CONEXÃO AMÉRICA LATINA

América Latina, o Não Alinhamento Ativo e a disputa entre os Estados Unidos e a China

Jorge Heine

Ano 4, Volume 2

Realização

PLATAFORMA DEMOCRÁTICA
FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN
PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG

FUNDAÇÃO
FERNANDO
HENRIQUE
CARDOSO

CONEXÃO AMÉRICA LATINA

América Latina, o Não Alinhamento Ativo e a disputa entre os Estados Unidos e a China

Jorge Heine

Ano 4, Volume 2

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação Fernando Henrique Cardoso e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, dedicada ao fortalecimento das instituições e da cultura democrática na América Latina, através do debate pluralista de ideias sobre as transformações na sociedade e na política da região e do mundo.

Coleção Conexão América Latina, organizada por Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Revisão Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Projeto Gráfico Felipe Martins

Diagramação Bruno Ortega

Copyright © Edições Plataforma Democrática
São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2025

América Latina, o não alinhamento ativo e a disputa entre os Estados Unidos e a China / organização Bernardo Sorj, Sergio Fausto. – 1. ed. – São Paulo: Edições Plataforma Democrática, 2025.
40 p. (Conexão América Latina)
ISBN 978-65-87503-64-6

1. América Latina — Relações internacionais. 2. China — Relações exteriores — América Latina. 3. Estados Unidos — Relações exteriores — América Latina. 4. Não Alinhamento Ativo (Relações internacionais). I. Sorj, Bernardo. II. Fausto, Sergio. III. Título. VI. Série.

CDU: 327(73:510)(8)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

APRESENTAÇÃO

Na série *Conexão América Latina*, publicada por *Plataforma Democrática*, os leitores encontram ensaios sobre as mudanças políticas, culturais e socioeconômicas que afetam a qualidade da democracia na América Latina, quando não sua própria existência.

Os textos aqui publicados se dirigem ao público interessado nos caminhos e descaminhos da América Latina, especialistas, acadêmicos, jornalistas, políticos, empresários, ativistas e cidadãos que buscam compreender melhor os destinos de nossa região.

AMÉRICA LATINA, O NÃO ALINHAMENTO ATIVO E A DISPUTA ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A CHINA

Jorge Heine[1]

A quarta reunião do Fórum Ministerial China-CELAC foi realizada em Pequim, em 12 de maio de 2025. Embora em nível ministerial, contou com a presença de três presidentes latino-americanos: Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, Gabriel Boric, do Chile, e Gustavo Petro, da Colômbia. Realizada pouco mais de três meses após a posse do segundo mandato do presidente Donald Trump, a reunião, realçada pela presença desses três líderes regionais, enviou uma mensagem contundente sobre a continuidade do compromisso da América Latina com seus laços com a China, apesar da retórica proveniente de Washington (France 24, 2025).

Petro, presidente *pro tempore* da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), havia anunciado anteriormente que a Colômbia — tradicionalmente considerada a "melhor amiga" dos Estados Unidos na América Latina — se uniria à Iniciativa Belt and Road (BRI) da China, a iniciativa emblemática da política externa do presidente Xi Jinping, à qual a grande maioria dos países da região aderiu, mas à qual a Colômbia se mostrou relutante em aderir. Pouco depois, a Colômbia também se incorporaria ao Novo Banco de Desenvolvimento (coloquialmente conhecido como

1 Jorge Heine é membro não residente do *Quincy Institute for Responsible Statecraft* e foi professor de Relações Internacionais na Universidade de Boston. Foi embaixador do Chile na China, na Índia e na África do Sul e publicou 18 livros.

“Banco BRICS”), com sede em Xangai e atualmente presidido pela ex-presidente do Brasil, Dilma Rousseff. A principal prioridade de Petro é a transição da Colômbia para a energia verde, uma área na qual as empresas e a tecnologia chinesas desempenham um papel fundamental. Isso ocorre na energia solar e eólica, na fabricação de veículos elétricos e na produção de hidrogênio verde.

O presidente Lula, por sua vez — que havia assinado 37 acordos bilaterais com o presidente Xi Jinping durante a visita deste último ao Brasil em novembro de 2024, e que tomou a iniciativa de garantir uma presença latino-americana de alto nível na reunião de Pequim — continuou trabalhando com a China para garantir o sucesso da cúpula do BRICS, que aconteceria no Rio de Janeiro em julho, bem como da reunião COP 30, que aconteceria em Belém do Pará em novembro. A expansão dos investimentos industriais chineses no Brasil também estava muito presente na agenda. As gigantes automotivas chinesas BYD e Great Wall Motors estão avançando com a abertura de importantes fábricas de carros elétricos na Bahia e em São Paulo, respectivamente, a primeira em um parque industrial que anteriormente pertencia à Ford Motor Company, a segunda em uma fábrica que anteriormente pertencia à Mercedes Benz. Isso consolida a posição do Brasil como o principal parceiro econômico da China na América Latina, atraindo metade do IDE chinês na região (Heine, 2025).

O presidente Boric, do Chile, destacou que, a China é o principal parceiro comercial do país desde 2010: 40% das exportações do Chile vão para a China, e o comércio bilateral multiplicou-se por sete desde a assinatura do TLC Chile-China em 2005, chegando agora a cerca de US$ 60 bilhões. Boric participou da reunião para expressar seu apoio aos princípios do livre comércio e do multilateralismo, ambos princípios fundamentais da política externa chilena. Em sua segunda visita à China em menos de dois anos, seguiu os passos de seus antecessores desde a transição do Chile para a democracia

em 1990, todos os quais visitaram a China, alguns deles em várias ocasiões. Na verdade, o Chile é o único país da região que participou em nível presidencial dos três Fóruns de Cooperação Internacional BRI realizados em Pequim desde 2017. Ele o fez com líderes pertencentes a três coalizões políticas diferentes, ratificando assim o grau em que a política em relação à China reflete um consenso nacional amplamente compartilhado.

O Fórum Ministerial China-CELAC, realizado a cada três anos e uma iniciativa chinesa anunciada pelo presidente Xi durante uma visita ao Brasil em 2014, é a principal instância de diálogo multilateral entre a China e a América Latina, equivalente ao que o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) representa para o diálogo entre a China e a África. Ele reflete o interesse da China em interagir com a região não apenas de forma bilateral, mas também multilateral. Esse interesse também levou a China a se unir, em diversas capacidades, a entidades tão diversas como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) e outras entidades regionais e sub-regionais. Além disso, representa a ampla presença que a China estabeleceu na América Latina no novo século (Wise, 2020).

Em um momento em que o segundo governo Trump intensificou sua retórica anti-China e colocou a América Latina na mira de várias medidas agressivas de política externa — incluindo deportações em massa, a ameaça de "recuperar o Canal do Panamá" e o envio do exército americano a território estrangeiro para combater os cartéis de drogas, a oferta de uma recompensa de US$ 50 milhões por informações que levem à prisão do atual presidente venezuelano, Nicolás Maduro, e uma tarifa de 50% sobre as importações brasileiras — a "questão chinesa" na América Latina assume uma importância crucial (Cain e Trenchi, 2025). O que a região deveria fazer para equilibrar suas relações entre os Estados Unidos, a

principal superpotência mundial e hegemonia tradicional do hemisfério ocidental, e a China, uma potência em ascensão, a segunda maior economia do mundo e, neste momento, o principal parceiro comercial da América do Sul? É verdade que a região, como afirmou recentemente o senador republicano americano Bernie Moreno em uma visita à Colômbia, enfrenta um dilema: ou se é aliado dos Estados Unidos ou se é aliado da China, mas não ambos? (Cleveland.com, 2025).

