tinha evitado fazer até então, mesmo sob a forte crítica da opinião pública norte-americana (HACHIGIAN E CHEN, 2010; WANG, 2015). Era, segundo Lieberthal e Jisi (2012), a inauguração de uma “estratégia multifacetada”, muito mais focada na liderança norte-americana na Ásia Pacífico do que na China *per se*.

Esse movimento provocou, segundo Wang (2015), irritação entre as autoridades chinesas, que se sentiram enganados após a aproximação do ano anterior. Segundo o autor, houve também alegação de falta de comunicação sobre as novas táticas do governo Obama, fazendo com que a China fosse “pega de surpresa” em ações estratégicas na região. Nesse sentido, mesmo o envio de

James Steinberg e Jeffery Bader à China em 03 de março de 2010 havia contribuído para amenizar o relacionamento instável. O governo chinês ameaçou impor sanções contra empresas norte-americanas implicadas na venda de armas para Taiwan, como a *Boeing* e a *Lockheed Martin*, a interrupção de todos os contatos militares e o adiamento de reuniões de alto nível sobre questões como o controle de armas e não proliferação nuclear. Destas, apenas a interrupção dos contatos militares efetivamente ocorreu. Ainda assim, é relevante porque se deu com o secretário de Defesa Robert Gates tendo sua permissão negada para visitar a China após o Diálogo Shangri-La de 2010 em Cingapura, quatro meses após a venda de armas.

Muitos editoriais chineses de notícias ligaram os dois eventos, argumentando que as provocações foram deliberadas e evidências da tentativa do governo Obama de 'conter' a China. Para a China, tanto a venda de armas para Taiwan quanto a recepção do Dalai Lama eram sintomas de um problema mais profundo - a falta de respeito dos Estados Unidos pela China. Um pesquisador do Instituto de Estudos Internacionais da China comparou o encontro de Obama com o Dalai Lama com uma hipótese: o encontro entre o presidente Hu Jintao e Osama Bin Laden. O ponto, a seu ver, era que as autoridades americanas subestimaram consistentemente a maneira como a China se sente em relação às questões de Taiwan e do Tibete. A ofensa era então duplicada. Obama não só foi contra os desejos chineses, mas ao fazê-lo demonstrou mais uma vez a falta de respeito dos Estados Unidos pela China. Qualquer boa vontade que Obama tivesse construído cuidadosamente ao longo de 2009 parecia estar perdida. O Diário do Povo argumentou que o início de 2010 marcou uma 'revisão' das relações Estados Unidos-China com a América retornando às suas estratégias anteriores. Uma transmissão de CCTV acusou Obama de continuar as políticas de Bush e do Partido Republicano, uma avaliação dura para o presidente, cuja promessa era trazer mudanças. Para alguns na China, parecia que os Estados Unidos estavam fazendo o possível para evitar seu próprio declínio, incluindo fomentar conflitos internos na China. Assim, o ministro das Relações Exteriores da China, Yang Jiechi, culpou a administração Obama de propositadamente desgastar os laços com a China. Alguns dos funcionários mais linha-dura consideraram isso como uma traição pessoal, argumentando que Obama havia 'sacrificado' os primeiros ganhos nas relações Estados Unidos-China por conveniência política (WANG, 2015, p. 102, tradução nossa).

Na esteira desse processo de elevação de tensões, não se pode ignorar também episódios triangulando outros atores regionais que contribuíram para o aumento das animosidades bilaterais como o chamado caso *Cheonan*, englobando as Coreias, e a tensão no mar do sul e leste da China envolvendo o Vietnã e o Japão. Em resumo, a falta de confiança fez com que rapidamente as relações se deteriorassem, de modo que, ao fim de 2010, encontravam-se particularmente congeladas (WANG, 2015).

Apenas a ida a Pequim, em setembro deste ano, por dois altos funcionários da Casa Branca, o vice-assessor de Segurança Nacional Thomas Donilon e o presidente do Conselho Econômico Nacional Lawrence Summers, foi capaz de reestabelecer a abertura para um diálogo, que culminou na visita do presidente Hu aos Estados Unidos no ano seguinte. O roteiro “Donilon-Summers” sugeria medidas para lidar com questões que estavam “erodindo o apoio político nos Estados Unidos para a cooperação com a China”, mais uma vez demonstrando a sensibilidade das forças domésticas ao estabelecimento das agendas bilaterais (PAAL, 2012)

O ano de 2011, portanto, teve início com a visita de Hu Jintao aos Estados Unidos, ainda em janeiro. Além de restaurar o contato entre militares, interrompido em resposta à venda de armas da América para Taiwan, o diálogo também avançou sobre contenciosos comerciais, incluindo desequilíbrio comercial, direitos de propriedade intelectual e valorização do *yuan*. Além de apaziguar a relação bilateral, esse movimento foi importante para que os governos atenuassem suas críticas no nível doméstico. Na China era crescente a preocupação por manter o alinhamento com a política do desenvolvimento pacífico e Hu, especificamente, que seria substituído como presidente em março de 2013, desejava uma reunião produtiva e tranquila para ajudar a fortalecer seu legado de política externa. Nos Estados Unidos, interessava particularmente ao secretário do Tesouro Timothy Geithner minimizar tais tensões, considerando os impactos econômicos de uma relação de considerável interdependência (WANG, 2015). Na ocasião, portanto, os países “decidiram continuar a trabalhar em direção a uma parceria que promova interesses comuns, trate de preocupações compartilhadas e destaque responsabilidades internacionais” (THE WHITE HOUSE, 2011).

Apesar disso, no entanto, 2011 foi marcado pela solidificação da estratégia que gerou grande repercussão durante a gestão Obama. Tratava-se de um novo enfoque diplomático, militar e econômico designado “pivô” ou “reequilíbrio” para Ásia, que reorientaria, entre outros, o relacionamento com a China, reforçando ainda mais uma tendência de propensão ao conflito. A semântica foi alterada, pois ela remeteu a um tom excessivamente militar. Em 2010, já sob a administração Obama, a China se tornou oficialmente a segunda maior economia do mundo, com projeções que naquele momento sugeriram uma superação dos Estados Unidos em cerca de 15 anos. A resposta estratégica do governo norte-americano apareceu por meio da

publicação de um ensaio escrito pela então Secretária de Estado, Hillary Clinton (2011), que descreveu a necessidade de que o governo dos Estados Unidos avançasse no sentido de um “pivô” para a Ásia. Segundo ela, “um maior investimento - diplomático, econômico e estratégico - na região da Ásia-Pacífico” poderia contribuir para conter a influência crescente da China sem necessariamente antagonizar o país.

O período é marcado, particularmente, por mudanças substantivas no staff do governo Obama. Tanto o Subsecretário de Estado James Steinberg quanto o diretor de assuntos do Leste Asiático no NSC Jeffrey Bader deixaram a administração em 2011. Ambos eram os responsáveis por moldar a política para a China nos dois primeiros anos do governo. Ademais, também o embaixador dos Estados Unidos na China, Jon Huntsman, deixou o cargo em abril. Além de ficar desfalcado em especialistas em China, o governo até pelo menos 2013, quando Evan Medeiros ingressou no NSC, o substituto de Bader, Daniel Russel, tinha experiência em assuntos japoneses, assim como Kurt Campbell, Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Leste Asiático, que ganhou mais influência na ausência de Steinberg. A grande rotatividade de pessoal em 2011, quando Bader, Steinberg, Huntsman e também Gates (substituído por Panetta no Departamento de Defesa) deixaram a administração, a política de Obama para a China sofreu consideráveis mudanças. O governo Obama que havia iniciado relações com a China com pré-disposição a cooperação, adotou firmemente uma abordagem mais competitiva e até mesmo de confronto. Além de esvaziar o canal de diálogo com a China, esse movimento foi percebido com incomodo pelos funcionários chineses, que temiam um redirecionamento da política asiática para o Japão (WANG, 2015).

O processo de acirramento de tensões em uma política externa mais dura para com a China fez com que o foco também se direcionasse para questões econômicas mais específicas, como a manipulação do câmbio, a discriminação nos contratos públicos chineses e o dito roubo de propriedade intelectual. No Congresso, as vozes de oposição também ganhavam força. Wang (2015) relata que em outubro de 2011, o Senado norte-americano aprovou uma lei destinada a punir a China por desvalorizar o RMB, propondo que as tarifas fossem aplicadas às empresas chinesas ajudadas por uma moeda desvalorizada. Embora o projeto não tenha ido adiante, ele demonstrava a pressão doméstica a que Obama estava submetido. No

período Ron Kirk, da *United States Trade Representative* (USTR), também apresentou informações à OMC acusando China e Índia de esconder mais de 200 programas de subsídios.

Em agosto daquele ano, Joe Biden foi enviado à China orientado por Obama a assumir o protagonismo do relacionamento sino-americano. O objetivo central era começar a estabelecer um canal de diálogo com Xi Jinping, que assumiria o poder em poucos meses, e tranquilizar Pequim com a força da economia americana, uma semana após ter o *rating* de crédito baixado pela primeira vez na história. Biden chegou a Pequim particularmente interessado em explicar o pacote de redução do *déficit* aprovado pelo Congresso. Enquanto a imprensa norte-americana insistia em retratar o governo norte-americano como suplicante, uma pesquisa online do *Global Times* indicava que 93% dos entrevistados disseram que a visita de Biden “não os tornou otimistas” sobre as relações bilaterais (WANG, 2015).

Em novembro de 2011, os Estados Unidos sediaram a cúpula da APEC no Havaí. Obama enfatizou que a região Ásia-Pacífico era uma “prioridade máxima” para o país e anunciou planos para a *Trans-Pacific Partnership* (TPP), um acordo de livre comércio apoiado pelo governo norte-americano. Embora as primeiras ideias datassem do governo Bush, foi nesse momento que ganhou novo impulso. A iniciativa incluía, naquele momento, nove países - Austrália, Brunei Darussalam, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã e Estados Unidos. Sendo que Japão, Canadá e México expressaram, mais tarde, interesse no projeto (WANG, 2015). No mesmo mês, os Estados Unidos participaram do EAS de 2011, sendo Obama o primeiro presidente dos Estados Unidos a participar do encontro. Obama incentivou a EAS a expandir sua agenda tradicional para acomodar desafios estratégicos e de segurança, especialmente para criar um código de conduta para lidar com as disputas no mar do sul da China. Wen Jiabao, que representou a China na conferência, anunciou repetidamente que não pretendia tratar do tema (WANG, 2015).

Durante discurso ao parlamento da Austrália, na mesma época, o presidente norte-americano disse que havia tomado uma “decisão estratégica e deliberada” de fazer com que os Estados Unidos tivessem “um papel maior e de longo prazo” na formação daquela região e de seu futuro, “mantendo princípios fundamentais e em estreita parceria com a aliados e amigos da região” (OBAMA, 2011). O discurso ficou

conhecido como “*Canberra speech*” e costuma ser visto como um momento em que Obama esclarece o “pivô para a Ásia”. Além dessa fala, um artigo intitulado “*America’s Pacific Century*” publicado pela então secretária de Estado Hillary Clinton no mês anterior na revista *Foreign Policy* também costuma ser mencionado como referência de consolidação da estratégia (CLINTON, 2011).

Segundo o presidente, a nova política de dissuasão ativa na Ásia está orientada a partir de cinco pilares estratégicos: (1) fortalecimento de alianças; (2) aprofundamento de parcerias com países emergentes; (3) estabelecimento de um relacionamento construtivo com a China; (4) fortalecimento das instituições regionais; e (5) estabelecimento de uma arquitetura econômica para aumentar os benefícios do comércio e do crescimento para os países da região. Apesar disso, pode-se definir a estratégia como uma política de contenção das ações chinesas na região, uma contenção que se manifesta na área política, econômica e de segurança (CORDESMAN e HESS, 2013 *apud* BRITES, 2016; SOUTHGATE, 2017). De acordo com Ross (2012), essa orientação estratégica baseia-se na premissa de que quando mais rica, a China também se tornaria mais agressiva, passando a desafiar os interesses norte-americanos e afetando a estabilidade regional.

Do ponto de vista político, não é desprezível a ação dos Estados Unidos no sentido de esvaziar fóruns liderados pela China. Por exemplo, enquanto os chineses têm buscado fortalecer o Fórum Regional da ASEAN, os norte-americanos investem no EAS como principal mecanismo para a resolução de questões securitárias no Leste Asiático (ROSS, 2012). Ainda assim, não é desprezível que os Estados Unidos tenham designado um embaixador para a ASEAN em 2008, assinado o Tratado de Amizade e Cooperação da organização em 2009, estabelecido uma parceria estratégica com a ASEAN em 2015, além de envolver-se do Fórum Regional da organização e de participar mais intensamente no fórum de cooperação econômica da APEC. O governo dos Estados Unidos também aumentou significativamente o número de visitas diplomáticas à região, criou, por meio do Departamento de Estado, a Iniciativa do Baixo Mekong, em 2009, e a Iniciativa de Envolvimento Estratégico da Ásia-Pacífico, em 2012, além ter a ajuda externa para a região do Leste Asiático e Pacífico de US\$ 743 milhões para US\$ 780 milhões em termos nominais de 2011 a 2015 (U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016)

No campo militar, a ação é marcada pelo reforço de laços de defesa entre os Estados Unidos e outros países em toda a região, além da ampliação da presença naval norte-americana naquela área do globo (ROSS, 2012). O período aponta para parcerias com países vizinhos das China, como com o Camboja e Vietnã, na Indochina, e a revisão da política para a península coreana, reforçando compromissos defensivos com a Coreia do Sul: sob a administração Obama, os Estados Unidos realizaram seus maiores exercícios militares conjuntos com a Coreia do Sul desde a Guerra da Coreia. Além disso, exercícios navais conjuntos também foram realizados com o Japão, novos acordos para venda de armas foram firmados com as Filipinas e a cooperação de defesa com a Indonésia e a Nova Zelândia foi restaurada (BRITES, 2016; ROSS, 2012).

Cabe ressaltar ainda que, em 2011, no momento em que Obama anunciou o “pivô para a Ásia” na Austrália, o governo norte-americano assinou acordos que autorizavam a alocação de mais de 2500 *marines* em bases rotacionais na região de Darwin, no extremo norte do país, alçando a Austrália, segundo Brites (2016) a uma posição estratégica de retaguarda no teatro geopolítico da Ásia. Nessa esteira, em janeiro de 2012 Obama foi ao Pentágono tratar das diretrizes para uma nova política de defesa. Nela, as forças dos Estados Unidos “necessariamente reequilibrariam a região da Ásia-Pacífico”. Em junho deste mesmo ano, o Secretário de Defesa Leon Panetta anunciou em Cingapura que a Marinha dos Estados Unidos mudaria algumas de suas divisões na região, levando oficiais a se inscreverem para estudar chinês, coreano e japonês em vez de urdu e árabe (GREEN, 2017).

Esse movimento ficou explícito em uma série de documentos oficiais produzidos pelo governo norte-americano nesse intervalo de tempo, como o *Defense Strategic Guidance*, o *Quadrennial Defense Review*, e o *Asia Pacific Maritime Security Strategy*. Neles havia previsões ambiciosas, como transferir 60% da marinha para a Ásia-Pacífico até 2020 e a provisão dos equipamentos mais sofisticados dos Estados Unidos para a região, além de um volume de US\$ 425 milhões disponibilizado em 2015 para assistência de segurança para países do sudeste asiático, montante que excede o financiamento anual médio fornecido para toda a região Ásia-Pacífico no âmbito do programa de financiamento militar estrangeiro de 2009 a 2015 - US\$ 56,3 milhões (U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016; LAWRENCE, 2013).

Por fim, sob a perspectiva dos negócios, o “pivô para a Ásia” visava a consolidação de uma nova “arquitetura econômica” que promovesse o livre comércio e o investimento internacional por meio do TPP, visto pelos formuladores e implementadores da estratégia (Donilon e Russel) como a “peça central” do programa e “a joia econômica da coroa da estratégia de rebalanceamento de Obama” (U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016; LAWRENCE, 2013).

O “rebalanceamento” para a Ásia provocou severas críticas da mídia oficial e da opinião pública chinesa nesse período. De acordo com Green (2017), em uma pesquisa de 2014 direcionada às elites de política externa na Ásia, 77% dos especialistas chineses desaprovaram o “pivô”, argumentando que ele era “muito confrontante com a China”. Vale pontuar que um editorial do *China Daily*, considerado um jornal porta voz do governo, chegou a acusar o governo Obama de “*scaremongering*” na tentativa de criar uma divisão entre a China e outros países asiáticos e que oficiais chineses interpretaram o “pivô” como um “caso clássico” dos norte-americanos tentando conter o crescimento da China. A atividade na região fez com que o governo de Pequim concluísse que os Estados Unidos estavam abandonando o “engajamento estratégico” vigente desde o fim da Guerra Fria (ROSS, 2012).

Isso gerou o que Lieberthal e Jisi (2012) chamaram de *strategic distrust*. Compartilha-se aqui, portanto, a leitura de que a mudança na opinião pública e nas elites dos dois países representou um desafio para os formuladores de políticas nos dois países, levando-os à uma adequação de agenda para acomodar as narrativas dominantes não só no nível intergovernamental, mas também no plano doméstico (TAN, 2011).

Segundo Ross (2012), a nova política dos Estados Unidos “agravava desnecessariamente as inseguranças de Pequim” e alimentava a agressividade da China num contexto de crescente nacionalismo capitalizado pelo Partido Comunista e da consolidação de uma percepção do público de que a China pós-crise de 2008, crescendo a 10%, tinha condições de adotar uma política externa mais assertiva. Um exemplo disso pode ser notado quando, em 2012, a China ameaçou vetar sanções contra as exportações de petróleo iranianas depois que os Estados Unidos, os países europeus e o Japão concordaram, de forma independente, em

implementá-las. Entre 2006 e 2010, a China havia apoiado cinco resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas impondo sanções ao Irã. No mesmo período, Pequim também bloqueou as tentativas de Washington em relação à Síria, passando a apoiar os russos. Tensões na articulação multilateral entre os dois países igualmente se manifestaram em relação às posições sobre a Líbia e a Ucrânia, demonstrando menor pré-disposição chinesa em acompanhar a agenda norte-americana (CHRISTENSEN, 2015).

Além do enfrentamento no âmbito multilateral, a China passou a lançar mão de sistemas alternativos para lidar com a política de “reequilíbrio” na região. No campo da segurança, Xi Jinping sugeriu, na Conferência sobre Interação e Medidas de Fortalecimento da Confiança na Ásia (CICA), realizada em Xangai, em 2014, que se buscasse estabelecer “uma nova arquitetura de cooperação de segurança regional”, afirmando que “em última análise, o povo da Ásia deveria dirigir os assuntos da Ásia, resolver os problemas da Ásia e se defender”. Na ocasião, o presidente Xi criticou especificamente as “alianças militares dirigidas a terceiros” como “um pensamento ultrapassado da era da Guerra Fria” e afirmou que “nenhum país deveria tentar dominar a segurança regional” (U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016).

No campo econômico, a China também passou a criar e promover novas instituições na região Ásia-Pacífico, notadamente o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) e a *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Em grande parte liderado pela China, o AIIB é um banco de desenvolvimento multilateral fundado em 2015 com 57 países membros. Ele é visto por muitos como uma forma da China exercer maior influência no financiamento do desenvolvimento, em contraponto ao FMI (U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016).

Na esteira desse processo, o presidente chinês viajou para os Estados Unidos em fevereiro de 2012. Além da preocupação em garantir uma boa relação com ele, já que se tornaria o principal líder do país naquele ano, a época de eleições nos Estados Unidos exigia que Obama fosse cauteloso para não parecer fraco perante o eleitorado. Enquanto a visita ocorria, Xi chegou a declarar que a China saudava o papel construtivo dos Estados Unidos na promoção da paz, estabilidade e prosperidade na Ásia-Pacífico, mas esperava que os Estados Unidos respeitassem

os interesses e as preocupações da China e de outros países da região. Paralelamente o vice-presidente Biden criticava a política do filho único e a falta de liberdade de expressão na china, além de questionar a sustentabilidade do crescimento chinês (WANG, 2015; U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2016).

No fim do primeiro governo Obama, a relação deteriorou ainda mais com o conhecido escândalo de *Bo Xilai*, em fevereiro de 2012, novas tensões no mar do sul da china, com o incidente de *Scarborough Shoal* e a busca de cooperação nos Estados Unidos por *Chen Guangcheng* em abril do mesmo ano (WANG, 2015). Ademais, durante o “*tour asiático*” de Hillary Clinton em 2012, Hillary esteve em Japão, Mongolia, Vietnã, Laos e Cambodia, que fez com que muitos analistas sinalizassem que os países selecionados visavam propositalmente “cercar a China”. Além disso, durante a viagem Clinton fez diversas críticas à China, incluindo no campo de direitos humanos. A mídia chinesa criticou durante os comentários de Clinton. Em julho de 2012 foi Tom Donilon quem foi à china (o primeiro *National Security Advisor* visitando o país em 8 anos). Além das tensões derivadas do “pivô para a Ásia”, a ideia era também discutir sobre o veto da China no Conselho de Segurança da ONU em relação à Síria, e tentativas de sancionar o Irã. Apesar dos esforços de aproximação, em agosto de 2012 novas disputas entre China e Japão reacenderam as tensões. Obama tentou manter uma política de neutralidade, mas em 2012, quando os Estados Unidos e o Japão decidiram realizar um exercício militar conjunto, isso fez com que a China entendesse o ato como uma predisposição de apoio norte-americano ao Japão (WANG, 2015).

Nos anos seguintes, durante o segundo mandato de Obama, esse processo de desgaste apenas se intensificou em função de novos testes nucleares da Coreia do Norte, denúncias de *cyber* espionagem por parte dos chineses, os vazamentos de Edward Snowden, no Estados Unidos, o cancelamento de viagens de Obama (em outubro de 2013) para APEC e o EAS por causa de *breakdown* do Congresso norte-americano, além de discussões sobre zona de identificação de defesa da china e novas tensões no mar do sul da China (WANG, 2015; CFR, 2019).

Para Bader (2016), a política de Obama para a China baseou-se nos mesmos esforços de todas as administrações desde Nixon, buscando apoiar-se em princípios como: 1) aceitar a influência crescente de uma China que acende pacificamente e

atua com base em regras internacionais; 2) construir uma extensa rede de interconexões e laços com as elites chinesas e pessoas comuns; 3) fornecer garantia a aliados e parceiros na região de cumprir os compromissos e assegurar a presença de segurança dos Estados Unidos diante de qualquer desafio e; 4) criar uma estrutura formal de cooperação multilateral abrangendo os Estados Unidos, a China e vários estados regionais. Também para Rose (2017), embora Obama, em matéria de política externa, muitas vezes tenha sido melhor na estratégia do que na implementação, no que se refere à China “nenhuma outra abordagem parece mais provável” para “manter o comportamento chinês em um curso construtivo”.

Zoellick (2013), propositor da política de acomodação da China sob o corolário do “*responsible stakeholder*” durante a gestão Bush, por outro lado, enunciou as falhas do processo. Ele chegou a revisitar o tema das relações sino-americanas no início do segundo mandato de Obama, em 2013, reforçando a necessidade de encontrar meios para reforçar diálogos e fazer esforços colaborativos diante da ameaça de um “*Thucydides Trap*”, quando mudanças na distribuição de poder trazem tensões competitivas entre os países. Ele afirmava que embora houvesse oportunidades de ganhos mútuos, o diálogo econômico e estratégico tinha ficado prejudicado e estava marcado por medidas defensivas, com encontros “muito breves, com pouca frequência e com envolvimento limitado nos níveis mais altos”.

Como foi possível notar, em resumo, os Estados Unidos evitaram, nas últimas décadas, tratar a China, de forma explícita, como ameaça, e a China, embora reconheça o declínio dos Estados Unidos no longo prazo, não procura desafiar a liderança norte-americana no curto prazo (JISI, 2005). Parece haver o interesse de perseguir uma agenda comum por meio da persuasão e não da contenção em seu sentido tradicional (CHRISTENSEN, 2011). Para Jisi (2005), embora não seja uma relação verdadeiramente amigável, não é tampouco marcada por confronto ou rivalidade pela primazia. Trata-se de um diálogo complexo, carregado de profundas diferenças e paradoxos, que evolui em nome de interesses compartilhados.

Para Green (2017), mesmo o “pivô para a Ásia” envolveu “conceituação” e “implementação” “fragmentadas, inconsistentes e mal coordenadas”, fazendo com que o governo Obama oscilasse entre “uma escolha binária de diálogo e guerra”, deixando-se vulnerável “na área cinzenta no meio”

Ainda de acordo com a interpretação que evocamos anteriormente, esse seria um novo movimento dos Estados Unidos no sentido de fazer uso das instâncias multilaterais a seu favor, adotando políticas no sentido de integrar potências emergentes como a China ao sistema de regras existente, uma vez que ao partilharem os benefícios desta ordem, eles não teriam incentivos para desestabilizá-la ou transformá-la (MASTANDUNO e KAPSTEIN, 1999). Na mesma medida, aos países em desenvolvimento, que sozinhos não reúnem as capacidades necessárias ao contrabalanço ou não têm motivação para fazê-lo, restaria aceitar a dinâmica de poder existente, buscando usufruir dela, tirando vantagens para si no relacionamento com a superpotência (WOHLFORTH, 1999 e WALT, 2005).

No capítulo a seguir, a orientação geral da política externa dos Estados Unidos para a China no período será confrontada com a política regional na América Latina.

## 4 A REAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS À PRESENÇA CHINESA NA AMÉRICA LATINA

Conforme apresentada no capítulo anterior, a estratégia dos Estados Unidos para a China pode ser sintetizada, ao longo da história como um todo, e durante o período estudado, em particular, por meio do termo “*congagement*”, que expressa a existência de um pêndulo constante, oscilando entre momentos de maior contenção e períodos de maior engajamento. Esse movimento cíclico, como já discutido, é sensível tanto ao contexto em que o relacionamento se desenvolve e em relação à maneira como essa atmosfera afeta a percepção de ameaça mútua, quanto à configuração, estrutura, interesses e preferências dominantes entre os atores centrais do processo decisório em cada momento, o que faz com que determinada narrativa tenha maior apelo junto às elites e também passe a ser mais conveniente do que outra na mobilização da opinião pública do país.

