



A Competição entre a CHINA e os EUA no Atlântico Sul

C Alte (Ref) Antonio Ruy de Almeida Silva

Os oceanos têm tido um papel fundamental no desenvolvimento das civilizações e na disputa entre as grandes potências, devido ao seu “poder capacitador, que possibilita a vida na Terra, gera riquezas, contribui para a globalização econômica e a comunicação mundial por meio dos cabos submarinos, e que possibilita a projeção de poder militar no nível local, regional e global”.

Atualmente, observam-se três tendências relacionadas com os espaços marítimos: a crescente importância dos oceanos na globalização econômica e no âmbito militar; o incremento das tensões relacionadas com a demarcação das fronteiras marítimas, que vem possibilitando que extensas áreas se tornem águas jurisdicionais nacionais,

em um fenômeno denominado por Ken Booth como a “territorialização do mar”; e o incremento da competição entre as grandes potências, oficializado, em 2017, pela Estratégia de Segurança Nacional dos EUA.

Esse cenário favorece, por um lado, a dimensão cooperativa nos espaços marítimos. Os Estados, em tempo de paz, têm o interesse de proteger o sistema marítimo globalizado contra as ameaças neotradicionais.¹ Por outro lado, a dimensão conflitiva também se faz presente nesses espaços devido às tensões provocadas pelos interesses conflitantes dos Estados, principalmente, a competição entre as grandes potências.

O reconhecimento dessa competição pelos EUA em relação à China expressa uma mudança de nível e de

¹ O termo “novas ameaças” não parece identificar de forma clara o fenômeno, pois ameaças como a pirataria, o roubo armado no mar, o terrorismo e o crime internacional são reconhecidamente muito antigas. Assim, o termo “neotradicionais” parece mais bem aplicado para descrevê-las. Elas se diferenciariam das ameaças clássicas, consideradas como aquelas relacionadas com os conflitos inter-estatais. Por outro lado, a palavra “neo” esclarece que esses crimes vêm sendo aprimorados, explorando as novas possibilidades de um mundo globalizado, utilizando, inclusive, redes e outras tecnologias mais avançadas para atingir os seus objetivos.

Porta-aviões de várias categorias: os super porta-aviões americanos



postura político-estratégica do governo norte-americano. De nível, por estabelecer que essa competição é a principal ameaça aos EUA, relegando a segundo plano a “guerra ao terror”; e de postura estratégica, por alterar a estratégia de engajamento, fundamentada em uma visão liberal, que buscava integrar a China como um futuro Estado democrático satisfeito com o *status quo* no sistema internacional. A partir do documento de 2017, os EUA adotaram uma estratégia de contenção, fundamentada em uma visão realista, com o propósito de reduzir o crescimento econômico chinês e evitar que a China se torne a principal potência econômica mundial, com o conseqüente aumento do seu poder militar, como preconizado, em 2001, por John J. Mearsheimer. Na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, a China e a Rússia passaram a ser considerados “atores estatais malignos” e “Estados revisionistas”, que buscam desafiar a ordem internacional estabelecida após a 2ª Guerra Mundial. A ameaça chinesa é considerada pelos EUA muito mais difícil de ser contida do que a russa, devido ao crescimento do poder econômico chinês.

Nessa estratégia de contenção, o âmbito marítimo tem um importante papel. O cenário traçado na Estratégia de Defesa Nacional dos EUA, publicada em 2018, é de possível conflito na região dos oceanos Índico-Pacífico. No entanto, a competição já afeta, em maior ou menor grau, os demais oceanos, inclusive o Atlântico Sul.