O objetivo deste documento é examinar a "Questão Chinesa" na América Latina, no contexto da crescente competição entre os Estados Unidos e a China, que paira sobre as realidades geopolíticas mundiais em constante mudança (Dussel Peters, 2025). Essas mudanças são marcadas pelo fim da Ordem Internacional Liberal (OIL) que predominou no mundo pós-1945, e pela transição para uma nova ordem ainda a ser definida, que alguns qualificam como multipolar e outros como multiplex (Acharya, 2018). Quais são as opções que a América Latina enfrenta a esse respeito? É verdade que, como afirma o senador Moreno, os países da região enfrentam um dilema, ou existem alternativas? Embora nos Estados Unidos o debate sobre as relações entre os Estados Unidos e a China tenha oscilado entre argumentos a favor de "desacoplar" ambas as economias e outros mais modestos, a favor de "reduzir riscos", que se concentrariam apenas em setores sensíveis, esse debate pode ser transferido para a região, ou seria extemporâneo e alheio às realidades regionais?

Embora grande parte da preocupação expressa pelos responsáveis políticos americanos em relação à China reflita as prioridades tradicionais de Washington em matéria de segurança sobre as possíveis consequências para a segurança das atividades das chamadas "potências extrarregionais" no hemisfério (Gardini, 2021), a realidade é que a presença da China continua confinada em grande medida ao âmbito econômico. No entanto, nesse sentido, um grande desafio

para a América Latina reside na tentativa de Washington de bloquear importantes projetos econômicos chineses, sob o pretexto de vetar tecnologias de "dupla utilização", um conceito que, na era digital atual, pode se estender infinitamente. Portanto, o discurso padrão que emana de Washington, tanto no governo Biden quanto Trump, é que, embora os Estados Unidos estejam dispostos a tolerar a continuação da exportação de matérias-primas latino-americanas como petróleo, cobre, minério de ferro e soja para a China, se opõem aos investimentos chineses em portos, ferrovias e outras infraestruturas, bem como em energia e telecomunicações. Isso equivale a condenar os latino-americanos a uma condição perpétua de "carregadores de lenha e aguadeiros", limitando suas atividades produtivas ao extrativismo e, portanto, ao subdesenvolvimento. Isso não é aceitável para os governos e povos da região. Isso é especialmente verdadeiro em um momento em que o déficit de infraestrutura da América Latina é considerado um dos principais obstáculos ao crescimento e à prosperidade regional, e a transição energética surge como uma aposta promissora para dar um novo impulso ao avanço econômico da região.

É nesse contexto que este documento examinará o que chamamos de "Questão Chinesa" na América Latina, e as opções que os países da região enfrentam ao lidar com a competição entre os Estados Unidos e a China no hemisfério ocidental. A primeira seção analisa a ascensão da China nas Américas no novo século; uma segunda se concentra na reação dos Estados Unidos a esse fenômeno; uma terceira descreve a natureza da disputa entre os Estados Unidos e a China, e se ela pode ser caracterizada como uma Segunda Guerra Fria; uma quarta analisa a situação da América Latina nas circunstâncias atuais; e uma quinta descreve a noção de Não Alinhamento Ativo (ANA) como resposta ao desafio atual, e a estratégia e as táticas da ANA; e algumas conclusões encerram o documento.

A ascensão da China na América Latina

Até o início do século 21, a presença econômica da China na América Latina era mínima. No entanto, com a incorporação da China à Organização Mundial do Comércio em 2001, isso mudou. Levou a uma das mudanças mais significativas na política econômica internacional da região desde sua independência. Durante dois séculos, a região dependia quase exclusivamente de dois polos diplomáticos, comerciais e financeiros internacionais: os Estados Unidos, por um lado, e algumas nações da Europa Ocidental, por outro. De repente, surge um terceiro polo, ampliando assim o leque de opções e alternativas para os responsáveis políticos da região, e abrindo possibilidades até então inéditas (Rosales e Kuwayama, 2012).

Em nenhum outro setor isso ficou mais evidente do que no comércio. O comércio entre a China e a América Latina e o Caribe não ultrapassou US$ 12 bilhões em 2000, e atingiu US$ 518 bilhões em 2024, um aumento de mais de quarenta vezes, em um período em que o comércio da América Latina com o resto do mundo apenas quadruplicou (CEPAL 2025). Para a América do Sul como um todo, que representa 80% da população da região, a China é agora o principal parceiro comercial, assim como para países individuais como Brasil, Chile, Peru e Uruguai. O impacto no crescimento econômico foi direto, em termos da demanda chinesa por petróleo e metais como cobre e minério de ferro, bem como por produtos agrícolas como soja e óleo de soja, frutas frescas e carnes. Durante o chamado "boom chinês" (2003-2013), a América Latina teve seu melhor desempenho econômico em trinta anos, com um crescimento de quase 4% ao ano, e de 6% entre 2003 e 2007. Isso permitiu à região reduzir sua dívida externa, aumentar suas reservas cambiais, enfrentar com sucesso a crise financeira de 2008-2009, reduzir a taxa de pobreza e até mesmo diminuir ligeiramente a desigualdade de renda (Heine, 2022). Nada disso teria sido possível sem o boom

da China, e levou a uma importante reestruturação das economias da região, diminuindo sua tradicional dependência dos Estados Unidos e da Europa.

Embora o comércio tenha sido o principal impulsionador dos laços entre China e América Latina e Caribe, não foi o único. Desde 2010, ele tem sido complementado pelo IDE chinês. Embora as estimativas variem e não seja fácil obter números confiáveis a esse respeito, alguns o estimam em US$ 200 bilhões (Dussel Peters, 2025). Em termos de volume de IDE na região, esse valor continua muito abaixo do investimento americano, canadense e europeu (em 2000-2024, o investimento chinês atingiu apenas 6,1% do total), mas em termos de fluxos anuais de IDE não foi menor. De fato, houve anos em que, em alguns países a China foi a principal fonte de investimento estrangeiro, como o Chile em 2019. Pouco menos da metade do investimento chinês na região foi direcionado ao Brasil, enquanto o Peru e o Equador também atraíram uma parte considerável, sendo as empresas chinesas a principal fonte de IDE no setor de mineração peruano.

Embora grande parte do IDE inicial da China tenha ocorrido em atividades extrativas, com o tempo ele se deslocou para o setor energético e de infraestrutura, do qual o porto de águas profundas de Chancay, no Peru, construído pela empresa chinesa COSCO e inaugurado pelo presidente Xi Jinping em novembro de 2024, é prova cabal (Dussel Peters et al, 2024). O projeto de um corredor ferroviário bi-oceânico que atravessaria o continente sul-americano desde o porto de Santos, no Brasil, até Chancay, no Peru, que está sendo considerado uma iniciativa conjunta entre o Brasil e a China, seria outro marco nesse sentido, alterando fundamentalmente o transporte e a logística da sub-região, e reduzindo o que tem sido chamado de "tarifa geográfica" no comércio transpacífico (*South China Morning Post,* 2025).

