

SEGURANÇA ENERGÉTICA, SEGURANÇA INTERNACIONAL E POLÍTICA EXTERNA CHINESA: BREVES NOTAS SOBRE SUDÃO E SUDÃO DO SUL*

Energy Security, International Security and Chinese Foreign Policy: Brief Notes on Sudan and South Sudan

Renan Holanda Montenegro
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, Brasil

Informações do artigo

Recebido em 10/05/2022

Aceito em 17/06/2022

doi: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2022.n255.p131-158>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

MONTENEGRO, Renan Holanda. Segurança energética, segurança internacional e política externa chinesa: breves notas sobre Sudão e Sudão do Sul. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 47, n. 255, p. 131-158, jan./abr. 2022. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2022.n255.p131-158>

Resumo

O artigo descreve, em uma chave introdutória, questões gerais relacionadas à segurança energética e à segurança internacional na política externa da China, com foco na atuação de diferentes atores ligados ao organograma estatal, nomeadamente as companhias petrolíferas e as forças armadas. Especificamente, a investigação é intermediada por breves notas referentes à presença desses atores no Sudão e no Sudão do Sul. Por um lado, o Sudão é uma das primeiras empreitadas internacionais das empresas petrolíferas chinesas. Por outro, o Sudão do Sul é o país que mais concentra tropas de combate do Exército Popular de Libertação (EPL), além de também ser um grande exportador de petróleo. Ao lançar luz para atores específicos, parte-se do entendimento que há motivações específicas de ação que não necessariamente se confundem com um interesse nacional por vezes abstrato. Assim, firmando bases na subdisciplina da Análise de Política Externa, o artigo adota uma perspectiva conceitual que tenciona ir além da percepção do Estado enquanto um ator racional unitário.

Palavras-Chave: Segurança energética. Segurança internacional. China. Sudão. Sudão do Sul.

Abstract

The article describes, in an introductory fashion, general issues related to energy security and international security in China's foreign policy, with a focus on the performance of different actors linked to the State organization chart, namely oil companies and the armed forces. Specifically, the investigation is intermediated by brief notes referring to the presence of these actors in Sudan and South Sudan. On the one hand, Sudan is one of the first international ventures by Chinese oil companies. On the other, South Sudan is the country that concentrates the most combat troops of the People's Liberation Army (PLA), in addition to also being a major oil exporter. By shedding light on specific actors, the article departs from the understanding that there are specific motivations for action that are not necessarily confused with a sometimes abstract national interest. Thus, building on the subdiscipline of Foreign Policy Analysis, it adopts a conceptual perspective that intends to go beyond the perception of the State as a unitary rational actor.

Keywords: Energy security. International security. China. Sudan. South Sudan.

* Este artigo é uma versão reduzida e adaptada do capítulo 8 da tese "Os determinantes materiais da participação da China em operações de paz na África: o caso do Sudão do Sul", defendida em fevereiro de 2019 junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). O autor agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento.

INTRODUÇÃO

Duas das principais expressões do robustecimento da projeção internacional da República Popular da China (RPC) – corolário natural das altas taxas de crescimento econômico e de acumulação interna de capital – são a multinacionalização das suas empresas e a ampliação da sua presença militar global. Essa complexificação da atuação internacional chinesa traz a reboque uma maior proliferação de organizações, grupos e indivíduos ao longo da política externa, levando à descentralização decisória (LAMPTON, 2001) – ou, na definição de Jakobson e Knox (2010), à “autoridade fraturada”, haja vista que interlocutores estrangeiros não lidam com um único tomador de decisões e devem levar em conta a capacidade de ingerência de múltiplos atores (estatais ou não)¹.

Nesse contexto, o presente artigo analisa, em uma chave introdutória, como esse debate se processa na condução de questões concernentes à segurança energética e segurança internacional, direcionando a ribalta para a atuação de diferentes atores institucionais ligados ao organograma do Estado chinês. Em linhas gerais, o artigo descreve a crescente importância que tais atores – nomeadamente companhias petrolíferas e Forças Armadas – ganharam na condução da política externa chinesa contemporânea. Em particular, a investigação é intermediada por breves notas referentes à presença desses atores no Sudão e no Sudão do Sul.

Ao lançar luz para atores específicos, entendemos haver motivações específicas de ação que não necessariamente se confundem com um interesse nacional mais amplo – e, por vezes, abstrato. Nesse diapasão, fincando bases na subdisciplina da Análise de Política Externa, o artigo adota uma perspectiva conceitual que busca ir além da percepção do Estado enquanto um ator racional unitário.

A escolha dos dois países africanos se deu por um par de razões. No caso do Sudão, trata-se de uma das primeiras empreitadas internacionais de agências econômicas estatais da China, como bancos públicos e, sobretudo, empresas petrolíferas. Já o Sudão do Sul, cuja

¹ Explorar as veredas de tal discussão vai além dos objetivos aqui propostos, que se restringem tão somente a introduzir tal debate a partir da atuação de agências estatais chinesas ligadas à segurança energética e à segurança internacional. A quem interessar aprofundamento, em adição aos trabalhos citados no parágrafo de abertura, sugere-se a leitura do artigo de Yu Jie e Lucy Ridout (2021) e, para uma visão singularizada sobre os atores chineses na África, o livro de Niall Duggan (2020).

independência do Sudão ocorreu em 2011, é o país que mais concentra tropas de combate das forças armadas chinesas em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), além de também ser grande exportador de petróleo. Trata-se do primeiro país a receber um batalhão completo de infantaria do Exército Popular de Libertação (EPL), mobilizando tanques, drones e armamento pesado. Desde 2015, mais de mil *peacekeepers* chineses compõem o contingente da missão da ONU no país (UNMISS). Não é sem razão, pois, que o Sudão do Sul é encarado como um “experimento” na política externa da China (ICG, 2017).

A seguir, o artigo traz uma resumida incursão sobre a evolução das relações entre a China, o Sudão e o Sudão do Sul. Depois, investiga aspectos relacionados à segurança energética chinesa, como a chamada “diplomacia do petróleo” e a atuação das empresas estatais (especialmente no Sudão). Na sequência, analisa o EPL enquanto ator de política externa, apresenta a evolução recente do uso da força e o lugar das operações de paz no escopo ampliado da política externa da China no presente século (com atenção ao envolvimento no Sudão do Sul). Por fim, considerações sinópticas são apresentadas à guisa de conclusão.

CHINA, SUDÃO E SUDÃO DO SUL: CONTEXTO GERAL

Apesar de terem relações diplomáticas oficiais desde 1959, três anos após a independência sudanesa e dez anos depois da revolução comunista liderada por Mao Zedong, os contornos mais proativos do envolvimento da República Popular da China no Sudão só se deram na porção final da Guerra Fria. Em suma, esse eixo bilateral veio a ser fortalecido a partir dos anos 1990, influenciado, entre outros fatores, pela instabilidade política interna no país africano, pelo distanciamento e até oposição dos Estados Unidos, bem como pela demanda chinesa por petróleo.

Até meados dos anos 1980, o mercado de petróleo do Sudão estava restrito basicamente à exploração comandada pelos norte-americanos, por meio da Chevron. Para se ter uma ideia de como a China ainda estava distante de se engajar nesse setor em suas relações com o Sudão, basta notar que a principal estatal com atuação no país africano, a *China National Petroleum Corporation* (CNPC), foi fundada apenas em 1988. Sem embargo, para além dos desdobramentos gerais da segunda guerra civil sudanesa, iniciada em 1983,

quatro eventos-chave merecem ser mencionados, dois deles relacionados à dinâmica doméstica no Sudão e dois concernentes às relações sino-sudanesas.

Quanto aos primeiros, são eles: um atentado às instalações da Chevron, em fevereiro de 1984, que deixou três funcionários mortos; e dois golpes de Estado sucessivos, respectivamente em 1985 e 1989, que terminaram com a ascensão da Frente Islâmica Nacional ao poder. No eixo bilateral, em 1986 foi estabelecida uma comissão conjunta sino-sudanesa para assuntos relativos à economia e comércio (JAKOBSON; ZHA, 2006); e em 1990 ocorreu uma visita oficial do então novo líder Omar al-Bashir à China, em novembro, onde se encontrou com o presidente Jiang Zemin².

Foi na esteira desses acontecimentos que a China começou a desenhar com clareza uma estratégia de aproximação diplomática com o Sudão. No início dos anos 1990, então, a Chevron vendeu suas concessões de exploração, o que permitiu, em definitivo, a participação de outros competidores internacionais, sobretudo empresas não-Ocidentais.

