

‘Quintal dos EUA’ sob controle chinês: a BRI na América Latina e o caso Panamá

MARINA MORENA SANTOS

—
“The US side’s attacks... once again expose its hegemonic nature.”

Lin Jian, porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da China, 2025.

Em 2025, após o início do governo Trump, inúmeras críticas e pressões feitas pelo presidente estadunidense para conter a atuação chinesa no canal do Panamá colheram os resultados esperados: o governo do país latino-americano cortou relações com a gigante asiática. O Panamá havia sido o primeiro país da América Latina a aderir à *Belt and Road Initiative* (BRI), em 2017, e vinha recebendo desde então financiamentos massivos da China para a construção de infraestrutura portuária e comercial.

Em resposta ao anúncio da retirada do Panamá da BRI, o governo chinês condenou a “mentalidade de Guerra Fria” norte-americana e acusou o país de ter uma “natureza hegemônica” (China..., 2025). Frente a evidente crise enfrentada pelos Estados Unidos — que vêm perdendo espaço no comércio mundial para a China, inclusive na América Latina —, surgem questionamentos sobre quais mecanismos o país ainda possui para manter sua influência diante da ameaça ao seu poder. Nesse contexto, esta análise examina o caso do Panamá, com foco em suas relações com a China e os Estados Unidos, especialmente no que diz respeito ao Canal do Panamá, a fim de avaliar o grau de influência exercido pelos EUA e a capacidade da China de ser alternativa para independência no “quintal” norte-americano.

Dentro da cerca dos EUA: o Canal do Panamá, o controle militar e o dólar

O Canal do Panamá é atualmente uma importante rota comercial de escoamento de produção entre os oceanos Pacífico e Atlântico, sendo responsável por 5% do volume do comércio marítimo mundial, dos quais os dois maiores volumes de carga que passam por ele são provenientes dos Estados Unidos e da China, respectivamente (BBC, 2025). Desde a sua construção, o canal é marcado por forte influência estadunidense. Com a independência do país da Colômbia em 1903, o medo de uma invasão estrangeira levou a firma um tratado que cedia aos EUA uma parte de seu território para a construção e o controle do canal (Boscán; Martín, 2023). Durante décadas, a potência norte-americana exerceu controle exclusivo, concedendo ao governo panamenho apenas alguns direitos limitados, como a permissão para cobrança de impostos (Boscán; Martín, 2023), revelando sua visão do espaço latino-americano como parte do seu “quintal”. Um legado que vem desde a Doutrina Monroe, pensando a América (em todos seus continentes) e seus recursos para os americanos corretos.

Este controle resultou, inclusive, em intensa atuação estadunidense na política e economia do país, com episódios de intervenção militar (Boscán; Martín, 2023), revelando a visão do território panamenho como seu “quintal”. Apenas em 1977, com o Tratado de Torrijos, foi devolvido o controle do território ao governo panamenho, contudo, concedendo aos EUA o direito e defendê-lo militarmente em caso de qualquer ameaça à sua neutralidade (BBC, 2025). No entanto, a transição só foi concluída em 1999 (Navarro, 2015). Desde então, o Canal do Panamá é gerenciado pela Autoridade do Canal do Panamá e regulado pela Constituição Política da República do Panamá, que o define como patrimônio inalienável da nação, não podendo ser vendido, cedido ou comprometido (Navarro, 2015).

Dito isso, a influência dos EUA permanece com outros mecanismos. Em 1903, o Panamá adotou o dólar como moeda de transações. Apesar de possuir uma moeda própria, o balboa, ela é pouco utilizada e existe apenas de modo simbólico (Sampaio, 2023). O histórico alinhamento de governos panamenhos às políticas externas dos EUA, seja por coerção, seja por afinidade econômica, política e ideológica, pôde sua capacidade de exercer soberania frente a ele. Assim, deixando o país bastante vulnerável, inclusive legalmente, aos EUA.

Século XXI e novos competidores

Desde o início do século, a presença chinesa, com empresas públicas e privadas, aumentou significativamente na região da América Latina. Cerca de 70% das economias da região comercializam mais com a China do que com os EUA, e mais de 50% delas mantêm um volume de comércio com a China duas vezes maior (Albayrak; Rajah, 2025). Entre 2001 e 2023, a maioria desses países deixou de ter os Estados Unidos como principal parceiro comercial, mantendo relações mais estreitas com a potência asiática (Albayrak; Rajah, 2025).