Além do comércio e do investimento, um terceiro pilar das relações entre China e América Latina e Caribe tem sido a cooperação financeira. Em um momento em que vários países sul-americanos, como Argentina, Equador e Venezuela, encontravam-se em uma situação desesperadora e em grande parte excluídos dos mercados de crédito internacionais, a China concedeu empréstimos significativos. Entre 2005 e 2018, esses empréstimos atingiram US$ 140 bilhões, embora esse número tenha caído para quase zero nos últimos anos. Desse total, a Venezuela recebeu US$ 67 bilhões entre 2005 e 2018, o Brasil US$ 29 bilhões, o Equador US$ 18 bilhões e a Argentina US$ 17 bilhões. Esses fluxos financeiros chineses para a região foram superiores aos do Banco Mundial, do FMI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco de Desenvolvimento da América Latina (antigo CAF) juntos (Gallagher, 2016).

Nada disso significa que a presença da China na América Latina constitua uma espécie de panaceia para os inúmeros desafios da região. Longe de ser distribuído de forma equitativa, o comércio chinês concentrou-se em alguns países (entre os quais se destacam Brasil, Chile, Peru e Venezuela) e em alguns produtos (petróleo, cobre, minério de ferro e soja) que constituem a maior parte das exportações latino-americanas para o antigo Império do Centro. Além disso, argumenta-se que o comércio com a China contribuiu para a desindustrialização prematura da região (Stallings, 2020). Isso se deve à confluência de dois fatores. Por um lado, a forte demanda chinesa por produtos minerais e agrícolas implica que o capital local seja canalizado para investimentos em atividades mineradoras e agrícolas, que se tornaram muito lucrativas. Por outro lado, as importações chinesas tendem a deslocar do mercado os produtos industriais locais, uma vez que estes têm dificuldade em competir com os produtos chineses.

A Iniciativa Belt and Road e a América Latina

Além do comércio, do investimento e dos fluxos financeiros nas relações entre a China e a América Latina e o Caribe, a Iniciativa Belt and Road da China, anunciada pelo presidente Xi Jinping em 2013, e talvez a iniciativa de política externa mais significativa do país no novo século, também representa oportunidades significativas para a região. Originalmente concebida para recriar a Eurásia — conectando a região de crescimento mais rápido do mundo, o Leste Asiático, com o maior mercado, o da União Europeia, tanto por terra (através da Ásia Central) quanto por mar (através do Oceano Índico até o Mediterrâneo) por meio da construção massiva de infraestrutura e conectividade — ela foi descrita como "o projeto diplomático mais significativo do século 21, o equivalente à fundação das Nações Unidas e do Banco Mundial em meados do século 20 mais o Plano Marshall, tudo em um" (Khanna, 2019). Isso pode ser um pouco exagerado, mas não há dúvida de que se trata de uma iniciativa significativa, que investiu um trilhão de dólares em sua primeira década de existência. Com o tempo, em vez de recriar a Eurásia, e devido à falta de interesse europeu nela, a BRI se transformou em uma proposta de desenvolvimento da China para o Sul Global, incluindo, é claro, a América Latina.

Por meio da Iniciativa Belt and Road, a China argumenta que a construção de infraestrutura, tanto física quanto digital, trouxe bons resultados para o país, permitindo-lhe atingir a renda per capita de US$ 13.300 que desfruta hoje, em comparação com os US$ 200 de 1978 (Ye, 2020). Diante disso, e se outros países estiverem interessados, a China está disposta a cooperar. A Iniciativa Belt and Road e sua instituição associada, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o banco multilateral de desenvolvimento estabelecido em Pequim em 2015, foram criados para lidar com o déficit de infraestrutura na Ásia, que há alguns anos foi estimado em US$ 8 trilhões. A América Latina também tem um enorme

déficit de infraestrutura, o que afeta seriamente sua produtividade e competitividade internacional. De acordo com o Indicador de Logística Internacional, apenas o sul da Ásia e a África Subsaariana, ambas regiões com renda per capita muito mais baixa, têm um desempenho pior em termos de seus indicadores de infraestrutura. A razão para isso é simples: investimento insuficiente.

Por incrível que pareça, o investimento em infraestrutura na região não só não *aumentou* como seria de se esperar, em resposta ao crescimento da população e ao aumento da renda, como, na verdade, *diminuiu* com o tempo. Na década de 1980, ele representava em média 3,6% do PIB, mas caiu na década de 1990. Em seguida, representou em média apenas 2,2% do PIB de 2000 a 2015. Apenas a África Subsaariana gasta menos em infraestrutura do que a América Latina. O resultado líquido disso é que os custos médios de logística e transporte por unidade exportada na América Latina chegam a uma média de 13% a 18%, em comparação com uma média de 8% nos países membros da OCDE (*The Economist,* 2018). A proposta da China de colaborar com a região para reduzir esse déficit de infraestrutura, algo em que as empresas chinesas contam tanto com experiência quanto com financiamento, constitui, portanto, uma oportunidade notável para melhorar a produtividade e a competitividade da região. Em um momento em que a América Latina ainda luta para sair da recessão pós-pandêmica, e suas economias continuam com um crescimento muito abaixo do esperado, isso não deve ser menosprezado.

Assim, e como era de se esperar, 22 países da América Latina e do Caribe aderiram à Iniciativa Belt and Road. O primeiro deles foi o Panamá, em 2018, e o mais recente foi a Colômbia, em 2025. Por sua vez, oito países sul-americanos tornaram-se membros plenos do Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (BAII), com sede em Pequim, e três aderiram ao Novo Banco de Desenvolvimento, com sede em Xangai.

A reação dos Estados Unidos à "questão chinesa" na América Latina

Ao contrário do que se poderia pensar, os Estados Unidos nem sempre viram com olhos críticos a presença da China no hemisfério ocidental. Tanto durante o governo de George W. Bush (2001-2009) quanto durante o de Barack Obama (2009-2017), essa presença não só foi tolerada, como até mesmo considerada positiva. Por iniciativa do Departamento de Estado dos Estados Unidos, o Escritório de Assuntos do Hemisfério Ocidental deste último programou reuniões anuais com a Divisão da América Latina do Ministério das Relações Exteriores da China, reuniões que se alternavam entre Washington e Pequim. Essas reuniões foram realizadas regularmente entre 2006 e 2015 para discutir preocupações comuns sobre os desafios da América Latina. A visão americana na época era que as interações econômicas com a China beneficiariam a região, que cresceria e prosperaria graças a elas, o que, em última análise, também beneficiaria os Estados Unidos (Heine, 2022). Tais reuniões seriam impensáveis hoje em dia, mas refletiam o espírito da época, e demonstram que as tensões entre os Estados Unidos e a China no continente americano não são inevitáveis.

Seria no primeiro governo Trump (2017-2021) que esse espírito se transformaria em algo muito diferente, e a sutil desconfiança que havia começado a se infiltrar na política americana sobre as ações da China na região (que levou à oposição inicial de Washington à adesão da China ao Banco Interamericano de Desenvolvimento) se transformou em hostilidade aberta. No início de 2018, pouco antes de iniciar uma viagem pela América Latina, o secretário de Estado dos EUA, Rex Tillerson, em um discurso proferido em sua alma mater, a Universidade do Texas em Austin, invocou a Doutrina Monroe para se opor às atividades chinesas na América Latina (embora em 2013, o secretário de Estado John Kerry proclamou

que a Doutrina Monroe havia sido revogada). Durante os três anos seguintes, visitas posteriores à região do sucessor de Tillerson, Mike Pompeo, do secretário de Defesa, Jim Mattis, e do chefe do Comando Sul dos EUA, almirante Craig Faller, entre outras autoridades, transmitiram a mensagem de que Washington não via com bons olhos as relações da América Latina com a China. É revelador que o Comando Sul dos EUA, com sede em Miami, tanto sob o comando do almirante Faller quanto de seus sucessores, a general Laura Richardson e, mais recentemente, o almirante Alvin Holsey, tenha passado a desempenhar um papel de destaque na denúncia enérgica da presença da China no hemisfério (CNN en Español, 2025). Isso incluiu abundantes referências à natureza das exportações latino-americanas e dos investimentos chineses, algo que vai além da esfera de competência do Pentágono.