Ao passo em que, aos poucos, os leilões de concessão iam trazendo novos investidores para o mercado de petróleo no Sudão, os líderes dos movimentos rebeldes do Sul – cujo principal representante era John Garang – sentiam-se ameaçados pelo incremento no poder de combate que as rendas oriundas da exploração energética dariam ao governo da Frente Islâmica Nacional. Entre 1992 e 1993, focos de resistência da etnia *Dinka* foram sumariamente eliminados pelas Forças Armadas oficiais e outras milícias leais a Bashir. Sob esse pano de fundo, a China iniciou sua empreitada no setor petrolífero sudanês.

As tensões com os rebeldes do Sul prosseguiram até 2005, quando foi assinado um acordo de paz definitivo (*Comprehensive Peace Agreement* – CPA) que encerrou a segunda guerra civil e abriu caminho para a independência do Sudão do Sul, consumada em 2011 – mesmo ano em que o Conselho de Segurança da ONU aprovou a missão de paz no país. Por meio das negociações, ficou acertada a criação de um governo semiautônomo no Sul, baseado em Juba, hoje capital do Sudão do Sul. Além disso, ficou também definido que os recursos do petróleo seriam divididos igualmente entre os dois governos.

² Em junho, o presidente sudanês já havia estado na Malásia. Esse *tour* asiático tinha como objetivo buscar alternativas para o desenvolvimento da indústria petrolífera nacional (PATEY, 2014). Em tempo: al-Bashir governou o Sudão por três décadas, sendo deposto em abril de 2019 por uma junta militar

Após a morte de Garang, no mesmo ano da assinatura do CPA, o principal representante dos sulistas passou a ser Salva Kiir, que logo tratou de desenhar uma aproximação com os chineses. Um consulado chinês foi inaugurado em Juba em setembro de 2008 e em 9 julho de 2011, no mesmo dia da independência do Sudão do Sul, Pequim estabeleceu relações diplomáticas com o mais novo Estado soberano do continente africano (LARGE, 2016).

Com a independência oficializada, formou-se no Sudão do Sul um governo que buscasse consolidar um pacto social entre as duas maiores etnias do país recém-nascido. Assim, os *Dinkas* elegeram Salva Kiir para presidente, enquanto os *Nuers* indicaram Riek Machar para o cargo de vice. Ao fim de 2013, contudo, acusações de que Machar planejava um golpe contra Kiir levaram à eclosão de uma nova guerra civil, agora restrita somente ao Sudão do Sul, que, em abril de 2014, já registrava mais de 10 mil mortes e centenas de milhares de refugiados. Um acordo de cessar fogo foi assinado em junho de 2014, mas as hostilidades permaneceram.

Apesar de estarem diretamente envolvidos nas conversações pela paz, os chineses foram acusados de fornecer armamentos para o governo comandado por Kiir (GRIDNEFF, 2014). Esforços internacionais concertados, liderados pela organização regional Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)³, levaram à assinatura de mais um acordo para encerrar os conflitos em agosto de 2015. Até o fim daquele ano, os dados da ONU atestavam que a guerra civil no Sudão do Sul já havia deslocado mais de 1,5 milhão de pessoas, incluindo 642 mil refugiados para países vizinhos (OCHA, 2015), desafiando a capacidade das agências internacionais responderem de forma efetiva.

O envolvimento direto da China na exploração de petróleo na região do Vale do Nilo desde os anos 1990 e o seu recente engajamento nas negociações diplomáticas para pôr fim às tensões internas e garantir a segurança de seus trabalhadores explicam, em grande parte, as razões por trás da decisão inédita de enviar um batalhão completo de infantaria para a missão da ONU no Sudão do Sul (UNMISS), anunciada no final de 2014 e posta em prática no

³ Bloco formado em 1986 por oito países da África Oriental, incluindo os governos do Chifre da África (Djibuti, Eritreia, Etiópia e Somália), Vale do Nilo (Sudão e Sudão do Sul) e dos Grandes Lagos (Quênia e Uganda). A sede está localizada no Djibuti.

início de 2015. Tendo em vista os propósitos deste artigo, buscar-se-á, agora, compreender de que forma o engajamento chinês nos dois países africanos mobiliza atores diversos de política externa, cujos interesses precisam ser manejados habilmente pelo governo central.

Nas próximas seções, discutimos como as idiosincrasias concernentes à busca por segurança energética e à necessidade de robustecimento da capacidade operacional das forças armadas chinesas guardam relação com atores específicos da política externa do país. De maneira mais aprofundada, utilizamos os casos do Sudão e do Sudão do Sul, respectivamente, para mostrar como esses atores possuem dinâmicas próprias de atuação. Do lado da segurança energética, o artigo lança luz para as companhias estatais petrolíferas. Na seara da segurança internacional, aponta a ribalta para o Exército Popular de Libertação.

SEGURANÇA ENERGÉTICA E DIPLOMACIA DO PETRÓLEO NA POLÍTICA EXTERNA DA CHINA

Até o começo dos anos 1990, a China era exportadora líquida de petróleo e os preços domésticos eram mais baixos que aqueles praticados no mercado internacional. Foi somente a partir do momento em que o país se tornou importador que as autoridades estatais aumentaram os preços internos, alcançando a convergência com a cotação internacional no final da década, em 1998. Grosso modo, as diferentes interfaces que o debate energético assumiu na China podem ser entendidas em cinco fases, cada qual com suas particularidades: (i) primeira década após a revolução; (ii) fins dos anos 1950 até o começo dos anos 1970; (iii) metade dos anos 1970 até metade dos anos 1980; (iv) de 1985 a 1993; (v) de 1993 em diante (ZHA, 2006).

No imediato cenário pós-Revolução de 1949, o país emergiu da guerra civil com ambições de uma rápida modernização e industrialização, porém com uma base produtiva de petróleo muito baixa. Foi somente a partir de 1963 que a China encerrou um século de dependência em relação ao petróleo e seus derivados. Neste ano, o campo de Daqing, no Nordeste, produziu 4,3 milhões de toneladas de petróleo cru, quantidade que compôs a maior parte das 6,48 milhões de toneladas de petróleo produzidas nacionalmente àquele tempo.

Entre os anos 1950-70, a China era autossuficiente em energia, muito graças à

assistência soviética no desenvolvimento da indústria petrolífera nacional. Com o fim do programa de ajuda soviética em julho de 1960, Pequim se viu canalizando parte significativa dos seus recursos energéticos para a preparação para uma possível guerra com uma grande potência. Para completar, um embargo liderado pelos Estados Unidos deixou os chineses isolados internacionalmente até a reaproximação no início dos anos 1970. Havia autossuficiência, sim, porém em circunstâncias internacionais particularmente tensas.

Nos anos 1970, quando já havia ingressado oficialmente nas Nações Unidas, a China estava com a economia à beira de um colapso. Em outras palavras, era autossuficiente em energia, mas não detinha segurança energética. Foi quando o processo de abertura econômica iniciado por Deng Xiaoping permitiu ao país se reposicionar estrategicamente no cenário internacional. Ainda em 1985, as exportações de petróleo cru atingiram um pico de cerca de 30 milhões de toneladas, pouco antes de um declínio resultante da desaceleração no crescimento da produção doméstica e do crescimento da demanda interna.

Em 1983, por exemplo, os chineses começaram a importar petróleo do Omã como uma medida temporária para lidar com problemas de logística no transporte do óleo cru saindo das refinarias e passando pelo Rio Yangtzé. Já em 1988, a demanda cada vez mais pujante fez as importações chinesas de petróleo e outros combustíveis processados crescerem rapidamente. De todo modo, os chineses tiveram o “luxo da neutralidade” ao longo dos diversos eventos dramáticos que marcaram o mercado internacional de energia durante as décadas de 1970 e 1980. Como os preços internos eram fixados pelo Estado, não havia qualquer relação com os preços praticados no mercado global. Conflitos no Oriente Médio ou em outras regiões produtoras eram, assim, de pouca relevância (JAFFE; LEWIS, 2002).

Finalmente, em 1993 o consumo ultrapassou a produção e a China tornou-se uma importadora líquida de produtos derivados do petróleo. Foi neste mesmo ano que as companhias estatais iniciaram a chamada política do “*going global*”, adquirindo direitos de exploração em campos internacionais. A ideia do governo central, em 1996, era alcançar cerca de um terço da necessidade energética do país por meio da exploração e das aquisições internacionais. Um súbito superávit no orçamento da CNPC naquele ano criou as bases necessárias para que o ímpeto de investir fosse sanado imediatamente (op. cit.).