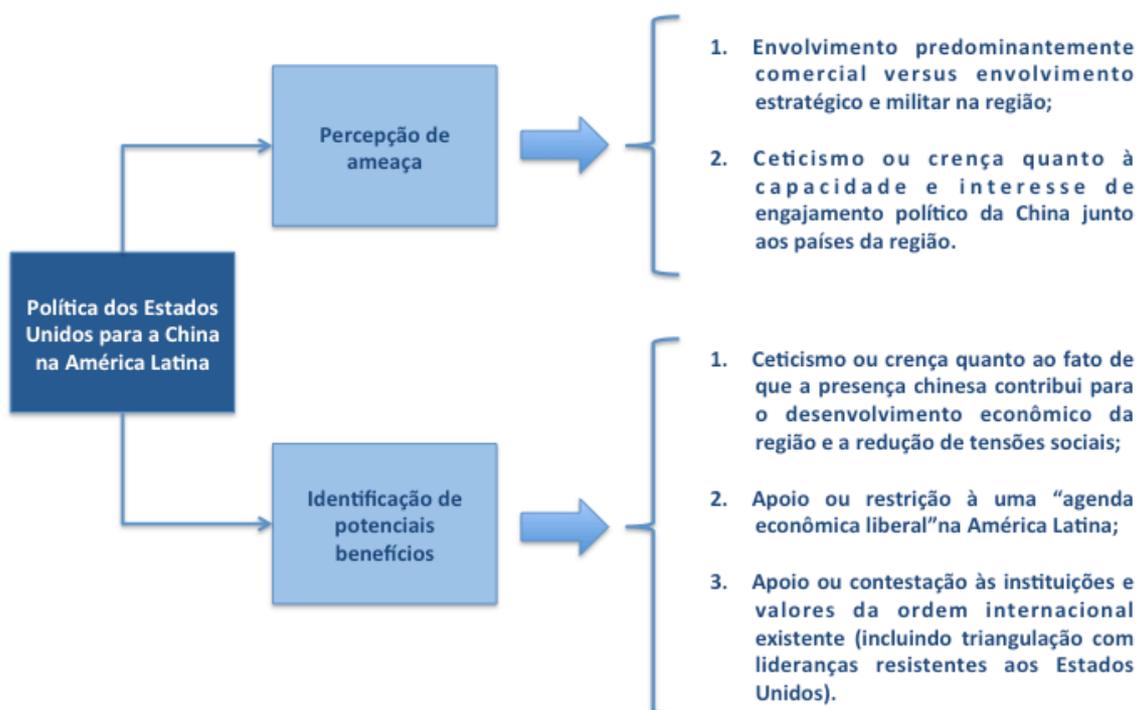
De acordo com a sistematização do material apresentado na última seção, verificou-se que, durante a primeira década dos anos 2000 - tanto no governo Bush (2001-2008), quanto no governo Obama (2009-2012) - predominou uma política de acomodação da China no lugar de sua confrontação direta, ainda que essa estratégia tenha se implementado sob diferentes meios em diferentes épocas e que tenha incluído tensionamentos pontuais, além de considerar que, no fim da referida década, a relação tenha enfrentado uma deterioração digna de nota. Tendo como referência esse panorama mais amplo do diálogo sino-americano, portanto, esse capítulo visa analisar as manifestações regionais de tal interação, especificamente diante do aumento expressivo da participação chinesa no cenário latino-americano durante o período estudado, conforme descrito no capítulo 02.

A revisão da literatura especializada e os indícios encontrados em materiais primários (telegramas diplomáticos, trocas de e-mails e entrevistas realizadas com personagens centrais do primeiro escalão do governo norte-americano), sustentam a ideia de que ao longo da primeira década dos anos 2000 prevaleceu, por parte dos Estados Unidos, uma política de acomodação da China na América Latina, com momentos de cooperação direta, em vez de uma abordagem predominantemente propensa à contenção ou ao conflito. Identifica-se uma convergência entre as

diretrizes da política dos Estados Unidos para China, em geral, e a política norte-americana para a China na região latino-americana, especificamente. Isso não significa, no entanto, uma harmonização de interesses irrestritos, já que há traços de desconfiança mútua quanto aos movimentos na região. Tampouco imprime que, durante todo o período, a relação tenha sido pautada por absoluta linearidade, já que há oscilações e momentos em que a falta de consensos fica evidente.

Tais conclusões derivam da análise rigorosa principalmente dos materiais ligados ao chamado *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*, a principal manifestação institucional do governo norte-americano com função de monitorar o diálogo trilateral. Ao longo desse capítulo são apresentadas as evidências que embasam essa leitura de que prevaleceu uma estratégia de acomodação em vez de uma abordagem de contenção dos Estados Unidos para a China na América Latina, e que isso esteve atrelado à duas variáveis, conforme sistematizado na **Figura 01**.

**Figura 01 - As variáveis para definição da política dos Estados Unidos para a China na América Latina**



Fonte: Elaboração própria.

#### 4.1 A consolidação de uma política de acomodação

Como já mencionado no decorrer do capítulo 01, o estabelecimento oficial do *U.S.- China Latin America Sub Dialogue* ocorreu durante uma viagem de Thomas Shannon, então Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, à Pequim, em abril de 2006. Durante a visita, Shannon reuniu-se com lideranças do governo chinês, além de empresários e acadêmicos do país, bem como diplomatas de países latino-americanos alocados na capital chinesa. Essa foi a primeira vez que altos oficiais dos dois países discutiram a região, fazendo com que o momento tenha se tornado um marco na relação triangular aqui estudada.

Ao descrever as intenções da viagem, Paz (2006) pontua que, segundo uma fonte oficial do governo dos Estados Unidos, o objetivo era ter certeza de que norte-americanos e chineses não “cruzassem suas linhas” na América Latina. Paz (2012) considera que o *U.S.- China Latin America Sub Dialogue* foi instituído com a “intenção central de Pequim e Washington de deixar claro aos outros seus próprios interesses e políticas, para aumentar a transparência e evitar erros de cálculo”. Trata-se de um arranjo para coordenação de agendas em um momento em que os Estados Unidos viam a região latino-americana com “certa indiferença” e consideravam a presença chinesa “relativamente inofensiva”. De acordo com essa perspectiva, no tom estabelecido no diálogo, os Estados Unidos pareciam estar dando à China o *status* de um par, ao usa-lo para orientar o país e estabelecer limites de ação na região. O diálogo é, para os norte-americanos, um mecanismo para moldar e influenciar o papel da China na região; para a China “oferece uma oportunidade para tranquilizar os Estados Unidos sobre as relações econômicas e dissipar qualquer desconfiança de potenciais efeitos políticos” (PAZ, 2012).

Em entrevista concedida durante a consecução dessa tese, Shannon (2019) reforçou a ideia de que “o diálogo foi criado para buscar o entendimento mútuo entre os Estados Unidos e o governo chinês”, e que “a ideia era compreender os interesses uns dos outros e ajudar a moldar o comportamento da China, especialmente nas instituições globais”. Ele reforçou que este sub diálogo estava inserido em um contexto muito maior, ligado ao esforço intelectual de Zoellick no sentido de criar condições para fazer da China um “*responsible stakeholder*”. Dessa

forma, sub diálogos com foco em áreas geográficas específicas reforçariam, segundo a visão de Shannon, a manutenção de um diálogo global mais bem-sucedido. Segundo o diplomata, durante a administração Bush, não havia divergências significativas sobre qual abordagem os Estados Unidos deveriam adotar em relação aos chineses na América Latina. A percepção dominante era de que se deveria “cooperar com a China” e “tentar integrá-la à ordem global vigente”. Ao mesmo tempo, ele também fez coro à ideia de que os Estados Unidos queriam ter clareza sobre “quais interesses estavam em jogo” e que, para isso, era preciso “criar um canal de comunicação direta que contribuísse para evitar mal-entendidos”. Trata-se, portanto, da conformação de uma política de acomodação relativamente marcada pela desconfiança, ou seja, baseada predominantemente em cooperação, e não contenção, mas cercada de cismas e suspeitas.

O diplomata destacou, ainda, durante a entrevista, que o estabelecimento do diálogo foi importante porque não se deu apenas com o governo chinês, mas permitiu uma abertura de negociações também com atores transnacionais do país, como o próprio Partido Comunista, bancos de desenvolvimento comercial, entre outros. Disse também que havia “um propósito secundário para engajar a China neste momento”. Segundo Shannon (2019), o canal aberto com a China também permitiu aos Estados Unidos reavivar alguns dos diálogos que o país mantinha com o Japão e a Coreia do Sul. Ele mencionou que sempre que viajava para a Ásia para os diálogos chineses, também ia à Tóquio e a Seul antes de ir para a China, e que “tinha que valorizar os parceiros da aliança democrática antes de ir para a China”, em um contexto em que os dois países, Japão e Coreia, igualmente competiam uns com os outros na América Latina, tanto em termos de negócios quanto de assistência ao desenvolvimento, algo que “o mundo da China incorporou”.

Nas palavras de Shannon (2019), “os dois [Japão e Coreia do Sul] perceberam que tinham interesse em se envolver [com os Estados Unidos] tentando encontrar uma maneira de garantir que a China não fosse o principal país asiático na América Latina, que o Japão e a Coreia do Sul também tivessem um lugar e uma voz”. Ele conta que logo após os Estados Unidos terem iniciado seu diálogo bilateral com a China e revivido os diálogos bilaterais com o Japão e a Coreia do Sul, esses próprios países criaram seus próprios diálogos trilaterais na América Latina.

Segundo Shannon, “Japão, Coréia do Sul e China se reuniam regularmente, e então o Brasil iniciava um diálogo com a China em resposta ao diálogo dos Estados Unidos, não querendo parecer que os Estados Unidos e a China estavam de alguma forma tomando decisões para a América Latina” (SHANNON, 2019).

Documentos tornados públicos apontam para uma agenda de trabalho intensa no âmbito do sub diálogo, e cujos objetivos principais eram, do lado norte-americano, 1) estabelecer interlocução com lideranças chinesas no tocante à política para a América Latina, 2) mapear os interesses motivadores dessa aproximação e apresentar as expectativas e interesses norte-americanos, e 3) identificar possíveis riscos e oportunidades para os Estados Unidos nesse tocante.

Em 13 de abril, Shannon reuniu-se com Wang Hua, Diretor Geral para América Latina do *Communist Party Central Committee International Department* (CCID). Na ocasião, pontuou o “interesse de alto nível” do governo norte-americano em “desenvolver as relações Estados Unidos-China, entender as relações em evolução da China com a América Latina e explorar como os Estados Unidos e a China podem trabalhar juntos em questões relacionadas à América Latina”, uma vez que, segundo ele, haveria “muitos pontos de convergência entre os interesses americanos e chineses [na região]”. Wang, por sua vez, alegou que os objetivos da China na América Latina estavam relacionados ao estabelecimento de uma “parceria política baseada na igualdade e na confiança”, com vistas a “desenvolver uma relação econômica cooperativa e aprofundar os intercâmbios culturais”, buscando a interlocução para lidar com os desafios e oportunidades trazidos pela globalização, a valorização da cooperação Sul-Sul e do diálogo Norte-Sul, bem como o reforço do multilateralismo e da integração regional. Wang destacou também que o aumento dos vínculos na região se dava, de forma reativa, como resposta às relações diplomáticas de Taiwan, uma vez que 12 dos 33 países latino-americanos e caribenhos não tinham relações diplomáticas com Pequim (BEIJING, 2006a).

Desse encontro pareciam surgir os primeiros padrões discursivos que passaram a marcar, com recorrência, as conversas ocorridas no âmbito do sub diálogo: do lado norte-americano a preocupação em demarcar, sempre que possível, que a China não deveria interferir na governança democrática dos países latino-americanos; e do lado chinês, certa cautela em esclarecer que a presença crescente

na América Latina não pretendia desafiar os interesses dos Estados Unidos na região e não tinha como prioridade uma agenda estratégica sensível ou de engajamento profundo para além da esfera econômica.

O discurso em torno do “direito ao desenvolvimento”, que aqui aparece de forma central, não ocorre de forma isolada. Ele faz parte de uma “narrativa padrão” difundida pela China como elemento central de sua política externa no século XXI. Trata-se, portanto, de uma manifestação, no trato com a região, das diretrizes mais amplas da inserção global do país. Ela reforça os cinco princípios da chamada estratégia de “desenvolvimento pacífico” (originalmente denominada “ascensão pacífica”), cujos cinco pilares são: 1) acelerar a mudança do modelo de crescimento chinês via industrialização, urbanização e modernização agrícola; 2) explorar ainda mais os recursos internos da China e suas forças de mercado; 3) acelerar a construção de uma “sociedade harmoniosa”; 4) implementar a estratégia de abertura do benefício mútuo; 5) criar um ambiente internacional pacífico e condições externas favoráveis (INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL, 2011).

Durante o encontro com Wang, por exemplo, o telegrama enviado pela embaixada norte-americana em Pequim descreve que Shannon disse ao chinês que

o hemisfério ocidental deu passos importantes rumo ao reconhecimento da democracia como a única forma legítima de governo. Isso permitiu aos Estados Unidos manter boas relações com a grande maioria dos governos da região, sejam eles de esquerda, direita ou central. No que diz respeito ao desenvolvimento econômico, os Estados Unidos acreditam que os mercados livres e a integração econômica levarão à prosperidade e trabalharam para criar um consenso em torno do compromisso com a integração. O crescimento econômico e a democracia só são significativos, no entanto, se todos os cidadãos tiverem acesso a eles (BEIJING, 2006a, s/p, tradução nossa).

Nesse contexto, Shannon destacou, ainda, que a base tradicional das relações regionais de segurança teria se alterado significativamente, já que os Estados Unidos não viam “as ameaças aos estados democráticos da região” como provenientes de “outros estados democráticos”, mas como “ameaças de segurança não-tradicionais”, sobretudo relacionadas ao terrorismo e ao tráfico de drogas. Nas palavras do diplomata, portanto, “os Estados Unidos não podiam pretender ‘controlar’ a região”, de modo que o interesse da China na região se manifestava em um momento em que “o aumento do contato entre a América Latina e outros países [era] muito importante”. Apesar da acolhida, no entanto, Shannon fez questão de

frisar que “o envolvimento da China pode[ria] ser muito positivo, desde que respeit[asse] o compromisso fundamental da região com a democracia”. Nesse mesmo sentido, o diplomata norte-americano demonstrou a preocupação dos Estados Unidos com uma transição democrática em Cuba e com a “reintegração de uma Cuba democrática no sistema interamericano”. Sugeriu à Wang, nesse momento, que “a China poderia ser útil para encorajar Cuba a se abrir para o mundo e iniciar uma transição significativa, o que facilitar[ia] a reintegração”. Durante o encontro, Shannon também disse a Wang que, no tocante à Venezuela, o governo norte-americano estava preocupado que o presidente Hugo Chávez estimulasse uma ruptura entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, e que, por essa razão, pedia à China que “tivesse isso em mente” no desenvolvimento de suas relações com o país, particularmente na área de vendas militares (BEIJING, 2006a).

Do lado chinês, Wang buscou reforçar a narrativa de que os interesses chineses na região eram predominantemente econômicos e voltados à cooperação mútua. Segundo ele, Pequim vê a América Latina como “uma grande escola para modelos de desenvolvimento”, uma vez que, apesar de sucessivas crises, o nível de desenvolvimento econômico e social da região continua maior do que o da China, com um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de aproximadamente US\$ 3.500 a 4.000, versus um PIB *per capita* de apenas US\$ 1.700 naquele momento. Dentro da perspectiva de “minimizar o potencial de engajamento profundo” entre a China e a América Latina, Wang disse que “a cultura latina é virtualmente inacessível aos chineses”, e que o desenvolvimento das relações “incluem as enormes distâncias geográficas que levam à ausência de voos diretos, grandes diferenças culturais entre a China e a América Latina e a falta de compreensão mútua” (BEIJING, 2006a).

Wang preocupou-se também em esclarecer a respeito das relações partidárias entre a China e os países da América Latina. Ele frisou que após décadas de reformas as relações do Partido Comunista com partidos e grupos políticos na América Latina sofreram alterações. Isso significa que, se até 1978 “as relações do CCID estavam confinadas a outros partidos comunistas”, após uma reformulação da política externa chinesa nesse período, a China entrou em contato com partidos não comunistas na América Latina, enviando uma delegação ao

México em 1979 para as comemorações do aniversário do *Partido Revolucionário Institucional* (PRI) e organizando o Comité de Organização *Política Eleitoral Independente* (COPEI) da Venezuela em 1980, partido esse que, segundo aparte de Shannon, “havia jogado um papel importante na democratização da América Latina nos anos 1980”. Wang reforçou, ainda, que o PC mantinha relações com mais de 90 partidos, incluindo partidos de situação e de oposição de diferentes perspectivas ideológicas, em mais de 30 países da América Latina, e que entende essa estratégia como uma “ponte útil” quando há problemas nas relações entre Estados (BEIJING, 2006a).

Além disso, um telegrama enviado da Embaixada dos Estados Unidos em Pequim para Washington reporta uma discussão sobre América Latina entre Shannon, empresários e acadêmicos chineses durante um jantar em 13 de abril. Segundo o *cablé*,

Shannon explicou que sua viagem representa a primeira consulta entre o governo dos Estados Unidos e a China sobre a América Latina, e é parte do diálogo estratégico mais amplo com os chineses liderados pelo vice-secretário de Estado Robert Zoellick. O objetivo das consultas é identificar áreas de interesses compartilhados e solicitar a cooperação da China na promoção do comércio, estabilidade política e mercados abertos em um momento em que a América Latina está passando por mudanças políticas significativas. Essa cooperação ajudará a dissipar as suspeitas sobre as intenções da China na área (BEIJING, 2006e, s/p, tradução nossa).

O documento relata ainda que, segundo os executivos chineses, a tecnologia e a necessidade de recursos naturais por parte da China geram complementaridade em relação aos insumos abundantes na América Latina e, por isso, estabelecem as bases para a cooperação econômica. Eles esclareceram que “suas empresas operam na América Latina em uma base comercial e não se envolvem na política” e que, especificamente no caso da Venezuela, não conseguiriam impedir que o presidente Chávez jogasse a “*China card*”, embora não tenham gostaram disso. Os empresários também buscaram reforçar a ideia de que existem oportunidades de cooperação entre empresas dos dois países citando que “a alta tecnologia das empresas norte-americanas complementa os baixos custos trabalhistas das empresas chinesas” (BEIJING, 2006e).

No dia seguinte do encontro com Wang, Shannon reuniu-se com o Vice-Ministro das Relações Exteriores da China Yang Jiechi. O telegrama da embaixada

norte-americana em Pequim relatando a reunião descreve que Jiechi disse a Shannon que sua visita e o lançamento do sub diálogo criavam oportunidades de cooperação mútua na América Latina, inclusive em fóruns multilaterais, e que tinham um significado especial na preparação para a visita do presidente Hu Jintao aos Estados Unidos naquele ano, incluindo temas como contraterrorismo, não-proliferação e energia. Shannon, por sua vez, transmitiu saudações da secretária de Estado Rice e do vice-secretário Zoellick e reforçou que era preciso “ambos os lados buscarem interesses comuns e objetivos compartilhados, criando a base para o entendimento mútuo” na América Latina (BEIJING, 2006b).

É interessante observar que além da preocupação com o “consenso regional para democracia, livre comércio e integração econômica” já pontuado anteriormente, Shannon sinalizou, dessa vez, também para expectativas de que a China contribuisse com a promoção do desenvolvimento econômico e com a estabilidade política na América Latina, sobretudo no enfrentamento de seus problemas sociais e na redução da pobreza. Apesar disso, fez questão de reforçar 1) que os Estados Unidos apreciavam o envolvimento não apenas bilateral da China na região, mas também no campo multilateral; e 2) que pela ótica norte-americana, o apoio chinês deveria ater-se à esfera comercial. Segundo o relato, Shannon disse: “a política regional dos Estados Unidos se concentra no fortalecimento dessas tendências para ajudar a América Latina a envolver o mundo e a prosperar. O comércio é uma parte importante do processo. Os Estados Unidos respeitam e acolhem a participação da China **no comércio** com a América Latina”. (BEIJING, 2006b).

Do lado chinês, novamente o discurso traz evidências de uma ação atenta à não confrontação. No encontro, Jiechi agradeceu aos Estados Unidos pelo apoio para o pleito da China como país observador na OEA e reforçou o compromisso de seguir colaborando no âmbito da APEC e do G8. Ele reiterou, ainda, “que a China est[ava] lidando adequadamente com suas relações com a América Latina e em total conformidade com as normas internacionais”, algo que sabidamente seria apreciado pelos interlocutores norte-americanos imbuídos da ideia de fazer da China um “*responsible stakeholder*” (BEIJING, 2006b).

O *report* feito pela Embaixada dos Estados Unidos em Pequim descreve que Jiechi fez questão de esclarecer que “o relacionamento em rápido desenvolvimento

da China com a América Latina não prejudicar[ia] os interesses de terceiros, incluindo dos Estados Unidos” e que, para além de não representar fonte de ameaça direta, “a cooperação China-América Latina pode[ria] ajudar a promover a segurança e estabilidade regionais”. Na mesma linha do que havia dito Wang no dia anterior, o vice-ministro procurou naturalizar o aumento de engajamento entre China e América Latina como uma consequência inevitável da globalização e uma forma de promover o direito ao desenvolvimento econômico por meio da cooperação sul-sul. Jiechi fez questão de pontuar que os Estados Unidos poderiam ser beneficiários dessa relação, uma vez que ela poderia “ajudar a lidar com uma série de ameaças de segurança tradicionais e não-tradicionais, como terrorismo e tráfico de drogas” e “a promover a segurança e a estabilidade regionais” (BEIJING, 2006b).

Na esteira da preocupação em relativizar a centralidade das trocas entre China e América Latina e reforçar a ideia de uma ameaça inexistente, Jiechi buscou esclarecer, no encontro, que os fluxos de investimentos vindos tanto dos Estados Unidos quanto da União Europeia “superavam de longe” o investimento da China na região e que “a China est[ava] tentando adotar uma abordagem abrangente e realista para questões globais e espera que seus investimentos na América Latina ajudem a criar empregos locais e, assim, aumentar a prosperidade e a estabilidade regionais”, além de “naturalmente garantir as matérias-primas necessárias”. Isso é confirmado por Jenkins (2010), que relata que, na primeira década dos anos 2000, os Estados Unidos e a União Europeia continuavam a ser parceiros comerciais mais importantes para a região do que a China e principalmente em termos de IED. De acordo com o autor,

o investimento dos países da OCDE é responsável pela maior parte dos influxos para a região. Diferentemente da situação nos países africanos dependentes da ajuda, há oportunidades limitadas na América Latina para que a China aumente sua influência através de concessões e empréstimos, exceto no caso de alguns dos pequenos países da América Central e do Caribe. Nesses casos, no entanto, o principal objetivo da China foi conseguir que os países mudassem o reconhecimento diplomático de Taiwan para a RPC, em vez de minar a hegemonia dos Estados Unidos (JENKINS, 2010, p. 43, tradução nossa).

Na ocasião do detalhamento dos compromissos e expectativas ligadas ao *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*, que ocorreu apenas na reunião seguinte, no mesmo dia, entre Shannon e Zeng Gang, Diretor Geral de Assuntos Latino-Americanos e Caribenhos do Ministério de Relações Exteriores da China,

novamente se manifestaram os mesmos padrões discursivos das reuniões anteriores, agora com a possibilidade de identificar pontos de divergência e potencial tensionamento entre norte-americanos e chineses.

Ao descrever os interesses dos Estados Unidos na América Latina, Shannon voltou a falar do compromisso norte-americano com reformas democráticas e orientadas para o mercado e sobre os esforços estadunidenses para promover o desenvolvimento social na América Latina. Segundo o telegrama que relata o encontro, ele disse à Gang que “o governo dos Estados Unidos acredita que a governança democrática, o livre comércio e a integração econômica [seriam] os melhores meios de abordar os desafios socioeconômicos da região” e que “o governo dos Estados Unidos busca[vam] promover a prosperidade por meio de acordos de livre comércio que abrem os mercados ao investimento direto dos Estados Unidos e estimulam a concorrência, a flexibilidade e a eficiência para enfrentar os desafios da globalização” (BEIJING, 2006c).

O diplomata enfatizou que, segundo o entendimento do governo norte-americano, as principais ameaças regionais eram não tradicionais (terrorismo, crime organizado e narcotráfico) e atribuiu importância aos mecanismos multilaterais regionais na concretização dos interesses norte-americanos, com destaque à Cúpula das Américas e à OEA. Ele sugeriu que a OEA, por meio de suas comissões, fosse vista como uma “plataforma significativa” para a cooperação entre Estados Unidos e China, e chegou à dizer diretamente à Gang que a organização precisava de financiamento para fundos voluntários e específicos e que, se o governo chinês estivesse interessado em aumentar suas contribuições para esses fundos, os Estados Unidos poderiam facilitar uma reunião com seu representante permanente da OEA. O interesse em promover a “acomodação da China” em estruturas já existentes na região ao mesmo tempo em que se busca meios para financiá-las também ficou evidente quando, durante a reunião, Shannon disse que os Estados Unidos “estavam ansiosos” para mais consultas e cooperação com a China sobre a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), operação de paz instaurada no Haiti pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 10 de setembro de 2004. Shannon queixou-se de que a América

Latina historicamente via a Haiti como “um problema dos Estados Unidos” (BEIJING, 2006c).

Shannon também demonstrou preocupação com as eleições que ocorreriam em 2006 em diversos países latino-americanos: México, Venezuela, Nicarágua, Colômbia, Equador e Brasil e Peru. Nesse momento, tornou-se evidente a pré-disposição em buscar triangulação com a China para garantir melhor interlocução no continente, particularmente frente a governos relativamente mais hostis aos Estados Unidos. Ele disse à Gang que “o governo dos Estados Unidos apreciou o fato de a China ter aconselhado o presidente boliviano, Morales, a buscar boas relações com os Estados Unidos” e alegou que “os Estados Unidos est[avam] preparados para conversar com a China sobre a reafirmação de temas positivos com os novos governos quando chegarem ao poder” (BEIJING, 2006c).