Longe de se limitar ao primeiro governo Trump, a hostilidade manifesta de Washington em relação aos laços da China com a América Latina permaneceu intacta durante a presidência de Biden (2021-2025). Embora a retórica tenha se moderado um pouco e os enviados americanos na região tenham insistido que Washington não estava pedindo aos governos latino-americanos que escolhessem entre Washington e Pequim, a batalha contra a presença chinesa, incluindo a Huawei, gigante chinesa das telecomunicações e pioneira do 5G, não cessou. Na verdade, ela atingiu seu auge com a visita do conselheiro de segurança nacional dos EUA, Jake Sullivan, ao Brasil no início de 2021, para solicitar que o país excluísse a Huawei e outras empresas chinesas da licitação da rede 5G brasileira, solicitação que acabou não prosperando.

Essa hostilidade ficou especialmente evidente durante os preparativos para a inauguração do porto peruano de Chancay, construído pela China, 80 km ao norte de Lima, em novembro de 2024. De acordo com o *Financial Times* (2023):

"Os Estados Unidos expressaram sua preocupação com o controle chinês sobre partes críticas da infraestrutura do país sul-americano, incluindo o fornecimento de eletricidade em Lima e um novo megaporto na costa do Pacífico. Em grandes questões geopolíticas, o governo peruano não se concentra o suficiente em analisar os benefícios e as ameaças para o país."

Em outras palavras, os Estados Unidos, em vez de comemorar o fato de que o Peru, um país abalado por uma grande instabilidade política e que foi brutalmente afetado pela pandemia da Covid-19 (com a duvidosa distinção de ter a maior taxa oficial de mortalidade per capita do mundo), estava prestes a inaugurar uma de suas maiores obras públicas (com um investimento inicial de US$ 1,3 bilhão, de um total de US$ 3,6 bilhões), fundamental para seu comércio transpacífico, opta por criticá-la. Isso sob a suposição questionável de que Chancay deveria ser considerada uma instalação de dupla utilização, para uso futuro da Marinha do Exército Popular de Libertação da China. A disponibilidade das instalações portuárias de águas profundas de Chancay significa que o tempo de viagem da carga da costa oeste da América do Sul para a Ásia foi reduzido em dez dias, de 34 para 24. As cargas provenientes de vários países vizinhos do Peru, que antes precisavam ser enviadas até Manzanillo, no México, antes de cruzar o Pacífico, agora chegam a Chancay, o que representa uma economia considerável de tempo e dinheiro.

No entanto, foi durante o segundo mandato de Trump, em 2025, que a política dos Estados Unidos contra a presença da China na América Latina se exacerbou. Isso se expressou nas ameaças do presidente Trump de "recuperar" o Canal do Panamá, com o argumento fictício de que ele teria sido ocupado pela China. Assim, pela primeira vez desde 1911, em fevereiro de 2025, o Secretário de Estado dos EUA fez sua primeira visita ao exterior à América Latina, neste caso ao Panamá. Em uma tentativa desesperada de se defender da pressão americana, o governo panamenho, liderado

pelo presidente José Raúl Mulino, anunciou que se retiraria da Iniciativa Belt and Road da China (à qual havia sido o primeiro país da região a aderir em 2018), uma medida que foi seguida por uma tentativa de invalidar o arrendamento de dois portos panamenhos à CK Hutchinson, uma empresa de gestão portuária com sede em Hong Kong. Nenhum desses anúncios teve efeito nas declarações de Trump sobre o Canal. Pouco depois, o secretário de Defesa dos EUA, Pete Hegseth, visitou o Panamá, conseguindo que o governo panamenho se comprometesse a permitir que os navios da Marinha dos EUA passassem pelo Canal gratuitamente e com acesso preferencial (ou seja, sem pagar pedágio e sem ter que ficar na fila com outros navios à espera de passagem), bem como a permitir a instalação de tropas americanas no Panamá. Tudo isso constitui uma violação direta do Tratado Carter-Torrijos de 1977, que transferiu a soberania do Canal para o Panamá, especificando sua neutralidade e garantindo igualdade de tratamento para todos os usuários do Canal (Mitovich, 2025).

Durante seus primeiros sete meses no cargo, o governo Trump criticou a presença de empresas chinesas no México; a adesão da Colômbia à Iniciativa Belt and Road e sua entrada no Novo Banco de Desenvolvimento com sede em Xangai; bem como ao grupo BRICS, do qual a China é membro de destaque e cuja cúpula foi realizada no Brasil nos dias 6 e 7 de julho de 2025. Trump chegou a ameaçar com a imposição de tarifas de 100% aos membros do BRICS e aos países associados, uma ameaça que até agora não se concretizou, embora dois dos membros fundadores do BRICS, Brasil e Índia, tenham sido penalizados com tarifas de 50%, a maior taxa para qualquer país. Essa verdadeira ofensiva tarifária por parte dos Estados Unidos nos leva às suas implicações para a América Latina e à natureza da concorrência entre os Estados Unidos e a China na terceira década do novo século.

Uma Segunda Guerra Fria?

Qualquer tentativa de formular uma resposta latino-americana a essa disputa entre Washington e Pequim no hemisfério ocidental deve partir de um diagnóstico preciso da natureza dessa disputa. Um diagnóstico errado, obviamente, levará a uma resposta equivocada e aos riscos consequentes.

O mundo está passando por grandes mudanças, impulsionadas pelo que tem sido chamado de "policrise". Esta última envolve uma rápida sucessão de eventos como pandemias, guerras, secas, fomes, endividamento financeiro, migrações em massa e mudanças climáticas, em uma escala e magnitude nunca vistas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Dito isso, no centro desse processo está a competição pela supremacia entre os Estados Unidos e a China. Essa dinâmica não é nova. É a velha história de uma potência hegemônica em declínio (neste caso, os Estados Unidos) e outra em ascensão (neste caso, a China), e suas consequências. A natureza do problema foi bem captada pelo livro de Graham Allison, '*Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*' (2017). Nele, analisa-se a longa história desses conflitos e seus desfechos, com a conclusão inquietante de que, na maioria dos casos, eles resultarão em guerras.

Nesse contexto, outra analogia, além da oferecida pelas Guerras do Peloponeso entre Atenas e Esparta que inspiraram os escritos de Tucídides, é a da Guerra Fria. Isso levou alguns autores a usar o termo Segunda Guerra Fria para se referir ao atual conflito entre os Estados Unidos e a China. Sem dúvida, existem elementos nesta disputa que coincidem com os que ocorreram durante a Guerra Fria, ou seja, o período de rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética de 1947 a 1989. Em ambos os casos, os Estados Unidos competem com uma superpotência rival que se define como comunista: no caso anterior, a União Soviética; atualmente,

a República Popular da China. Em ambos os casos, essas potências rivais buscam conquistar o apoio de outras nações e obter seu apoio para seus próprios objetivos. Em ambos os casos, elas apresentam argumentos ideológicos, econômicos e políticos para defender seus respectivos casos perante a opinião pública internacional. Em ambos os casos, a superioridade dessas duas superpotências sobre o resto do mundo é esmagadora, e não há outras nações que se aproximem delas.