Como se vê, a chamada “diplomacia do petróleo” (*oil diplomacy*) torna-se um traço

marcante da política externa chinesa somente a partir de meados dos anos 1990. O governo chinês desenvolveu uma estratégia em três frentes no intuito de satisfazer sua crescente demanda interna por petróleo, quais sejam: (i) expandir a oferta internacional a partir do Oriente Médio; (ii) diversificar fontes de importação, sobretudo por meio de investimentos na África, Rússia, Ásia Central e Américas; e (iii) garantir rotas de transporte (LAI, 2007).

O segundo item, especificamente, tem relação direta com a estratégia de internacionalização das empresas chinesas, que prevê o investimento dessas companhias na diversificação da cadeia produtiva, na busca por novos mercados e no controle de importantes reservas de recursos naturais complementares. A China vem incentivando tal prática desde o início do século XXI, através de linhas de crédito e reformas pontuais para a aplicação de Investimento Externos Diretos (THORSTENSEN; RAMOS; MULLER, 2011).

O terceiro item – garantir rotas de transporte – também é de particular relevância para a política externa chinesa, haja vista que a maior parte do petróleo importado pela China chega ao país por rotas marítimas – excetuando as importações vindas da Rússia e da Ásia Central. Os líderes militares chineses entendem que a questão energética deve ser encarada de maneira estratégica, o que significa levar em consideração pelo menos quatro eixos: (i) menor dependência do Oriente Médio; (ii) diminuir o transporte por rotas policiadas pela marinha norte-americana; (iii) desenvolvimento da capacidade da marinha chinesa em patrulhar os próprios navios; e (iv) maior atenção às rotas terrestres via dutos oriundos da Ásia Central (SALAMEH, 2010).

A mudança silenciosa da China para o status de importador líquido de petróleo em 1993 marcou um afastamento forçado do experimento de três décadas do Partido Comunista em autossuficiência e abriu a possibilidade de que a China possa, algum dia, ser tão vulnerável quanto outras nações industrializadas a eventos inesperados que afetam o mercado global de petróleo. O impacto na formação da política externa chinesa ainda está acontecendo. Mas **é seguro dizer que as preocupações com a segurança do petróleo estão influenciando cada vez mais o cálculo diplomático e estratégico da China** (JAFFE; LEWIS, 2002, p. 115, tradução própria. **Grifo nosso**).

Tendo esse contexto como pano de fundo, a China ingressa de forma definitiva no Sudão na segunda metade dos anos 1990. Aliás, foi a retomada da exploração petrolífera, praticamente abandonada desde a saída da Chevron, que permitiu ao governo sudanês utilizar as rendas futuras como garantia para empréstimos internacionais. Além de contribuir nesse sentido, os chineses também venderam armas para o Sudão, permitindo que o governo

garantisse minimamente a segurança nos arredores dos campos de exploração. Inclusive, esse envolvimento na garantia de investimentos e na venda de armas acabou por complicar a abertura de capital da CNPC no mercado financeiro norte-americano (PATEY, 2014).

Internamente, o governo chinês vem executando uma série de medidas para dar mais respaldo ao eixo energético na atuação estratégica do país, a começar pela inclusão de temas relativos à segurança energética nos planos quinquenais. No décimo plano, o primeiro do século (2001-2005), isso aconteceu de forma inédita (WU, 2001). Naquele momento, o governo impôs a meta de implantar uma reserva estratégica de petróleo com o intuito de garantir a oferta de segurança e realçar a capacidade estatal de estabilizar o mercado. Desde então, a questão energética figura como temática recorrente nesses documentos⁴.

Apesar da estratégia de diversificar as fontes internacionais de importação, o fato é que o problema da segurança energética tem no âmbito doméstico o seu principal desafio: administrar a demanda interna. Desde a virada do século, o crescimento chinês no consumo de energia excedeu o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em mais de cinco pontos percentuais. Trata-se, primordialmente, de um debate sobre eficiência energética: a da China é cerca de 1/6 da japonesa (ZHA, 2006). Nesse sentido, ainda que a dependência de fontes estrangeiras para garantir a oferta de energia não se constitua em principal ameaça, os esforços da diplomacia do petróleo têm sido centrais na atuação internacional contemporânea da China.

As petrolíferas estatais como atores de política externa

Dados os propósitos deste artigo, o debate sobre a segurança energética chinesa

⁴ Em 2004, um passo importante foi dado quando o Conselho de Estado aprovou o primeiro Plano de Conservação de Energia de Médio e Longo Prazo. No plano quinquenal de 2006-2010, novamente questões referentes à segurança e eficiência energética ganharam lugar de destaque por meio da expansão das políticas traçadas no décimo plano, o que significou a garantia de fontes de energia e a administração controlada da demanda, especialmente em termos de conservação (WU; STOREY, 2008). No décimo segundo plano (2011-2015), o carro elétrico foi posto como prioridade da indústria estratégica nacional. Entre outros objetivos, constava a determinação em estabelecer concorrência com o Japão, um dos tradicionais líderes na produção de baterias que podem ser usadas nesse tipo de automóvel, além de tentar frear as críticas de organismos internacionais quanto à matriz energética nacional, ainda dominada pelo carvão, fonte extremamente danosa ao meio ambiente. O plano quinquenal referente ao período 2016-2020 seguiu a mesma linha dos anteriores no sentido de aperfeiçoar e alargar as metas. O documento estipulou que a produção de carros híbridos e elétricos chegaria a 2 milhões de unidades até 2020.

merece atenção devido a, pelo menos, duas razões:

Em primeiro lugar, um exame das perspectivas chinesas sobre segurança energética não apenas ajuda a estabelecer a gama de possíveis resultados políticos, mas também estabelece uma linha de base para medir quaisquer mudanças no pensamento chinês sobre segurança energética. Em segundo lugar, **o debate sobre segurança energética é indicativo de um processo decisório mais pluralizado. O grande número de participantes no debate aumenta a probabilidade de que uma diversidade de pontos de vista alcance a liderança e resulte em tomadas de decisão mais informadas, embora em um ritmo mais lento** (DOWNS, 2004, p. 22, tradução própria. **Grifo nosso**).

Nesse contexto, desde o lado burocrático do Estado chinês, pode-se falar em mais de uma dúzia de órgãos governamentais responsáveis pela energia. Contudo, nenhum desses órgãos goza de autonomia e autoridade para governar o setor efetivamente, de modo que as empresas petrolíferas nacionais mantêm um poder significativo para moldar a política energética (PATEY, 2014). De fato, a China não possui um ministério específico para coordenar questões relativas à energia. No início dos anos 1980, o governo converteu as pastas que lidavam com o tema (Ministério da Indústria do Petróleo e Ministério da Indústria Química) em empresas estatais, que dominam o setor petrolífero nacional nos dias de hoje.

A *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), por exemplo, surgiu em 1982 a partir de ativos do Ministério da Indústria do Petróleo. Como a indústria chinesa era relativamente nova na área de exploração e produção, a CNOOC foi instada a cooperar com empresas globais no desenvolvimento exploratório da costa do país. Já a *China Petrochemical Corporation* (Sinopec) foi criada no ano seguinte e ficou responsável pelas atividades de refino e manufatura petroquímica. Por fim, as atividades *upstream*⁵ de produção de petróleo e gás ficaram sob responsabilidade da CNPC, transformada a partir da *China National Oil and Natural Gas Corporation* (HOUSER, 2008).

No quadro abaixo, é possível observar o contexto do surgimento e a área de atuação das estatais mencionadas, conhecidas popularmente como as “Três Grandes” (*Big Three*).

Quadro 1 - Estatais petrolíferas chinesas: quem são, quando surgiram e o que fazem

⁵ A cadeia produtiva da indústria petrolífera é dividida em três áreas. Na primeira, a fase *upstream*, tem-se o processo de identificação, exploração e produção. Em seguida, na fase *midstream*, são desenvolvidas, basicamente, as atividades de refino, nas quais as matérias-primas são transformadas em produtos comercializáveis, como gasolina, diesel, GLP, querosene, etc. Finalmente, a fase *downstream* consiste na etapa logística da cadeia, ou seja, o transporte e a distribuição dos produtos desde as refinarias aos pontos de consumo.