A dinâmica dessa competição entre as grandes potências tem diferenças em relação às áreas marítimas sul-americanas e africanas do Atlântico Sul. A primeira

é mais importante para os EUA do que a segunda, principalmente no âmbito estratégico, por fazer parte do Hemisfério Ocidental, considerado como área de influência preponderante norte-americana desde a promulgação da Doutrina Monroe. Na disputa entre as grandes potências é, portanto, fundamental que os EUA mantenham a hegemonia no Hemisfério Ocidental, inclusive com o apoio de países pertencentes à Organização do Tratado do Atlântico Norte que possuem interesses na região.²

² Em março de 2021, o SouthCom realizou uma conferência com representantes dos Departamentos de Defesa do Canadá, França, Holanda e Grã-Bretanha, para discutir a defesa hemisférica na visão Transatlântica, abordando, inclusive, a competição chinesa na região. Disponível em: <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2534374/us-nato-defense-leaders-discuss-the-future-of-western-hemisphere-security/>. Acesso em: 25 de maio de 2021.



Esse objetivo é facilitado para os EUA pois, além dos laços comerciais e dos investimentos norte-americanos serem substanciais, a influência política e militar norte-americana na região tem sido preponderante. Essa

influência foi reforçada com o término da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2019, o que pode ser considerado uma vitória político-diplomática dos EUA. Do mesmo modo, no âmbito global, o governo brasileiro reduziu na sua política externa a importância dada ao BRICS, mecanismo que agrega Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.³ No âmbito da diplomacia de defesa,⁴ os EUA têm buscado ampliar as históricas boas relações com o Brasil, também como uma forma de contribuir para a contenção da China.⁵ A visita do Presidente Jair Bolsonaro ao Comando Sul, em 2020, o primeiro presidente brasileiro a fazê-lo, é, por si só, uma demonstração do alinhamento entre os dois países.⁶

Desafios pontuais à predominância estratégica norte-americana na América Latina seriam as questões da Venezuela, Cuba e Nicarágua, com ênfase na primeira, pelo potencial energético de dimensões mundiais daquele país. No âmbito estratégico, a China tem evitado desafiar os EUA na sua principal área de influência, diferentemente da Rússia que, logo após uma visita do Presidente Maduro àquele país, fez pousar em aeroportos venezuelanos aviões bombardeiros de longo alcance capazes de carregar bombas atômicas.⁷

No campo econômico, os chineses estão competindo fortemente com os EUA e já se tornaram o principal parceiro comercial dos países da região. A China tem ganhado espaço inclusive na área do Canal do Panamá, área estrategicamente importante para a segurança norte-americana. A importância do Canal para a China pode ser medida pela visita do Presidente Xi Jinping, que se tornou o primeiro presidente chinês a visitar o Panamá. Durante sua visita, em dezembro de 2018, dezenove acordos de cooperação foram assinados.⁸ O avanço econômico chinês na região também tem repercussões políticas e estratégicas para a questão de Taiwan, pois o Panamá, em 2017, deixou de reconhecer diplomaticamente a ilha, tendo sido seguido pela República Dominicana e El Salvador no ano seguinte.

No Brasil, a China tem feito investimentos em setores relacionados com o poder marítimo, especialmente na exploração de petróleo no mar, instalações portuárias e projetos logísticos com eles associadas. Na Argentina,

³ Mike Pompeo parabeniza Bolsonaro por afastar Brasil dos Brics. Disponível em <https://economia.ig.com.br/2021-01-20/mike-pompeo-parabeniza-bolsonaro-por-afastar-brasil-dos-brics.html>. Acesso em 23 de março de 2021.

⁴ A diplomacia de defesa pode ser definida como o conjunto de práticas sociais que constroem, administram e reproduzem as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e entre eles e outras organizações que atuam na política internacional.

⁵ A indicação do Brasil, em 2019, como "Major Non-Nato Ally", é um movimento do governo norte-americano que contribui para esse objetivo. *White House. Message to the Congress on Designating Brazil as a Major Non-NATO Ally*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/message-congress-designating-brazil-major-non-nato-ally/>. Acesso em: 19 de agosto de 2020.