Ao falar dos interesses chineses propriamente ditos, Gang pontuou 3 objetivos centrais da China no hemisfério ocidental: 1) aumentar o comércio e investimento nos próximos anos; 2) manter o *status* de observador na OEA e buscar o apoio dos Estados Unidos para o *status* de observador do Banco Interamericano de Desenvolvimento; e 3) buscar garantias de que os Estados Unidos não bloquearão os esforços chineses para estabelecer relações diplomáticas com países latino-americanos que naquele momento reconheciam Taiwan. Sobre esse último ponto, em particular, o relato da reunião produzido pela Embaixada dos Estados Unidos em Pequim descreve que, segundo Gang, 12 países da América Latina e do Caribe ainda precisariam estabelecer relações diplomáticas com a República Popular da China e que “as autoridades de Taiwan usam as relações com esses países como ferramentas para promover suas atividades secessionistas e prejudicar os principais interesses nacionais da China” (BEIJING, 2006c).

O documento narra que Gang buscou descrever o apoio norte-americano ao pedido chinês como uma forma de cooperação em torno de “reduzir a corrupção política”, já que, segundo seu relato, “Taiwan é o maior contribuinte para a corrupção política por meio da chamada ‘diplomacia do dólar’, que basicamente suborna as autoridades latino-americanas em busca de apoio”. Gang reforçou seu ponto dizendo que a mídia havia exposto subornos de Taiwan a altos funcionários da Costa Rica, Nicarágua, Panamá e Honduras e afirmou que o ex-presidente

costarriquenho Rodríguez foi forçado a renunciar ao cargo de secretário da OEA por causa de um desses escândalos (BEIJING, 2006c).

Nessa temática é que justamente o sub diálogo encontrou o primeiro ponto de desalinhamento de expectativas entre Estados Unidos e China. Diante do pedido chinês, Shannon disse que “os Estados Unidos não est[avam] em posição de ditar a outros países com os quais possam estabelecer e manter relações diplomáticas” e que “cada país determina suas próprias relações diplomáticas”. Acrescentou ainda que “mesmo no hemisfério ocidental, um país não tem laços com os Estados Unidos” e que “os Estados Unidos não encorajam ou desencorajam os países a estabelecer ou manter relações diplomáticas com a RPC”. Apesar desse ponto de tensão, boa parte do encontro entre Shannon e Gang foi marcado pela tentativa chinesa de amenizar tanto as razões quanto os impactos de sua presença na região (BEIJING, 2006c).

No que se refere às razões que justificariam o interesse chinês na região, Gang, na mesma linha do que já havia sido dito nas duas reuniões anteriores, fez coro à ideia de que “o aumento do comércio com os países da América Latina é uma consequência natural das reformas de mercado da China, da globalização e do desenvolvimento econômico da América Latina”. Nessa chave, ele voltou a pontuar, assim como já havia sido feito por Jiechi, que essa aproximação representaria não apenas um jogo de soma-positiva para todos os países (incluindo os Estados Unidos), mas também que estaria pautada por certas limitações. Como forma de relativizar as ambições chinesas na região ele disse que “a pegada econômica da China na América Latina permanece comparativamente leve” considerando que o investimento estrangeiro direto (IED) da China é uma fração do IED dos Estados Unidos na mesma região - algo também dito por Jiechi -, e que apesar do comércio crescente, a distancia geográfica seria um gargalo de interação entre as partes, algo análogo ao que Wang já havia trazido à baila no dia anterior (BEIJING, 2006c).

Gang também procurou enaltecer o que chamou de “cooperação sólida” entre empresas chinesas e empresas norte-americanas na América Latina. Segundo o documento que relata a reunião, ele mencionou que “a *Nutech* trabalhou com uma empresa americana exportadora de equipamentos para a América Latina no âmbito da Iniciativa de Segurança Portuária”, que “os produtos conjuntos da *Lenovo* e da

IBM penetraram nos mercados do Brasil e de vários outros países” e que “a *Haier Electronics* e a *Min Metals* da China desfrutaram de uma boa cooperação com as empresas norte-americanas”. Gang também sugeriu que empresas chinesas pudessem cooperar com projetos conjuntos exploração e desenvolvimento de recursos de petróleo e gás em lugares como o México ou a Bolívia (BEIJING, 2006c).

No que se refere aos impactos da presença chinesa na América Latina, quatro pontos merecem destaque como forma de exemplificar a preocupação chinesa em não ter sua presença na região interpretada pelos Estados Unidos como uma ameaça. Em primeiro lugar, o diplomata chinês foi sensível às preocupações de Shannon quanto à manutenção da orientação democrática dos países latino-americanos. De acordo com o relato da Embaixada norte-americana em Pequim, Gang chegou a afirmar que “a China não exporta ideologia” e que “os principais objetivos regionais da China são apoiar a paz, a estabilidade e o regime democrático na América Latina”. Em segundo lugar, Gang afirmou que a China estava preparada para trabalhar com base nas resoluções das Nações Unidas e de outras instituições multilaterais, incluindo a OEA e o BID (razão pela qual solicitou o apoio norte-americano na mesma reunião), bem como tinha interesse em contribuir para o êxito de operações de manutenção da paz na região como a MINUSTAH. Em terceiro lugar, Gang procurou minimizar as ambições energéticas da China na região, afirmando que 90% do consumo de energia do país é fornecido por fontes domésticas e que apenas 2,4% do petróleo da China vêm da América Latina. Segundo ele, “a distância geográfica e a limitada capacidade financeira e técnica das petrolíferas chinesas, juntamente com o status de retardatária, impedem a entrada da China nos mercados latino-americanos de petróleo e gás”. Em quarto lugar, por fim, afirmou que o envolvimento da China na América Latina não representava uma ameaça aos interesses de segurança dos Estados Unidos. Gang afirmou que a China não possui ambições geopolíticas na região e que “a China nunca colocou tropas no exterior e continua comprometida com o desalinamento (ou seja, sem organizações militares multilaterais) e com o não-confronto” (BEIJING, 2006c).

Ele teria dito, ainda, que, no que tange à espera militar, “a cooperação da China com a América Latina é estritamente controlada e realizada com o objetivo de fortalecer as relações subjacentes”, “a assistência militar chinesa é incondicional e não envolve armas ofensivas” e que, na busca de cooperação militar, a China considera as sensibilidades regionais. Segundo ele, “as acusações de alguns de que a cooperação militar da China com a América Latina representa uma ameaça aos interesses militares dos Estados Unidos é ‘infundada’ e ‘absurda’”. Gang disse que, por meio do sub diálogo, a China estava disposta a “cooperar e coordenar com os Estados Unidos” (BEIJING, 2006c).

No próprio dia 14 de abril, Shannon e Gang prolongaram a reunião oficial de lançamento do sub diálogo e seguiram discutindo as relações hemisféricas durante um almoço. Nele, o tema predominante foi a Venezuela, que até o momento tinha aparecido apenas de forma velada durante a conversa entre os líderes (como consta no relato anterior, principalmente no que diz respeito à questão energética e às trocas militares).

Shannon disse que apesar da integração entre a indústria petrolífera da Venezuela e a economia norte-americana e das substanciais relações comerciais, o comportamento do governo Chávez era “errático, incerto e perturbador” e explicou que, por essa razão, os Estados Unidos haviam interrompido a venda de equipamentos militares ao país, bem como haviam se oposto à candidatura da Venezuela a um assento do Conselho de Segurança da ONU. Gang se queixou do protecionismo venezuelano e relatou que a Venezuela estaria forçando as empresas chinesas, mesmo aquelas com operações estabelecidas há muito tempo, a fazer parcerias com empresas locais e estabelecer *joint-ventures*. Ele também procurou esclarecer que as empresas chinesas igualmente “havia sido afetadas pela turbulência política e econômica na Venezuela” e que “nunca tiveram qualquer ‘tratamento privilegiado e especial’” do governo daquele país (BEIJING, 2006d).

Além da aparente intenção de atenuar os vínculos com a Venezuela, Gang chegou a dizer que “a China havia aconselhado e encorajado Chávez, assim como o novo presidente boliviano, Morales, a construir melhores relações com os Estados Unidos e os países da região”, afirmação que foi recebida com entusiasmo por Shannon. Apesar disso, o documento que relata a reunião pontua que Gang afirmou

que “embora a China tenha notado o pedido dos Estados Unidos para não vender equipamento militar à Venezuela, as empresas da República Popular da China já haviam vendido três sistemas de radar para a Venezuela”. Diante disso, ele busca minimizar o feito afirmando que “estes são de natureza defensiva, não armas ofensivas, e ajudariam os esforços antidrogas da Venezuela” e que “a China cumpriu as leis e normas internacionais relevantes ao fazer a venda” (BEIJING, 2006d).

Afora a relação com a Venezuela, o diálogo durante o almoço também incluiu críticas feitas por Gang à falta de abertura dos mercados latino-americanos. Ele chegou a citar particularmente o caso do Brasil, que descreveu como um país “relativamente rico”, mas que “insiste em restringir as atividades de investidores estrangeiros”. Shannon disse que, por essa razão, os Estados Unidos defendiam a criação de uma área de livre comércio nas Américas. Gang também direcionou à Shannon duas questões: 1) se a tendência do investimento dos Estados Unidos na América Latina estava ligada à manufatura ou se moveria para o setor de serviços; e 2) se os Estados Unidos participavam de diálogos formais sobre a América Latina com outros países, como o Japão, a República da Coreia e a União Europeia. Com relação à primeira pergunta, Shannon disse que embora o investimento no setor manufatureiro de automóveis e eletrodomésticos continuasse, o foco estava cada vez mais nos setores de serviços financeiros, de seguros e de telecomunicações. No que diz respeito à segunda pergunta, o documento descreve que “Shannon relatou que houve 25 reuniões de nível sênior com o Japão sobre América Latina, enquanto sua recente viagem a Seul representou o primeiro diálogo com a República da Coreia” e que “os Estados Unidos têm consultas regulares com a UE e conversas sobre planejamento de políticas com o Canadá e o Brasil”. Gang disse que a China tem notado que países como Rússia, Espanha, Japão e Coreia do Sul, “estão de olho na América Latina” e que o Ministério de Relações Exteriores da China estaria trabalhando para estabelecer diálogos regulares com esses países, incluindo um diálogo trilateral sobre a América Latina entre a China, o Japão e a Coreia do Sul que ocorreria no final de abril (BEIJING, 2006d).

O chinês classificou o primeiro sub diálogo sobre assuntos latino-americanos como “sincero, amigável, transparente e construtivo” e disse que as conversas “permitiram que ambos os lados aumentassem sua compreensão mútua dos

objetivos políticos e áreas de maior preocupação”. Segundo ele, “essas discussões frutíferas ajudarão a impedir que políticas imprudentes possam prejudicar interesses mútuos”. Do lado norte-americano “Shannon concordou, ressaltando que as discussões abrangentes indicaram um grande potencial para o aprofundamento das relações Estados Unidos-China” (BEIJING, 2006d).

Durante sua passagem pela China, poucos dias após conversas com representantes do governo (Wang, Jiechi e Gang), Shannon reuniu-se com embaixadores latino-americanos baseados em Pequim. Um relato enviado em 17 de abril pela Embaixada dos Estados Unidos na cidade, descreve que “durante um almoço oferecido pelo Embaixador Randt pela visita do Secretário Assistente da WHA, Shannon, Embaixadores da Argentina, Brasil, Chile, México e Peru, com sede em Pequim, discutiram suas relações bilaterais com a China e sua influência na América Latina” (BEIJING, 2006e).

O acesso ao relato deste encontro é particularmente relevante na compreensão das conversas sino-americanas sobre o hemisfério ocidental, porque permite comparar o teor dos discursos adotado com os oficiais chineses nas reuniões bilaterais, e possibilita identificar preocupações que poderiam estar mascaradas no trato diplomático direto com os chineses.

Um exemplo disso é que embora junto aos chineses os temas comerciais tenham prevalecido, diante dos embaixadores latino-americanos Shannon enfatizou questões políticas, elegendo especificamente Venezuela e Cuba como pontos focais do diálogo. Ele expressou preocupação com a retórica do presidente Chávez e disse que “havia planejado explicar as preocupações dos Estados Unidos sobre a Venezuela para os chineses e que insistiria para que eles se mantivessem afastados dessa questão, até para não alimentar suspeitas nos Estados Unidos em relação às suas intenções regionais”. Segundo ele, “há preocupações nos Estados Unidos de que a China possa se tornar um aventureiro político na região”, embora “a China pareça mais interessada na estabilidade regional e no acesso a mercados e recursos”. Sobre a política cubana Shannon disse que “sugeriu que a China, uma vez que está passando por um processo de abertura agora, poderia ensinar aos cubanos sobre a reforma” (BEIJING, 2006e).

De acordo com o telegrama enviado a Washington, “a maioria [dos Embaixadores latino-americanos] concordou que a China estava interessada principalmente na estabilidade regional e no crescimento contínuo do comércio e do investimento, em vez do aventureirismo político” e que “na região, a China era vista como parceira, mas também como uma concorrente”. De acordo com o relato, “há pouco diálogo com a China em toda a região devido ao foco contínuo da China nas questões de reconhecimento de Taiwan”, mas “os embaixadores concordaram que a China não apoia a retórica antiamericana politicamente carregada do presidente venezuelano Chávez”. O embaixador brasileiro, Luiz Augusto de Castro Neves, concordou que os chineses estão preocupados com a retórica venezuelana e querem relações comerciais com a América Latina sem prejudicar as relações entre os Estados Unidos e a América Latina, enquanto o embaixador chileno disse que “os chineses são frios com a ideia de influenciar a política na região” “e estão interessados principalmente no petróleo e gás da Venezuela” (BEIJING, 2006e).

No caso de Cuba, vários dos presentes disseram que a China poderia estar disposta a envolver Cuba na reforma política, usando a experiência recente da China como exemplo. O embaixador brasileiro chegou a comentar que, com base em uma conversa que teve com um funcionário chinês do alto escalão, a China gostaria que Cuba “entendesse melhor o mundo”. Apesar disso, na contramão, outros alertaram que Cuba ainda tem valor especial para o governo chinês e que não se pode esperar medidas mais duras da China em relação à Cuba (BEIJING, 2006e).

Na esteira dessas negociações, é interessante destacar também que, como desdobramento desses encontros, em 10 de julho de 2006 um telegrama enviado de Caracas a Washington, por parte do Embaixador dos Estados Unidos na Venezuela, William R. Brownfield, relata um diálogo com o Embaixador chinês Jiu Yijie, dias antes, com o intuito de discutir a passagem de Shannon em Pequim em abril daquele ano por ocasião do lançamento do *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*.

O documento expõe que o embaixador norte-americano fez cinco observações relacionadas ao sub diálogo e solicitou as reações de Yijie. Em primeiro lugar, Brownfield disse que, de acordo com a interpretação do governo norte-americano, o foco chinês na região era econômico, comercial e em matérias

primas, e que na Venezuela, em particular, era petróleo. Disse ainda que os Estados Unidos entendiam que “a China não tinha interesse em um relacionamento político, militar ou estratégico com a Venezuela”. Yijie concordou. Em segundo lugar, ele afirmou que conforme um maior número de entidades estatais chinesas iniciassem suas operações na Venezuela, “a tarefa burocrática de Yijie era complicada, dificultando às vezes a manutenção de uma abordagem política coerente”. O diplomata chinês concordou. Em terceiro lugar, Brownfield disse que a percepção norte-americana é de que “a China reconhecia que a América Latina e a Venezuela, em particular, como regiões de grande importância para os Estados Unidos” e que “a China não estava procurando por confrontos na região” (CARACAS, 2006)

O documento descreve que Yijie concordou **enfaticamente**. Em quarto lugar, o diplomata estadunidense disse que entendia que a China não concordava com Chávez em sua abordagem de confronto com os Estados Unidos e que havia tentado restringi-lo algumas vezes. Yijie concordou e disse que “a China não poderia se associar com a agressão de Chávez aos Estados Unidos”. Em quinto lugar, por fim, Brownfield disse que entendia que a China estava frustrada com algumas de suas atividades comerciais e de investimento na Venezuela. Yijie concordou e disse que as dificuldades em lidar com a *Petróleos de Venezuela* (PDVSA) e subsidiárias haviam feito com que diversas empresas chinesas relutassem em considerar investimentos adicionais na Venezuela. O telegrama relata, ainda, que durante o diálogo, Yijie esclareceu que o relacionamento China-Venezuela era focado em energia, matérias primas e questões comerciais, e afirmou que “suas instruções na Venezuela foram para orientar uma política que evitasse provocar os Estados Unidos ou Cuba” (CARACAS, 2006, grifo nosso).

Ao apresentar algumas de suas expectativas para as relações sino-americanas na Venezuela, a receptividade chinesa, no entanto, foi limitada. Yijie concordou quando Brownfield disse que era preciso cultivar a transparência nas relações com a Venezuela e que acordos feitos em sigilo “alimentaram suspeitas e mal-entendidos”. Também sinalizou positivamente quando o diplomata norte-americano mencionou que o governo dos Estados Unidos esperava “que a China fosse extremamente cuidadosa e relutasse em se engajar em questões de segurança” na Venezuela. No entanto, ao ser mais específico, pontos de potencial

tensionamento ficaram claros. Quando Brownfield disse que seria importante “evitar surpresas” e que gostaria que houvesse consultas antecipadas sobre quaisquer negociações que interessasse ao outro, fazendo referencia à trocas militares recentes entre China e Venezuela, é importante notar que, diferente do padrão das reações anteriores, o documento descreve que Yijie permaneceu “silenciosamente pensativo” (CARACAS, 2006).

Brownfield se referia à decisão da China de vender um satélite de comunicações e sistemas de radar militares à Venezuela. Ele disse que esse era o “tipo de coisas em que gostaríamos de receber uma consulta prévia com República Popular da China”. Também enfatizou que “não foi útil para a China permanecer em silêncio depois que Chávez anunciou publicamente sua intenção de comprar aeronaves e navios militares, ou vender aviões F-16 para a China, especialmente se as declarações fossem falsas”. O tema já havia sido discutido durante a visita de Shannon a Pequim, conforme relatado anteriormente no presente capítulo. Outro ponto sensível apareceu quando Brownfield sugeriu uma troca sistemática de informações sobre petróleo e questões energéticas, já que os dois países possuíam esse interesse compartilhado na Venezuela. Yijie evitou se comprometer e disse que “pensaria sobre todas as ideias do embaixador e que consultaria Pequim” (CARACAS, 2006).

O documento narra que este foi o primeiro encontro entre Brownfield e Yijie desde 2004 e que levou mais dois meses para finalmente ocorrer, depois de falsos indícios “dignos de um episódio de Monty Python”, já que Yijie “reluta em se encontrar formalmente”. Segundo o telegrama, Yijie “tem uma relação próxima com Chávez e a Venezuela e tem cuidado com o contato próximo com a Embaixada dos Estados Unidos”. É interessante observar que Brownfield vê uma oportunidade política nessa condição, sugerindo, ao fim do telegrama, que pretende forjar uma aproximação com a Embaixada da China em Caracas como forma de intimidar o governo Chávez. Ele diz:

[Yijie] é muito cuidadoso comigo, me segura no comprimento do braço, e claramente não pretende dar nada de graça. Ele avalia corretamente que nossas reuniões são mais arriscadas para ele do que para mim. Ele tem um relacionamento com Chávez; os seus estão entre os atores econômicos estrangeiros favorecidos na Venezuela hoje; e ele tem uma carta estratégica que Chávez quer jogar. Por essas mesmas razões, continuarei martelando Jiu e sua embaixada. Se pudermos agendar consultas

regulares, poderemos influenciar alguma atividade chinesa na Venezuela. E mesmo que não possamos, apenas nos encontrar com os chineses fará com que a mente paranoica de Chávez suspeite do pior (CARACAS, 2006, s/p, tradução nossa).

Quando perguntado diretamente sobre a triangulação de interesses na Venezuela, Shannon disse, em entrevista, que, de fato, os chineses “ajudaram com algumas coisas”, mas que “Chávez percebeu que não podia jogar os Estados Unidos e a China uns contra os outros”. Apesar disso, atenuou o nível de engajamento nessa esfera, afirmando que “os chineses eram muito cuidadosos” e que “seus interesses na Venezuela eram todos sobre petróleo”. Nesse sentido, como tudo estava relacionado “à construção de uma relação econômica e comercial”, eles eram “muito relutantes em se envolver na política interna da Venezuela, e tiveram o cuidado de não serem pegos entre a Venezuela e os Estados Unidos em nenhuma disputa”. Segundo o diplomata, “eles estavam preparados para ajudar, mas eram muito discretos e muito quietos sobre como eles faziam isso”, especialmente “porque os venezuelanos esperavam que, trabalhando com os chineses, eles estivessem equilibrando a presença a força dos Estados Unidos”. Em outras palavras, os chineses “costumavam conversar com o presidente Chávez e seu governo, encontrando uma maneira de melhorar o relacionamento com os Estados Unidos”, mas “não queriam ser um ‘mecanismo regional’” (SHANNON, 2019).

A ideia de se construir parcerias estáveis se refletiu em uma nova rodada do *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*, que voltou a ocorrer em Pequim, em 16 de outubro de 2008, liderada por Thomas Shannon junto ao novo diretor geral do Departamento de Assuntos Latino-Americanos e Caribenhos do Ministério de Relações Exteriores da China, Yang Wanming, que substituiu Zeng Gang na posição. Wanming disse que a China via a América Latina como uma região estável, disse que “organizações regionais como a União Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a OEA tiveram um efeito positivo sobre a região” e relatou que o comércio da China com a América Latina se expandiu muito no ano passado, assim como sua cooperação militar-militar na região. Também reiterou que a China “aprecia o apoio latino-americano em questões de soberania como Taiwan e Tibete” e que “está aberta à ideia de cooperar com os Estados Unidos na assistência ao

desenvolvimento na América Latina”, pedindo por propostas concretas. Segundo o diplomata chinês, “a cooperação anterior, incluindo o apoio dos Estados Unidos à inclusão da China no BID, foi bem-sucedida”. Apesar disso, sugeriu que os Estados Unidos e a China “resolvam questões fáceis antes das espinhosas” e “implementem a cooperação gradualmente”, reconhecendo que existem pontos sensíveis no trato de certos temas (BEIJING, 2008).

Shannon afirmou que um conselheiro de desenvolvimento da *United States Agency for International Development* (USAID) na Embaixada norte-americana havia esboçado possíveis temas para a cooperação para o desenvolvimento na América Latina em questões como saúde, meio ambiente, educação e projetos de emprego para ajudar os jovens na América Latina. Ele observou que as empresas privadas que operam na região estão dispostas a participar de tais projetos, porque elas também têm interesse em aumentar a estabilidade social. Também aproveitou para demonstrar apreço pelo avanço nas relações militares entre China e Colômbia. Segundo o relato oficial da reunião, “Shannon aplaudiu a cooperação da China com a Colômbia” e “observando as difíceis relações da Colômbia com seus vizinhos, Shannon manifestou a esperança de que a China adotará uma abordagem equilibrada em suas relações militares na região” (BEIJING, 2008).

O diplomata norte-americano também reconheceu o papel da China para a minimização das consequências da crise econômica global de 2008 na região, uma vez que atuou “na diversificação das carteiras de comércio” da América Latina e “atuou como uma força estabilizadora na região”. O documento que narra o encontro diz que Shannon “caracterizou as tensões políticas em Bolívia e o problema do tráfico de drogas e crime organizado na América Central como duas grandes áreas de preocupação dos Estados Unidos na América Latina”, e “pediu a ajuda da China para transmitir ao Governo cubano a importância e a utilidade da oferta de ajuda humanitária e reconstrução dos Estados Unidos” após os furacões daquele ano (BEIJING, 2008).

Apesar da preocupação de ambas as partes em manter o tom conciliador já verificado durante a rodada anterior do sub diálogo, o relato deste encontro parece sugerir uma China mais assertiva e menos propensa a concessões. Dessa vez, foram os norte-americanos quem trouxeram à tona a ideia de que a presença

chinesa na América Latina não era percebida como um problema. Foi Shannon quem disse que os países “não são concorrentes na América Latina”, e que “o engajamento da China com a América Latina pode ser favorável à estabilidade da região e do mundo em geral”. Nas ocasiões anteriores, construir uma narrativa que dissuadisse a percepção de ameaça e enfatizasse o potencial de ganhos mútuos na América Latina era, visivelmente, uma prioridade das lideranças chinesas (BEIJING, 2008).

Além disso, Wanming respondeu de forma direta às insinuações da delegação norte-americana e refreou algumas investidas. Perguntado, por exemplo, se o governo chinês desfrutava de “práticas comerciais preferenciais com países específicos”, ele disse que “as empresas chinesas podem buscar estratégias baseadas em mercados distintos”, mas que, “uma vez que a China é membro da OMC, deve tratar todos os países como iguais”, de modo que “como tal, não há grandes diferenças intrarregionais nas políticas econômicas da China na América Latina”. Na esteira dessa discussão, esclareceu que o êxito no aumento dos intercâmbios na região estava ligado à ação do Ministério de Comércio da China, que havia se concentrado “em criar um ambiente positivo para as empresas chinesas, organizando feiras de *commodities* e comércio, fóruns de investimentos e outros *workshops* destinados a aumentar o entendimento sino-latino-americano” (BEIJING, 2008).

No que se refere ao pedido de interlocução com Cuba a fim de facilitar a oferta de ajuda humanitária e reconstrução por parte dos Estados Unidos, o documento relata que embora o chinês tenha reconhecido “que ninguém se beneficiaria da instabilidade em Cuba”, ele respondeu que, “apesar das relações amistosas com Cuba, a China mantém o princípio de não-interferência” e que era importante “deixar o povo cubano administrar seus assuntos internos”. Durante o encontro de 2006, como já apresentado anteriormente nesse capítulo, haviam sido os norte-americanos a rejeitar esse tipo de interferência quando os chineses solicitaram apoio para isolar Taiwan na região, criando condições para que os países latino-americanos passassem a reconhecer a “*one China policy*” (BEIJING, 2008).