Empresa	Surgimento	Área de atuação
<i>China National Offshore Oil Company (CNOOC)</i>	Criada em 1982 a partir dos ativos <i>offshore</i> do Ministério da Indústria do Petróleo	Função de cooperar com multinacionais de petróleo no desenvolvimento de novos recursos de óleo e gás na costa chinesa
<i>China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec)</i>	Criada em 1983 a partir dos ativos <i>downstream</i> do Ministério da Indústria do Petróleo e do Ministério da Indústria Química	Responsável por todo refino de petróleo, manufatura petroquímica e ações de marketing
<i>China National Petroleum Corporation (CNPC)</i>	Criada em 1988 a partir da <i>China National Oil and Natural Gas Corporation</i>	Responsável pelas atividades de produção onshore <i>upstream</i> de óleo e gás

Fonte: Elaboração do autor com base em Houser (2008, p. 145).

Essas empresas são controladas pela estrutura central do governo, sobretudo através do Conselho de Estado, por meio da Comissão Estatal de Planejamento e Desenvolvimento (*State Development Planning Commission, SDPC*), convertida na Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento (*National Development and Reform Commission, NDRC*) em 2003. No entanto, as mudanças introduzidas com as reformas realizadas nas décadas de 1980 e 1990 mudaram a estrutura de custos e incentivos, bem como o comportamento geral dessas empresas.

A Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento é a mais importante agência governamental envolvida na política energética. Na página oficial do órgão na internet⁶ é possível ver algumas de suas funções, como trabalhar com reduções de emissão, economia de energia, coordenar planos para conservação energética, etc. A NDRC ainda é responsável pela gestão da *National Energy Administration*.

As três estatais de petróleo e suas subsidiárias (algumas parcialmente privatizadas) são, do lado da oferta, os condutores principais das políticas de segurança energética desenvolvidas pela China. Trata-se de atores diretamente envolvidos na promoção de investimentos em campos de exploração no exterior, que ajudam na realização de dois objetivos: garantir a segurança energética nacional; e ganhar experiência nos mercados

⁶ <http://en.ndrc.gov.cn/>.

globais – este último relacionado à ambição das estatais em concorrer no topo desse mercado.

A criação das estatais chinesas nos anos 1980, na esteira das reformas iniciadas no fim da década anterior, tinha o claro objetivo de trazer maior eficiência na gestão dessas empresas (PATEY, 2014). Alguns dos principais executivos dessas estatais marcaram presença em posições de alto escalão no governo central, como Sheng Huaren, ex-gerente geral da Sinopec, nomeado chefe da Comissão Estatal de Economia e Comércio (*State Economic and Trade Commission*). Além de Sheng, nomes conhecidos no meio executivo, como Zeng Qinghong (vice-presidente durante os anos de Hu Jintao) e Wu Yi (vice-premier), também figuraram em posições de destaque na China. No Sudão, especificamente, o nome mais influente nas relações sino-sudanesas em temas tocantes ao petróleo foi o de Zhou Yongkang, que mesclou a atuação política com seu *know-how* no mercado de energia⁷.

O Sudão foi uma das primeiras empreitadas internacionais da CNPC, em 1995. Desde então, a empresa é o principal *player* do setor no país, sendo o maior acionista em diversos blocos de exploração, além de também ser o maior investidor nas plantas de refino e nos gasodutos (IEA, 2014). Um importante projeto patrocinado pela CNPC foi precisamente a Refinaria de Cartum, que entrou em operação no ano de 2000, encerrando uma dependência de longa data do Sudão quanto a produtos petrolíferos importados. A Sinopec também possui participação minoritária no consórcio que opera alguns blocos de exploração.

Até 2007, pouco mais de uma década após a entrada dos chineses, estimava-se que a CNPC já havia investido US\$ 7 bilhões no país. Entre 2003 e 2007, o Sudão respondia por mais de 40% da produção internacional de petróleo tocada pela estatal, cerca de 7% da produção total (PATEY, 2014). A área de infraestrutura no Sudão ainda teve uma presença decisiva da subsidiária *China Petroleum Engineering and Construction Corporation* (CPEEC),

⁷ Zhou Yongkang iniciou sua trajetória como um técnico da indústria petrolífera chinesa até virar ministro da Indústria de Petróleo em meados dos anos 1980, depois sendo alçado ao posto de gerente-geral da CNPC com as readequações ocorridas no setor, mencionadas anteriormente neste artigo. Foi um dos líderes das iniciativas de “*going global*” da CNPC, tendo se envolvido diretamente no projeto de exploração de petróleo no Sudão. Ainda atuou como Secretário do PCCh na província de Sichuan (2000-2002) e como ministro da Segurança Pública (2002-2007), além de ter sido membro do Comitê Permanente do Politburo, instância decisória mais elevada da elite política comunista. Acusado de corrupção, foi expulso do Partido e condenado à prisão perpétua em 2015, sendo o primeiro nome do alto escalão a enfrentar um processo do tipo desde a chegada de Xi Jinping ao poder.

principal braço de serviços da CNPC, responsável por construir, em apenas 11 meses, um dos dutos que carrega o petróleo extraído do Sul até os terminais no Mar Vermelho.

A atuação das estatais chinesas, mister salientar, não ocorre em meio à ausência de um debate institucional ao nível doméstico. Diplomatas do Ministério das Relações Exteriores (MFA), por exemplo, atuam no desenvolvimento de relações amigáveis entre a China e países produtores de petróleo. Eles também se envolvem diretamente no planejamento dos investimentos externos das estatais petrolíferas, tendo jogado um papel relevante na chegada da CNPC ao Sudão e a países como Venezuela e Cazaquistão – todos figuram entre as primeiras experiências globais da companhia (DOWNS, 2004).

Convém mencionar, analogamente, o papel dos militares, cuja participação exata no debate energético chinês ainda se mostra turva devido ao fato de que grande parte das discussões que passa por essas agências ocorre exclusivamente nos gabinetes, focando basicamente em estratégias para garantir a oferta de petróleo em tempos de guerra. O desenvolvimento recente das forças navais e aéreas da China, bem como a atuação mais incisiva no Mar do Sul, são resultado de posturas adotadas pelos analistas militares do alto escalão comunista. Entre as medidas recomendadas pelos militares, pode-se mencionar o estabelecimento de uma reserva estratégica, bem como a necessidade de reduzir a dependência das importações oriundas do Oriente Médio.

Como se vê, o processo decisório envolvendo questões relacionadas à energia mobiliza agências diversas dentro do Estado chinês. Sendo assim, a coordenação constitui um verdadeiro desafio para a liderança central. Tal constatação vai de encontro à nossa posição de ir além de uma perspectiva *state-centered*. A atuação das petrolíferas estatais, interessante notar, envolve disputas por mercado até mesmo dentro do próprio território da China.

Apesar de as “Três Grandes” ainda dominarem suas áreas tradicionais de atuação – CNPC, *upstream* ao Norte; Sinopec, *downstream* e a Sul; e CNOOC, *offshore* – as empresas estão cada vez mais competindo pelo espaço de mercado umas das outras. A CNOOC construiu um complexo petroquímico em terra (*onshore*), a Sinopec está explorando gás em Sichuan e petróleo em Xinjiang (ambas as áreas são tradicionalmente território da CNPC), e a CNPC está planejando construir uma refinaria no Sul da China. **Além disso, as três empresas competem entre si no exterior, apesar do desejo de coordenação de Pequim** (HOUSER, 2008, p. 146, tradução própria. **Grifo nosso**).

Conclui-se a presente seção assinalando que as principais iniciativas para garantir a

segurança energética do país têm sido endossadas pela alta liderança do Partido, muito embora a capacidade de ingerência nessa área esteja distribuída ao longo de um complexo tabuleiro burocrático e administrativo. É ponto pacífico, então, que a implementação de políticas de energia traz à tona a interação entre diversos *stakeholders*. Vejamos, a seguir, como esse debate se apresenta na seara da segurança internacional.

SEGURANÇA INTERNACIONAL, *PEACEKEEPING* E POLÍTICA EXTERNA DA CHINA: O EXÉRCITO POPULAR DE LIBERTAÇÃO (EPL) COMO ATOR GLOBAL

O Exército Popular de Libertação (EPL) é um pilar central na estrutura de poder gerenciada pelo Partido Comunista Chinês, ainda que sua influência nos dias de hoje seja relativamente menor do que no passado (CHEUNG, 2001). Trata-se de uma instituição que não pode ser compreendida fora da estrutura do Partido; suas missões e práticas são inteiramente relacionadas à lealdade última ao Partido Comunista. Mais que isso, o controle que o Partido exerce sobre o corpo militar nacional é tão fundamental para os chineses como é o controle civil para os militares norte-americanos.