No Panamá, dois dos cinco portos adjacentes ao canal, nos lados Pacífico e Atlântico, são operados por subsidiárias de um conglomerado de capital privado de Hong Kong desde 1997 (BBC, 2025). Desde a adesão do país à BRI, o Panamá também recebe investimentos bilionários da China, incluindo a construção de uma ponte sobre o canal (BBC, 2025). Atualmente, a China é o segundo país com mais empresas estrangeiras, atrás apenas dos Estados Unidos (Rodriguez, 2024). Embora os EUA não sejam seu maior parceiro comercial — posto ocupado pela China com 39,1% das exportações —, são o maior importador do país, com 18,9% das importações em 2023, frente a 12,1% da China (Lloyds Banks, 2025). Para um país que depende fortemente do comércio internacional, representando cerca de 90% de seu PIB (Lloyds Banks, 2025), a relação com o comprador é basilar.

Mesmo que a redução numérica dos EUA possa significar uma perda de controle hegemônico sobre seu “quintal”, no Panamá ela não se traduz de fato em menor codependência. A potência mantém capacidades financeiras e políticas para avançar seus objetivos políticos e econômicos. Assim, abrindo questionamentos sobre a capacidade real da China de exercer controle sobre o espaço que os Estados Unidos vê como uma extensão do seu território, especialmente com o retorno da política de “America First” por Trump e o aumento da relevância de atores conservadores e pró-estadunidenses na região.

A Belt and Road Initiative na América Latina

A Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), lançada por Xi Jinping em 2013, busca conectar continentes à China por meio de corredores comerciais terrestres e marítimos. Na América Latina, sua extensão em 2017 impulsionou significativamente os investimentos chineses. Com financiamentos bilionários

e créditos a juros mais baixos, a BRI superou outras iniciativas semelhantes. A exemplo, os EUA buscaram criar alternativas competitivas de investimento em infraestrutura, como a *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), durante o primeiro governo Trump, e a Iniciativa *Build Back Better World* (B3W), no governo Biden. No entanto, nenhum desses projetos alcançou a dimensão do programa chinês.

É importante ressaltar que a iniciativa chinesa apresenta tanto vantagens quanto desvantagens para os países que dela participam. EUA dos atrativos da BRI é a ausência de condicionalidades rígidas, ao contrário de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Boscán; Martín, 2023), que é fortemente financiado pelos EUA. No entanto, exige que os países reconheçam Taiwan como parte da China, o que pode gerar tensões com os EUA e aliados no Leste Asiático (Boscán; Martín, 2023). Os financiamentos também são vantajosos para países que buscam desenvolver infraestrutura em setores estratégicos que também interessam à China, como comércio e energia (Boscán; Martín, 2023). Na América Latina, os investimentos concentram-se em garantir recursos naturais e comércio (Herrera et al., 2021).

Ainda assim, a BRI apresenta desafios ao nível local. Os altos valores de crédito podem gerar dependência econômica e endividamento (Boscán; Martín, 2023). As obras, geralmente conduzidas por empresas e trabalhadores chineses, limitam o impacto positivo no mercado interno (Boscán; Martín, 2023). Além disso, há o risco de desindustrialização e pressão sobre as indústrias locais diante da entrada de produtos chineses mais baratos (Rodrigues, 2022). Dessa forma, embora a China ofereça vantagens econômicas e políticas, persiste o risco significativo de dependência em relação a uma nova potência. Apesar de não exigir alinhamento ideológico, a pressão dos Estados Unidos para que países latino-americanos evitem o modelo chinês continua sendo influente.

A China como alternativa no Panamá: a problemática da segunda via

Apesar da vulnerabilidade histórica aos Estados Unidos, o governo de Juan Carlos Varela (2014–2019) buscou afirmar a autonomia do Panamá e diversificar seus parceiros comerciais, adotando uma “política halcón” voltada à

atração de investimentos estrangeiros (Rodriguez, 2024). Mesmo antes de aderir à BRI, o país já mantinha relações comerciais e culturais próximas com a China. O Panamá abriga uma das maiores diásporas chinesas da América Latina, e a China é um importante cliente da Zona Livre de Colón, entreposto comercial isento de impostos (Rodriguez, 2024).