A reunião de 2008 também foi marcada pela preocupação, de ambas as partes, com a operacionalização dos trabalhos e sua longevidade. Shannon enfatizou que a secretária Rice seguia apoiando o diálogo e, quando perguntado sobre uma potencial mudança de política nas relações Estados Unidos-América Latina após a eleição presidencial naquele ano, ele disse “que embora o estilo das relações com a América Latina possa mudar, as políticas atuais têm amplo apoio bipartidário” e “que as políticas centrais permanecerão as mesmas, independentemente do candidato presidencial eleito”. Shannon questionou sobre “a melhor maneira de abordar a burocracia para assistência da China em relação à cooperação” e recebeu de Wanming a orientação de que “os Estados Unidos deveriam primeiro se aproximar de seu Departamento, o Departamento de América Latina e Caribe do Ministério de Relações Exteriores, e então trazer seus colegas de outras divisões desse Ministério e do Ministério de Comércio no processo, conforme apropriado”. Ambos os lados concordaram com a importância de institucionalizar o sub diálogo (BEIJING, 2008).

O conteúdo reportado na sequência de reuniões de Shannon no ato do lançamento do sub diálogo, bem como na repercussão dessa negociação verificada no diálogo entre Brownfield e Yijie, e, anos depois, na em nova rodada de do sub diálogo, confirma as informações concedidas diretamente por ele em entrevista em abril de 2019. Ao ser questionado sobre a percepção norte-americana quanto à necessidade de contenção chinesa na América Latina, Shannon reforçou que a propensão à cooperação e não à contenção estava ligada à leitura de que “não havia muito para conter” e que havia clareza de que ganhos econômicos e sociais logrados na América Latina, com auxílio chinês, poderiam beneficiar também os Estados Unidos. Segundo ele,

a percepção era de que poderíamos cooperar e unir os interesses na região [...] A América do Sul estava em processo de globalização e, de maneira significativa, a China era parte disso. E o que nós, os Estados Unidos, precisávamos entender era que essa seria uma parte importante do desenvolvimento econômico e político da América do Sul também para se engajar com outras áreas do mundo. E então nós precisávamos entender que os chineses, que quando eles estavam se envolvendo com os chineses, não era necessariamente algo que tem que ser visto negativamente. Mas só precisávamos entender que estávamos em um ambiente mais competitivo (SHANNON, 2019, s/p, tradução nossa).

Tal sistematização também faz coro com as interpretações trazidas à tona pela literatura especializada. Fica evidente que a baixa percepção de ameaça por parte dos norte-americanos aparece sistematicamente veiculada à identificação de um envolvimento predominantemente comercial entre a China e a América Latina, e que não afeta o equilíbrio militar/estratégico da região, ponto sensível aos interesses estadunidenses.

Nesse sentido, análises de matriz realista pura, como sistematizam Xiang (2008) e Jenkins (2010), que tendem a descrever a expansão chinesa na América Latina como parte de uma estratégia geopolítica de isolar Taiwan e incentivar a emergência de um mundo multipolar, restringindo a ação dos Estados Unidos na região, não encontram respaldo efetivo durante a análise dos documentos primários, ao menos do ponto de vista retórico. No lugar disso, reforça-se a visão predominante de que os interesses chineses na região são transmitidos e notados como essencialmente econômicos e perseguidos de forma cuidadosa para que não sejam interpretados como um desafio à liderança dos Estados Unidos. Nas palavras de Roger Noriega, ex-Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, se poderia dizer apenas que “a crescente presença da China na região reflete apenas seu crescente envolvimento em todo o mundo” (XIANG, 2008).

De acordo com Tokatlian (2007: s/p, tradução nossa), um dos pioneiros a falar nos termos de uma triangulação entre Estados Unidos-China-América Latina, não haveria muito com que se preocupar, do ponto de vista norte-americano, quando se pensa a interação desses atores, já que, segundo ele,

a abordagem de Pequim para a região envolve uma diplomacia econômica ativa caracterizada pelo pragmatismo, baseado na conciliação, buscando a estabilidade, preocupado em não irritar Washington e visando fortalecer os laços interestaduais. Portanto, o crescente interesse da China na região parece ser moderado, não desafiador e a favor do *status quo*.

Para esse autor, há pelo menos quatro razões que minimizam a percepção de ameaça da relação China-América Latina aos olhos norte-americanos: 1) o fato de o triângulo envolver poder assimétrico (os Estados Unidos se veem como um poder global, enquanto veem a China como um poder regional e a América Latina como parte da periferia do mundo); 2) o fato de não ser considerado verdadeiramente estratégico, uma vez que os laços bilaterais de cada parte não estão intimamente

ligados, nem são igualmente vitais para todas as partes; 3) o fato da geografia dos Estados Unidos favorecer a hegemonia hemisférica; 4) o fato de China e América Latina não compartilharem valores políticos (TOKATLIAN, 2007).

Também para Paz (2006), a aproximação da China à América Latina visa ganhos políticos e econômicos específicos pouco relacionados aos Estados Unidos. Tem a ver com a provisão regular de matérias primas e *commodities*, segurança alimentar e acesso à mercados, além da intenção de isolar Taiwan, já que que dos 22 Estados que ainda reconhecem e mantém relações diplomáticas com o país, e conseqüentemente não reconhecem a República Popular da China, 12 estão localizados na região: Belize, El Salvador, Haiti, Nicarágua, Paraguai, Santa Lúcia, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá, São Cristóvão e Névis, e São Vicente e Granadinas.

De acordo com Jenkins (2010), na medida em que interessa à China obter, na América Latina, suprimentos importantes para si, a manutenção da estabilidade na região, incluindo um não confronto com os Estados Unidos é prioritário. Para Xiang (2008) é importante considerar que esse triângulo está baseado mais em uma “geopolítica do desenvolvimento” ou “geopolítica da segurança energética” do que em qualquer outro tipo de balanço de poder tradicional. Isso é corroborado também pela fala de Shannon (2019), que, quando confrontado com essa visão afirmou que os Estados Unidos “certamente não viam a China como uma ameaça geopolítica na América Latina”. Segundo ele, “de fato, nas recessões econômicas internacionais de 2008-2009 os chineses foram úteis”, já que “suas compras de *commodities* realmente ajudaram a estabilizar os governos da América Latina e acabaram sendo muito importantes para o benefício dos Estados Unidos - não apenas para o benefício dos países da América Latina, especialmente os da América do Sul, mas também para os Estados Unidos”.

Isso foi corroborado por Stallings (2008, p. 242, tradução nossa), que apontou para os problemas domésticos da China e a interdependência econômica com os Estados Unidos, do ponto de vista da política internacional, como razões para um não confronto direto dos interesses americanos na América Latina. Ela diz:

como matérias-primas são a principal atração na América Latina, fontes alternativas estão disponíveis em outros lugares (especialmente na África) com menores custos econômicos e políticos. [...] Além disso, a China

precisa dos Estados Unidos e seus aliados (especialmente o Japão) para fornecer outros insumos para sua economia. [...] Finalmente, como a China, a América Latina deve considerar as implicações de enfrentar a hegemonia regional. Os Estados Unidos ainda são o principal mercado para a maioria da América Latina, especialmente o México e a América Central, mas na América do Sul também.

Reforçando a ideia de que há mais indícios de uma acomodação do que de embate direto entre os países, de acordo com Ellis (2012), do ponto de vista econômico a relação envolve uma mistura de “concorrência e complementaridade”. A compra de produtos da China faz a América Latina consumir menos de empresas americanas. Ao mesmo tempo, muitas empresas registradas nos Estados Unidos produzem alguns na China ou procuram componentes lá, aumentando a competitividade de seus produtos e vendendo-os na região e em outros mercados. Em investimentos, ocorre o mesmo: os chineses no hemisfério dão às empresas chinesas o controle sobre os recursos da região, como o petróleo e minério. Isso significa que as empresas dos Estados Unidos precisam buscar recursos em outros lugares ou se submeterem a comprar no preço solicitado. Mas, com a maioria das *commodities* disponíveis em várias regiões, e com as principais multinacionais ocidentais ainda desfrutando de posições globais mais fortes que as das principais empresas estatais chinesas, a extensão do dano causado pelos investimentos chineses na América Latina é limitado, do ponto de vista dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, as compras chinesas de ativos norte-americanos na América Latina fornecem liquidez a empresas norte-americanas para investir em outros lugares (ELLIS, 2012).

Ao ser questionado sobre se a política de acomodação da China na América Latina teria sido estimulada pela visão de que o país assumiu responsabilidades que favoreceram os Estados Unidos na região, especificamente ajudando a estabilizar o subcontinente via comércio e investimentos, Shannon reagiu afirmativamente. Nesse momento, no entanto, é interessante observar que o diplomata procurou reforçar o elemento dialógico da estratégia: não apenas a presença chinesa contribuía para a ampliação de benefícios indiretos aos Estados Unidos no hemisfério ocidental, como também o aumento das interações entre as lideranças latino-americanas e chinesas reforçavam, aos olhos do governo Bush, o contato da China com valores ocidentais. Segundo Shannon (2019, s/p, tradução nossa),

de certa forma, a América do Sul, a nosso ver, os países sul-americanos, especialmente os grandes países como o Brasil, a Argentina e o Chile, começaram a se engajar na Ásia, não apenas como economias de livre mercado, mas também como democracias. Então, do nosso ponto de vista, foi muito positivo. Não é só sobre a China vir para a América do Sul; foi também sobre a América do Sul indo para a Ásia. [...] Certas vezes, trazer a China para instituições ou OEA ou para o BID como observadores poderia ser útil, porque, novamente, são instituições de muitos países democráticos. Países que estão comprometidos com economias abertas e mercados livres, e pensamos que seria uma boa maneira de ajudar a China a entender a natureza das organizações que responderam a um critério que era muito diferente do seu.

Tokatlian (2007) resume a questão. Segundo ele, “uma análise rigorosa e imparcial da agenda de segurança triangular mostra que as preocupações mais delicadas de Pequim e Washington não levam necessariamente a conflitos”. Isso porque algumas questões exigem uma acomodação mútua (Taiwan e questões energéticas, por exemplo), outras, mecanismos sutis de consulta (Cuba e Venezuela), além de tópicos não problemáticos (Colômbia e Canal do Panamá) ou reais (afirmação militar chinesa na região).

Além disso, é importante pontuar que a ação do país é enquadrada nos moldes do “pragmatismo de Xangai” e não é decodificada necessariamente a partir da intenção de exportar um modelo de organização do Estado que desafie os valores democráticos, tidos, aos olhos dos norte-americanos, como condição *sine qua non* para a estabilidade da região. A literatura especializada confirma a percepção verificada nos documentos oficiais. Para Xiang (2008) não é desprezível que exista um relativo desconhecimento por parte das lideranças chinesas sobre os partidos e o sistema político dos países latino-americanos e, de acordo com Jenkins (2010), confirma-se que a política da China em relação ao hemisfério é vista como mais pragmática do que ideológica, buscando não ser identificada de perto com a retórica antiamericana. Além disso, a baixa percepção de ameaça está ligada a certo ceticismo quanto à consistência e comprometimento de engajamento político da China junto aos países da região, visto com ceticismo pelos norte-americanos. Há inúmeras manifestações disso ao longo do período, mesmo antes do estabelecimento oficial do sub diálogo.

Por exemplo, um telegrama enviado pela Embaixada dos Estados Unidos em Brasília à Washington no dia 14 de maio de 2004 relata a viagem de Lula para a

China programada para a semana seguinte. Segundo o documento, o presidente do Brasil visitaria a China de 22 a 27 de maio, “acompanhado de uma enorme comitiva de ministros e empresários, decididos a colocar as relações Brasil-China no centro de sua busca por alianças estratégicas”. O extenso e detalhado telegrama deixa claro que os Estados Unidos têm interesse em mapear e monitorar as áreas de aproximação entre os dois países, mas, ao mesmo tempo, sugere que os norte-americanos veem com certo ceticismo o grau de comprometimento e a reciprocidade chinesa diante da intenção de engajamento do Brasil (BRASÍLIA, 2004a). De acordo com o documento:

Comércio e investimentos podem ser os itens mais visíveis na agenda, mas a China figura proeminentemente na campanha do governo Lula para estreitar as relações com outros pesos-pesados regionais (Índia, África do Sul), diversificando suas alianças de política externa e aumentando suas próprias reputação no cenário mundial. As atividades de cooperação em ciência e tecnologia, defesa, turismo, meio ambiente e agricultura, revigoradas pelos intercâmbios de maior visibilidade no último ano, provavelmente se beneficiarão de uma enxurrada de MOUs e acordos assinados durante a visita. Enquanto os Estados Unidos eram o maior mercado de exportação de um único país do Brasil em 2003, a China ficou em terceiro lugar, quase superando a vizinha Argentina, e vem comprando ainda mais este ano. O governo brasileiro busca laços comerciais mais profundos com a China, espera obter sua fatia do capital de investimento excessivo da China e teria mais a perder com o arrefecimento da economia chinesa do que muitos outros países. Ao mesmo tempo, o Mercosul e a República Popular da China estão discutindo as fases iniciais de um acordo de livre comércio. Enquanto as relações sino-brasileiras, políticas e comerciais, são relativamente jovens, parece não haver escassez de entusiasmo brasileiro por superar os obstáculos da inexperiência em forjar uma parceria mais forte. A questão é se a República Popular da China compartilha a visão do Brasil de um relacionamento estratégico importante, ou prefere um casamento de conveniência baseado em interesses de curto prazo (BRASÍLIA, 2004a, s/p, tradução nossa).

Meses depois, logo após a visita do presidente Hu Jintao ao Brasil, um telegrama enviado pela Embaixada dos Estados Unidos em Brasília a Washington descreve o encontro, nas palavras do ministro brasileiro Luiz Furlan, como “o samba de uma nota só”. O documento de 23 de novembro daquele ano narra que questões comerciais dominaram as discussões bilaterais durante o encontro, e que a China saiu vencedora na barganha que condicionou concessões comerciais e de investimento ao reconhecimento de seu *status* de economia de mercado, algo obtido contrariando o conselho da equipe técnica do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério de Relações Exteriores. De acordo com o telegrama, embora a visita tenha sido considerada exitosa, já que onze acordos

oficiais e seis acordos comerciais foram assinados, o balanço, sob a ótica norte-americana, pareceu desfavorável para o Brasil, já que os termos da negociação poderiam prejudicar o setor privado no país. Além disso, e mais importante: os chineses teriam evitado fazer concessões políticas explícitas, especialmente quanto a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e à candidatura do nome brasileiro para o cargo de Diretor Geral da OMC, Embaixador Seixas Correa. O texto diz que “se a decisão do governo brasileiro de ceder à China em relação ao *status* de economia de mercado era vista como um *quid pro quo* para o apoio chinês um assento brasileiro permanente no Conselho de Segurança da ONU, a estratégia não deu certo”. Por fim, o documento indica que o Brasil demonstrou acolher a “*one China policy*”, mas se recusou a pressionar o Paraguai a abandonar o reconhecimento de Taiwan, e que temas de direitos humanos não foram abordados, denotando que a Comissão Sino-Brasileira de Direitos Humanos “estava morta” (BRASÍLIA, 2004b).

A percepção de baixa ameaça era reforçada por novas evidências de tempos em tempos. Em 27 de março de 2006, um *cabre* enviado da Embaixada dos Estados Unidos em Brasília à Washington reporta o lançamento do Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Ao demonstrar o esforço de aproximação entre China e Brasil, o documento é marcado por um tom de ressentimento: reclama pelo fato de a China ter entrado repentinamente na competição da concessão de sinal da TV digital (que os Estados Unidos disputavam há anos) e sugere que se o Brasil colocasse o mesmo esforço nas relações com os Estados Unidos, “as coisas seriam diferentes” (BRASÍLIA, 2006b).

Também volta a tratar com ceticismo os potenciais ganhos brasileiros no processo de aproximação com a China. No telegrama enviado a Washington meados de 2008, Clifford M. Sobel, embaixador norte-americano em Brasília, relata uma reunião ocorrida em 19 de outubro do ano anterior com Chen Duqing, embaixador chinês no Brasil. O documento descreve que, segundo Duqing, as prioridades da China em Brasília são 1) manter relações favoráveis na economia e 2) defender interesses do país no Congresso brasileiro. De acordo com o reporte de Sobel, o embaixador chinês reclamou da burocracia e da infraestrutura brasileiras e disse que “as ambições políticas internacionais do Brasil, exced[iam] o peso político

do Brasil”. A China reconhecia, portanto, que o Brasil não era qualificado para um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e, por isso, não iria defender esse pleito (BRASÍLIA, 2008a).

Tal ceticismo quanto ao potencial do relacionamento sino-brasileiro voltou a ser reforçado meses depois, quando, segundo o embaixador, embora as relações bilaterais entre China e Brasil fossem “oficialmente excelentes” e, estivessem em expansão desde 2004, elas seriam marcadas por “evidências tanto de competição econômica quanto de alguma frustração política com a falta de receptividade chinesa”. Em suas palavras, “embora os brasileiros estejam comprometidos em fortalecer esse relacionamento a longo prazo, o Brasil não está conseguindo o que quer do relacionamento” de modo que “não está claro se os dois lados estarão dispostos a tomar as medidas necessárias para maximizar seu potencial” (BRASÍLIA, 2008b).

Para além da baixa percepção de ameaça, outro elemento que parece sustentar uma política de acomodação está na identificação de potenciais benefícios ligados à presença chinesa na região, por parte dos Estados Unidos. Isso está ligado primeiramente à ideia de que a China contribui para o desenvolvimento regional em um contexto de “*imperial overstretch*” (cf. KENNEDY, 1991) dos Estados Unidos, promovendo a estabilização e a melhoria das condições econômicas e sociais dos países latino-americanos.

De acordo com Ellis (2012), se por um lado, o dinheiro chinês dificulta a criação de áreas de livre comércio entre os Estados Unidos e a América Latina e, como os investimentos chineses geralmente não possuem contrapartidas ideológicas, isso ajuda países como a Venezuela e a Bolívia a não se submeterem ao FMI, por exemplo, por outro lado, a presença da China pode ser favorável, uma vez que os chineses vendem produtos a preços baixos que contribuem para a capacidade dos governos locais no sentido de manter o controle sobre o território nacional e lidar com desafios como o tráfico de drogas, por exemplo (ELLIS, 2012).

Essa caracterização é particularmente interessante quando a comparamos com outras experiências análogas da história recente dos Estados Unidos. Ao discutir a relativa apatia do país em relação ao *Asia-Europe Meeting* (ASEM), nos anos 1990, Davis B. Bobrow (1998) argumenta que o *hegemon* “escolheu não latir”,

não só porque o diálogo em questão não representava ameaça para as preferências dos norte-americanos em termos de segurança, valores ou economia, mas porque as manobras da ASEM, naquele momento, eram vistas como uma ajuda modesta aos internacionalistas norte-americanos. Em vez de ser interpretada como um arranjo que visava contrabalançar poder, ela representava uma forma de reduzir a “*overdependence*” dessas regiões dos Estados Unidos, ainda dentro da ordem erigida por eles.

Naquele momento, segundo o autor, essa estratégica só teria razões para ser revista caso, no campo político e militar houvesse reduções na importância do papel dos Estados Unidos no Leste da Ásia, se, no campo da sociedade, os valores norte-americanos fossem desafiados, principalmente em termos de defesa dos direitos humanos, e se, no campo econômico, houvesse perdas significativas de comércio e em termos de competitividade e oportunidades de investimento (BOBROW, 1998).

Hoje, ao analisar a reação dos Estados Unidos em relação à aproximação entre China e América Latina, poderíamos falar, segundo nossa interpretação, em uma política análoga à anteriormente descrita. Trata-se de uma “acomodação estratégica”. Segundo essa visão, a reação dos Estados Unidos é reflexo do fato de que não só o diálogo inter-regional não comprometeu os interesses norte-americanos na região, como ainda ajudou a beneficiar o país, na medida em que dividiu responsabilidades com a China na América Latina e fortaleceu, na região, um sistema de governança favorável aos Estados Unidos.

Além disso, a dinamização do comércio e dos fluxos de investimento, sobretudo em infraestrutura, contribuiu para a estabilidade e o desenvolvimento da região em um momento de desgaste relativo do poder norte-americano no Oriente Médio e sua tentativa de redirecionar esforços para a Ásia. Nas palavras de Vadell (2011), o Consenso do Pacífico (em contraposição ao Consenso de Washington) foi fator fundamental para a recuperação econômica de muitos países da América do Sul nos últimos anos. Além disso, em alguns casos foi importante para conter ameaças ligadas ao crime transnacional, sobretudo ao narcotráfico, e em outros, serviu para abrir diálogo com lideranças originalmente hostis aos Estados Unidos. Em geral, contribuiu para aumentar a liberalização do comércio sob o guarda-chuva das instituições de *Bretton Woods*, edificadas sob os valores norte-americanos.

A pré-disposição cooperativa dos Estados Unidos em relação à China na América Latina também está amparada na noção de que a China compartilha o interesse de estimular um ambiente de negócios pautado na liberalização comercial, na redução da burocracia e na melhoria de infraestrutura, podendo atuar como um aliado na conquista de objetivos sistematicamente perseguidos também pelos Estados Unidos ao longo de toda a história de seu engajamento na América Latina. Assim como na leitura de que a aproximação da China e a abertura de um canal de cooperação no subcontinente poderia colaborar para a sua incorporação como um “*responsible stakeholder*” na ordem internacional existente, amparando não apenas sua atuação nas instituições regionais existentes, como também favorecendo um diálogo triangulado com países resistentes à liderança Estados Unidos na América Latina - notadamente Bolívia, Cuba e Venezuela.

Nas palavras de Wise (2020), no limite, a relação China-América Latina denota a fragilidade chinesa no campo do abastecimento e, com a internacionalização de sua estratégia de desenvolvimento, “complementa, em vez de ameaçar, a soberania dos Estados Unidos no hemisfério ocidental”, na medida em que amplia os laços de interdependência dentro de uma ordem estruturada pelos próprios norte-americanos.

Segundo Mastanduno (2005, s/p, tradução nossa).

[os Estados Unidos] poderiam ter se retirado da região, permitido o surgimento de um equilíbrio de poder local e assumido o papel de ‘balanceador offshore’ (Layne, 1993). Eles poderiam ter tentado construir instituições multilaterais de segurança como a fundação primária da ordem regional (Ikenberry, 2001). Eles poderiam ter procurado organizar um conjunto de Estados em oposição a outro, concentrando-se na contenção da China. Em vez disso, os funcionários dos Estados Unidos escolheram o caminho hegemônico e buscaram apoio para uma ordem regional centrada nos Estados Unidos.

De todo modo, fica evidente, nos primeiros anos da década, sob as diretrizes do governo Bush, a política de cooperação e não de contenção entre Estados Unidos e China na América Latina, na medida em que a China parece disposta a assumir certas responsabilidades que, sem comprometer a liderança dos Estados Unidos, favoreceram os interesses americanos no subcontinente.

## 4.2 A crise da política de acomodação e os primeiros sinais de confrontação

Com a transição de governo nos Estados Unidos, em 2009, a chegada de Obama ao poder afetou a configuração do Departamento de *Western Hemisphere Affairs*, junto à Secretaria de Estado.

Uma troca de e-mails em 31 de agosto de 2009 de Miguel Rodriguez (Diretor do Escritório de Casa Branca para Assuntos Legislativos) para Cheryl Mills, (Chefe de Gabinete de Hillary Clinton, Secretária de Estado dos Estados Unidos, no período), descreve as dificuldades em aprovar a transição entre Shannon e Valenzuela nesse posto. A troca de mensagens descreve a resistência, no Senado, em torno do aceite do nome de Shannon para assumir a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil e, a expectativa pela confirmação “com voto por voz ou por consentimento unânime” quanto à nomeação de Valenzuela. Segundo o relato, o Senado condicionava as aprovações aos desdobramentos na crise de Honduras envolvendo o presidente Manuel Zelaya. A mensagem alertava que, “se uma determinação do golpe fo[sse] feita e novas sanções fo[ss]em aplicadas, isso poder[ia] ter um impacto adverso na forma como a nomeação de Arturo avança[ria]”. Apesar da morosidade do processo, Thomas Shannon foi lotado no Brasil, e acabou sendo, de fato, substituído por Arturo Valenzuela, que se tornou o responsável por dar continuidade aos trabalhos do *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*. Shannon deixou o posto em novembro de 2009, quando foi substituído por Valenzuela, que permaneceu no cargo até setembro de 2011 (RODRIGUEZ, 2009)

Uma correspondência de Valenzuela para Cheryl Mills em 09 de agosto de 2010 relata as expectativas em torno “do primeiro diálogo desse tipo a ocorrer durante o governo Obama”, como descreve o novo Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental. Ele lembra à Mills, na troca de mensagens, que “o diálogo Estados Unidos-China sobre questões latino-americanas começou em 2006 durante o governo Bush, liderado por Tom Shannon, e recorreu em 2007 e 2008” (VALENZUELA, 2010).

Na mensagem ele aponta que “a China é [naquele momento] um dos três principais parceiros comerciais de muitos países da América Latina e é, de fato, o parceiro comercial número um do Brasil, além de ser um membro doador do Banco

Interamericano de Desenvolvimento e observador da OEA”. Segundo ele, “o propósito dessas conversas é triplo: informar os chineses de nossas prioridades políticas nas Américas, conhecer seus pontos de vista sobre a região e explorar potenciais áreas de cooperação nas áreas de desenvolvimento econômico e social”. Assim como feito por Shannon em 2006, ele narra que pretende ter reuniões formais com funcionários do governo, além de encontrar diplomatas latino-americanos, acadêmicos chineses e representantes do setor privado. De acordo com Valenzuela, o *U.S.- China Latin America Sub Dialogue* é um dos três sub diálogos que fazem parte do marco estratégico mais amplo dos Estados Unidos e da China para assegurar que o relacionamento bilateral seja positivo, cooperativo e abrangente”. De acordo com suas palavras, as outras são “as conversações China-África” e “o diálogo sobre a Ásia Central e do Sul” (VALENZUELA, 2010). Valenzuela de fato esteve em Pequim e também foi para Xangai (onde visitou a Expo Xangai), em 2010.