O EPL é diretamente subordinado à Comissão Militar Central, a mais alta burocracia militar do Partido, responsável pela interação institucionalizada entre as Forças Armadas e o alto escalão comunista, sendo tradicionalmente comandada diretamente pelo presidente chinês. O Exército Popular de Libertação é um dos três componentes das Forças Armadas da China, que ainda contam com a Polícia Armada Popular (*People's Armed Police*, PAP) e as milícias oficiais. O EPL engloba as forças terrenas, a marinha, a força aérea e a chamada Segunda Artilharia, corpo independente composto por uma força de mísseis estratégicos e táticos. Com mais de 2 milhões de membros ativos, é o maior exército do mundo (KAUFMAN; MACKENZIE, 2009).

Por sua vez, a Polícia do Povo é uma força paramilitar voltada para segurança interna, estabilidade social, propriedade e afins. Estima-se que tenha quase 1 milhão de membros e é a única força de segurança chinesa que possui interface administrativa civil e militar. Já as milícias dizem respeito a forças de reserva auxiliares ao EPL em momentos de necessidade, sendo formadas basicamente por ex-soldados desmobilizados após dois anos de recrutamento.

Apesar de a maior parte das Forças Armadas chinesas estar concentrada em forças terrenas (*ground forces*), as crescentes demandas internacionais provocadas pela maior proatividade do país – por exemplo, a participação em exercícios e operações além-mar, bem como os litígios envolvendo o Mar do Sul da China – têm feito com que o governo destine mais recursos à melhoria das capacidades navais e aéreas. No mais, o Livro Branco que traça a estratégia militar nacional, lançado em 2015, consolida a noção de “defesa ativa” como o principal elemento norteador do pensamento estratégico militar da China.

Em suma, a lógica de “defesa ativa” se desenvolveu a partir da experiência histórica do EPL, desde as batalhas revolucionárias de fins dos anos 1940 aos dias atuais, podendo ser resumida em noções como “defesa”, “autodefesa” e o mantra de “nunca atacar primeiro”. O documento lista as seguintes missões estratégicas das Forças Armadas para o desenrolar do século XXI:

Lidar com uma ampla gama de emergências e ameaças militares e salvaguardar efetivamente a soberania e a segurança do território terrestre, aéreo e marítimo da China; Salvaguardar resolutamente a unificação da pátria; Salvaguardar a segurança e os interesses da China em novos domínios; Salvaguardar a segurança dos interesses ultramarinos da China; Manter a dissuasão estratégica e realizar o contra-ataque nuclear; Participar da cooperação regional e internacional de segurança e manter a paz regional e mundial; Fortalecer os esforços nas operações contra a infiltração, o separatismo e o terrorismo para manter a segurança política e a estabilidade social da China; Desempenhar tarefas como resgate de emergência e socorro em desastres, proteção de direitos e interesses, deveres de guarda e apoio ao desenvolvimento econômico e social nacional (PRC, 2015, s.p, tradução própria).

É dentro desse amplo espectro de atuação que as operações de paz da ONU se enquadram como uma oportunidade para o desenvolvimento e aprofundamento da capacidade operacional das Forças Armadas chinesas. Com efeito, a participação da China em missões de *peacekeeping* constitui o traço mais notável da contribuição do país em termos de segurança internacional (SHAMBAUGH, 2013). Segundo a Estratégia Militar Nacional:

Em linha com o requisito estratégico de operações móveis e ataque e defesa multidimensionais, o Exército [*PLA Army*] continuará a se reorientar da defesa do teatro de operações para a mobilidade “trans-teatro”. No processo de construção de unidades pequenas, multifuncionais e modulares, o Exército se adaptará a tarefas em **diferentes regiões**, desenvolverá a **capacidade de suas forças de combate para diferentes finalidades** e construirá uma **estrutura de força de combate para operações conjuntas**. O Exército elevará suas capacidades para operações precisas, multidimensionais, trans-teatro, multifuncionais e sustentáveis (PRC, 2015, s.p, tradução própria. **Grifos nossos**).

Sendo assim, para compreender o recente engajamento do país no Sudão do Sul, por meio do inédito envio de um batalhão completo de combate, é preciso levar em conta o

referido processo de modernização do EPL, que inclui adaptação a diferentes regiões, desenvolvimento da capacidade de combate para diferentes fins e construção de uma estrutura para operações conjuntas. Nesse contexto, os chineses têm cada vez mais se engajado na preparação para missões das mais diversas, como operações antiterrorismo, reconstruções após desastres, processos de evacuação de não-combatentes, etc., além de terem intensificado o intercâmbio diplomático de militares (KAMPAUSEN; SCOBELL; TANNER, 2008). É exatamente sob esse pano de fundo que devemos entender a complexificação do envolvimento chinês nas operações de paz da ONU (*peacekeeping operations*).

A centralidade do EPL como ator relevante no processo de formulação e implementação de política externa, assim, tem sido retomada recentemente após algum tempo de discrição. Por isso que autores como Jakobson e Knox (2010) atentam para o fato de que as Forças Armadas chinesas são um *player* re-emergente, que tem competido – ou, pelo menos, atuado simultaneamente de maneira não necessariamente coordenada – com outros atores institucionais.

As operações de paz se enquadram na estrutura das Forças Armadas chinesas enquanto parte de um dos vários níveis de treinamento. Todos os recrutas do EPL são submetidos a um treinamento geral e a um processo de imersão nas doutrinas do Partido e do Exército. Destes recrutas, alguns passam por treinamento especializado para trabalhos específicos, seja soldado, marinheiro ou aviador. A responsabilidade pela formação individual é descentralizada para unidades de nível independente de regimento e brigada, cujas unidades operacionais estão espalhadas em bases de treinamento e escolas por todo o país (BLASKO, 2008).

Basicamente, há dois percursos separados de seleção e treinamento dos militares e outros funcionários para as operações de paz. O primeiro percurso é específico para observadores militares e funcionários do *staff* das Nações Unidas; o segundo é voltado para as tropas de manutenção de paz. No primeiro grupo, o processo de formação inclui cursos de conhecimento geral sobre as operações de paz da ONU, proficiência em inglês, direção em terrenos danificados e técnicas de diplomacia e negociação. A formação de combatentes, por sua vez, foca em áreas como regulações disciplinares e protocolares do Departamento de *Peacekeeping*, leis do país que sedia ou sediará a missão, direito humanitário internacional,

treinamento físico, exercícios simulados e proficiência em inglês (GILL; HUANG, 2009).

Em 2009, a China inaugurou seu Centro de *Peacekeeping*, vinculado ao Ministério da Defesa Nacional. O espaço, localizado no distrito de Huairou (a 50 quilômetros do centro de Pequim), tem o reconhecimento oficial das Nações Unidas e é designado como uma das bases globais de treinamento. Trata-se de uma estrutura completa, com espaços específicos para treinamentos dos mais diversos, como resgate de civis, identificação de campos minados, combate simulado, etc. Imensas áreas *outdoor* estão à disposição para simulações variadas, como combate em ambientes urbanos, estradas com condições precárias de infraestrutura, entre outros cenários (XINHUANET, 2015).

Entre os cursos oferecidos pelo Centro, estão: treinamento preparatório para integrantes-chave do contingente; treinamento para comandantes de tropas em *stand by*; treinamento preparatório para observadores militares das Nações Unidas; treinamento preparatório para funcionários do *staff* das Nações Unidas; curso *Senior* para lideranças das Nações Unidas; curso de Treinamento para os Formadores (*Training of Trainers Course*), feito em parceria com o Departamento de *Peacekeeping* da ONU (UNDPKO); curso de Proteção de Civis em Operações de Paz; curso de inglês⁸.

Desde sua implementação, o Centro de Manutenção de Paz do governo chinês já havia passado, até 2019, por intercâmbios e processos de cooperação com mais de 80 países e com dez organizações internacionais e/ou regionais. Em junho de 2013, durante visita ao espaço, o então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, destacou a excelência do Centro e o comprometimento dos chineses com as operações de paz e o regime multilateral de segurança. Àquela altura, um total de 14 chineses havia perdido a vida em missões de paz da ONU.