Em 2017, num movimento estratégico e sem aviso prévio, Varela rompeu relações diplomáticas com Taiwan e aproximou-se da China, o que gerou críticas internas pela falta de transparência e de diálogo com setores políticos e empresariais (Boscán; Martín, 2023). Como resultado, foram firmados mais de 50 acordos em áreas estratégicas, incluindo infraestrutura, além da assinatura do memorando de adesão à BRI, o início de negociações para um Tratado de Livre Comércio (TLC) e cooperações nas áreas de saúde e educação (Boscán; Martín, 2023). A adesão à BRI era vista como uma oportunidade para modernizar a infraestrutura comercial panamenha, especialmente no setor marítimo.

Com a posse de Laurentino Cortizo (2019–2024), houve um realinhamento diplomático. O país adotou uma política externa mais multipolar, reaproximando-se dos Estados Unidos, que intensificaram visitas oficiais e exerceram pressão contrária à parceria com a China (Rodriguez, 2024). Como consequência, as negociações do TLC foram suspensas (Carranco-Paredes; Herrera-Vinelli, 2024) e diversos projetos de infraestrutura ligados à BRI foram paralisados (Rodriguez, 2024).

Em fevereiro de 2025, o presidente José Raúl Mulino anunciou a retirada oficial do Panamá da Iniciativa do Cinturão e Rota, alegando que, embora a China seja um parceiro comercial relevante, os Estados Unidos sempre foram a principal referência internacional do país (Cruz, 2025; Jaén, 2025).

Apesar das divergências internas sobre os benefícios dos acordos com a China e de uma persistente orientação política alinhada à visão norte-americana, as decisões estratégicas do Panamá continuam fortemente condicionadas pelos termos do Tratado de 1977. Sob esse acordo, qualquer decisão de impacto geopolítico relevante exige, na prática, o aval dos EUA, dada a constante ameaça de interferência militar em sua principal fonte de receita nacional: o Canal do Panamá.

Assim, embora o caso panamenho seja extremo na América Latina, ele ilustra claramente como a nova

política externa dos EUA, especialmente sob Donald Trump, está disposta a utilizar seus instrumentos mais coercitivos, inclusive a ameaça militar, para conter o avanço da China. Mesmo diante de outros mecanismos de influência política e econômica, o governo norte-americano optou, desde o início, por usar pressão militar direta para reverter a aproximação com um "inimigo" do qual o Panamá já havia começado a se afastar.

EUA: mantendo controle sobre o Panamá

Desde o início de seu segundo mandato, o presidente Donald Trump fez diversas acusações contra a China e ameaças diretas ao Panamá. Alegou, sem apresentar evidências, que havia soldados chineses no Canal do Panamá, que embarcações dos EUA enfrentavam tarifas abusivas e afirmou que retomaria o controle do Canal à força (BBC, 2025). Poucos dias antes do anúncio oficial da saída panamenha da BRI, o secretário de Estado dos EUA, Marco Rubio, visitou o país, em uma aparente tentativa de pressionar o governo local a se afastar da China (Cruz, 2025).

Apesar das alegações de Trump não serem corroboradas por nenhuma evidência, Mulino reforçou que o Canal está totalmente sob controle nacional, sem qualquer interferência externa (Cruz, 2025). Após o reposicionamento geopolítico panamenho, a empresa privada CK Hutchison Holdings, de Hong Kong, proprietária dos dois principais portos panamenhos e maior operadora portuária do país, assinou um acordo para ceder 90% de sua participação nos portos à empresa estadunidense BlackRock (Lee, 2025).

Apesar da BlackRock ser liderado por um gestor do Partido Democrata fortemente crítico a Trump (McKillop, 2025), a iniciativa da compra dos portos foi feita em comunicação direta com a Casa Branca (Brush; Nair, 2025). Essa movimentação de capital privado, liderada por figuras da oposição ao presidente dos EUA, parece multifatorial: pode ter buscado agradar Trump e conter suas ameaças, evitando impactos negativos no mercado. Ao mesmo tempo, revela uma visão externa recorrente de interesse em recuperar o controle sobre ativos estratégicos na região. Assim, convertendo-se em um mecanismo de defesa de múltiplos stakeholders da potência norte-americana, demonstrando, mais uma vez, as diversas capacidades que o país tem de influir na região latino-americana frente

a China.