Em entrevista concedida durante a execução dessa pesquisa, ao ser perguntado sobre quais eram os seus principais objetivos à frente do sub diálogo, Valenzuela (2019) disse que “o objetivo mais importante era entregar ao maior diálogo com a China [o S&ED] algumas informações sobre os interesses chineses na América Latina e expressar algumas das preocupações que os Estados Unidos poderiam ter”.

Ele relata que, de acordo com a diplomacia norte-americana no período, estava claro que “era muito importante enviar um sinal aos chineses em duas partes”. O primeiro objetivo, segundo Valenzuela, “era comunicar aos chineses que as políticas dos Estados Unidos não objetavam o fato de que a China estava procurando mercados na América Latina – mesmo mercados particularmente importantes como *commodities* e matérias-primas”. No entanto, mesmo sabendo que, naquele período, havia apenas três produtos que representavam quase 60% do comércio entre a América Latina e a China (cobre, ferro e soja), “os Estados Unidos gostariam de entender o interesse que a China tinha na região e como eles poderiam ajudar a aumentar a renda nos países latino-americanos”. O segundo objetivo era compartilhar com os chineses preocupações quanto à sua maneira de produzir/investir na região, principalmente trazendo mão de obra própria,

particularmente para países pequenos. Valenzuela narra que em muitas ocasiões prevaleceu um modelo no qual o governo chinês condicionava a realização de investimentos à alocação de “seis mil e dez mil trabalhadores chineses em vez de contratar pessoal local”. Esse incômodo parece estar diretamente relacionado a uma mudança de percepção quanto à variável dos benefícios indiretos que poderiam favorecer os Estados Unidos no processo de desenvolvimento econômico e social e consequente contribuição chinesa para estabilizar a região, elemento que, ao lado da baixa percepção de ameaça, também amparava a política de acomodação, como já debatido anteriormente (VALENZUELA, 2019).

Valenzuela (2019) descreve que interessava aos Estados Unidos, naquele momento, “trabalhar e cooperar com a China para estabelecer regras melhores para o relacionamento com a América Latina”, uma vez que ainda reconhecia que “se a América Latina pudesse negociar com a China e enviar algumas commodities e, talvez, produtos ainda melhores, isso aumentaria a riqueza dos países da região”, o que, do ponto de vista das vantagens comparativas, favoreceria o comércio com os Estados Unidos, que eram o principal exportador de maquinário e produtos acabados, sobretudo bens e serviços, para a América Latina. No limite, a intensificação comercial entre chineses e latino-americanos seguia não sendo um problema; ao contrário “seria melhor para os Estados Unidos com os países se tornando mais ricos”. Apesar disso, Valenzuela (2019) relata que, se por um lado, o governo norte-americano reconhecia o fato de que era importante que a China também visse a América Latina tanto para investimentos quanto para importações, também havia uma necessidade de expressar a opinião de “os latino-americanos não estavam particularmente felizes que a China só quisesse importar matérias-primas, e não produtos acabados, que são produtos com valor agregado”, algo que ele descreve como uma “relação desequilibrada”.

Valenzuela (2019) reconhece que o diálogo ainda era baseado em cooperação, e que “a partir dos interesses fundamentais dos Estados Unidos, se os chineses fornecessem toda uma nova área de oportunidades para a América Latina, isso seria visto como uma coisa boa”. No entanto, ele relembra que havia uma contradição entre o que sua equipe estava tentando fazer na América Latina e “os antigos objetivos mais amplos que o governo Obama também tinha com relação à

China” - objetivos esses que tinham a ver, segundo ele, com a ideia de que Estados Unidos poderiam trabalhar com determinados países da região latino-americanos e parceiros asiáticos via TPP. Assim, ao mesmo tempo em que o intuito da estratégia geral de Obama para o Pacífico era expandir o comércio, o objetivo também era, nas palavras do entrevistado, “garantir que os Estados Unidos estabelecessem padrões para o comércio internacional que os chineses também aceitariam, incluindo ideias delicadas como de propriedade intelectual”.

Assim, apesar de o discurso oficial preservar a narrativa em torno de uma política de continuidade nos tratos do sub diálogo, marcada pela estratégia de cooperação em vez de contenção, há indícios de que o fim da década estudada é caracterizado por um progressivo desgaste na relação sino-americana, conforme descrito no capítulo anterior, que encontra reverberações também no diálogo triangular. Isso fica claro não só na fala de Valenzuela, mas também, na chegada de Shannon ao Brasil, no início de 2010, para assumir a Embaixada dos Estados Unidos em Brasília, quando uma série de telegramas reportam reuniões com diferentes lideranças do governo brasileiro entre o começo de janeiro e meados de fevereiro, como com o Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim, o Ministro de Defesa Nelson Jobim e o Ministro do Gabinete de Segurança Institucional Jorge Armando Felix. São algumas das primeiras reuniões oficiais de Shannon após deixar o cargo no Bureau de Assuntos do Hemisfério Ocidental.

Do ponto de vista da triangulação Estados Unidos-China-América Latina, a conversa mais importante ocorre durante uma reunião na Secretaria de Assuntos Políticos do Itamaraty entre Shannon, Vera Machado e Roberto Jaguaribe. Em um telegrama produzido pela Embaixada norte-americana em Brasília em 19 de fevereiro, Shannon relata que ao regressar da China, onde se preparava para a reunião do BRIC, Jaguaribe descreveu que a Pequim “apresentava um desafio particular ao Brasil, dada a percepção diferente dos chineses sobre o que um grupo como BRIC significaria”. Segundo o documento, “Jaguaribe enfatizou que a China é muito cautelosa em não fazer o BRIC parecer um grupo que se opõe aos interesses das potências estabelecidas e, como resultado, trabalha para tornar a agenda menos precisa” (BRASÍLIA, 2010). Respondendo a isso, diz o telegrama:

O embaixador Shannon observou que a capacidade da China de se envolver com sucesso na América do Sul evoluiu rapidamente. O que

começou como um relacionamento comercial e baseado no comércio agora está ganhando um componente político. Os chineses, observou ele, estão constantemente avaliando seu desempenho e melhorando seu jogo. Ele disse a Jaguaribe: 'A China será um concorrente difícil para os Estados Unidos e o Brasil' (BRASÍLIA, 2010, s/p, tradução nossa).

Esse foi o primeiro relato encontrado por essa pesquisa em que Shannon caracteriza a China com o termo “concorrente”. Também foi uma manifestação explícita da alteração de interpretação das lideranças norte-americanas quanto a uma das condicionantes da política de acomodação, e não contenção, por parte dos Estados Unidos apresentada no início desse capítulo: a percepção de ameaça, que até então era baixa. Ela estava relacionada à identificação de um envolvimento predominantemente comercial entre a China e a América Latina, que não afeta o equilíbrio militar/estratégico da região, e a certo ceticismo quanto à capacidade e interesse de engajamento político da China junto aos países da região.

Segundo Shannon (2019), o processo de deterioração do diálogo, que passou a ser menos cooperativo e mais propenso a desarranjos no fim da primeira década de 2000, ocorreu em razão de pelo menos três pontos que merecem destaque: 1) a recessão econômica e mudanças políticas nos Estados Unidos; 2) mudanças de lideranças em países-chave na América Latina, que, segundo ele, passaram a usar a China como forma de barganha contra os Estados Unidos, o que obrigou os norte-americanos a rever a estratégia para a China na região; e 3) o reconhecimento de que Estados Unidos e China partiam de conceitos de política de *development assistance* muito diferentes.

Quanto ao primeiro ponto, é importante considerar, como apresentado no capítulo 03, que o período de 2010-2012 é marcado por uma tensão crescente na relação entre Estados Unidos e China. Isso tem a ver com o aumento das desconfianças mútuas e de consecutivos desalinhamentos de expectativa. Também é marcado pelo reconhecimento de uma ação mais assertiva da China no cenário global e menor pré-disposição em acomodar demandas norte-americanas. O processo de alavancagem do poderio internacional da China já havia recebido impulso em 2007, quando houve um aumento expressivo nos gastos militares do país, e em 2008, quando, no contexto da crise financeira internacional, a China consolidou-se como o maior credor estrangeiro dos Estados Unidos. No caso do *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*, inclusive, uma mudança de tom fica clara

entre as reuniões de 2006 e 2008, conforme apresentado na seção anterior. Além disso, em 2009 a China começa a discutir aquilo que viria a se tornar, anos depois, em seu principal projeto estratégico de expansão dos interesses internacionais, o *Belt and Road Initiative* (BRI). Em 2010, o país consolida-se como a segunda maior potência econômica do mundo, entre 2011 e 2012, e vive um novo ciclo de intenso acirramento das tensões comerciais com os norte-americanos.

Os Estados Unidos, em contrapartida, viviam, no período, as consequências imediatas da crise do *subprime*, com implicações severas na economia real, além do desgaste derivado pelas incursões no Afeganistão e no Iraque, respectivamente a guerra mais longa e a guerra mais cara da história do país. No trato com a América Latina, permanecia a percepção dominante desde o fim da Guerra Fria, de que as relações eram assimétricas e reativas, marcadas por relativo desinteresse do lado norte-americano. A região, segundo Hakim (2016), era alvo de “políticas esporádicas sem alvo claro e geralmente ligadas a situações urgentes ou problemáticas”. Em outras palavras, tratava-se de uma continuidade no paradigma de “negligência benigna”, em que prevalece a tendência dos Estados Unidos de deixar de lado ou simplesmente ignorar os problemas da região, desde que eles não constituam uma fonte potencial de ameaça à segurança estratégica ou econômica para os interesses norte-americanos.

A guerra ao terror havia reorientado as prioridades da política externa dos Estados Unidos para o Oriente Médio, e aumentado, no mundo, em geral, e na região da América Latina, em particular, a tendência em securitizar diferentes temas. No caso latino-americano, a gestão Bush havia sido marcada pelas preocupações com um “ambiente favorável ao terrorismo” na tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, por mudanças na denominação de traficantes de drogas na Colômbia (que passaram a ser tratados como narcoterroristas), e pela invasão de tropas colombianas no Equador, ocorrida em 2008, e apresentada como uma medida preventiva necessária para conter o terrorismo. No meio tempo, em 2005, o projeto da ALCA foi oficialmente abandonado, e, na sequência, a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) foram criados como parte de uma estratégia de aumentar a autonomia dos países latino-americanos dentro de seu contexto regional. A Argentina encontrava-se “abandonada”, enquanto Bolívia,

Colômbia, Venezuela e Paraguai enfrentavam novas crises domésticas (VIGEVANI e MAGNOTTA, 2017).

É verdade que Obama chegou ao poder com propostas concretas de maior engajamento cooperativo na região. Elas incluíam a nomeação de um novo enviado especial para a região, a negociação de um acordo multilateral de energia, a revisão dos acordos de livre comércio existentes, o aumento da ajuda externa oferecida pelos Estados Unidos aos países, uma nova política para Cuba e uma reforma imigratória. Sob o projeto *A New Partnership for the Americas* (BARACKOBAMA.COM, 2008), ele defendia “fortalecer a democracia e o estado de direito nas Américas”, “abordar ameaças comuns, como tráfico de drogas, gangues transnacionais e terrorismo” e “combater a pobreza, a fome, os problemas do sistema de saúde e o aquecimento global”.

Apesar disso, segundo a sistematização da literatura, Obama não avançou na crítica sobre a securitização na luta contra o crime transnacional, tampouco ofereceu propostas para incentivar o comércio que levaria à incorporação de valor nos produtos latino-americanos. Não houve propostas para eliminar barreiras que, ainda que limitadas, dificultam as exportações de região, nem se falou em ações destinadas a relaxar o tratamento considerado “injusto” praticado por algumas instituições em matéria financeira. Além da paralisia e da falta de iniciativa, a retórica de mudança também envolveu frustrações na gestão de crises regionais como em Honduras, no caso Zelaya (2009), no Brasil, com as contradições quanto à mediação do acordo nuclear iraniano (2010) e escândalos de espionagem envolvendo a *National Security Agency* (NSA) (2013), no Paraguai, no caso do *impeachment* do presidente Lugo (2012), e em relação ao fechamento da prisão de Guantánamo, prometida, mas nunca levada a cabo pela administração Obama. Assim, apesar dos avanços na relação com Cuba e da contribuição na pacificação da Colômbia, ao fim do segundo mandato, o que faz com que a gestão Obama seja vista, com relação à América Latina, por meio de um “legado com ambiguidades”, o trato do governo norte-americano para a região não parecia envolver, de Bush à Obama, uma efetiva mudança de paradigma (VIGEVANI e MAGNOTTA, 2017).

Do ponto de vista das relações sino-americanas, por sua vez, e fazendo coro ao processo descrito no capítulo anterior, esse foi um período em que o governo

chinês decidiu rejeitar diversas propostas de Obama. Segundo Wang (2015, p. 47, tradução nossa),

tendo emergido tão depressa, a China estava incerta sobre como lidar com o recém-descoberto poder e as responsabilidades que o acompanhavam. Além disso, o governo também foi cada vez mais pressionado por elementos nacionalistas para manter-se firme em questões sensíveis, afirmando a vontade da China em vez de adotar uma posição de maior cooperação. Como resultado, a política inicial de Obama para a China teve menos sucesso do que ele esperava; Obama obteve poucos ganhos concretos em questões centrais, como o *déficit* comercial e as mudanças climáticas. E gradualmente, a administração Obama passou a adotar uma abordagem cada vez mais confrontativa em relação à China.

Conforme apresentado previamente, o endurecimento da política do governo Obama em relação à China ocorreu na medida em que a ascensão econômica e militar do país aumentou sua importância e influência na Ásia-Pacífico, fazendo com que a China passasse a ser percebida como uma ameaça à estabilidade regional daquela parte do globo. Se, portanto, em um primeiro momento, personagens do governo norte-americano, como Jeffrey A. Bader e seu sucessor Evan Medeiros tinham a intenção de “permitir que a China ocupasse um lugar à mesa, em vez de aliená-la”, com o passar do tempo, “preocupado com o que parecia ser uma tentativa de empurrar os Estados Unidos para fora da região”, o governo Obama optou por uma estratégia mais agressiva anunciada em 2011, o já debatido “pivô”/rebalanceamento para a Ásia. Isso aparece não só como resposta à significativos movimentos na modernização das forças armadas da China, como mencionado anteriormente, mas a um processo de afirmação de reivindicações chinesas de soberania sobre territórios disputados na região da Ásia-Pacífico, disputas nos mares do leste e do sul da China com o Japão, o Vietnã e as Filipinas. Além disso, como sua passagem incólume pela crise financeira global de 2008, que estava causando estragos nos Estados Unidos e no Ocidente, a China tornou-se mais nacionalista e assertiva (LARUS e HARGIS, 2017).

No que diz respeito especificamente ao *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*, Shannon (2019) narrou, em entrevista, que a iniciativa de cooperação entre Estados Unidos e China na região enfrentou dificuldades em função de sua baixa institucionalização e por depender de ações que se davam por meio de diálogos, muitas vezes informais, dependentes de iniciativas descentralizadas. Isso

contraria interpretações de autores como Paz (2012) e Gallagher (2016), que supõem grande sofisticação do sub diálogo, sugerindo que, por meio dele, os dois países estariam articulando um “*condominium*” para lidar com a América Latina (visão que remonta, inclusive, a um tipo de neo-colonialismo) ou de que estariam se mobilizando em torno da consolidação de uma “troika” para o hemisfério.

Ao ser confrontado com essas abordagens, inclusive, Shannon (2019) disse que “a ideia de um “*condominium*” era mais evidente na teoria do que na prática”. Segundo ele, a diplomacia norte-americana “se esforçou muito” para identificar práticas comuns onde Estados Unidos e China pudessem trabalhar juntos, “mas isso se tornou muito difícil, especialmente pela forma como os chineses fazem seus negócios”. Além disso, a institucionalização de qualquer atividade dependia isoladamente da iniciativa dos embaixadores de Estados Unidos e China em cada país. Segundo ele, o que acabou acontecendo foi uma priorização por se trabalhar ao lado dos países da América Latina. Na prática, ele conta que

a embaixada dos Estados Unidos e a embaixada da China organizaram o que se tornaria ‘jantares de amizade’, nos quais os embaixadores e nossas principais equipes passaram a noite compartilhando um com o outro quais eram nossos objetivos em cada país. E isso continuou por vários anos. Quando eu estava em Brasília, fizemos isso duas vezes por ano com os chineses e eu me encontrava regularmente com o embaixador chinês para falar sobre o que nossos dois países estavam fazendo no Brasil (SHANNON, 2019, s/p, tradução nossa).

Quanto ao segundo ponto que, segundo Shannon (2019) explicaria mudanças na estratégia dos Estados Unidos para a China na América Latina - alterações em como lideranças em países-chave na América Latina se comportavam, passando a usar a China como forma de barganha contra os Estados Unidos - é importante ter em mente que, no auge das atividades do sub diálogo, ocorreu, na América Latina, a chamada “onda rosa”.

Ela foi marcada pela ascensão de Hugo Chávez na Venezuela em 1999, seguido por Ricardo Lagos (2000-2006) no Chile; Lula da Silva (2003- 2010) no Brasil; Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina; Tabaré Vázquez (2005- 2010) no Uruguai; Manuel Zelaya (2006-2009) em Honduras; Evo Morales (desde 2006) na Bolívia; Rafael Correa (2007-2017) no Equador; Daniel Ortega (desde 2008) na Nicarágua; Fernando Lugo (2008-2012) no Paraguai e Mauricio Funes em El

Salvador (2009-2014). Isso não só afetou sobremaneira as diretrizes de política externa dos países, como também afetou a dinâmica regional como um todo, permitindo, inclusive, que a literatura especializada sugerisse termos como “regionalismo pós-neoliberal” e “regionalismo pós-hegemônico” para caracterizar este período (SANAHUJA, 2012), em que as pautas internacionais dos países, muitas vezes passa pela contraposição à hegemonia estadunidense.

O caso do Brasil parece bastante exemplificativo, já que embora a relação com os Estados Unidos não tenha sofrido reveses severos durante a gestão Lula, ela é marcada por claras desconfianças do lado norte-americano no que diz respeito às diretrizes da política externa brasileira.

Um telegrama enviado pela Embaixada dos Estados Unidos em Brasília à Washington no dia 14 de maio de 2004 relata a viagem de Lula para a China programada para a semana seguinte. A mensagem diplomática reporta aos Estados Unidos a percepção de que “Lula vê a política externa de seu governo e talvez muito de seu legado pessoal, no contexto da construção de coalizões entre os países em desenvolvimento” e que “o Ministério de Relações Exteriores também acredita que os dois países compartilham um ‘entendimento político’ sobre a ênfase no ‘multilateralismo’ **e a necessidade de contrabalançar a hegemonia dos Estados Unidos**”. Na correspondência, recebe destaque, ainda, a visita realizada por José Genoíno a Pequim, em 23 de abril daquele ano. Genoíno, que era presidente no Partido dos Trabalhadores (PT) na ocasião, foi à China para assinar um protocolo de colaboração entre o Partido Comunista Chinês e o PT. Segundo o relato da Embaixada norte-americana em Brasília, isso poderia ser interpretado como um sinal de que o partido do presidente, para além do governo *per se*, havia “descoberto a sua própria *China card*” no processo de acomodação da base esquerdista no Brasil, incluindo dentro do próprio PT (BRASÍLIA, 2004b, grifo nosso)

Outro despacho, agora de 2006, revela a perspectiva norte-americana sobre as ambições internacionais de Lula. Segundo o relato, embora as relações bilaterais sejam amistosas, inclusive marcadas por um bom relacionamento entre os presidentes Bush e Lula no nível pessoal, “muitas vezes o governo dos Estados Unidos encontra grandes dificuldades em obter a cooperação de formuladores de políticas de alto nível em questões de interesse significativo para os Estados

Unidos”. De acordo com o telegrama, “ansioso para afirmar sua própria influência, o governo brasileiro evita a cooperação com o governo dos Estados Unidos, a menos que possa ser claramente caracterizado como um intercâmbio recíproco entre iguais”. Ao desejar o aumento do diálogo em questões científicas, educacionais e ambientais, o governo brasileiro é descrito como propenso a cooperar “apenas em questões de interesse marginal para os Estados Unidos” (BRASÍLIA, 2006a).

Isso perdura por todo o período do PT no poder. Anos mais tarde, às vésperas de uma visita de Valenzuela ao país, um telegrama enviado pela Embaixada dos Estados Unidos em Brasília à Washington em 10 de dezembro de 2009, relata que “a viagem acontece em um momento significativo para as relações Estados Unidos-Brasil”. O documento descreve que uma agenda bilateral em expansão, mas, ao mesmo tempo relata que “dentro da América do Sul, o Brasil vê os Estados Unidos como um concorrente” e continua “profundamente desconfiado” dos “motivos e intenções” dos norte-americanos. É curioso que o documento não faz nenhuma menção específica às relações do Brasil com a China, que neste ano se tornou o principal parceiro comercial brasileiro, ultrapassando os Estados Unidos (BRASÍLIA, 2009a).

Já a respeito de sua estada no Brasil, um *cable* enviado em 29 de dezembro de Brasília para Washington, descreve a percepção norte-americana de que altos funcionários do governo brasileiro estavam “ansiosos para minimizar as diferenças e demonstrar seu interesse em trabalhar com o governo dos Estados Unidos em uma série de tópicos”, principalmente visando minimizar “os relatos preocupantes da mídia destacando as ‘tensões’ no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos”. Apesar disso, o despacho descreve que durante reunião entre Valenzuela e o assessor de política externa da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, em 14 de dezembro, “Garcia observou que o ‘atraso’ nas iniciativas do governo dos Estados Unidos em relação à região causou frustração e decepção” e que “os Estados Unidos precisa[va]m ser ‘reintroduzidos’ na América Latina”, já que, segundo ele, “embora possa ser uma falsa impressão, há um sentimento na região de que os Estados Unidos precisam construir mais confiança após uma ‘era difícil’ no governo Bush (BRASÍLIA, 2009b).

Esses documentos reforçam a leitura de Shannon (2019). Segundo ele, novas lideranças na América Latina se tornaram “menos abertas a se engajar com atores extras territoriais externos”, especialmente os Estados Unidos. Ele narra que

quando Hu Jintao fez sua viagem à América do Sul e viajou para o Brasil e muitos países, ele foi inicialmente recebido com grande interesse pelos países da América do Sul, especialmente no Brasil, como se isso significasse que a China poderia ser usada para equilibrar a presença dos Estados Unidos. Eu acho que isso é especialmente verdade para o governo do PT em Brasília (SHANNON, 2019, s/p, tradução nossa).

Além disso, o diplomata relatou, em entrevista, um caso específico que reforça a percepção da Embaixada dos Estados Unidos verificada nos *cables* anteriores, por meio de um outro exemplo. Segundo Shannon (2019, s/p, tradução nossa):

quando o embaixador brasileiro nos Estados Unidos, Roberto Abdenur, que também era embaixador na China, voltou ao Brasil para participar de uma conferência no Rio e naquela conferência disse que o Brasil precisava ter muito cuidado com a presença chinesa no Brasil e na América do Sul, porque a China não era um parceiro estratégico, mas procurava uma relação econômica mais próxima de uma potência colonial, levando muitos recursos primários para sua própria indústria, e que o relacionamento dos Estados Unidos com a região seria de maior valor, Roberto Abdenur foi demitido de seu emprego em Washington por Celso Amorim por causa disso. E assim foi o começo de uma mudança na forma como entendemos a presença da China na região. Só começou quando os líderes da América do Sul começaram a entender o que a China estava fazendo.

De acordo com o diplomata, embora as memórias sejam mais vivas em relação ao Brasil, onde ele servia, no período, como embaixador, outros países também foram identificados a partir de movimentos na mesma direção. Ele narra que “algumas das preocupações” norte-americanas começaram a surgir também no Chile e na Argentina. “Não de forma dramática”, ele diz, mas atreladas a “quanto da crescente presença econômica da China se tornaria em influência política”. Ele reporta que a interação entre Estados Unidos e China sobre a América Latina não deixou de ocorrer, mas que, ao longo dos primeiros anos do governo Obama, “havia menos abertura para uma presença chinesa”, particularmente em um contexto em que a China começou a substituir os Estados Unidos como principal parceiro comercial em diversos países da região (SHANNON, 2019).

Shannon (2019) reconhece que “os chineses começaram a adotar uma abordagem mais agressiva globalmente”. De acordo com o diplomata, “antes disso, eles tiveram o cuidado de apresentar seus interesses como inteiramente econômico-comerciais”. Isso corrobora com a leitura apresentada até o momento de que a variável relacionada à baixa percepção de ameaça, predominante no período anterior, agora sofria alterações e afetava a estabilidade da estratégia de acomodação. Além disso, ele pontuou que os chineses “não gostam de ser acusados de serem antidemocráticos ou de se comportarem de maneira a apoiar ditaduras e governos totalitários”.

Com relação ao terceiro ponto, relacionado ao reconhecimento de que Estados Unidos e China partiam de conceitos de política de *development assistance* muito diferentes, Shannon (2019, s/p, tradução nossa) disse que:

um dos objetivos [norte-americanos] era tentar ver se [eles] e os chineses poderiam trabalhar juntos em projetos de desenvolvimento na América Latina, porque o objetivo era mostrar que, em vez de sermos concorrentes, poderíamos ser colaboradores nessas questões. No entanto, isso se mostrou mais difícil na prática do que na teoria. Achei que era uma boa ideia, mas os chineses estavam muito relutantes em trabalhar de perto com nossa Agência de Desenvolvimento Internacional. Em grande parte, porque seus sistemas eram diferentes, como eles lidavam com o dinheiro era diferente, como eles se engajavam, o sucesso ou a noção de sucesso dos programas era diferente. Foi outra abordagem muito diferente da assistência ao desenvolvimento do que nós. Então eles precisavam trabalhar com muito cuidado antes de se envolverem mais conosco.