Na ocasião, Ban Ki-moon elencou três grandes desafios envolvendo os esforços de manutenção de paz: (i) apoiar processos políticos complexos e proteger civis em ambientes de alto risco caracterizados por ameaças assimétricas; (ii) assegurar que os *peacekeepers* sejam treinados e equipados para enfrentar novas ameaças e operar em ambientes cada vez

⁸ Informações baseadas em dados de janeiro de 2016, disponíveis no repositório digital de documentos publicados pelas Nações Unidas: <http://dag.un.org/>.

mais difíceis; e (iii) manter o compromisso e a unidade. Naquele momento, o secretário-geral destacava o apoio da China e clamava por uma participação ainda mais ativa da parte do país (BAN, 2013).

Os chineses prontamente atenderam aos anseios de Ban no tocante à maior assertividade, mas o engajamento definitivo da China nas operações de paz da ONU atende também prerrogativas de cálculo racional. Parte das razões envolvidas nesse cálculo estratégico envolve interesses materiais e a oportunidade de utilizar as operações de paz como plataforma pragmática de um discurso de “potência responsável” e de país “socializado” com as normas internacionais vigentes.

A utilização das referidas missões como um elemento integrante das estratégias de reestruturação do EPL revela-se uma causa fundamental do envolvimento da China neste âmbito. Nesse diapasão, o compromisso com missões de paz das Nações Unidas “não apenas forneceu aos militares chineses uma maior experiência na participação em operações multilaterais e na diplomacia militar-militar, mas também ajudou o EPL a atingir suas metas de reestruturação, que envolvem maior eficácia em Operações Militares de Não-Guerra” (LANTEIGNE, 2018, p. 3, tradução própria).

Então, pode-se compreender em três frentes a importância do componente estratégico-militar enquanto fator explicativo da presença chinesa em missões de paz: (i) a oportunidade de ter maior experiência de campo em operações multilaterais; (ii) diplomacia militar; e (iii) oportunidade de perseguir as metas de reestruturação das Forças Armadas, o que inclui maior efetividade em operações militares em cenários não exclusivamente belicosos. Ademais, o envolvimento nas referidas operações auxilia as forças de segurança em habilidades como coordenação militar de sistemas de controle e maior capacidade de resposta em situações de controle de tumultos e manifestações de desordem (*riot-control*).

De acordo com Gill e Huang (2009), cada contingente de manutenção da paz pode compartilhar experiências valiosas e *insights* que beneficiem e ajudem na modernização da força e de sua região militar. Além disso, cabe ressaltar que a maior parte das forças do Exército Popular de Libertação não têm experiência de combate. Ainda que a participação em operações de paz não signifique necessariamente se envolver em combate, o fato é que o incremento no *status* da participação chinesa, saindo de observadores e posições técnicas para tropas de infantaria, vem aumentando as responsabilidades do pessoal envolvido e

ampliando o espectro de atuação para posições que demandam deliberadamente o uso da força.

Além da participação ativa nas missões de paz, a China também aumentou significativamente seu envolvimento em exercícios conjuntos com militares estrangeiros nos últimos anos. Embora tais exercícios não necessariamente tenham relação direta com os mandatos de *peacekeeping*, as autoridades chinesas costumeiramente se referem a esses exercícios como “missões de paz”. Nesse contexto, os chineses vêm integrando iniciativas do tipo em diversos âmbitos, seja bilateralmente ou multilateralmente⁹.

Um bom exemplo é o envolvimento conjunto de 3,5 mil tropas chinesas no maior exercício já realizado pela Rússia, o “*Vostok-2018*”, envolvendo 300 mil soldados russos, 36 mil veículos militares, 80 navios e mil aeronaves, helicópteros e drones, de acordo com o *The Guardian* (2018). Em 2016, os chineses também fizeram exercícios em cooperação com militares norte-americanos, voltados para desastres naturais. Por vários dias, centenas de soldados de ambos os países realizaram simulações diversas na cidade de Kunming, no sudoeste da China (RIVERS, 2016). Ainda assim, deve-se reforçar novamente que apenas uma parcela muito pequena do EPL está diretamente engajada em missões desse tipo – incluindo as operações de paz.

No caso do Sudão do Sul, missão que recebe a maior parte do contingente chinês, a contribuição da China corresponde a menos de 8% do total de mais de 13 mil envolvidos na UNMISS – em outras missões, a contribuição chinesa responde por uma proporção ainda menor (MONTENEGRO, 2019).

O uso da força em missões de paz

Quanto aos contextos de combate nas missões de paz, a trajetória incremental da participação chinesa pode ser entendida seguindo uma narrativa que se inicia em 2012 (BLASKO, 2016). Em 11 de janeiro daquele ano, o Exército Popular de Libertação enviou uma

⁹ A China já participou de iniciativas multilaterais no escopo da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), União Europeia (UE) e União Africana (UA). Bilateralmente, houve iniciativas conjuntas diversas com países como Paquistão, Índia, França, Reino Unido, Estados Unidos, Rússia, entre outros. Para detalhes mais elaborados sobre cada uma desses empreendimentos, ver o relatório de Gill e Huang (2009).

“unidade de segurança” com cerca de 50 homens para o Sudão do Sul, sendo este o primeiro envio de um contingente de combate. Os profissionais eram oriundos da 162ª Divisão de Infantaria Motorizada do 54º Grupo de Exércitos (*group army*), na antiga Região Militar de Jinan. A unidade de segurança integrava um contingente maior, de 350 pessoas, compreendendo três unidades de engenharia e uma unidade médica – o objetivo maior seria precisamente o de proteger essas unidades técnicas de prestação de serviços (HARTNETT, 2012).

Em 2013, com uma missão similar àquela do Sudão do Sul, a China deslocou um contingente de 170 pessoas da Região Militar de Shenyang para o Mali. Esse “destacamento de guarda” foi encarregado de proteger membros da força de paz da China, bem como os locais físicos no campo. Um ataque com carro bomba em 31 de maio de 2013 chegou a deixar um *peacekeeper* chinês morto e outros cinco soldados feridos.

Em dezembro de 2014, um acontecimento fundamental: o EPL destacou o primeiro batalhão completo de infantaria para o Sudão do Sul. Estamos nos referindo a uma força de 700 pessoas, composta por integrantes da Região Militar de Jinan, especificamente por meio da Brigada de Infantaria Motorizada do 26º Grupamento e duas companhias de uma divisão do 54º Grupamento. Sob o mandato conferido pelo Conselho de Segurança à UNMISS, essas tropas tinham a missão de proteger civis, funcionários e espaços da ONU, garantir a proteção das operações de ajuda humanitária e o apoio às atividades de supervisão da Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento (IGAD).

Um ano depois, em dezembro de 2015, outra contribuição de infantaria foi enviada para o Sudão do Sul com cerca de 700 pessoas para substituir e/ou complementar o contingente anterior. Desta vez, a contribuição chinesa reforçou o batalhão de infantaria com unidades de blindagem (incluindo tanques), artilharia e de reconhecimento de campo. Dois soldados deste contingente foram mortos durante uma batalha envolvendo o governo do Sudão do Sul e forças de oposição, em julho de 2016. O veículo de combate onde os dois soldados – Li Lei e Yang Shupeng – estavam foi atingido pela carcaça de um foguete que caiu nas instalações da ONU.

Depois desse incidente, a ONU pôs em prática uma revisão da atuação do EPL e criticou abertamente o desempenho do comandante de batalhão do Exército chinês, alegando um ambiente confuso de comando. Segundo o relatório da Investigação

Independente coordenada pelas Nações Unidas, identificou-se carência de liderança por parte do pessoal *senior* das missões, o que resultou em uma resposta “caótica e ineficaz” à violência (EXECUTIVE SUMMARY, 2016, p. 2). Ademais, ficou constatado que a “Força de Paz não operou sob um comando unificado, resultando em ordens múltiplas e às vezes conflitantes para os quatro contingentes de tropas da China, Etiópia, Nepal e Índia, e, finalmente, subutilizando as mais de 1,8 mil tropas de infantaria à disposição” (p. 3). O porta-voz do Ministério da Defesa chinês negou as acusações.