No entanto, existem diferenças. Enquanto a União Soviética se considerava portadora de uma ideologia superior, o marxismo-leninismo, e se empenhou em impor seu próprio sistema político e econômico, ou seja, o socialismo, ao resto do mundo, a República Popular da China, embora aparentemente defenda uma ideologia semelhante, na prática aplica um sistema que é mais próximo do capitalismo de Estado. A China também não tenta impor seu próprio sistema no exterior. Seu argumento é que ele funciona para a China, mas que cabe a outros países decidir por si mesmos que tipo de sistemas políticos e econômicos estabelecerão.

Dito isso, a diferença fundamental entre a Guerra Fria e a atual competição entre os Estados Unidos e a China é a seguinte: embora a União Soviética fosse uma importante potência militar, espacial, nuclear e ideológica, sua economia era menor do que a dos Estados Unidos. Além disso, era uma economia fechada, com pouco comércio fora da CAME. Portanto, não podia competir com os Estados Unidos em matéria de comércio, investimento e cooperação financeira. Isso limitou consideravelmente as opções soviéticas em suas relações com os países em desenvolvimento, então conhecidos como Terceiro Mundo.

O contraste com a situação atual da China não poderia ser maior. Hoje, a economia chinesa é maior do que a dos Estados Unidos, se medida em termos de paridade do poder de compra (PPC), e

tem sido assim desde 2014. Além disso, é uma economia aberta, cujo crescimento meteórico inicial, a partir de 1978, baseou-se nas exportações e no investimento estrangeiro. De fato, segundo a maioria dos observadores, um dos maiores beneficiários da atual fase de globalização, iniciada aproximadamente em 1980, tem sido a China. Dado o tamanho de sua economia, que hoje representa 19% do produto global (*em comparação* com 25% dos Estados Unidos), sua alta taxa de poupança (cerca de 40% do PIB, uma das mais altas do mundo) e sua condição de principal potência industrial e comercial (para 130 países, a China é seu principal parceiro comercial), a China encontra-se em uma posição econômica muito mais sólida do que a União Soviética jamais teve.

Os Estados Unidos continuam sendo a principal potência militar do mundo, a maior economia e a que possui as capacidades científicas e tecnológicas mais avançadas. No entanto, de acordo com algumas projeções (ESPAS, 2024), entre 2030 e 2035, a economia chinesa poderá ultrapassar os Estados Unidos em termos de tamanho absoluto do PIB (ESPAS, 2024), embora obviamente não em termos de renda per capita, na qual a diferença continua sendo enorme (a renda per capita dos Estados Unidos é de US$ 84.000, enquanto a da China é de US$ 13.300). No entanto, isso significa que, estritamente no âmbito econômico, a disputa entre os Estados Unidos e a China é muito mais equilibrada do que a disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética, o que torna a analogia com a Guerra Fria inadequada.

A situação da América Latina

Como a América Latina se encaixa nesse panorama? E como a região deveria reagir à crescente presença da China na América e à postura cada vez mais agressiva dos Estados Unidos, decididos a bloqueá-la, aconteça o que acontecer?

Aqui, é útil recuar um pouco até 2019-2020. Foram nesses anos que as fraquezas estruturais e as enormes vulnerabilidades da América Latina se tornaram especialmente evidentes. A pandemia da Covid-19 atingiu a região como poucas outras. Com 8% da população mundial, a região sofreu 28% das mortes globais pela pandemia, de acordo com números oficiais (Fortin, Heine e Ominami, 2021). O Peru teve a maior taxa de mortalidade per capita por Covid-19 de qualquer país do mundo, e 700.000 brasileiros morreram pelo vírus. Por sua vez, a recessão que ocorreu em 2020 levou à maior queda do produto da região em 120 anos, de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de 6,6%. Isso é o dobro da queda do PIB mundial naquele ano, que foi de 3,3%. A esse duplo golpe, devemos acrescentar um terceiro: as políticas do primeiro governo Trump, dedicadas a bloquear vários projetos chineses no Brasil, Chile, Equador e Panamá, entre outros lugares (Stuenkel, 2020). Esses esforços para frear os investimentos em infraestrutura e telecomunicações nem sempre foram bem-sucedidos, mas contribuíram para aprofundar a crise.

E, embora o crescimento da América Latina tenha se recuperado para 6,1% em 2021, recuperando parte do terreno perdido no ano anterior, desde então ele continua fraco, com um crescimento de 2,3% em 2023 e de 2,0% em 2024. Isso suscitou a preocupação com uma segunda "década perdida", desta vez entre 2014 e 2023, período em que a região cresceu a uma taxa anual de apenas 0,9%. Essa taxa é ainda menor do que a da "década perdida" anterior, a dos anos 80. Isso levanta sérias dúvidas sobre as razões do baixo

crescimento da América Latina e sua posição entre as regiões de menor crescimento do mundo. Essa desaceleração econômica tem acompanhado uma influência internacional decrescente, o que Alain Rouquié chamou de "eclipse diplomático" da América Latina. Isso se refletiu na falta de iniciativas significativas de política externa global e na ausência de liderança nas principais agências da ONU. Esse vazio se expressa de forma gráfica na inatividade, há vários anos, do GRULAC nas Nações Unidas em Nova York. Esse vazio contrasta com períodos anteriores, nos quais a América Latina desempenhou um papel fundamental na criação da UNCTAD (cujo primeiro secretário-geral foi o economista argentino Raúl Prebisch) e, anteriormente, na definição do mandato de entidades de governança econômica global, como o Banco Mundial e o FMI.

O Não Alinhamento Ativo como resposta

Foi em reação à crise regional de 2019-2020 que Fortin, Heine e Ominami (2020, 2021) propuseram o conceito de Não Alinhamento Ativo (NAA). Concebido como um guia para a ação, uma bússola para navegar nas águas turbulentas de uma ordem mundial em mudança, o NAA, como doutrina de política externa, prioriza o interesse nacional de um país, em vez dos interesses geopolíticos de outros. Rejeita a ideia de que os países latino-americanos enfrentam um dilema entre Washington e Pequim e propõe que o caminho a seguir é examinar cada questão de política externa em seus méritos e tomar decisões de acordo com eles.

A NAA não se baseia na neutralidade, um termo com conotação passiva, enraizado no direito internacional público, que se refere à postura dos Estados-nação em relação às partes em um conflito bélico. A Suíça é o exemplo clássico de neutralidade internacional. Ela se recusou a aderir à União Europeia por esses motivos e, até recentemente, até mesmo à própria Organização das Nações Unidas,

para não se envolver em disputas internacionais e ser obrigada a tomar partido. Ao contrário, a NAA busca ativamente oportunidades no cenário internacional para aproveitá-las ao máximo, sem se inclinar para nenhuma das grandes potências.

O NAA também não se refere a uma política externa de equidistância, que aspiraria a manter uma distância matematicamente igual de ambas as superpotências. Longe disso, o NAA é uma abordagem de geometria variável, segundo a qual, em alguns temas, um determinado país em desenvolvimento estará mais próximo dos Estados Unidos, como seria o caso em questões relacionadas à democracia e aos direitos humanos, e em outros, como no comércio internacional e nas transferências de tecnologia, mais próximo da China.

Nesses termos, em que consiste o que poderíamos chamar de "grande estratégia" da NAA? Ela se baseia no que Hanna Samir Kassab (2020) denominou de "testar o terreno". Na literatura da disciplina de Relações Internacionais, a forma como os Estados-nação interagem entre si tem sido descrita como variações entre dois extremos: "equilibrar" e "ceder". O termo "equilibrar" refere-se a adotar uma posição dura contra outro Estado. "Ceder", por sua vez, alude a alinhar-se totalmente com as propostas de outro Estado. Os Estados mais fracos, naturalmente, não estão em condições de "equilibrar" nenhuma das grandes potências, motivo pelo qual a presunção até agora tem sido que não lhes resta outra alternativa senão "ceder" às exigências destas. Isso seria especialmente verdadeiro para as potências médias ou pequenas que se encontram na zona de influência de alguma das grandes potências.