⁶ *US Southern Command. Brazilian President Visits SOUTHCOM* Disponível em: <https://www.southcom.mil/MEDIA/NEWS-ARTICLES/Article/2105124/brazilian-president-visits-southcom/>. Acesso em: 31 de agosto de 2020.

⁷ BBC News. *US-Russian spat over bombers landing in Venezuela*. 11 December, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-46522358>. Acesso 30 de agosto de 2020.

⁸ *Panamá and China sign 19 agreements during Xi Jinping state visit*. Disponível em: <https://www.caribbean-council.org/panama-china-sign-19-agreements-xi-jinping-state-visit/> Acesso em: 23 de agosto de 2020.

além dos investimentos para garantir o fluxo de produtos naturais e alimentos, a China tem um tratado estratégico de cooperação na área espacial, que assegura, por 50 anos, uma estação espacial chinesa na província de Neuquén. Estão, também, em andamento negociações do governo argentino para uma possível adesão à Iniciativa da Rota da Seda.⁹ Apesar da convergência de interesses entre os dois países, existem questões pontuais que geram tensões, como é o caso da pesca ilegal realizada por embarcações de pesca de origem chinesa na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) argentina.

Os EUA têm buscado tirar vantagem política da questão da pesca ilegal de navios chineses dando destaque ao tema em pronunciamentos do Comando Sul (SouthCom)¹⁰ e enviando navios da Guarda Costeira para combater o ilícito.¹¹ As preocupações do SouthCom em relação à Rússia e, principalmente, à China se voltam também para a atuação desses países na questão da COVID-19, já que ambos podem prover vacinas e com isso incrementar sua influência na região. A China, segundo o SouthCom, estaria explorando a crise sanitária para avançar seus interesses relacionados com a Rota da Seda e com a participação na infraestrutura 5G de alguns desses países.

A área marítima sul-atlântica africana é muito mais complexa que sua congênera sul-americana, devido à grande quantidade de países, à instabilidade política, aos contenciosos relacionados com as fronteiras marítimas, à pouca capacidade de alguns Estados de proteger suas águas jurisdicionais, à existência de organizações extremistas e movimentos separatistas e ao elevado grau de tensões neotradicionais, além de uma maior ingerência de potências extrarregionais, principalmente daquelas relacionadas com as suas ex-colônias.

Na África, a competição entre os EUA e a China no âmbito econômico é também intensa.¹² No âmbito estratégico, os EUA têm mantido, por meio do Comando dos EUA para a África (AfriCom), uma estratégia com dois componentes principais: projeção de poder e diplomacia de defesa. O primeiro se dá, principalmente, com sua base em Djibouti, e é reforçado pela presença militar na região dos seus aliados, principalmente, a França. A China atua na África, no âmbito estratégico, com mais desenvoltura do que na América do Sul. A estratégia chinesa tem



O Presidente da China, Xi Jinping (segundo da esquerda) e o panamenho Juan Carlos Varela (segundo da direita), acenam flanqueados pelas primeiras damas Peng Liyuan e Lorena Castillo

três componentes principais: projeção de poder militar, participação em forças de paz e diplomacia de defesa. A projeção de poder militar se dá, principalmente, com o estabelecimento da base naval no Djibouti. A participação em forças de paz na região é uma forma de mostrar comprometimento com a segurança e estabilidade dos países africanos. A diplomacia de defesa tem sido bas-

⁹ Mauricio Cantando. *Cristina negocia la adhesión de Argentina a la ruta de la seda de China*. La Política OnLine. 22/8/2020. Disponível em: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/128775-cristina-negocia-la-adhesion-de-argentina-a-la-ruta-de-la-seda-de-china/>. Acesso em 1 de setembro de 2020.

¹⁰ De acordo com o Comandante do Comando Sul: "Fleets of Chinese-flagged fishing vessels routinely violate the sovereign rights of coastal states to conduct illegal fishing in the Exclusive Economic Zones (EEZs) of Latin American countries" (SouthCom, 2020, p.4).