É interessante que Shannon tenha destacado essa questão como um dos incômodos que expuseram dificuldades de interlocução entre os Estados Unidos e a China na região da América Latina. Isso porque o conceito aplicado pela China no campo da “ajuda oficial ao desenvolvimento”, o *Official Development Aid* (ODA) tem sido uma fonte recorrente de críticas por representar um contraponto ao conceito difundido entre os países desenvolvidos.

Segundo Vieiro (2012), de acordo com as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um empréstimo de recursos é considerado “ajuda externa” se: 1) é realizado por uma entidade do setor público; 2) se seu objetivo principal é fomentar o desenvolvimento econômico; e 3) se possui um elemento de concessão, que geralmente vale pelo menos 25% do valor do empréstimo. De acordo com essa perspectiva, portanto, os membros da OCDE

“tendem a ver a ajuda como um favor ou uma caridade fornecida a países carentes”, o que, inclusive, ajuda a explicar “os constantes apelos para cortar a ajuda em tempos de incerteza econômica”.

De acordo com a USAID, o objetivo desse tipo de assistência é apoiar o crescimento econômico equitativo em longo prazo e promover os objetivos da política externa dos Estados Unidos apoiando: a) crescimento econômico, b) agricultura e comércio; c) saúde global; e d) democracia, prevenção de conflitos e assistência humanitária (WHO, 2019). Nesse contexto, o trabalho da agência ocorre principalmente por meio de instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o BID, organizações que, segundo Vieiro (2012) “dedicam recursos consideráveis para assegurar que a ajuda é gerida de forma transparente”, bem como prestar assistência técnica, que atua da melhoria da eficiência de portos até a regulamentação dos mercados de crédito pelos bancos centrais.

Apesar disso, é importante esclarecer que a assistência ao desenvolvimento ocorrida nos moldes da OCDE costuma estar vinculada à percepção de que a ajuda está implicitamente condicionada à necessidade de que os beneficiários realizem reformas econômicas domésticas, afetando, inclusive, questões sensíveis como a privatização de setores estatais (vide o caso da privatização da água na Bolívia entre 1997 e 2001). Nesse mesmo sentido, existe uma crítica de que a ajuda da OCDE está se tornando cada vez mais política e focada em assistência militar. De acordo com Vieiro (2012), “a parte da ajuda dos Estados Unidos fornecida pelo Departamento de Estado subiu de menos de 2% em 1980 para um pico de 27% em 2008. Em 2010, a USAID gastou US\$ 208 milhões em “paz e segurança”, em projetos como a Iniciativa Mérida para combater o crime organizado no México”.

No contexto chinês, em contrapartida, “a “ajuda” tende a confundir a linha tradicional entre empréstimos para o desenvolvimento e empréstimos estrangeiros”. Na prática, a ajuda chinesa, sem definições padrão, geralmente equivale a empréstimos a taxas abaixo do mercado, que não contém elementos de concessão, fazendo com que tais empréstimos enfoquem o desenvolvimento econômico, mas também sejam mutuamente benéficos, com vantagens tangíveis para os chineses. No limite, a China veria a “ajuda externa” mais como um investimento. O autor cita

um levantamento feito pelo *Financial Times* que estima que, entre 2009 e 2010, os chineses teriam fornecido mais empréstimos globalmente (mais de US\$ 110 bilhões) do que o Banco Mundial (cerca de US\$ 103 bilhões). Tido como um “segredo de estado” e figurando como “parte importante do aumento da influência econômica da China na região”, o montante total de ajuda especificamente direcionada à América Latina é estimado em centenas de bilhões de dólares anualmente, mas permanece não confirmado. Segundo Vieiro (2012), “as estimativas foram baseadas em declarações públicas de funcionários chineses, bancos e mutuários, e provavelmente subestimam os valores reais”, mas, como “a China não é membro da OCDE, que recolhe dados uniformes de seus membros, números reais de ajuda são difíceis de isolar”.

Desde os anos 1990, a ajuda ocorre, no governo chinês, por um sistema coordenação interministerial que envolve uma série de órgãos estatais, incluindo o Ministério do Comércio, o Ministério das Relações Exteriores, a Administração Estatal de Câmbio, o Ministério da Educação e o Ministério da Agricultura, com aportes do *Export-Import Bank of China* (Eximbank) e o *China Development Bank* (CDB) (CHENG, 2019). A polêmica, no caso chinês, envolve não apenas a estratégia da alocação de recursos e a transparência relacionada a eles, mas também os vínculos políticos de longo prazo que cria, algo que tem sido amplamente debatido não apenas no que concerne à América Latina, mas sobretudo a ação chinesa na África<sup>4</sup>.

Fazendo coro às palavras de Vadell (2011), é possível dizer, portanto, que a China acabou por desenvolver, ao longo dos anos, um “Consenso do Pacífico” em contraposição ao conhecido “Consenso de Washington”. Enquanto o pacote norte-americano de condicionantes a empréstimos requer adequação a princípios como disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto (com eliminação de restrições), privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade intelectual, o Consenso do Pacífico, por sua vez, estaria orientado apenas por três valores:

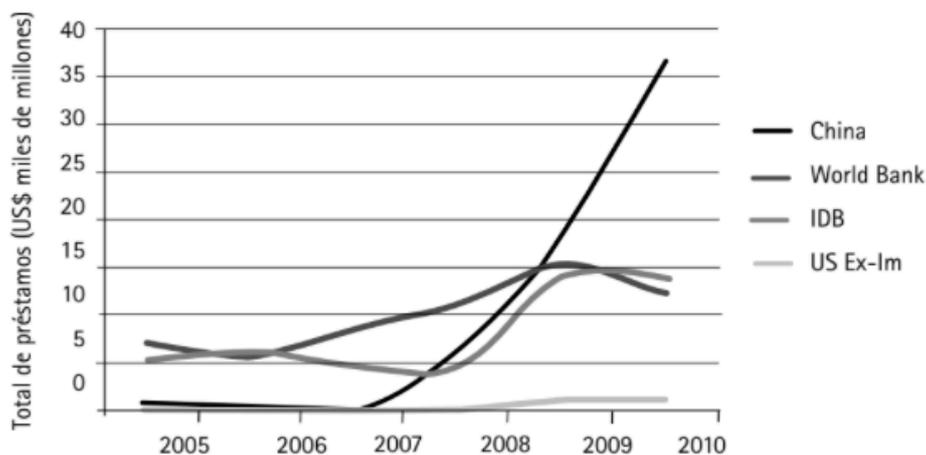
---

<sup>4</sup> Para saber mais sobre a presença chinesa na África, recomenda-se a leitura de DOLLAR, 2016 e de ALDEN et al., 2017.

desenvolvimento baseado em inovação, sucesso econômico medido não por crescimento do PIB *per capita*, mas por sua sustentabilidade e nível de igualdade, e, por fim, respeito à autodeterminação da China.

Para Vadell (2011), as contrapartidas reduzidas facilitou o acesso a recursos e foi fator fundamental para a recuperação econômica de muitos países nos últimos anos, particularmente na América do Sul. Cabe menção aqui exemplo como o da Argentina, que, no período estudado buscou obter ajuda financeira da China com vistas a aumentar sua “independência” frente ao FMI. De acordo com dados do *Inter-American Dialogue* (GALLAGHER e MYERS, 2019) já mencionados ao longo do capítulo 02, entre 2008 e 2018, a China se estabeleceu como um dos maiores credores da Argentina, financiando um total de US\$ 18,2 bilhões em projetos, principalmente em infraestrutura, com taxas de juros tipicamente entre 3% e 4%. O **Gráfico 08** demonstra o comparativo entre empréstimos concedidos pela China e por outros credores para os países latino-americanos (GALLAGHER, KOLESKI e IRWIN, 2012).

**Gráfico 08 - Comparação de empréstimos à América Latina por parte de bancos chineses e ocidentais**



Fonte: Gallagher, Koleski e Irwin (2012).

Além disso, segundo Vadell (2011), em alguns casos, o volume de recursos foi importante para conter ameaças ligadas ao crime transnacional, sobretudo ao

narcotráfico, e em outros, serviu para abrir diálogo com lideranças originalmente hostis aos Estados Unidos. Em geral, contribuiu para aumentar a liberalização do comércio sem depender, necessariamente, do guarda-chuva das instituições de Bretton Woods, edificadas sob os valores norte-americanos.

Valenzuela (2019), também em entrevista, acrescentou, ainda, uma quarta razão que, de acordo com sua leitura, levou a problemas no trato com a China e ao aumento das tensões bilaterais no *U.S.- China Latin America Sub Dialogue*: a divergência de visões dos grupos dentro do governo chinês quanto ao engajamento com os Estados Unidos. Segundo ele, entre 2010 e 2011 prevaleceu uma disputa entre o Ministério de Relações Exteriores da China, que era pró-cooperação com os Estados Unidos, e o Ministério de Comércio, apoiado pelas grandes estatais, que passaram a ser críticos dessa cooperação. O diplomata relata que durante sua passagem pela China, em 2010, foi recebido “muito calorosamente” pelo Ministério das Relações Exteriores e que teve “boas reuniões com homens de negócios” na visita à Feira de Xangai, mas que “ficou muito claro que o Ministério responsável pelas políticas de comércio não estava particularmente interessado em falar com a delegação norte-americana”. Ele menciona que notou “algumas diferenças muito significativas” do lado chinês, a ponto de que o desdobramento negativo em “várias reuniões com empresas estatais grandes” fez com que ele decidisse cancelar alguns desses encontros. Nas palavras de Valenzuela (2019), “sentimos uma divisão significativa na China a nosso respeito”.

Valenzuela (2019) comparou sua percepção sobre as divergências do processo decisório chinês ao que muitos especialistas em União Soviética, segundo ele, negligenciaram em algum momento: “de que mesmo países que são bastante autoritários agora ou mesmo em arquiteturas totalitárias, também há diferentes tipos de opinião”. Ele defende que “não há uma visão tipicamente chinesa”, unitária, e que também as diretrizes que embasavam a relação com os Estados Unidos na América Latina passaram por “um debate dentro da própria China sobre certas questões” e estiveram sujeitas a diferentes pressões.

Valenzuela (2019) fez questão de enfatizar que “havia funcionários da China que concordavam muito com esse ponto de vista [da cooperação] e outros que não queriam prosseguir com isso”, e que, portanto, o canal de diálogo dos Estados

Unidos, dentro do governo chinês, ficou restrito “aos setores dentro da China, que estavam mais interessados em tentar se abrir e aplicar as regras internacionais na defesa dos interesses chineses”. Quando confrontado com a questão sobre quando as lideranças que aceitaram essa abordagem - a abordagem cooperativa - começaram a perder terreno em relação às pessoas que não eram propensas a uma abordagem cooperativa.

Valenzuela (2019) disse que isso estava relacionado não apenas às mudanças que ocorriam na China nesse período, mas também com as posições assumidas pelos Estados Unidos no mundo desde o unilateralismo da administração Bush no pós 11/09 e que repercutiu também na gestão Obama. Ele atribui a falta de prioridade na agenda com a China como um elemento de desengajamento do diálogo bilateral, em um momento em que “o foco era claramente no Oriente Médio, o foco estava na guerra do Iraque, no foco como no Afeganistão, e assim por diante”. Nas palavras do diplomata, é importante assumir que nem os Estados Unidos nem a China sejam analisados como atores monolíticos.

Infere-se desse diálogo que o processo de desgaste dos canais de cooperação teria gerado dificuldade de criar consensos que levassem a políticas consistentes e, desencadeado, também nos Estados Unidos, a polarização de grupos políticos com diferentes visões sobre a China e as estratégias a ela relacionadas. Como já descrito no capítulo anterior, durante todo o período Bush, como descreve Qingguo (2006), e também no período Obama, conforme constatado, vozes dissidentes permearam o governo norte-americano: uma defendendo “uma relação franca, construtiva e cooperativa com a China”; e a outra insistindo “na necessidade de conter a China”. Segundo o autor, “desde o 11/09, com o pano de fundo da guerra contra o terror, a primeira voz prevaleceu sobre a última; no entanto, enquanto a última voz foi amplamente subjugada, ela se reafirmou às vezes e em certos assuntos e sempre ameaça retornar quando as circunstâncias mudam” (QINGGUO, 2006).

Isso faz coro com a visão de Garrison (2007) de que inclusive “a política econômica externa dos Estados Unidos em geral - e para a China especificamente - tem sido aleatória e descoordenada, refletindo muitas vezes os esforços de políticas concorrentes dentro do poder executivo e entre o presidente e o Congresso”. De

acordo com o autor, “como vários componentes do diálogo bilateral dos Estados Unidos com a China são liderados por diferentes burocracias, os interesses paroquiais desses grupos podem criar uma política moldada por interesses limitados, em vez de refletir as necessidades gerais do relacionamento”. Os quatro pontos detalhados acima, estão resumidos no **Quadro 04**.

**Quadro 04 - Catalisadores para a deterioração do diálogo sino-americano na América Latina**

1	Recessão econômica e mudanças políticas nos Estados Unidos
2	Alteração de lideranças em países-chave na América Latina (" <i>the China card</i> ")
3	Divergências conceituais na política de <i>development assistance</i> entre Estados Unidos e China
4	Fragmentação interna no governo chinês quanto ao tipo de política a ser praticada com os Estados Unidos

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas de Shannon (2019) e Valenzuela (2019).

Esses registros, em particular, sugerem que não só a crise da relação bilateral, mas também a própria estratégia de acomodação/cooperação pode ter sido potencializada, em determinado momento, pela dificuldade de criar consensos internos, nos Estados Unidos, que levassem a uma política alternativa de contenção. Essa visão vai ao encontro da leitura de Schweller (2004), cuja teoria propõe que, contrariando as expectativas do realismo ofensivo, muitas vezes o *underbalancing* ocorre não pela falta de disposição em realizar o balanço de poder, mas simplesmente porque diante da emergência de uma ameaça externa, e em face de uma fragmentação social e da vulnerabilização do governo estabelecido, ocorre a dispersão da elite e um desacordo entre os membros dessa elite sobre como responder à tal ameaça, o que retardaria a produção de um eventual “equilíbrio geral”.

Como já apresentado no capítulo anterior, todo o período, já desde a gestão Bush, é marcado por debates, dentro do e fora do governo, sobre se os Estados Unidos deveriam se inclinar em direção ao realismo “suave” (“*congagement*”) ou ao “*hard realism*” (contenção) com a China (BAUM, 2001). De acordo com Baum (2010) Em geral, assim como no trato da América Latina, parece que a saída foi assumir uma política de “engajamento contínuo, embora cauteloso” em assuntos econômicos

e relacionados ao comércio e uma política mais agressiva em assuntos militares e estratégicos.

Isso ajuda a entender como certos movimentos da China na América Latina afetaram de forma substantiva a relação de confiança dos Estados Unidos. No início da segunda década dos anos 2000, a China ampliava os vínculos políticos na região e era descrita por Dilma Rousseff (2011), por exemplo, “para além da complementaridade”, como um parceiro para “a construir uma nova ordem internacional”. Além disso, rumores afetaram a relação triangular quando, em 2012, líderes em Pequim e Buenos Aires assinaram um acordo para construir a chamada “*Deep Space Station*”. Enquanto os dois países alegam que a estação visa apenas apoiar o programa de exploração lunar e outras atividades especiais, a iniciativa é descrita por muitos como uma atividade militar chinesa na Patagônia Argentina (FOXNEWS.COM, 2016).

Ao fazer um balanço do sub diálogo no período de 2010-2012, Shannon (2019) diz que embora Valenzuela e Jacobson tivessem sido “ótimos Secretários Adjuntos no que estavam fazendo”, “eles estavam agindo sob um ambiente complicado de algumas maneiras” que ele próprio não estava, anos antes, incluindo o ambiente da recessão econômica global e as mudanças políticas ocorridas na América do Sul, além dos interesses na região que também estavam começando a mudar. Ademais, ele disse ter a sensação de que “havia muito “impulso” por trás das negociações” e que isso fica claro na forma como a embaixada dos Estados Unidos se envolveu com a embaixada da China em diferentes países.

Ao discutir as contradições na política da administração Bush em relação à China, Qingguo (2006) argumentou, certa vez, que quatro fatores seriam significativos na formação de abordagem mais positiva na relação com a China, em geral. Seriam eles: 1) o aumento de interesses compartilhados (interdependência); 2) a percepção de valores convergentes no que diz respeito à economia de mercado e reformas; 3) a redução de conflitos prioritários, uma vez que os Estados Unidos estavam focados na guerra ao terror; 4) as preferências políticas por parte de alguns líderes da administração. Em contraposição, o autor descreveu que outros três fatores influenciavam, de tempos em tempos, uma abordagem mais negativa em relação à China: 1) uma percepção de soma zero dos interesses dos Estados

Unidos em relação à China (visão próxima à de Mearsheimer e do realismo ofensivo); 2) diferenças de valores e orientação política entre os dois países; e 3) incertezas trazidas pela ascensão da China. Todos esses elementos parecem fazer sentido quando inseridos no contexto das preocupações descritas nessa seção quanto à ação na América Latina.

Em suma, parece claro que a estratégia de acomodação em vez de contenção se tornou possível, no início do período estudado, por meio da combinação específica ocorrida em torno das duas variáveis mencionadas no começo do presente capítulo: 1) da baixa percepção de ameaça por parte dos Estados Unidos em relação à ação da China na América Latina e 2) da identificação de potenciais benefícios angariados pelos norte-americanos no processo de intensificação interação entre chineses e latino-americanos frente aos custos reduzidos - como se a China contribuísse com uma espécie de “Plano Marshall” para a região latino-americana, que, indiretamente, beneficiaria os Estados Unidos, sem depender de recursos norte-americanos.

A baixa percepção de ameaça esteve relacionada a duas interpretações - elementos observados pelas lideranças estadunidenses no diálogo bilateral e insistentemente reforçados pela narrativa oficial chinesa: a) a identificação de um envolvimento predominantemente comercial entre a China e a América Latina, e que não afeta o equilíbrio militar/estratégico da região, ponto sensível aos interesses norte-americanos; e b) certo ceticismo quanto à capacidade e interesse de engajamento político da China junto aos países da região, já que a ação do país é enquadrada nos moldes do “pragmatismo de Xangai” e não é decodificada necessariamente a partir da intenção de exportar um modelo de organização do Estado que desafie os valores democráticos, tidos, aos olhos dos norte-americanos, como condição *sine qua non* para a estabilidade da região.

A identificação de potenciais benefícios angariados pelos norte-americanos frente aos custos reduzidos no processo de aproximação entre a China e o hemisfério ocidental, por sua vez, está ligada a consolidação de três percepções: a) de que a presença chinesa contribui para o desenvolvimento regional em um contexto de “*imperial overstretch*” dos Estados Unidos, promovendo a estabilização e a melhoria das condições econômicas e sociais dos países latino-americanos; b)

de que a China compartilha o interesse de estimular um ambiente de negócios pautado na liberalização comercial, na redução da burocracia e na melhoria de infraestrutura, podendo atuar como um aliado na conquista de objetivos sistematicamente perseguidos também pelos Estados Unidos ao longo de toda a história de seu engajamento na América Latina; e c) de que a aproximação da China e a abertura de um canal de cooperação no subcontinente poderia colaborar para a sua incorporação como um “*responsible stakeholder*” na ordem internacional existente, amparando não apenas sua atuação nas instituições regionais existentes, como também favorecendo um diálogo triangulado com países resistentes à liderança Estados Unidos na América Latina - notadamente Bolívia, Cuba e Venezuela.

Na medida em que os pilares que sustentavam a baixa percepção de ameaça por parte dos Estados Unidos em relação à ação da China na América Latina a identificação de potenciais benefícios angariados pelos norte-americanos no processo de intensificação interação entre chineses e latino-americanos frente aos custos reduzidos foram afetados, isso alterou também o tipo de engajamento triangular.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O alvorecer do século XXI trouxe consigo muitas incertezas sobre a estrutura do sistema internacional e a longevidade da ordem vigente. Nele, pronunciaram-se debates relacionados ao chamado “declínio norte-americano” e especulações sobre novos centros de poder com condições de deslocar o eixo da política internacional, como é o caso da China.

Sem surpresa, portanto, a convivência entre a “potência estabelecida” e a “potência emergente” suscitou, no campo de RI, a multiplicação de análises cujo principal objetivo é qualificar os termos do relacionamento bilateral, buscando compreender a propensão de cooperação e conflito entre os dois países. Se a temática, por si só, já desperta interesse de pesquisa entre os especialistas da área, ela se torna particularmente importante, no contexto brasileiro, quando a oportunidade de disputa manifesta-se no domínio regional da América Latina.

Conforme apresentado ao longo desse texto (capítulo 02), a busca por novos mercados, a necessidade de obtenção de matérias primas para amparar o desenvolvimento industrial do país e as preocupações em garantir a segurança alimentar diante de novos padrões de consumo doméstico, fizeram com que a China ampliasse as relações com países da América Latina a partir da primeira década dos anos 2000. Algo que veio acompanhado da tentativa de consolidar a política da “*one China policy*” na região em que segue havendo o maior número de países no mundo que continua a reconhecer Taiwan. Esse movimento coincidiu com o entendimento, entre os latino-americanos, de que se tratava de uma oportunidade de dinamizar o comércio e obter investimentos, ao mesmo tempo em que se diversificariam as relações de poder no hemisfério ocidental.

Considerando como alicerce, as bases do *mainstream* teórico de RI, que preconizam o estudo da interação entre potências a partir de parâmetros como “acomodação” e “confrontação”, é que surgiu o problema de pesquisa a que essa tese procurou responder: como os Estados Unidos reagiram diante da intensificação da presença chinesa na América Latina?

Utilizando como marco e principal referência institucional o *U.S.- China Latin America Sub Dialogue* e, por meio da mobilização de literatura especializada,

documentos e realização de entrevistas, cumpriu-se, então, o objetivo central de investigar de que modo o governo norte-americano percebeu a aproximação entre a China e a América Latina no início do século XXI e qual tipo de política adotou diante desse movimento.

Embora tenha recorrido à diversas premissas teóricas e mobilizado, de forma instrumental, conceitos próprios da área (capítulo 01), a principal contribuição desta pesquisa está relacionada à sua dimensão empírica: aos *inputs* que soma (sobretudo por meio da sistematização e análise de materiais primários inéditos), na compreensão da política externa norte-americana para a China na América Latina durante o período estudado. Privilegiou-se, aqui, valorizar a reconstrução do processo político, reconhecendo atores e interesses, identificando narrativas em disputa, apontando variáveis analíticas e mapeando continuidades e rupturas (capítulos 03 e 04). Elementos que permitirão, no futuro, discutir e revisar a validade e o alcance das teorias com maior acuidade.

Do ponto de vista substantivo, a pesquisa conduziu à confirmação parcial da hipótese inicialmente sugerida: de que prevaleceu, por parte dos Estados Unidos, uma política de acomodação da China na América Latina, com momentos de cooperação direta, em vez de uma abordagem predominantemente propensa à contenção ou ao conflito. A confirmação da hipótese é parcial, porque a análise dos materiais evidencia que não houve uma harmonização de interesses irrestritos, e que traços de desconfiança mútua marcaram os movimentos na região. Além disso, a pesquisa mostrou que, durante o período estudado, a relação não foi pautada por absoluta linearidade, mas por oscilações, e por momentos em que a falta de consensos ficou evidente. Assim, embora tenha prevalecido, durante a maior parte do tempo, uma política propensa à acomodação, houve, no fim da década, tensionamento e pré-disposição à confrontação.

A política de acomodação reflete a tentativa, por parte dos Estados Unidos de tentar controlar os *outcomes* do processo de interação. Assim, busca amparo em estruturas de governança (regimes e instituições) já consolidadas e mostra-se sujeita, no caso estudado, ao contexto, às expectativas e às crenças compartilhadas. A noção de ameaça, por sua vez, envolve não apenas a capacidade ofensiva da China *per se*, mas também a leitura de eventuais “intenções agressivas”

e inferências a partir de informações filtradas pelo próprio conjunto de valores e desejos dos tomadores de decisão, nos termos descritos no capítulo 01.

No cômputo analítico ao longo do teste da hipótese, dois resultados merecem especial destaque. O primeiro resultado digno de nota está relacionado à conclusão de que predominou um alinhamento entre as diretrizes gerais da política externa dos Estados Unidos para a China no campo internacional e a ação adotada especificamente no trato da América Latina. O alinhamento à doutrina do “*congagement*”, esclarecida ao longo do estudo, parece válida tanto em Bush (2001-2008) quanto em Obama (2009-2012) e se manifesta tanto na estratégia global quanto na política regional. Também coincidem, nos dois planos, os períodos de maior propensão à cooperação (2001-2009) e de maior propensão ao conflito (2010-2012).

O segundo resultado a ser enfatizado está relacionado à identificação de que políticas de acomodação ou de confrontação, por parte dos Estados Unidos, nesse contexto, estiveram condicionadas a pelo menos duas variáveis identificadas com a pesquisa: 1) a percepção de ameaça por parte dos Estados Unidos em relação à ação da China na região; e 2) a identificação de potenciais benefícios angariados pelos norte-americanos no processo de intensificação interação entre chineses e latino-americanos frente aos custos envolvidos. A primeira das variáveis esteve ligada a) a interpretações quanto ao tipo de envolvimento mantido pela China na região (predominantemente comercial versus estratégico e militar) e; b) ao ceticismo ou crença quanto à capacidade e interesse de engajamento político da China junto aos países latino-americanos. A segunda das variáveis esteve relacionada a) ao ceticismo ou crença quanto ao fato de que a presença chinesa contribuía para o desenvolvimento econômico da região e a redução de tensões sociais; b) o apoio ou restrição à uma “agenda econômica liberal” na América Latina e; c) o apoio ou contestação às instituições e valores da ordem internacional existente (incluindo triangulação com lideranças resistentes aos Estados Unidos na região).

Além disso, três conclusões fundamentais se fizeram claras, do ponto de vista metodológico. A primeira, diz respeito à necessidade de examinar a relação triangular de forma dialógica, concomitante e integrada. Isso significa assumir a relevância do que ocorre, a cada momento, com cada um dos atores (Estados

Unidos, China e América Latina), na medida em que mudanças aparentemente isoladas geram efeitos recíprocos e afetam as preferências e as ações entre eles.