No entanto, essa perspectiva não reflete necessariamente a verdadeira dinâmica do comportamento internacional dos Estados. Uma situação como a atual, de forte competição entre duas superpotências, Estados Unidos e China, em que ambas tentam conquistar os corações e as mentes dos povos e governos do mundo, abre

novas possibilidades para as potências mais fracas, especialmente para aquelas do mundo em desenvolvimento. Essas possibilidades são facilitadas pelas preocupações e motivações muito diferentes das grandes potências, por um lado, e das mais fracas, por outro. Para as primeiras, a principal ameaça provém das ações de outras grandes potências, por isso, a sua segurança em matéria militar e as suas necessidades de defesa são prioritárias. Para as segundas, por outro lado, as principais ameaças surgem de sua vulnerabilidade a choques externos de diferentes tipos, sejam pandemias, crises financeiras, desastres naturais ou os efeitos das mudanças climáticas.

Assim, a principal preocupação das potências mais fracas, e especialmente dos países em desenvolvimento, é o crescimento e o progresso econômico, que lhes permitiria superar essas vulnerabilidades. Consequentemente, apelam às grandes potências para expandir o comércio, o investimento e a cooperação financeira e alcançar esses objetivos. Em resposta, e para obter o apoio desses países na competição com potências rivais, esses pedidos às vezes geram respostas positivas, sob o entendimento de que, se forem ignorados, os rivais não o fariam. Essa dinâmica é acentuada em uma situação como a atual, de uma hegemonia em declínio (os EUA) e uma potência em ascensão (China) que ameaça sua primazia. Nela, a potência em ascensão se vê especialmente motivada a "cooptar" Estados mais fracos para realçar sua própria posição no sistema internacional. Por sua vez, a hegemonia em declínio alimenta a si mesma, em uma espiral que leva a potência hegemônica a se retirar do exercício das funções associadas à liderança de uma determinada ordem internacional, incluindo o fornecimento de bens públicos globais, e a se refugiar atrás das barreiras do protecionismo e do isolacionismo. Na conjuntura atual, isso é exatamente o que a China e os EUA estão fazendo, respectivamente (Heine, Fortin e Ominami, 2025).

A aplicação da NAA como doutrina de política externa, então, permite que os países em desenvolvimento tirem proveito dessa situação e a canalizem em seu próprio benefício, por meio de "testar o terreno" sobre o que está em oferta em matéria de projetos internacionais. Isso significa "jogar nos dois lados", sem se comprometer com nenhum deles. Pelo contrário, trata-se de extrair o máximo de benefícios possíveis dos *dois* contendores.

Estratégia e tática

Dito isso, a pergunta que surge é: o que isso significa na prática? Como aplicar o NAA em situações concretas de política externa? O que os ministérios das Relações Exteriores latino-americanos devem fazer no dia a dia para enfrentar o enorme desafio que significa ter os Estados Unidos e a China competindo nas Américas?

E é aqui que entra em ação a noção de "buscar cobertura". Originário do campo das finanças e da compra e venda de ações nas bolsas de valores, o termo se refere a tomar medidas para se proteger de futuras altas e baixas no mercado. Como aponta o politólogo malaio Cheng-Chwee Kuik (2021), em matéria de relações internacionais, "buscar cobertura" implica adotar uma política externa que assuma uma posição intermediária entre "equilíbrio" e "cedência" em relação às grandes potências em disputa. Isso evita os riscos de uma aposta perdida por uma delas, permite manter opções em aberto e não compromete o rumo do país. Uma política desse tipo terá como objetivo manter boas relações com as duas grandes potências em disputa, cultivará laços com o maior número possível de outros países (diversificando vínculos e criando assim uma espécie de "autosseguro") e terá sempre disponível um "plano B". Como apontou o analista brasileiro Matías Spektor (2023), "esses

países seguem uma estratégia de 'buscar cobertura' porque veem que a futura distribuição do poder global é incerta e desejam evitar compromissos dos quais seria difícil sair".

Conforme aponta um relatório do Conselho Europeu de Relações Internacionais (ECPR), baseado em pesquisas de opinião pública realizadas em uma série de países do Sul Global,

> *"(Esses países) parecem preferir acordos à la carte, nos quais seus governos não precisam se alinhar e nos quais podem promover seus próprios interesses nacionais de forma pragmática, com diferentes parceiros em diferentes assuntos. Os EUA e a UE, por um lado, e a China, por outro, não são vistos como modelos políticos que um país deve imitar, mas sim como outras grandes potências com as quais se pode competir ou cooperar, dependendo do tema." (Gash et al, 2023)*

Nesse sentido, a diferença entre a situação atual e a da Guerra Fria, conforme discutido acima, não poderia ser maior. Na Guerra Fria, as relações internacionais tinham um forte componente de rivalidade entre blocos, entre os quais os limites eram relativamente claros. Embora houvesse zonas cinzentas e fronteiriças nas quais ocorriam conflitos, as linhas que separavam as zonas de influência de cada uma das duas superpotências eram bem definidas. No mundo muito mais globalizado e interdependente de hoje, a própria noção de "zonas de influência" foi questionada. O mundo se parece muito mais com um campo aberto no qual todos podem participar do que com um campo repleto de divisões, no qual os países foram designados a cada uma delas, sem ter muito a dizer a respeito.

Como a América Latina pode "entrar em campo" neste novo jogo?

Nessas circunstâncias, a questão fundamental para a região é como lidar com esta difícil situação. Isso ficou evidente com a recente imposição de tarifas de 50% às exportações do Brasil pelos EUA, a ameaça de tarifas de 30% às exportações do México, o envio de contratorpedeiros da Marinha dos EUA para perto da costa da Venezuela (*Financial Times*, 2025) e outras medidas agressivas em relação à região por parte do governo do presidente Trump. Às vezes, isso é apresentado como um dilema entre posições "pró-EUA" e posições "pró-China" por governos e líderes latino-americanos. Essa é a maneira errada de abordar a questão. As relações diplomáticas entre os EUA e a América Latina datam de dois séculos, acompanham laços econômicos, militares, culturais, sociais e até familiares de grande densidade e são muito maiores do que os laços muito mais recentes com a China. A grande maioria dos latino-americanos, e especialmente suas elites, se sentem muito mais próximos dos EUA do que da China.

A questão é outra. Ela se refere ao crescimento vertiginoso da China em quase meio século, ao impacto do chamado "boom da China" na década do superciclo dos recursos naturais (2003-2013) (Gallagher, 2016) e as complementaridades óbvias entre a economia chinesa e as economias latino-americanas (algo especialmente verdadeiro para as sul-americanas) tornam insustentável a noção de que estas últimas poderiam "se desacoplar" da China, como propõem certos setores em Washington. As economias sul-americanas e chinesa já estão tão entrelaçadas que não há volta. Mesmo que os governos da região quisessem, como descobriram à sua custa os governos de Jair Bolsonaro no Brasil (2019-2023) e de Javier Milei na Argentina (2023-), o peso da economia chinesa no mundo é de tal magnitude que é impossível ignorá-la, e o custo de tentar fazê-lo é inalcançável.