¹¹ A tripulação contava com um oficial da Marinha de Portugal. Esse país está criando o Centro do Atlântico, nos Açores, com o propósito também de atuar nos temas de segurança desse oceano, iniciando com aqueles relacionados com o Golfo da Guiné.

¹² US. Department of Defence. *National Security Advisor Unveils Administration's Africa Strategy*. Dec 13, 2018. Disponível em: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1713212/national-security-advisor-unveils-administrations-africa-strategy/>. Acesso em: 28 de agosto de 2020.



tante explorada por meio de mecanismos multilaterais e bilaterais, intercâmbio e treinamento de pessoal e com a doação de meios navais para vários países africanos.

No âmbito da diplomacia de defesa, a China tem dado destaque à África do Sul. Cape Town tem sido o porto mais visitado pelos navios chineses. A operação naval multinacional promovida pela África do Sul e realizada no final de 2019, no sul da África, com meios navais da China, Rússia e África do Sul, simboliza uma comunhão de interesses entre três países dos BRICS, e uma postura pragmática do país africano em relação à competição entre as grandes potências.

Em síntese, a estratégia chinesa no Atlântico Sul é proativa, com objetivos bem claros. Primeiro, priorizar

a vertente político-econômica, garantindo o suprimento de recursos necessários para o seu desenvolvimento. A Iniciativa da Rota da Seda, com o seu componente marítimo, seria o principal instrumento de médio e longo prazo. Segundo, isolar diplomaticamente Taiwan. Terceiro, incrementar a capacidade de atuar para a defesa dos seus interesses econômicos, inclusive de suas linhas de comunicação marítimas e a proteção dos seus cidadãos, principalmente na África. Já os EUA demonstram ter apenas uma estratégia reativa de contenção ao avanço global chinês, preocupados em manter sua posição de principal potência no sistema internacional. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico dos dois países joga um papel fundamental nessa disputa, já que ele será determinante para o desenvolvimento do poder naval chinês e para o fortalecimento do poder naval norte-americano, instrumento indispensável para a capacidade de alcance global necessária a uma grande potência.

Durante a Guerra Fria, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi uma estratégia adotada pelos países do Atlântico Sul, numa tentativa de afastarem-se da competição entre as grandes potências. A Resolução que a criou teve o voto contrário dos EUA. O retorno da competição entre EUA e China gera novos desafios para o mecanismo. O momento atual de incremento da competição entre as grandes potências coloca a ZOPACAS e, principalmente o Brasil, o maior país do Atlântico Sul, em um dilema: incrementar o mecanismo ou mantê-lo no seu atual estágio vegetativo.¹³

Os documentos de defesa encaminhados ao Congresso brasileiro em 2020 dão destaque ao mecanismo. A Política Nacional de Defesa estabelece como um dos seus pressupostos a manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa considera que a ZOPACAS deve ser fortalecida, pois isso “contribuirá para consolidar o Brasil como ator regional relevante, minimizando a possibilidade de interferência militar de potências extrarregionais”.

Sendo assim, no âmbito da diplomacia de defesa, a opção para o Brasil seria incrementar o mecanismo, embora os Ministros da Defesa dos países membros somente em 2013 tenham participado, pela primeira vez, em uma reunião da ZOPACAS.¹⁴ Nesse contexto, são promissoras algumas iniciativas pontuais que vêm sendo adotadas pelo Brasil, tais como a criação do Grupo Interministerial de Acompanhamento da Segurança no Golfo da Gui-

¹³ A última reunião do mecanismo foi realizada em 2013, no Uruguai.