Mais uma rodada de contribuição de infantaria seguiu para o Sudão do Sul a partir de dezembro de 2016, quando um primeiro contingente de 120 soldados (de um total de 700) foi enviado para Juba. Todos os integrantes deste terceiro batalhão de infantaria enviado para o Sudão do Sul participaram de cursos no Centro de *Peacekeeping* por três meses (CHINA DAILY, 2016). O segundo batalhão de infantaria que atuou no país africano realizou, entre outras atividades: patrulhas de longa distância (nove vezes); escolta armada (52 vezes); gerenciamento de situações inesperadas e/ou de emergência dentro das instalações da ONU (oito vezes); responsabilidades de rotina (PRC, 2016).

No fim de 2017, foi enviado o quarto batalhão, oriundo do 83º Grupo de Exércitos do EPL. Igualmente, a partir de novembro de 2018 seguiu para Juba o quinto batalhão, mais uma vez com membros do 83º Grupo. Em todos os casos, cerca de 700 pessoas formam o contingente completo. Entre os integrantes do quinto batalhão, 129 tinham experiência em manutenção da paz e 110 participaram de outros batalhões de infantaria em tropas de manutenção da paz. Segundo o governo chinês, este batalhão também incluiu um esquadrão de infantaria feminino com 13 integrantes, designadas a realizar intercâmbios culturais e ajudar a proteger os direitos e interesses de mulheres e crianças, além de realizar tarefas de patrulha e resgate humanitário (LI; ZHU; LIU, 2018).

Dando sequência às rodadas anuais de contribuição, em 2019 seguiu para o Sudão do Sul o sexto batalhão e em 2020, o sétimo. Em dezembro de 2021, ocorreu a substituição do sétimo para o oitavo lote de *peacekeepers* chineses destacados para Juba.

O que se nota, por ora, é que o EPL optou por implantar apenas pequenas unidades operacionais nas missões de paz, sejam elas formadas por engenheiros, equipe de logística, forças médicas ou de infantaria. Os esforços do Exército chinês têm sido do tamanho de um pelotão ou batalhão, e não unidades maiores do tamanho de um regimento ou de uma

brigada (quantidade de pessoal que pode variar entre 2 mil a 5 mil). No geral, essas pequenas forças cedidas pelas Forças Armadas da China são organizações compostas por pessoal oriundo de várias unidades e sedes. Como visto, os envolvidos passam alguns meses treinando, seja em academias militares ou no Centro de Manutenção da Paz em Huairou, em preparação antes de serem destacados para solo estrangeiro (BLASKO, 2016).

Em suma, as funções das quais se encarrega o pessoal enviado, em um território completamente não-familiar e cercado de cidadãos locais que não falam chinês, compõem um desafio único. No nível estratégico, o Exército chinês aperfeiçoa suas capacidades de inteligência nas áreas em que atua, além de incrementar a experiência de interação com forças militares estrangeiras e com organizações multilaterais e não-governamentais. Por conta do que está claramente exposto nas normas da ONU, todavia, as tropas chinesas não têm a tarefa velada de proteger cidadãos chineses ou investimentos nacionais realizados em território estrangeiro.

A decisão de escolher o Sudão do Sul como destino das primeiras experiências envolvendo batalhões completos de infantaria deve, portanto, ser encarada de uma perspectiva mais ampla de modernização das Forças Armadas chinesas, mas também precisa ser entendida segundo as lentes das relações bilaterais *per se*. Com relação ao primeiro ponto, as operações de paz funcionam como um exemplo prático de atuação do EPL no âmbito de guerrilhas mistas, que incluem guerra midiática, guerra psicológica e guerra legal.

Acima de tudo, participar dessas missões permite ao governo chinês legitimar que sua atuação internacional segue respeitando o princípio da não-interferência em assuntos internos de outros países. A grande cobertura da mídia, sobretudo quando há premiações ou incidentes violentos envolvendo as tropas, também permite que o Exército chinês possa ampliar a retórica psicológica onde se apresenta como um *player* comprometido com os princípios da ONU e com a criação de um ambiente internacional pacífico.

Ainda com relação ao entendimento da participação da China em missões de paz como uma forma de modernização de suas Forças Armadas, vale salientar que estas iniciativas constituem um investimento extremamente barato para o retorno que proporciona – a China destina menos de US\$ 1 bilhão para missões de paz, enquanto os gastos totais do governo circulam na casa dos trilhões. Ainda assim, o envolvimento em missões de paz não deve ser encarado de maneira isolada, pois não substitui os exercícios

militares conjuntos e as experiências mais diretas de combate.

No que diz respeito exclusivamente ao eixo bilateral, a escolha do Sudão do Sul para sediar as primeiras experiências envolvendo batalhões de infantaria da China deve ser entendida desde diversos prismas. De início, cabe retomar os fatores explicativos levantados por Lin-Greenberg (2009). Para o autor, o envolvimento maciço da China no Sudão do Sul tem relação com três pontos: (i) a grande quantidade de reservas comprovadas de petróleo; (ii) a diversificação e magnitude dos investimentos feitos pela China nesse setor; (iii) e a pressão internacional para uma atuação mais proativa da China no país. Tais elementos explicam por que os chineses decidiram engajar-se mais ativamente no Sudão e no Sudão do Sul e não no Chade, por exemplo, país africano que também tem reservas comprovadas de petróleo, embora em números bem menores.

Além destes três indicadores, convém adicionar outros dois: a saliência econômica; e a participação ativa e diversificada da China em outros setores não necessariamente ligados ao petróleo. Saliência, por definição, diz respeito à importância das relações econômicas com a China para seus parceiros. Quanto mais dependente de comércio e/ou investimento, maior é a saliência de um país para com a China. Testes estatísticos já demonstraram que há relação significativa entre saliência comercial e convergência em temas de política externa (FLORES-MACIAS; KREPS, 2013)¹⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo das últimas linhas, o envolvimento da China no Sudão e no Sudão do Sul engloba diversos eixos estratégicos, entre os quais a exploração de petróleo e a participação de tropas de combate em missões de paz da ONU. Esse envolvimento em múltiplas frentes de atuação não só tem provocado uma acentuação dos diálogos diplomáticos, como consolida o engajamento de múltiplos atores de política externa ligados ao governo chinês. Em larga medida, os exemplos do Sudão e Sudão do Sul revelam uma nova fase da jornada internacional da República Popular da China.

¹⁰ Para fins de testes estatísticos, os autores operacionalizaram a saliência comercial por meio da soma do fluxo comercial bilateral dividido pelo PIB do país-parceiro da China.

Na discussão específica sobre o Exército Popular de Libertação, na seção final do artigo, o envolvimento chinês em missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) foi utilizado como fio condutor da narrativa. Tal escolha se deu em razão de que a participação da China nessas operações guarda relação direta com as duas temáticas de política externa que o trabalho tencionou desdobrar – segurança energética e segurança internacional. Explica-se: grosso modo, o destacamento de tropas chinesas para missões de paz pode ser explicado pela necessidade de (i) proteger interesses chineses no exterior e (ii) de expandir a experiência operacional das suas forças armadas, além de (iii) atender prerrogativas de identidade e (iv) assegurar benefícios reputacionais (FUNG, 2016).

Não à toa, das oito ocorrências fatais envolvendo *peacekeepers* chineses em serviço desde 2010, duas ocorreram no Sudão e quatro no Sudão do Sul (as outras duas foram registradas na Libéria e no Mali). Um relatório do *International Crisis Group* sumariza com precisão esse debate:

À medida que os investimentos chineses no exterior e os vínculos comerciais crescem em escopo e profundidade, Pequim enfrenta ameaças crescentes a seus cidadãos, interesses econômicos e reputação internacional. (...) A forma como responde ao longo do tempo terá um impacto profundo no papel internacional de Pequim. O caso mais proeminente parece ser a África e, dentro do continente, o Sudão do Sul, onde as medidas chinesas para proteger seus cidadãos e interesses econômicos, juntamente com seu apoio ao fim da guerra e à busca de objetivos humanitários, parecem um teste calculado para um papel global mais proativo (ICG, 2017, p. i, tradução própria).

De forma similar, quando a guerra civil da Líbia eclodiu em 2012, a bem-sucedida evacuação de cidadãos chineses gerou orgulho nacional e aumentou as expectativas tanto da sua população como dos investidores sobre o perfil global de Pequim. Em ambos os casos, a China demonstrou ter ampliado os limites de sua diplomacia consagrados pelo tempo, sugerindo uma crescente disposição de agir quando interesses são ameaçados (loc. cit.).