Em um momento em que um novo ciclo eleitoral na região traz consigo a possibilidade do retorno de governos conservadores ao poder, é especialmente urgente contar com uma abordagem de política externa que sirva de guia para a ação de todos os governos, independentemente de sua orientação política, para lidar com essa difícil situação. Como argumentaram Heine, Fortin e Ominami (2025), o Não Alinhamento Ativo não é uma abordagem ideológica, mas pragmática, e fornece as ferramentas para superar os desafios do momento atual. Colocar os interesses do país, e não os de outros, em primeiro lugar; estar ciente de que não existe um monopólio do poder no mundo, mas sim um *duopólio* com duas grandes potências em competição uma com a outra; perceber que se alinhar com uma ou outra significa perder grande parte da capacidade de negociação para obter melhores condições para projetos e financiamentos; e entender que o simples fato de assumir uma posição de não alinhamento fortalece a capacidade de negociação do país (já que isso mostra que há certas exigências que seriam inaceitáveis) são algumas das implicações do NAA.

O interessante é que, como afirmou Winter (2022), o NAA não constitui apenas um programa de ação futura em matéria de política externa que adquire especial urgência com a escalada das tensões entre Washington e Pequim. É também uma constatação empírica de comportamentos estabelecidos por governos de centro, direita e esquerda na região na última década para lidar com essa competição nas Américas, sem se aliar a nenhuma das partes. No início de dezembro de 2021, a grande maioria dos países latino-americanos participou do Terceiro Fórum Ministerial China-CELAC realizado na Cidade do México e, na semana seguinte, grande parte deles também participou da chamada Cúpula da Democracia, realizada em Washington D.C., sem ver qualquer contradição nisso. A isso podem ser acrescentados vários outros exemplos: a recusa de muitos países latino-americanos em ceder às pressões dos EUA para excluir a empresa chinesa de telecomunicações Huawei das

licitações para a adjudicação da tecnologia 5G; a recusa do Brasil em aderir à Iniciativa Belt and Road, o grande projeto de política externa do presidente Xi, apesar das fortes pressões de Pequim para que isso ocorresse pouco antes da visita de Xi ao Brasil em novembro de 2024; a incorporação do Uruguai ao Novo Banco de Desenvolvimento com sede em Xangai, no governo conservador do presidente Luis Alberto Lacalle; o notável ato de equilíbrio do presidente Gabriel Boric, do Chile, que realizou uma visita de Estado à China no final de outubro de 2023, sendo recebido no Grande Palácio do Povo pelo presidente Xi, e outra aos EUA no início de novembro daquele ano, sendo recebido na Casa Branca pelo presidente Biden, tudo isso em um intervalo de dez dias.

Talvez o exemplo mais revelador do que significa o NAA na prática na região seja o caso do Equador. Em 2022, a elevada dívida externa do Equador e a urgência do país em ampliar seus mercados de exportação para aumentar suas receitas em moeda estrangeira e pagar essa dívida levaram o governo equatoriano, em uma visita do presidente Guillermo Lasso a Washington, a levantar a possibilidade de um TLC com os EUA, tal como têm países vizinhos como Chile, Colômbia e Peru. O governo Biden rejeitou a proposta, alegando que os EUA não assinavam mais tratados de livre comércio com ninguém. Sem perder tempo, o presidente Lasso, um proeminente líder conservador, que em fevereiro daquele ano havia sido um dos dois chefes de Estado e governantes latino-americanos presentes em Pequim na cerimônia de inauguração dos Jogos Olímpicos de Inverno, desafiando o boicote diplomático ocidental ao evento, viajou à China para propor um TLC entre o Equador e a China. A proposta foi bem recebida pelo governo chinês, as negociações começaram logo em seguida e o acordo foi assinado e ratificado rapidamente, entrando em vigor em maio de 2024 (*Financial Times*, 2024).

E a *sequência* das diferentes iniciativas diplomáticas equatorianas nesse sentido foi decisiva: ao iniciá-las com Washington e vê-las rejeitadas, o Equador ficou com carta branca para prossegui-las com Pequim, evitando a possibilidade de críticas dos Estados Unidos por "se aproximar demais da China". A experiência do Equador destaca uma das características definidoras do NAA: ele requer uma diplomacia sofisticada e com sólidas capacidades analíticas. Ela deve estar em condições de avaliar em profundidade os desafios que surgem e recomendar cursos de ação apropriados, em um mundo em rápida mudança, onde um passo em falso pode ter consequências devastadoras para o país.

Conclusão

Como foi referido no início deste texto, a crescente presença da China na América Latina no novo século é talvez o acontecimento mais significativo na política económica internacional da região desde a sua independência. Ela acrescentou uma terceira referência diplomática, comercial e financeira a uma região tradicionalmente dependente de duas delas: Estados Unidos e Europa. Embora a presença chinesa não constitua uma panaceia e tenha impactos tanto positivos quanto negativos, em termos gerais, a diversificação das relações internacionais da região não pode deixar de ser considerada um trunfo. Isso é especialmente verdadeiro em um mundo globalizado e interdependente, marcado pela mudança do eixo geoeconômico mundial do Atlântico Norte para a Ásia-Pacífico, e em que a zona mais dinâmica e de maior crescimento está no Leste Asiático. Isso não pode ser ignorado pela América Latina.

Por outro lado, a relação histórica da região com os Estados Unidos, a maior potência econômica e militar do planeta e muito mais próxima do ponto de vista geográfico, cultural e social das sociedades

latino-americanas do que a China, é um fato impossível de ignorar. Nesse quadro, a ofensiva do governo Trump contra a presença chinesa na região coloca os países latino-americanos em um dilema.

Como enfrentá-lo?

Uma possibilidade, naturalmente, é ceder às pressões de Washington e tentar minimizar ao máximo os laços com Pequim. Como vimos anteriormente, porém, essa possibilidade, se é que alguma vez existiu, já não está disponível. Em uma realidade em que, para a América do Sul como um todo, que representa 80% da população da região, a China é seu principal parceiro comercial, os governos, mesmo que quisessem, não podem desvincular suas economias da China. A alternativa de ceder à China é ainda menos realista, dado o que significa o poderio dos Estados Unidos nas Américas.

É neste contexto que a noção de Não Alinhamento Ativo adquire especial relevância. Este coloca os interesses do país em primeiro lugar, e não os de terceiros; aproveita a concorrência entre os EUA e a China e a existência de um duopólio de poder internacional para tirar vantagem e maximizar os fluxos de comércio, investimento e cooperação financeira para o país; realiza esse trabalho "testando o terreno" e explorando as possibilidades disponíveis em termos de projetos, mercados e tecnologias em todo o ambiente internacional; "busca cobertura" dando sinais contraditórios e "protege suas costas" comunicando que não se alia a nenhuma das duas partes; é proativo, em uma busca permanente por oportunidades no ambiente internacional. É uma abordagem pragmática, não ideológica, destinada a fornecer uma bússola para navegar por um momento difícil da política internacional.

O NAA, no entanto, exige uma diplomacia sofisticada e com fortes capacidades analíticas, capaz de avaliar cada tema que surge na agenda da política externa, ponderar suas implicações e recomendar

as alternativas a serem consideradas. Isso, tendo em mente o quanto está em jogo, dadas as tensões internacionais e as inúmeras crises pelas quais o planeta está passando. O NAA é uma abordagem de política externa a ser adotada por países individuais ou por grupos de países. Sua adoção coletiva na região multiplicaria sua eficácia, mas isso não é um requisito *sine qua non* para sua implementação.