A segunda diz respeito à importância de se reconhecer, na compreensão dos processos políticos, que elementos analíticos relacionados à natureza da política internacional podem conviver, sem contradição, com ferramentas de análise de política externa voltadas ao entendimento das forças domésticas e de como contribuem para a consolidação dos interesses do Estado. Ao mesmo tempo em que as ações dos países respondem a preocupações sistêmicas, elas estão contextualizadas em um ambiente complexo, nos quais as decisões envolvem barganha e descentralização.

A terceira conclusão fundamental diz respeito à urgência de admitir, no estudo deste tema, que os processos negociais e a definição de políticas envolvem fatores materiais e ideacionais, conjugando capacidades objetivas e percepções subjetivas da realidade. Assim, o debate em torno de “acomodação” e “confrontação” ocorre levando em consideração não apenas recursos de poder, mas também criação e competição de narrativas interessadas e a partir de filtros e códigos pré-estabelecidos.

Pensar o mundo não é uma tarefa fácil, e aventurar-se a compreendê-lo em toda sua complexidade é particularmente desafiador quando se trata de estudar o próprio cenário em que se vive. Como em todo empreendimento humano, portanto, há, nesta pesquisa, limitações que se fazem reconhecer. Algumas são inerentes à natureza do objeto de investigação: um fenômeno ainda em curso, com pouco distanciamento histórico e cujo esclarecimento depende de materiais escassos, muitos dos quais sigilosos e ainda mantidos classificados pelos governos. Outras estão ligadas aos vícios das RI, que ainda repousam sobre uma literatura que é predominantemente anglo-saxã e carregada de vieses. O estudo aqui realizado, buscou, sempre que possível, confrontar visões e cercar-se de fontes que privilegiassem a diversidade. Apesar disso, deparou-se com uma relativa concentração de autores e centros de pesquisa dedicados ao estudo especializado do tema.

Junto dos resultados obtidos, as limitações identificadas, no entanto, servem, ao cabo, como fonte de motivação para o desenvolvimento de novas pesquisas que

dessa poderão surgir. Tão logo torne-se possível, seria interessante estender a análise aqui empreendida por mais tempo na série histórica, buscando testar se tanto a hipótese quanto as variáveis identificadas na definição da política norte-americana para a China na América Latina no período de 2001 a 2012 também têm validade para outros momentos ou se trata-se de uma condição específica dessa época, que é refém de suas circunstâncias. Essa parece uma demanda, inclusive, para que seja possível gerar entendimento a respeito do atual momento das relações entre Estados Unidos e China, na gestão de Donald Trump.

Além disso, seria enriquecedor poder avançar no campo de estudos por meio da investigação aprofundada de casos específicos, assumindo que a América Latina não é uma região homogênea e que, portanto, diferentes padrões são passíveis de coexistir. Uma vez mapeada a “macropolítica” para o subcontinente, a comparação de casos isolados poderia levar à uma sofisticação analítica desejável.

Por fim, almeja-se também contribuir, como próximos passos, para a consolidação de uma literatura que contemple a visão latino-americana a respeito desse processo de disputa regional entre Estados Unidos e China. Nesse sentido, valeria a pena identificar também como lideranças latino-americanas implicadas no processo e destacadas ao longo da pesquisa reagiriam aos resultados aqui obtidos. A criação de um arquivo de entrevistas com vistas à aplicação da metodologia de história oral poderia gerar um repositório fértil para uma nova geração de pesquisadores sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

ALDEN, Chris; ABIODUN Alao; ZHANG Chun, e BARBER, Laura. **China and Africa: Building Peace and Security Cooperation on the Continent**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

ANDERSON, Jonathan. "The End of the China Love Affairs." **Far East Economic Review**, Mai de 2005.

BADER, Jeffrey A. **Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2013.

—. "Obama's China and Asia policy: A solid double." **The Brookings Institution**. 29 de Ago de 2016. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/08/29/obamas-china-and-asia-policy-a-solid-double/> (acesso em 01 de Ago de 2019).

BADER, Jeffrey A., e BUSH III, Richard C. "Contending with the Rise of China: Build on Three Decades of Progress." **Opportunity 08: A Project of the Brookings Institution**. 2008. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/PB\\_USChinaRelations\\_Bader\\_Bush.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/PB_USChinaRelations_Bader_Bush.pdf) (acesso em 01 de Ago de 2019).

BARACKOBAMA.COM. "A new partnership for the Americas." **Obama'08**. [https://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9\\_k0tmvyt7h.pdf](https://obama.3cdn.net/ef480f743f9286aea9_k0tmvyt7h.pdf) (acesso em 01 de Ago de 2019).

BAUM, Richard. "From "Strategic Partners" to "Strategic Competitors": George W. Bush and the Politics of U.S. China Policy." **Special Issue: Perspectives on Environmental Protection in Northeast Asia** (Cambridge University Press) 01, n. 02 (Ago 2001): 191-220.

BEIJING, China. "Cable: A/S Shannon Discusses China-Latin America Relations With Party CCID DG Wang Hua." Destinatário: CIA e outros. 10h52am. 14 de Abr de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7112\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7112_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. "Cable: A/S Shannon leads U.S.-China Latin America Subdialogue." Destinatário: RUEHC/SECSTATE e outros . 13h41pm. 06 de Nov de 2008. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/A-S-SHANNON-LEADS-U-S-CHINA-LATIN> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. "Cable: A/S Shannon lunch meeting with DG Zeng on China-Latin America Relations ." Destinatário: CIA e outros. 13h04pm. 14 de Abr de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <https://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/A-S-SHANNON-LUNCH-MEETING-WITH-DG> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: A/S Shannon meets with VFM Yang Jiechi on Latin America.” Destinatário: CIA e outros. 12h19pm. 14 de Abr de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7116\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7116_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: U.S.- China Latin America Subdialogue A/S Shannon's Discussions with DG Zeng Gang.” Destinatário: CIA e outros. 12h34pm. 14 de Abr de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <https://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/U-S-CHINA-LATIN-AMERICA> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: WHA A/S Shannon Meeting With Beijing Based Latin American Ambassadors .” Destinatário: CIA e outros. 08h46am. 17 de Abr de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7229\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7229_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

BERNSTEIN, Richard, e MUNRO, Ross H. **The Coming Conflict with China**. New York: Alfred A. Knopf, 1997.

BOBROW, Davis. “The US and ASEM: why the hegemon didn't bark.” **The Pacific Review** 12, n. 17 (Jan 1998).

BRASÍLIA, Brazil. “Cable: Brazil - China And Brazil Stengthen Relations, Slowly .” Destinatário: Argentina Buenos Aires e outros. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA534\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA534_a.html). 22 de Abr de 2008. Wikileaks - Public Library of US Diplomacy - Disponível em: (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Brazil Scen setter for the december 13-14 visit of WHA assistant secretary Arturo Valenzuela.” Destinatário: Argentina Buenos Aires e outros. 16h08pm. 10 de Dez de 2009. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1411\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1411_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Brazil: Ambassador's meetings with MRE under secretaries for political affairs .” Destinatário: Bolívia La Paz e outros. 22h39pm. 19 de Fev de 2010. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/10BRASILIA59\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/10BRASILIA59_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Brazilian Vice-President Alencar Helps Launch the China-Brazil High-Level Committee on Consultation and Cooperation.” Destinatário: Argentina Buenos Aires e outros. 16h38pm. 27 de Mar de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06BRASILIA603\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BRASILIA603_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: China's one note samba with Brazil .” Destinatário: N/A. 12h36pm. 23 de Nov de 2004. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/04BRASILIA2885\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/04BRASILIA2885_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Chinese Ambassador Discusses his priorities, Brazilian Aspirations.” Destinatário: N/A. 13h01pm. 08 de Jan de 2008. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <https://diplomattizzando.blogspot.com/search/label/Wikileaks?updated-max=2011-09-09T10:35:00-04:00&max-results=20&start=11&by-date=false> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Scene Setter: President Lula's Visit to China.” Destinatário: N/A. 17h01pm. 14 de Mai de 2004. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/04BRASILIA1185\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/04BRASILIA1185_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Scenesetter cable for visit of the Deputy Secretary.” Destinatário: The Deputy Secretary. 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/849334-despacho-detecta-ambicoes-internacionais-de-lula-leia-em-ingles.shtml> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: Scenesetter for the visit of Codel Specter.” Destinatário: RUEHC/SECSTATE e outros. 07 de Abr de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <http://wikileaks.vicepresidencia.gob.bo/SCENESETTER-FOR-THE-VISIT-OF-CODEL,435> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Cable: WHA A/S Valenzuela received by eager brazilian government .” Destinatário: Brazil Rio de Janeiro e outros. 17h16pm. 29 de Dez de 2009. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1447\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1447_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

BRITES, Pedro Vinícius Pereira. “A Política dos EUA para o Leste Asiático no Governo Obama: o balanceamento da China e a geopolítica regional.” **Revista Oikos** 15, n. 02 (2016): 07-20.

BRZEZINSKI, Zbigniew. “The Group of Two that could change the world.” **Financial Times**, 13 de Jan de 2009.

BRZEZINSKI, Zbigniew, e MEARSHEIMER, John J. “Clash of the Titans.” **Foreign Policy** 146 (Jan/Fev 2005).

BURCHILL, Scott. **The National Interest in International Relations Theory**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

BUSH, George W. “A Distinctly American Internationalism.” **Simi Valley**, 19 de Nov de 1999.

CAMPBELL, David. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CAMPBELL, Kurt M., e RATNER, Ely. "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations." **Foreign Affairs** 97, n. 02 (Mar/Abr 2018): 60-70.

CANRONG, Jin. "An Assessment of Two Types of New Factors in China's International Environment." **Xiandai Guoji Guanxi**. 20 de Nov de 2002.

CARACAS, Venezuela. "Cable: Chinese Ambassador on US-PRC sub-dialogue on Venezuela." Destinatário: China Beijing e outros. 15h46pm. 10 de Jul de 2006. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06CARACAS2043\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06CARACAS2043_a.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

CHENG, Cheng. "The Logic Behind China's Foreign Aid Agency." **Carnegie Endowment for International Peace**. Mai de 2019. <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (acesso em 01 de Ago de 2019).

CHINA, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of. "President Jiang Zemin Held Talks with U.S. President George W. Bush." 19 de Ago de 2001.

CHOO, Jaewoo. "China's Relations with Latin America: Issues, Policy, Strategies, and Implications." **Journal of International and Area Studies** (Institute of International Affairs, Graduate School of International Studies, Seoul National University) 16, n. 02 (Dez 2009): 20.

CHRISTENSEN, Thomas J. "Obama and Asia: Confronting the China Challenge." **Foreign Affairs** 94, n. 05 (Set/Out 2015): 28-36.

—. "Shaping the Choices of a Rising China: Recent Lessons for the Obama Administration." **The Washington Quarterly** (CSIS) 32, n. 03 (Jun 2009): 89-104.

—. "The Advantages of an Assertive China Responding to Beijing's Abrasive Diplomacy." **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 90, n. 02 (Mar 2011): 54-67.

CLINTON, Hillary. "America's Pacific Century." **Foreign Policy** 189 (Jan 2011).

CFR. **Council on Foreign Relations**. <https://www.cfr.org/timeline/us-relations-china> (acesso em 01 de Ago de 2019).

DAALDER, Ivo, e LINDSAY, James M. **America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy**. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003.

DAILY, People's. "Bush and Jiang Meet in Shanghai." 20 de Out de 2001.

—. “Powell Stresses US Wants Friendly Ties with China.” 29 de Jul de 2001. DATABASE, World Bank. <https://data.worldbank.org> (acesso em 01 de Ago de 2019).

DEFENSE, Department of. “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China .” **Department of Defense**, Washington DC, 2000.

DEFENSE, Department of. “Quadrennial Defense Review Report.” **Department of Defense**, 2001.

Defense, Department of. “Quadrennial Defense Review Report.” **Department of Defense**, 2006.

DOLLAR, David. “China’s Engagement with Africa From Natural Resources to Human Resources.” **Brookings Institution**. 2016. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Chinas-Engagement-with-Africa-David-Dollar-July-2016.pdf> (acesso em 01 de Ago de 2019).

DONNELLY, Thomas, e MONAGH, Colin. “National Security Outlook.” **American Enterprise Institute for Public Policy Research**, 2007.

DORN, James A. “The Debt Threat: A Risk to U.S.—China Relations?” **The Brown Journal of World Affairs** (Brown Journal of World Affairs) 14, n. 02 (Spring/Summer 2008): 151-164.

DOYLE, Michael W. “Kant, liberal legacies, and foreign affairs.” **Philosophy and Public Affairs** 12, n. 03 (1983): 205-235.

DREZNER, Daniel W. “The New New World Order.” **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 86, n. 02 (Mar 2007): 34-46.

ELLIS, Evan R. **China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region**. New York: Palgrave Macmillan US, 2014.

—. “The United States, Latin America and hina: a “triangular relationship”?” *Inter-American Dialogue Working Paper*. Mai de 2012. [http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD8661\\_China\\_Triangular0424v2e-may.pdf](http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/IAD8661_China_Triangular0424v2e-may.pdf) (acesso em 01 de Ago de 2019).

FOXNEWS.COM. “Chinese military space station in remote Argentina shrouded in mystery.” **Fox News Channel**. 21 de Mar de 2016. <https://www.foxnews.com/lifestyle/chinese-military-space-station-in-remote-argentina-shrouded-in-mystery> (acesso em 01 de Ago de 2019).

FRIEDBERG, Aaron L. “The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?” **International Security** (The MIT Press) 30, n. 2 (Fall 2005): 39.

FRUM, David. "Bush's Legacy." **Foreign Policy** (Slate Group, LLC) 168 (Set/Out 2008): 32-34.

GALLAGHER, Kevin P. "Inter-American Dialogue Policy Brief." *Capitalizing on the China Cycle: Time is Running out For Latin America*. 2012. <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherCapitalizeChinaCycle.pdf>.

—. "Issues in Brief." **China and the Future of Latin American Industrialization**. Out de 2010. <https://open.bu.edu/ds2/stream/?#/documents/171031/page/1>.

—. **The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus**. New York: Oxford University Press, 2016.

GALLAGHER, Kevin P., AMOS Irwin, e KOLESKI, Katherine. "The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America." **China and Latin America Abstract**. Fev de 2012. <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/GallagherChineseFinanceLatinAmericaBrief.pdf> (acesso em 01 de Ago de 2019).

GALLAGHER, Kevin P., e MYERS, Margaret. **The Dialogue: leadership for the Americas**. 2019. [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/) (acesso em 01 de Ago de 2019).

GARRISON, Jean A. "Managing the U.S.-China Foreign Economic Dialogue: Building Greater Coordination and New Habits of Consultation." **Asia Policy** (National Bureau of Asian Research (NBR)) 04 (Jul 2007): 165-186.

—. "Constructing the "National Interest" in U.S.—China Policy Making: How Foreign Policy Decision Groups Define and Signal Policy Choices." **Foreign Policy Analysis** (Oxford University Press) 03, n. 02 (Abr 2007): 105-126.

GEORGE, Alexander L., e MCKEOWN, Timothy J. Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. Vol. 02, em **Advances in Information Processing in Organizations**, por James R. Meindl e Robert L. Cardy, edição: Sheila M. Puffer. Santa Barbara: JAI Press, 1985.

GERTZ, Bill. **The China Threat**. Washington DC: Regnery Publishing, 2000.

GLADKYY, Oleksandr. "American Foreign Policy and U.S. Relations with Russia and China after 11 September." **World Affairs** (Sage Publications, Inc.) 166, n. 1 (Summer 2003): 3-23.

GREEN, Michael. **By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific**. New York: Columbia University Press, 2017.

HAASS, Richard. "The case for messy multilateralism." **Financial Times**, 05 de Jan de 2010.

HACHIGIAN, Nina, e CHEN, Winny. "President Obama's Progressive China Policy: Assessing the US-China Relationship Today and What Lies Ahead." **Center for American Progress**, 2010.

HAKIM, Peter. "A América Latina deve se preocupar com Trump?" **O Estado de São Paulo**, 14 de Mai de 2016.

HALPERIN, Ernst. "Peking and the Latin American Communists." **The China Quarterly** (Cambridge University Press), n. 29 (Mar 1967): 44.

HARDING, Harry. "Red Star Rising in the East." **The Washington Post**. 03 de Set de 1997.

HERZ, John H. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma." **World Politics** (Cambridge University Press) 02, n. 02 (Jan 1950): 23.

HOUSE, The White. "U.S. - China Joint Statement." **Office of the Press Secretary**. 19 de Jan de 2011. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/01/19/us-china-joint-statement> (acesso em 01 de Ago de 2019).

HUISKEN, Ron. "The outlook for US–China relations." In: **Rising China: Power and Reassurance**, por Ron Huisken. Canberra: ANU Press, 2009.

IKENBERRY, G. John. "The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?" **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 87, n. 01 (Jan/Fev 2008): 23-37.

INFORMATION OFFICE OF THE STATE COUNCIL. "Full Text: China's Peaceful Development." **Official Publications**. The People's Republic of China. Set de 2011. [http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content\\_1941354.htm](http://www.gov.cn/english/official/2011-09/06/content_1941354.htm) (acesso em 01 de Ago de 2019).

JENKINS, Rhys. "China's Global Expansion and Latin America." **Journal of Latin American Studies** (Cambridge University Press) 42, n. 4 (Nov 2010): 29.

JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. New Jersey: Princeton University Press, 1976.

JERVIS, Robert. "Understanding the Bush Doctrine." **Political Science Quarterly** (The Academy of Political Science) 118, n. 03 (2003): 365-388.

JISI, Wang. "China's Search for Stability With America." **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 84, n. 05 (Set 2005).

KENNEDY, Andrew Bingham. "China's Perceptions of U.S. Intentions toward Taiwan: How Hostile a Hegemon?" **Asian Survey** (University of California Press) 47, n. 02 (Mar/Abr 2007): 268-287.

KENNEDY, Paul. **Grand Strategies in War and Peace**. New Haven: Yale University Press, 1991.

KEOHANE, Robert O, e NYE, Joseph S. **Power and interdependence: world politics in transition**. Boston: Little, Brown, 1977.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KHANNA, Parag. **O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KOLESKI, Katherine, e BLIVAS, Alec. "China's Engagement with Latin America and the Caribbean." **U.S.-China Economic and Security Review Commission**, 2018, 65.

KOSHINO, Yuka. "How Did Obama Embolden China? —Comparative Analysis of "Engagement" and "Containment" in Post-Cold War Sino-American Relations." **Center for the Study of the Presidency and Congress - International Fellows Program**. U.S.-Japan Research Institute, 2015.

LAFEBER, Walter. "The Bush Doctrine." **Diplomatic History** 26, n. 04 (Fall 2002): 543-558.

LAMPTON, David M. "The Stealth Normalization of U.S.-China Relations." **The National Interest** (Center for the National Interest) 73 (Fall 2003): 37-48.

LARUS, Elizabeth Freund, e HARGIS, Shirley Naa-kowaa Martey. "U.S. President Obama's China Policy: a critical assessment." **Teka Kom. Politol. Stos. Międzynar OL PAN** 12, n. 02 (2017): 07–29.

LAWRENCE, Susan V. "U.S.-China Relations: An Overview of Policy Issues." **CRS Report for Congress**. 01 de Ago de 2013. <https://fas.org/sgp/crs/row/R41108.pdf> (acesso em 01 de Ago de 2019).

LIEBERTHAL, Kenneth, e JISI, Wang. "Addressing U.S.-China Strategic Distrust." **John L. Thornton China Center at Brookings**. Mar de 2012. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0330\\_china\\_lieberthal.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0330_china_lieberthal.pdf) (acesso em 01 de Ago de 2019).

MANN, James. **The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power**. New York: Viking Press, 2012.

MASTANDUNO, Michael. "Hegemonic order, September 11, and the consequences of the Bush revolution." **International Relations of the Asia-Pacific** (Oxford University Press) 05, n. 02 (2005): 177-196.

MASTANDUNO, Michael. "Rivals or partners? Globalization and US-China relations." **Harvard International Review** (Harvard International Review) 29, n. 03 (Fall 2007): 43-48.

MASTANDUNO, Michael, e KAPSTEIN, Ethan B. **Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War**. New York: Culumbia University Press, 1999.

MCCORMICK, James M. "The Obama Presidency: A Foreign Policy of Change?" In: **Transforming America: Barack Obama in the White House**, por Steven Schier. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2011.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

MEDEIROS, Evan S., e FRAVEL, M. Taylor. "China's New Diplomacy." **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 82, n. 06 (Nov/Dez 2003): 22-35.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. "President Bush on His Talks with President Jiang Zemin." 21 de Fev de 2002.

MORGENTHAU, Hans J. "Another "Great Debate": The National Interest of the United States." **The American Political Science Review** (American Political Science Association) 46, n. 4 (Dez 1952): 28.

—. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. 5a. New York: Alfred A. Knopf, 1978.

—. "What is the national interest of the United States?" **The annals of the American Academy of Political and Social Science**. Sage Publications, Inc., 1952. 7.

NATHAN, Andrew J., e SCOBELL, Andrew. "How China Sees America: The Sum of Beijing's Fears." **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 91, n. 05 (Set/Out 2012): 32-47.

NATIONAL SECURITY COUNCIL. "The National Security Strategy of the United States." **The White House**, 2002.

VAN NESS, Peter. "China's Response to the Bush Doctrine." **World Policy Journal** (Duke University Press) 21, n. 04 (Winter 2005): 38-47.

NYE, Joseph S. "The 'Nye Report': six years later." **International Relations of the Asia-Pacific** (Oxford University Press) 01, n. 01 (2001): 95-103.

OBAMA, Barack. "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall." **The Obama White House**. 14 de Nov de 2009. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Remarks By President Obama to the Australian Parliament.” **The Obama White House**. 17 de Nov de 2011. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament> (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs .” **Real Clear Politics**. 24 de Abr de 2007. [https://www.realclearpolitics.com/articles/2007/04/remarks\\_of\\_senator\\_barack\\_obam.html](https://www.realclearpolitics.com/articles/2007/04/remarks_of_senator_barack_obam.html) (acesso em 01 de Ago de 2019).

—. “The President's Speech in Cairo: A New Beginning.” **Obama White House Archives**. 04 de Jun de 2009. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning> (acesso em 01 de Ago de 2019).

OFFICE OF THE HISTORIAN. **Presidential and Secretaries Travels Abroad**. <https://history.state.gov/departmenthistory/travels/secretary/clinton-hillary-rodham> (acesso em 01 de Ago de 2019).

PAAL, Douglas. “The United States and Asia in 2011: Obama Determined to Bring America “Back” to Asia.” **Asian Survey** (University of California Press) 52, n. 01 (Jan/Fev 2012): 6-14.

PAZ, Gonzalo Sebastián. “China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region.” **The China Quarterly** (Cambridge University Press), Mar 2012: 18-34.

PAZ, Gonzalo Sebastián. “Rising China’s “Offensive” in Latin America and the U.S. Reaction.” **Asian Perspective** (Lynne Rienner Publishers) 30, n. 4 (2006): 18.

PECEQUILO, Cristina. **Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PENG, Yuan. “Sino-US Relations: New Movement and New Challenge.” **Xiandai Guoji Guanxi** 05 (2006).

PLATE, Tom. “The Bush Administration Lays Out the Three 'Cs' of Its New China Policy.” **Asia Pacific Media Network**. 13 de Fev de 2002. <http://taiwansecurity.org/news/2002/apmn021302.htm>.

POLLACK, Jonathan. “Learning by Doing: The Bush Administration in East Asia.” In: **George W. Bush and Asia: A Midterm Assessment**, por Robert M. Hathaway e Wilson Lee. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2003.

QINGGUO, Jia. “One administration, two voices: US China policy during Bush's first term.” **International Relations of the Asia-Pacific** (Oxford University Press) 06, n. 01 (2006): 23-36.

QINGGUO, Jia. "The impact of 9-11 on Sino-US relations: a preliminary assessment." **International Relations of the Asia-Pacific** 03, n. 02 (Ago 2003): 159-177.

RAHAWESTRI, Mayang A. "Obama's Foreign Policy in Asia: More Continuity than Change." **Security Challenges** 06, n. 01 (Autumn 2010): 109-120.

RATLIFF, William E. "Chinese Communist Cultural Diplomacy toward Latin America, 1949-1960." **The Hispanic American Historical Review** 49, n. 1 (Fev 1969): 27.

RAY, Rebecca, e GALLAGHER, Kevin P.. "Global Economic Governance Initiative." **China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition**. 2017. [https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/11/Economic-Bulletin.16-17-Bulletin.Draft\\_.pdf](https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/11/Economic-Bulletin.16-17-Bulletin.Draft_.pdf).

RICE, Condoleeza. "Washington Monarch Hotel." Washington DC, 28 de Jan de 2000.

RICE, Condoleezza. "Promoting the National Interest." **Foreign Affairs** (Council on Foreign Relations) 79, n. 01 (Jan-Fev 2000): 45-62.

RODRIGUEZ, Miguel E. "E-mail: Shannon & Valenzuela -- DeMint Staff Mgt." Destinatário: Cheryl D Mills. 18h28pm. 31 de Ago de 2009. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <https://wikileaks.org/clinton-emails/emailid/14388> (acesso em 01 de Ago de 2019).

ROSE, Gideon. "What Obama gets right." **Foreign Affairs** 94, n. 05 (2015): 02-12.

ROSKIN, Michael G. "National Interest: from abstraction to strategy." **Global Security**. 1994. [https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1994/ssi\\_roskin.pdf](https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1994/ssi_roskin.pdf).

ROSS, Robert S. "The Problem With the Pivot: Obama's New Asia Policy Is Unnecessary and Counterproductive." **Foreign Affairs**, n. 06 (Nov/Dez 2012): 70-82.

ROUSSEFF, Dilma. "Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-China: Para Além da Complementaridade." **Biblioteca da Presidência da República**. 12 de Abr de 2011. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-do-seminario-empresarial-brasil-china-para-alem-da-complementaridade> (acesso em 01 de Ago de 2019).

ROY, Denny. "A Late Honeymoon for Bush and China: Enjoy It while It Lasts." **Asian Affairs: An American Review** (Taylor & Francis, Ltd.) 30, n. 02 (Summer 2003): 79-87.