¹⁴ Gov.Br. Ministério da Defesa. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). 24/06/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zopacas>. Acesso em: 2 de setembro de 2020.

né, com a participação dos Ministérios das Relações Exteriores, Defesa e do Comando da Marinha;¹⁵ o seminário sobre ZOPACAS, promovido em 2020 pela Marinha e pelo Ministério das Relações Exteriores; e a participação brasileira no Grupo de Amigos do Golfo da Guiné. Também existe a possibilidade de maior engajamento de meios navais brasileiros em ações contra ameaças neotradicionais nessa região. Outra opção, que vem sendo aventada há alguns anos nos círculos navais brasileiros, seria a criação pela Marinha de mecanismo que reunisse



os chefes navais e das guardas costeiras dos países do Atlântico Sul, semelhante aos simpósios navais promovidos periodicamente pelos EUA, Itália e Índia, para discutir temas relacionados com a estratégia naval no âmbito global e/ou regional. Essas iniciativas, ainda que tímidas, podem contribuir para o objetivo de fortalecimento da ZOPACAS no âmbito naval. Melhor seria se fosse possível ampliar o escopo para o âmbito marítimo, incluindo as questões da economia azul no Atlântico Sul. Além desse esforço inicial, seria necessário que o Ministério da Defesa prosseguisse em medidas duradouras para institucionalizar o mecanismo também no âmbito da Defesa.

Além do mais, como a ZOPACAS tem objetivos muito mais amplos, torna-se necessário que o governo brasileiro inclua o mecanismo como uma das prioridades da sua política externa. Embora a menção à ZOPACAS feita pelo Presidente Jair Bolsonaro em seu discurso na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 2020, possa ser considerada um sinal promissor, seriam necessárias medidas concretas do Brasil, o que parece pouco provável de acontecer no futuro próximo em face dos problemas enfrentados pelo governo brasileiro, especialmente, no âmbito econômico e em relação à pandemia da COVID-19.

Em síntese, no âmbito da diplomacia de defesa, é indiscutível a vantagem dos EUA em relação à China na

região. Os mecanismos e laços militares entre Brasil e EUA, por exemplo, são muito antigos e amplos, e fortalecê-los tornou-se um objetivo importante na estratégia dos EUA para conter o avanço chinês na região. Dessa forma, embora o Atlântico Sul seja um espaço marítimo periférico na disputa com a China, a presença naval dos EUA provavelmente ganhará algum reforço neste oceano.¹⁶

No campo econômico, no entanto, o comércio com a China e os investimentos chineses em portos e em atividades relacionadas com o mar contribuem

para o desenvolvimento nacional e para o fortalecimento do poder marítimo brasileiro, da mesma forma que ocorre com a Argentina e o Uruguai e com os países africanos sul-atlânticos. Essa relação com a China é especialmente importante no momento em que os investimentos diretos na região sofrem um decréscimo significativo devido, também, à crise sanitária mundial.¹⁷ Assim sendo, apesar da retórica contra a China alimentada pelos EUA, e expressa por alguns setores domésticos dos países da região, as relações econômicas com o país asiático contribuem para incrementar a importância do Atlântico Sul no âmbito regional e global. Desta forma, o Brasil, principal país sul-atlântico, teria que desenvolver uma estratégia que possibilitasse enfrentar o desafio de manter uma boa relação com a China sem prejudicar sua importante relação com os EUA. Para isso, teria que estabelecer objetivos de política externa focados nos interesses brasileiros, e exercitar uma diplomacia pragmática e hábil, que contribuísse para o desenvolvimento econômico e social do Brasil e para a manutenção do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. ■

Trabalho apresentado no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais em julho de 2021.

¹⁵ Brasil. Presidência da República. Decreto nº 9.800, de 23 de maio de 2019. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Acompanhamento da Situação do Golfo da Guiné. Brasília, D.F.

¹⁶ Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil. Mais novo submarino norte-americano visita base naval em Itaguaí. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/mais-novo-submarino-norte-americano-visita-base-naval-em-itaguaui/>. Acesso em: 27 de março de 2021.

¹⁷ World Investment Report 2020. International Production Beyond the Pandemic. New York, United Nations Publications.