Um tema fundamental para a América Latina em suas interações com os Estados Unidos é delimitar com muito mais precisão do que existe hoje a linha que separa o que se refere à presença econômica da China na região da questão da segurança. Embora seja compreensível que os EUA se oponham ao estabelecimento de bases militares chinesas nas Américas, *não é compreensível* que se oponham à construção de portos na região, sob o pretexto de que eles poderiam ser usados no futuro pela Marinha chinesa, ou à instalação de cabos de fibra óptica que conectam a região à Ásia, ou que os países latino-americanos exportem terras raras para a China. Esse caminho, que usa o pretexto da segurança militar dos EUA em áreas que não lhe competem e freia o avanço econômico da região, só serve para garantir o subdesenvolvimento latino-americano. É por isso que o Não Alinhamento Ativo não é apenas uma doutrina de política externa, mas também um instrumento fundamental para que a região dê o grande salto para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

Acharya, A. (2018). The End of American World Order. Polity Press.

Cain, J. y Trenchi, A. (2025). Trump 2.0: U.S Strategy at a Crossroads in Latin America. Global Americans. 21 February.

CEPAL (2025), Las relaciones entre América Latina y el Caribe: áreas de oportunidad para un desarrollo mas productivo, inclusivo y sostenible.LC/TS. 2025/16. 13 de mayo.

Cleveland.com (2025). Colombian-born U.S. Sen. Bernie Moreno gives native land ultimatum: 'Choose America or China'. 18 de Agosto.

CNN en Español (2025). Jefe de Comando Sur de EEUU alerta en Argentina sobre influencia de China en la región. 21 de agosto.

Ellis, E. (2009) China in Latin America: The Whats and Wherefores. Lynne Rienner.

Dussel Peters, E. (2025) Latin America, China and Great Power Competition: New Triangular Relationships. Lynne Rienner.

Dussel Peters, E., Cook, J. y Alter, J. (eds).(2024). Connecting China, Latin America and the Caribbean: Infrastructure and Everyday Life. University of Pittsburgh Press.

ESPAS (2024). Welcome to 2030: The Megatrends. https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas/chapter1.html

Financial Times (2025). US naval build-up near Venezuela stokes tensions in Latin America. 27 August.

Finnacial Times (2023). US fears mounting China control of Peru's infrastructure. 4 October,

Financial Times (2024). China deepens ties in Latin America with Ecuador free trade agreement. 11 de mayo.

Fortin, C., Heine J. y Ominami, C. (comps.) (2021). El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo. Catalonia.

Fortin, C., Heine, J. y Ominami C. (2020), Latinoamérica: No Alineamiento y segunda guerra fría. FOREIGN AFFAIRS Latinoamérica. 20:3.

France 24, 2025. China destina 10,000 millones de dólares a nuevos créditos a América Latina. 13 de mayo. https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20250513-china-destina-10-000-millones-de-d%C3%B3lares-a-nuevos-cr%C3%A9ditos-a-am%C3%A9rica-latina

Gallagher, K. (2016). The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus. Oxford University Press.

Gardini, G.L. (2021), ed., External Powers in Latin America: Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation.Routledge.

Gash, T., Krastev, I., y Leonard, M. (2023), Living in an A la Carte World: What European Policy-Makers Should Learn from Global Public Opinion. European Council on Foreign Relations Policy Brief. 15 November.

Heine, J. (2025). China-Lat-Am ties grow, regardless of Washington. Letter to the editor, Financial Times, 14 May.

Heine, J. (2022). Xi-na en el siglo del dragón: Lo que todos deben saber sobre China. LOM.

Heine, J., Fortin C. y Ominami, C. (2025). The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition. Polity Press.

Kassab, H. (2020). Weak States as Spheres of Great Power Competition. Routledge.

Khanna, P. (2019). The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century. Simon&Schuster.

Kuik, C-C (2021). Getting Hedging Right: A Small State Perspective. China International Strategy Review 3.

Mitovich, J. (2025). I don't think there is a government in Latin America that has given in more. POLITICO. 19 August. https://www.politico.com/news/magazine/2025/08/19/donald-trump-panama-canal-mulino-00513603

Roett, R. and Paz. G. (eds), (2016). Latin America and the Asian Giants: Evolving Ties with China and India. Brookings University Press.

Rosales, O. (2021). El sueño chino: Como China se ve a si misma y como nos equivocamos los occidentales al interpretarla. Siglo XXI.

Rosales, O. y Kuwayama, M. (2012). China and Latin America and the Caribbean: Building a strategic and economic relationship. ECLAC.

South China Morning Post (2025), Brazil and China to Study South American transcontinental railway project. 9 July.

Stallings, B. (2020). Dependency in the 21st Century: The Political Economy of China-Latin American Relations. Cambridge University Press.

Spektor, M. (2023). In Defense of Fence-Sitters: What the West Gets Wrong About Hedging. Foreign Affairs. 102: 3.

Stuenkel, O. (2020). Trump Drove Latin America into China's Arms. Foreign Affairs, 13 de noviembre.

The Economist (2018). Latin America needs an infrastructure upgrade. 10 de marzo.

Urdinez, F. (2025). Economic Displacement: China and the End of US Primacy in Latin America. Cambridge University Press.

Ye, M. (2020), The Belt Road and Beyond. State-Mobilized Globalization in China 1998-2018. Cambridge University Press.

Winter, B. (2022). Latin America Looks East. Foreign Affairs. 24 de febrero.

Wise, C. (2020). Dragonomics: How Latin America is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy. Yale University Press.

Plataforma Democrática

Criada em 2007 pela Fundação Fernando Henrique Cardoso e pelo Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, a Plataforma Democrática objetiva fortalecer a cultura e as instituições democráticas no Brasil e na América Latina. Desenvolvemos pesquisas, publicações e seminários sobre as transformações da sociedade e da política na região e no sistema internacional, com foco nos desafios à convivência e à governança democrática. Estimulamos o diálogo entre produtores de conhecimento e diferentes atores sociais e políticos, de modo apartidário. Promovemos o aprendizado democrático da cidadania, fomentando uma cultura cívica que valoriza a argumentação e o pluralismo de pontos de vista.

Conheça nossas publicações mais recentes:

Conexão América Latina

Ensaios sobre as mudanças políticas, culturais e socioeconômicas que afetam a qualidade da democracia na América Latina, quando não sua própria existência.

Ano 4, Volume 1: O cenário do crime organizado e dos mercados ilícitos no bioma amazônico, por Leandro Piquet Carneiro e Adriano Bastos Rosas

Ano 3, Volume 2: Um "modelo Bukele" para a América Latina?, por Lucía Dammert

Conheça todas as edições

Journal of Democracy em Português

Revista semestral sobre os desafios contemporâneos da democracia no mundo, com traduções e artigos originais sobre o Brasil.

Veja todas as edições publicadas

Coleção O estado da democracia

Livros sobre os desafios da democracia no Brasil e no mundo.

O Brasil diante das Turbulências Internacionais

O Novo Governo dos Indivíduos

Nacionalismo e Democracia na Europa e no Brasil

Desafios do Sistema Político Brasileiro

Identidades e Crise das Democracias

Coleção Corações e Mentes

Projeto de educação cidadã orientada por valores humanistas e democráticos, com textos de acesso gratuito para uso escolar com o objetivo de fortalecer os valores e o exercício da democracia.

Volume 1: Pensando de forma autônoma fora e dentro da internet

Volume 2: Ensino Religioso e Valores Democráticos

Volume 3: Nacionalismo e Democracia

FUNDAÇÃO
FERNANDO
HENRIQUE
CARDOSO