Essa capacidade de agência, por sua vez, não pode ser entendida como algo abstrato, uma prerrogativa do “Estado”. Na prática, decisões e ações são tomadas por pessoas, que estão abrigadas em agências institucionais específicas. Na medida em que a China segue ampliando as frentes de atuação na cena global, naturalmente seus atores de política externa vão se firmando nesses espaços. A convergência e a coordenação de interesses entre esses atores e a liderança central – e os desafios daí derivados – consiste em um dos aspectos a serem desdobrados a partir do aprofundamento da agenda de pesquisa em tela.

REFERÊNCIAS

BAN, Ki-moon. **Remarks at the China Peacekeeping Military Training Centre**. UN, Secretary-General, 19 June 2013. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2013-06-19/remarks-china-peacekeeping-military-training-centre>. Acesso em 07. mai 2022.

BLASKO, Dennis J. *China's Contribution to Peacekeeping Operations: Understanding the Numbers*. **China Brief**, v. 16, n. 18, 2016.

BLASKO, Dennis J. **The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century**. London/New York: Routledge, 2008.

CHEUNG, Tai Ming. *The Influence of the Gun: China's Central Military Commission and Its Relationship with the Military, Party, and State Decision-Making Systems*. In: LAMPTON, David. **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000**. Stanford: Stanford University Press, 2001.

CHINA DAILY. **China dispatches third peacekeeping infantry battalion to South Sudan**. December 05, 2016. Disponível em: www.chinadaily.com.cn/world/2016-12/05/content_27571915.htm. Acesso em: 07 mai. 2022.

DOWNS, Erica S. *The Chinese Energy Security Debate*. **The China Quarterly**, n. 177, 2004.

DUGGAN, Niall. **Competition and Compromise among Chinese Actors in Africa: A Bureaucratic Politics Study of Chinese Foreign Policy Actors**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.

EXECUTIVE SUMMARY of the Independent Special Investigation into the violence which occurred in Juba in 2016 and UNMISS response. November 1, 2016. Disponível em: reliefweb.int/report/south-sudan/executive-summary-independent-special-investigation-violence-which-occurred-juba. Acesso em: 09 mai. 2022.

FLORES-MACIAS Gustavo A.; KREPS, Sarah E. *The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006*. **The Journal of Politics**, v. 75, n. 2, 2013.

FUNG, Courtney J. *What explains China's deployment to UN peacekeeping operations?* **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 16, n. 3, 2016.

GILL, Bates; HUANG, Chin-Hao. *China's Expanding Role in Peacekeeping*. **SIPRI Policy Paper 25**, November, 2009.

GRIDNEFF, Ilya. *China Sells South Sudan Arms as Its Government Talks Peace*. **Bloomberg**, July 8, 2014. Disponível em: www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-08/norinco-sells-south-sudan-arms-as-chinese-government-talks-peace. Acesso em: 07 mai. 2022.

HARTNETT, Daniel M. **China's First Deployment of Combat Forces to a UN Peacekeeping**

Mission—South Sudan. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Staff Memo, March 13, 2012. Disponível em: www.uscc.gov/sites/default/files/Research/MEMO-PLA-PKO_final.pdf. Acesso em: 07 mai. 2022.

HOUSER, Trevor. The Roots of Chinese Oil Investment Abroad. The National Bureau of Asian Research, **Asia Policy** 5, 2008.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **China's Foreign Policy Experiment in South Sudan.** Report n. 288, 2017.

IEA (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY). **Update on Overseas Investments by China's National Oil Companies: Achievements and Challenges since 2011.** Report by: JIANG Julie; DING, Chen. Paris: OECD/IEA, 2014.

JAFFE, Amy Myers; LEWIS, Steven W. Beijing's oil diplomacy. **Survival – Global Politics and Strategy**, v. 44, n. 1, 2002.

JAKOBSON, Linda; KNOX, Dean. New Foreign Policy Actors in China. **SIPRI Policy Paper** n. 26, 2010.

JAKOBSON, Linda; ZHA, Daojiong. China and the Worldwide Search for Oil Security. **Asia Pacific Review**, v. 13, n. 2, 2006

JIE, Yu; RIDOUT, Lucy. Who decides China's foreign policy? The role of central government, provincial-level authorities and state-owned enterprises. **Chatham House**, Briefing Paper, Asia-Pacific Programme, November 2021.

KAMPAUSEN, Roy; SCOBELL, Andrew; TANNER, Travis. **The "People" in the PLA: Recruitment, Training, and Education in China's Military.** Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2008.

KAUFMAN, Alison A.; MACKENZIE, Peter W. **Field Guide: The Culture of the Chinese People's Liberation Army.** CNA China Studies, 2009.

LAI, Honhyi Harry. China's oil diplomacy: is it a global security threat? **Third World Quarterly**, v. 28, n. 3, 2007.

LAMPTON, David. **The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000.** Stanford: Stanford University Press, 2001.

LANTEIGNE, Marc. The Role of UN Peacekeeping in China's Expanding Strategic Interests. United States Institute of Peace, **Special Report 430**, September 2018.

LARGE, Daniel. China and South Sudan's Civil War, 2013-2015. **African Studies Quarterly**, v. 16, n. 3-4, 2016.

LI, Guigang; ZHU, Xiaonan; LIU, Wenjun. 5th peacekeeping infantry battalion to S. Sudan (Juba) established. **China Military Online**, November 08, 2018. Disponível em: http://eng.chinamil.com.cn/view/2018-11/08/content_9338169.htm. Acesso em: 09 mai. 2022.

LIN-GREENBERG, Erik. **Blue–Helmeted Dragons: Explaining China’s Participation in United Nations Peace Operations**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política –Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos, 2009.

MONTENEGRO, Renan Holanda. **Os determinantes materiais da participação da China em operações de paz na África: o caso do Sudão do Sul**. 2019a. 251p. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). **Humanitarian Bulletin: South Sudan - Bi-weekly update**. 6 November 2015.

PATEY, Luke. **The New Kings of Crude: China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan**. London: C. Hurst & Co., 2014.

PRC (People's Republic of China). **2nd Chinese peacekeeping infantry battalion to S.Sudan (Juba) returns to China**. Ministry of National Defense, Beijing, 2016. Disponível em: http://eng.mod.gov.cn/Peacekeeping/2016-12/26/content_4768189.htm. Acesso em: 25 dez. 2018.

PRC (People's Republic of China). **China's Military Strategy**. The State Council Information Office of the People's Republic of China, Beijing, 2015. Disponível em: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/2015/Document/1435159/1435159.htm>. Acesso em: 09 mai. 2022.

RIVERS, Matt. US and China conduct rare military drill. **CNN**, November 22, 2015. Disponível em: edition.cnn.com/2016/11/21/asia/china-us-military-drill/index.html. Acesso em: 07 mai. 2022.

SALAMEH, Mamdouh G. China’s Global Oil Diplomacy: Benign or Hostile? **International Association for Energy Economics**, First Quarter, 2010.

SHAMBAUGH, David. **China Goes Global: The Partial Power**. New York: Oxford University Press, 2013.

THE GUARDIAN. **Russia begins its largest ever military exercise with 300,000 soldiers**. September 11, 2018. Disponível em: www.theguardian.com/world/2018/sep/11/russia-largest-ever-military-exercise-300000-soldiers-china. Acesso em: 07 mai. 2022.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina. Perfil da política e instrumentos de comércio internacional dos BICs: China, Índia e Brasil. *In: Anais do 3º Encontro Nacional da ABRI*. São Paulo, 2011.

XINHUANET. **Inside China’s Peacekeeping Center**. October 16, 2015. Disponível em: www.xinhuanet.com/mil/2015-10/16/c_128325294.htm. Acesso em: 07 mai. 2022.

WU, Kang. **China's National Energy Policies for Oil and Gas Under the Tenth Five-Year Plan**. Prepared for the United States Department of Energy, Office of Natural Gas and Oil Import and Export Activities, 2001.

WU, Kang; STOREY, Ian. Energy security in China's capitalist transition: import dependence, oil diplomacy, and security imperatives. *In*: McNALLY, Christopher A. (ed.). **China's emergent political economy: Capitalism in the dragon's lair**. London/New York: Routledge, 2008.

ZHA, Daojong. China's energy security: Domestic and international issues. **Survival–Global Politics and Strategy**, v. 48, n. 1, 2006.

Dados do autor

Renan Holanda Montenegro

Doutor em Ciência Política (UFPE). Professor Adjunto no Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (DRI-UERJ). E-mail: renanholandamontenegro@gmail.com.