ROY, J. Stapleton. "The Obama Administration Approach to U.S. Relations with China." **The Asia Foundation**. 04 de Fev de 2009.

<https://asiafoundation.org/2009/02/04/the-obama-administration-approach-to-us-relations-with-china/> (acesso em 01 de Ago de 2019).

SANAHUJA, José A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. Vol. 9, em **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe**, por Andrés Serbin et al., 19-72. Buenos Aires: CRIES, 2012.

SCHMITT, Gary J. "The Obama Administration's Approach to Asia: Early Signals." **National Security Outlook** . 04 de Out de 2009.

SCHWELLER, Randall L. "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing." **International Security** (The MIT Press) 29, n. 02 (Fall 2004): 159-201.

SELECT COMMITTEE UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **U.S. National Security and Military/Commercial Concerns With the People's Republic of China**. House of Representatives, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 1999.

SHALES, Amity. "U.S. Begins Rethink on China." 26 de Jun de 2005.

SHANNON, Thomas A., entrevista feita por Fernanda Petená Magnotta. **Entrevista sobre o "U.S.- China Latin America Sub Dialogue"** (17 de 04 de 2019).

SINA.news. "Perspective of Bush Administration's Policy towards Taiwan after Hu Jintao's Visit to the United States." 17 de Mai de 2002.

SOUTHGATE, Laura. "The Asia Pivot as a Strategy of Foreign Policy: A source of peace or a harbinger of conflict?" **International Studies Association (ISA) Hong Kong Conference**. 2017.

STALLINGS, Barbara. "The U.S.-China-Latin America Triangle: Implications for the Future." In: **China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States**, por Guadalupe Paz e Riordan Roett. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.

STEINBERG, James B. "China's Arrival: A Strategic Framework for a Global Relationship." **Center for a New American Security**. 24 de Set de 2009.

SUTTER, Robert. "The Obama Administration and China: positive but fragile equilibrium." **Asian Perspective** (Lynne Rienner Publishers) 33, n. 03 (2009): 81-106.

TAN, Qingshan. "The Change of Public Opinion on US-China Relations." **Asian Perspective** (Lynne Rienner Publishers) 35, n. 02 (Abr/Jun 2011): 211-237.

TODAY.COM, USA. **Powell Reflects on Administration's first Six Months.** 16 de 07 de 2001. <https://usatoday30.usatoday.com/news/washdc/july01/2001-07-17-powell/side.htm>.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. "A View from Latin America." In: **China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States**, por Guadalupe Paz e Riordan Roett. Washington DC: Brookings Institution Press , 2008.

—. "Latin America, China, and the United States: a hopeful triangle." **Open Democracy.** 09 de Fev de 2007. [https://www.opendemocracy.net/en/hopeful\\_triangle\\_4336jsp/](https://www.opendemocracy.net/en/hopeful_triangle_4336jsp/) (acesso em 01 de Ago de 2019).

TWINING, Daniel. "America's Grand Design in Asia." **The Washington Quarterly** 30, n. 03 (2007): 79-94.

TWOMEY, Christopher P. "Missing Strategic Opportunity in U.S. China Policy since 9/11: Grasping Tactical Success." **Asian Survey** (University of California Press) 47, n. 04 (Jul/Ago 2007): 536-559.

U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. "Report to Congress." **U.S. - China Economic and Security Review Commission**, 2016.

U.S. - CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. "Report to Congress." **U.S. - China Economic and Security Review Commission**, 2006.

U.S. - CHINA SECURITY REVIEW COMMISSION. "The National Security Implications of the Economic Relationship between the United States and China." **U.S. - China Security Review Commission**, Washington DC, 2002.

UNCTAD. <https://unctadstat.unctad.org> (acesso em 01 de Ago de 2019).

US SENATE. "Congressional Record: May 22nd to June 05th 2007." Vol. 153. 22 de Mai de 2007. 10.

VADELL, Javier. "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico." **Revista de Sociologia e Política** (Universidade Federal do Paraná) 19, n. 40 (2011).

VALENZUELA, Arturo A. "E-mail: Travel to China." Destinatário: Cheryl D Mills e outros. 18h36pm. 09 de Ago de 2010. Wikileaks - **Public Library of US Diplomacy** - Disponível em: <https://wikileaks.org/clinton-emails/emailid/2147> (acesso em 01 de Ago de 2019).

VALENZUELA, Arturo A., entrevista feita por Fernanda Petená Magnotta. **Entrevista sobre o "U.S.- China Latin America Sub Dialogue"** (07 de Jun de 2019).

VIEIRO, Martin. "Chinese (Un)official Development Aid." **Americas Quaterly**, Winter de 2012.

VIGEVANI, Tullo, e MAGNOTTA, Fernanda. "Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina." **Pensamiento Propio** 44 (2017): 179-216.

VIGEVANI, Tullo, e ARAGUSUKU, Juliano. "A orientação da política brasileira na integração regional, considerando as relações com Estados Unidos e China, em tempos de crise interna." 2015.

WALT, Stephen M. **Origins of Alliances**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

—. **Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy**. New York: W.W. Norton & Company, 2005.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WANG, Chi. **Obama's Challenge to China: The Pivot to Asia**. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2015.

WANLI, YU. "Breaking the Cycle?: Sino-US Relations under George W. Bush Administration." In: **China's Shift: Global Strategy of the Rising Power**, por Masafumi Iida. Tokyo: National Institute for Defense Studies, 2009.

WENZAQ, Tao. "Sino-American Relations During the George W. Bush Administration." **The Journal of the National Committee on American Foreign Policy** 26, n. 05 (2004): 409-414.

WHO. **The United States Agency for International Development (USAID)**. [https://www.who.int/workforcealliance/members\\_partners/member\\_list/usaidd/en/](https://www.who.int/workforcealliance/members_partners/member_list/usaidd/en/) (acesso em 01 de Ago de 2019).

WISE, Carol. **Dragonomics: How Latin America is Maximizing (or Missing Out) on China's International Development Strategy**. New Haven: Yale University Press, 2020.

WOHLFORTH, William C. "The Stability of a Unipolar World." **International Security** (The MIT Press) 24, n. 1 (Summer 1999): 37.

XIANG, Lanxin. "An Alternative Chinese View." In: **China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States**, por Guadalupe Paz e Riordan Roett. Washington DC: Brookings Institution Press, 2008.

ZAKARIA, Fareed. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

ZHIYUE, Bo. **Obama's China policy: continuity rather than change**. Singapore: East Asian Institute, National University of Singapore, 2009.

ZHONG, Yang, e SHEN, Che-huan. **Reading China: How Do America's China Scholars View U.S.-China Relations and China's Future?** Vol. 41. 02 vols. 2008, Abr: PS: Political Science and Politics.

ZHU, Zhiquan. "Power Transition and U.S.-China Relations: Is War Inevitable?" **Journal of International and Area Studies** (Institute of International Affairs, Graduate School of International Studies, Seoul National University) 12, n. 01 (Jun 2005): 24.

ZOELLICK, Robert B. "U.S., China and Thucydides." **The National Interest** (Center for the National Interest) 126 (Jul/Ago 2013): 22-30.

ZOELLICK, Robert. "Whither China? From Membership to Responsibility." **Remarks to the National Committee on U.S.-China Relations**. 21 de Set de 2005. [https://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellick\\_remarks\\_notes06\\_winter\\_spring.pdf](https://www.ncuscr.org/sites/default/files/migration/Zoellick_remarks_notes06_winter_spring.pdf).

**APÊNDICE – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM THOMAS A. SHANNON**

S = SHANNON

F = FERNANDA

Questions start at 4:08

F: Ambassador, for how long did you lead the US-China-Latin America sub dialogue inaugurated in April of 2006?

S: Since it was created, when I was Assistant Secretary of State for Western Hemisphere Affairs, until November of 2009.

F: And then you were succeeded by Arturo Valenzuela, yes?

S: Right.

F: Great. And what were your main duties in the leadership of the dialogue?

S: I'm sorry, what?

F: What were the main duties, goals or objectives you had in the leadership of this dialogue?

S: Well, the dialogue was created to seek mutual understanding between the United States and the Chinese government ... The idea was to comprehend each other's interests and to help shape Chinese behavior especially in global institutions. This sub-dialogue was part of a much larger dialogue.

F: Uhum.

S: And the general idea was to enhance mutual understanding of the U.S-Chinese interests in the world and to use sub-dialogues to promote China as a responsible stakeholder in the global institutions.

F: And whose initiative was to create the sub-dialogue?

S: Well, I don't remember who the creator was, but the intellectual effort was from Bob Zoellick. He was the Deputy Secretary of State. I was responsible for the creation of the Latin America sub-dialogue.

F: He was the one who created the term "responsible stakeholder", right?

S: Yes, correct. I realized that if the Secretary wanted to hold a global dialogue, it would be important to create sub-dialogues focused on specific geographic areas.

F: Within the administration, were there any significant divergences on what the United States' approach towards the Chinese in Latin America should be at that time?

S: No, during the Bush's administration the major perception was that we should cooperate with China and try to integrate China into the global order.

F: Great. The US-China sub dialogue on Latin America began its activities in a visit you did to China in April of 2006, shortly before the first visit of the Chinese President Hu Jintao to the United States. On that occasion, you met with Yang Jiechi, deputy minister of the Ministry of Foreign Affairs of China, and Zeng Gang, head of the Department of Latin American Affairs of the Ministry. In describing the content of the meeting, professor Paz (2006) notes that an official source said: "we want to make sure we don't get our wires crossed." What did that mean in practice?

S: We wanted to be clear about what interests were at stake. And the idea was to create a channel of direct communication that would contribute to avoid misunderstandings.

F: At that time, did the United States perceive China as a threat in the region? Do you believe that the US' foreign policy towards China in Latin America was one of cooperation rather than containment?

S: There was not that much to contain and the perception was that we would be able to cooperate and to put together the interests in the region. I mean, South America's was in the process of globalizing and in a significant way China was part of that. And what we, the United States, needed to understand was that this was going to be an important part of South America economic and political development also to engage with other areas of the world. And then we needed to understand that the Chinese, that when they were engaging with the Chinese, it was not necessarily something that have to be viewed negatively. But we just needed to understand that we were in a more competitive environment.

F: I remember that I read - I think it was a Chinese author - who says that this US-China-Latin America triangle was based more on the "geopolitics of development" or

“geopolitics of energy security”, for example, than on any other kind of traditional balance of power. Do you agree with that?

S: [laughs] We certainly didn't see China as a geopolitical threat in Latin America. In fact, in the 2008-2009 international economic recessions they were helpful. Their commodities purchases actually helped stabilize Latin American governments and ended up being very important for our benefit. Not just for the benefit of Latin American countries, especially South American countries, but also for the United States.

F: Yes, sometimes I think that China assumed responsibilities that favored the US in the region, specifically when we talk about China helping to stabilize the region as you just said, particularly in trade and investments. This could be an outcome that could help us to understand why the US practiced such a pragmatic and also convenient neglect of this China's presence in the region. Do you agree on that?

S: I do, I do. And in a way, South America, from our view, South American countries, especially large countries like Brazil, Argentina and Chile started engaging in Asia, not only as free markets economies, but also as democracies. So from our point of view it was very positive. It's not just about China coming to South America; it was also about South America going to Asia.

F: Uhum. We know that in the first decade of the 2000's there was an increase in trade and investment from China in Latin America, but also their involvement in many multilateral forums in the region, like the Inter-American Development Bank in 2008; the Organization of American States since 2004; the Forum for East Asia-Latin America Cooperation, created in 2001, in addition to a series of dialogues with regional organizations such as Mercosur and the Andean Community. There are records that during the April of 2006 meeting you and some Chinese diplomats talked about "mutual cooperation on Latin America, including in multilateral fora". What was the US expectation in this arena? What has been achieved with China in this regard?

S: Well, you know, one of our goals was to try to see whether or not we and the Chinese could work together on development projects in Latin America, because our purpose was to show that, instead of being competitors, we could be collaborators in these issues. That proved harder in practice than in theory. I thought it was a very good idea, but the Chinese were very reluctant to work closely with our Agency of International Development. Largely because their systems were different, how they deal with money was different, how they engaged, their success or notion of success of programs was different. It was another very different approach to development assistance than we did. So they needed to work very very carefully before they engaged deeper with us. But otherwise, certain times bringing China into institutions or organizations of Latin American states or the inter-American development bank as observers could be useful, because, again, these are institutions of lots of democratic

countries. Countries that are committed to open economies and free markets, and we thought it would be a good way to help China understand the nature of organizations that responded to a criteria that was very different from their own.

F: Uhum. And do you think that was the point of view which prevailed within both of the administrations you worked for, the Bush administration and also in the beginning of the Obama's administration?

S: I think it was... I think that in the Obama's administration the relationship with China became a little bit more complicated in this arena to a certain extent in some of the discussions that we had. Also some leadership at the time emerged and they were more protective in our relationship with Latin America, less open to engaging with external extra territorial actors. It still continued and continues in this part of the world, but I think the highest point of achievement really happened in the Bush's administration.

F: Do you believe during the first years of the Obama's administration there were times of containment in terms of dealing with China in Latin America?

S: I don't think we stopped interacting, but there was less openness to a Chinese presence.

F: And why?

S: Hm, I remember when Hu Jintao made his trip to South America and traveled to Brazil and a lot of countries, he was initially received with great interest by South American countries, especially in Brazil, as if it meant that China could be used to counter balance the US presence. I think this is especially true for the PT government in Brasília. And what is interesting is that you might remember when Brazilian ambassador to the United States, Roberto Abdenur, who had also been ambassador to China, came back to Brazil to participate in a conference in Rio and in that conference said that Brazil needed to be very careful about the Chinese presence in Brazil and in South America, because China was not a strategic partner, but instead was looking for an economic relationship which was closer to a colonial power, taking a lot of primary resources for their own industry. The US relationship with the region was going to be of greater value. After that Roberto Abdenur was fired from his job in Washington by Celso Amorim because of this. And so it was the beginning of a change in how we understood China's presence in the region. It only began when the leaders in South America started understanding what China was doing.

F: And do you believe any other country than Brazil made movements in the same direction?

S: Well, what I remember the most is about Brazil - because I was serving as ambassador - but some of our concerns began to emerge in Chile and Argentina. Not dramatically, but in China's growing economic presence that was going to become political influence.

F: In Argentina specifically which were the main concerns?

S: Well I just didn't know exactly, I just have the memory of reading about it, but I'm afraid I'm focused most entirely on Brazil.

F: Uhum.

S: But I think in many ways this relates to the global economic recession of 2008-2009...

F: Yeah, maybe it was related to the strategy of getting closer to China to try to reduce their dependence from the IMF...

S: Also the Chinese began to take a more aggressive approach globally. Before that point they had been careful to present their interests as entirely economical/commercial.

F: Uhum.

S: But after the 2008-2009 economic crises, and after it became apparent that they were playing a significant role in stabilizing the economies in South America, we became more assertive in how we would describe what they were doing, since this began to generate a reaction.

F: Yes. There is in the literature an expression that says this relationship between the US, China and Latin America involved in this period a mixture of competition and complementarity. Could we say that during the Bush's administration it was much more complementarity and during the first years of Obama it would be more competition?

S: I think you can say that, but in the competition side this is the period of time when China began to replace the United States in number one trading partners in many of these countries.

F: Uhum.

S: I think you can say that...

F: Great. I have also heard expressions like “condominium” or “troika” as ways to describe the way the Americans and the Chinese decided to cooperate in regards to Latin America. So the idea would be to articulate a common position, a cooperation, to promote a win-win situation between both countries in the region. Do you agree with that, in terms of what the sub-dialogue represented? And what do you consider it were the most relevant joint actions that were adopted between the US and China in this direction, to build this “troika” or this “condominium”?

S: I think the idea of collective condominium was more evident in theory rather than in practice. We tried very hard to identify common practices where we could work together, and it became very hard, especially because how the Chinese do their business. And so, what we ended up doing mostly was to work alongside the countries in Latin America. The US embassy and the Chinese embassy organized what become friendship dinners, in which the ambassadors and our principle staffs spent the evening sharing with each other what our goals were in each country. And this went on for several years. When I was in Brasília we did that about twice a year with the Chinese and I would meet regularly with the Chinese ambassador to talk about what both of our countries were doing in Brazil.

F: Uhum.

S: There were very few instances in which there was institutional cooperation, but we both had a better understanding about what the other was doing.

F: So what was the level of institutionalization of this sub-dialogue, it was very low?

S: The level of institutionalization?

F: Yes.

S: It depended on the ambassadors. I mean, in the sense of Brazil, I had two Chinese ambassadors as partners, in the begging and in the end, and they both obviously had instructions to make this work.

F: Uhum.

S: They were very good partners.

F: Uhum. And is there any place where I can find the documents produced in the five meetings of the sub-dialogue of 2006, 2007, 2008, 2010, 2012, or they are all still classified?

S: My guess is... my guess is they are still classified. But you might be able to check them upon request.

F: Uhum. And ambassador, what do you consider the greatest outcomes of the sub-dialogue while you were the head of it? What mechanisms and practical actions were produced by the sub-dialogue, if you would summarize?

S: Yeah I think hmm... first of all, what we were doing with the Chinese was brand new. It was not done before, in terms of Latin America dialogue, and so, from our point of view, just starting the dialogue... it's not only with the Chinese government, it was also with the Communist Party, trade development banks, among others.

F: My hypothesis in the thesis is that I'm calling the strategy of the US for Latin America in this first decade as an "strategic omission", because I'm referring to the idea that the cooperation was much more relevant than the containment since the perception of threat was not clear - as we were talking about - and it is a "strategic omission" not because the US didn't perceive what was happening with China in the region, but because the US understood that we could benefit from this engagement of China in the region in this first moment. How do you react to this hypothesis I'm raising?

S: Yeah, I mean, I think it is a reasonable hypothesis. I'm not sure of this word "omission", because the meaning of omission means, well, "left out". But I want you to decide how best to describe it. But there is a secondary purpose for engaging China at this time, it's that it also allowed us to revive some of the dialogues that we had with Japan and South Korea. In fact, whenever I would travel to Asia for the Chinese dialogues, I would go to Tokyo and to Seoul before I would go to China. I had to value the democratic alliance partners before going to China. And both countries Japan and Korea had been competing with each other in Latin America, in terms of both businesses and also development assistance. But China's world incorporated them both.

F: Uhum.

S: They both realized that they had an interest in engaging with us trying to find a way to ensure that China was not the leading Asian country in Latin America, that Japan and South Korea also had a place and a voice. In fact, shortly after we started our bilateral dialogue with China and revived our bilateral dialogues with Japan and South Korea, these countries themselves created their own trilateral dialogues on Latin America. Japan, South Korea and China would meet regularly, and then Brazil started a dialogue with China in response to the US dialogue, not wanting to appear that the United States and China were somehow making decisions for Latin America. So, in many ways what we started very quickly bounced into a series of dialogues by others.

F: Great. Is there any word that you would like to prefer to use rather than omission? Another one that describes better what was the strategy at the time?

S: That's a good question, I'm going to have to think about that one...

F: [laughs]. Great, and ambassador, just to finish, I would like to hear your comments related to Venezuela, which is one of the subjects I'm studying specifically. And I have read some documents in which is presented the idea that sometimes China could be useful to help in the accommodation of President Hugo Chavez in moments of antagonism with Washington. I have heard the example of a lunch you had with Mr. Zeng and he said "China will continue to build upon its relationship with Venezuela while encouraging Chavez to build better relations with the US". I would like to hear from you: have they done so? Did they help the Americans with Hugo Chavez during this period of the dialogue?

S: They helped with some stuff, but Chavez realized that he could not play the United States and China against each other, if we were talking about Venezuela and the idea you are talking about it. But you have to remember the Chinese are very careful. Their interests in Venezuela were all about oil.

F: Uhum.

S: And it was all about building an economic and commercial relationship. And they were very reluctant to evolve themselves in the internal politics of Venezuela, and they were careful that they would not get caught between Venezuela and the United States in any disputes.

F: Uhum.

S: They were prepared to be helpful, but they were very discreet and very quiet about how they did it.

F: Yes. I remember at that time you mentioned that because of Venezuela's "continued disturbance and erratic behavior", the US had stopped the sales of military equipments and the US was opposing Venezuela's efforts to win the UNSC seat. Do you remember what was the reaction of the Chinese to these two situations, in which the Americans antagonized the interests of Hugo Chavez?

S: You know... they were prepared to listen to us and to take into account our interests in what we were saying that they were always careful in their response. And also they did not want to be perceived in Venezuela as trying to advance US interests.

F: Uhum.

S: They used to have conversations with President Chavez and his government reaching them, finding a way to improve the relationship with the United States and they did not want to be a "regional mechanism".

F: Uhum. I have read a cable, it was from the Ambassador William Brownfield reporting a meeting with a Chinese diplomat, and he says "China's decision to sell communications satellite and military radar systems were examples of the things that the Americans would appreciate an advance consultation". He also talked about transparency. He said that it was okay to engage in commercial interests in the region, but not in security issues. And he also suggested, in this specific message, a systematic exchange in information on energy, since both of the countries had this interests in the region. But besides that, I couldn't find specific results when we come to this kind of proposal. So, can I understand that the Chinese, as you were saying, were open to the dialogue iteself but they were very closed in terms of generating outcomes - concrete outcomes - from this kind of approach from the American side?

S: They did not want to be perceived in case of Venezuela. They did not want to be perceived by other Venezuelans as working with us.

F: Uhum.

S: Because the Venezuelans hoped that by working with the Chinese, they were balancing our presence and our strength. And so the Chinese were very careful about how they described things publicly, on how they described things to

Venezuela. Sometimes they were prepared and in some instances to cooperate with us, but they did that with great discretion.

F: Uhum. I have heard also the information that in 2016, when you had lunch with some Chinese business man and scholars, a professor – a Chinese professor - said that China was not encouraging Chavez to “play the China card” and also that China did not appreciate this kind of approach. Do you agree with this assessment related to this period, that China was not playing the China card in Venezuela and did not liked when Chavez did that?

S: Yes, I do. Because they did not want to become a source of friction with us.

F: Great, and I also have this information here that Mr. Zeng complained during one session about how Venezuela was getting complicated in terms of its political situation, and also because of the growing protectionism. He said that at that moment Venezuela was forcing Chinese companies to partner with local companies and also to establish joint ventures to continue the business in the country. How did that reverberate within the State Department at that time? Did the Americans adopt any action in this direction, in terms of collaborating with China to put pressure on Venezuela?

S: I don't remember anything we did to put pressure in Venezuela in regard to what you just described. But Venezuela has always been a difficult partner and Venezuela does not always understand how to deal with many things. And the Chinese at times became frustrated.

F: Uhum.

S: Venezuela was taking advantage of the relationship. They were trying to force the Chinese to behave in a certain way for the benefit of Venezuela and not the benefit of China.

F: Uhum. And just to finish, Ambassador, when we compare the period - the Bush's and the Obama's administrations - and also what Arturo Valenzuela and Roberta Jacobson, who succeeded you later, in terms of the sub-dialogue itself, how does this sub-dialogue can be described in this three different times? Do you believe the challenges faced by the US on these three different moments, with three different leaderships, are different? How would you compare by your experience?

S: Well, I mean, Arturo and Roberta were great assistant secretaries in what they were doing. But they were acting under a complicated environment in some ways

that I wasn't. So the environment of global economic recession and political changes that have taken place in South America, and interests in the region that were also beginning to shift. So in the side of Washington, I'm not in a good place to kind of compare you know, what happens during my time and what happened in theirs. But I would say that there is a lot of "momentum" behind the talks and you can see that in the different countries that they were serving in on how the US embassy engaged with the embassy of China.

F: Great. Does this sub-dialogue still exist? Because I cannot find any information nowadays. The last information I could found was from 2012, so I'm always trying to discover what happened to this sub-dialogue.

S: It's a good question, I think they just stopped happening.

F: Maybe because it's related to this idea that China got much more aggressive.

S: Well... That's actually a very good reason to continue it.

F: [laughs] That's true, that's true. Ambassador, would you like to add something that is in your mind and maybe could help me to understand how was this strategy of reaction of the American government in Latin America, regarding China in this period? Is there anything else you would like to comment or to tell me?

S: Well, I don't know if you have been reading Chinese reaction to statements made by secretary Pompeo in his recent trip to Latin America.

F: Uhum.

S: But they are very angry and they don't like being accused of being anti democratic or behaving in ways that supports dictatorships and totalitarian governments.

F: So nowadays maybe we are going through a much more strong containment strategy, yes?

S: Well I mean that would be one way to look at it, but it would be a mistake. And it would be a mistake because, first of all, part of what we are seeing is the natural product of globalization.

F: Uhum.

S: Because there is no Cold War, we have to - the United States has to - prove its relevance to our partners every day.

F: Uhum.

S: And we do that by showing that other countries can be successful by working with us.

F: Uhum.

And our purpose is not to exclude China, but it is to ensure that our partners understand the value of a relationship with the United States.

F: Uhum.

S: And the mistake that the Trump administration is doing is to complain about the Chinese presence while we aren't offering anything from our side. And that will generate resentment in our Latin America partners that don't want to be put in a position in having to make a choice between us and the Chinese, and that will not engage more closely especially on trade and investment issues.

F: Yeah, because they don't ask for counterparties, they are very open to counterparties in the first moment, so it's very difficult do compete.

S: That's right.

F: Perfect. Ambassador, I would like to thank you so much for your time. I know you are a very busy person; it's kind of a dream to have this opportunity of talking to you. I have read so many things about you and what you have written, so thank you very much. The idea here is to transcript this conversation and then I can send you the transcription so you can read it and you can approve it, if understood it all right, and then if you agree with that I can use it on my thesis. I can put it as a document of my thesis that will help within the official documents, the literature and everything I'm reading to my thesis.

S: Good. It's been a real pleasure, thank you very much.

F: Thank you very much and I hope you have a great day. In the next day's I'll send you the transcription and I'll talk to Alicia as well.

S: Okay, thank you very very much.

F: Thank you very much and have a great day.

S: You to, bye bye.

F: Bye bye.

END OF THE TRANSCRIPTION.