O controle norte-americano no seu “quintal”

A guerra comercial com a China, que vem sendo travada por diferentes líderes norte-americanos nos últimos anos, adquire uma nova dimensão sob a liderança de Donald Trump, especialmente diante de suas acusações infundadas e ações drásticas, com ameaças de intervenção militar. No entanto, mesmo com a tentativa de uso de duras medidas, o caso do Panamá deixa claro que os EUA ainda dispõem de instrumentos de *hard power* menos extremos e igualmente eficazes.

No Panamá, as ameaças beligerantes dirigidas provavelmente causaram apreensão, especialmente devido ao histórico dos países. Contudo, os acontecimentos demonstram a utilização de outros mecanismos de influência, inclusive por meio de atores não estatais. Os EUA não precisam recorrer à tática do medo ou à coerção violenta para atrair países latino-americanos para sua esfera de influência. É inegável que o histórico político, social e econômico da América Latina com os EUA favorece uma aproximação em um movimento que se intensifica diante do crescimento do conservadorismo e da extrema-direita na região que compartilham uma retórica anticomunista.

No caso panamenho, as visitas e pressões políticas, militares e diplomáticas exercidas para afastar o país da China vieram acompanhadas de um longo histórico de alinhamento com os ideais estadunidenses. Soma-se a isso o desejo do atual governo de se realinhar ao seu parceiro mais antigo e principal cliente no Canal do Panamá.

Apesar das recentes tentativas da China de garantir acesso a matérias-primas e estabelecer conexões estratégicas com países ao redor dos Estados Unidos, seu *soft power* e sua influência política ainda enfrentam dificuldades para se consolidar na região. No Panamá, embora haja esforços chineses de cooperação em áreas além da infraestrutura — como saúde, educação e tecnologia —, a incerteza presente em diversos setores da sociedade, somada às pressões norte-americanas, inclina a balança contra os potenciais ganhos da parceria com a China. Atores internos e privados dos EUA ainda ocupam posições de destaque no cenário financeiro, sendo capazes de competir diretamente com empresas chinesas e, em muitos casos,

declarações e ações de Trump serem frequentemente vistas como radicais e pouco diplomáticas, sua postura agressiva transmite uma mensagem clara aos países latino-americanos: os Estados Unidos ainda os consideram parte de seu quintal e dispõem de diversos mecanismos para reafirmar esse domínio.

O exemplo do Panamá evidencia que, apesar de as declarações e ações de Trump serem frequentemente vistas como radicais e pouco diplomáticas, sua postura agressiva transmite uma mensagem clara aos países latino-americanos: os Estados Unidos ainda os consideram parte de seu quintal e dispõem de diversos mecanismos para reafirmar esse domínio.

Referências

BBC. Quanto controle a China realmente tem sobre o Canal do Panamá. **GI**, 21 jan. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/01/21/quanto-controle-a-china-realmente-tem-sobre-o-canal-do-panama.ghtml>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BOSCÁN, G. E.; MARTÍN, R. M.. La puerta de Latinoamérica: Las relaciones de Panamá con Estados Unidos y China, oportunidades y desafíos. **UNISCI Journal**, n. 61, jan. 2023.. Disponível em: <https://www.unisci.es/la-puerta-de-latinoamerica-las-relaciones-de-panama-con-estados-unidos-y-china-oportunidades-y-desafios/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRUSH, Silla; NAIR, Dinesh. Larry Fink phoned Trump directly to pitch BlackRock's Panama deal. **Fortune**, 5 mar. 2025. Disponível em: <https://fortune.com/2025/03/05/larry-fink-phoned-trump-directly-to-pitch-blackrocks-panama-deal/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CARRANCO-PAREDES, Santiago; HERRERA-VINELLI, Lorena. La negociación de tratados de libre comercio entre Ecuador y Panamá con la República Popular China. **Relaciones Internacionales**, v. 97, n. 1, p. 128–151, 2024. Disponível em: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2215-45822024000100128. Acesso em: 23 jun. 2025.

CHINA critica os EUA após saída do Panamá da Iniciativa Cinturão e Rota. **Al Jazeera**, 7 fev. 2025. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2025/2/7/china-blasts-us-as-panama-quits-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CRUZ, Danilo. Panamá anuncia saída de plano de investimento chinês após pressão de Trump. **CNN Brasil**, 6 fev. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/panama-anuncia-saida-de-plano-de-investimento-chines-apos-pressao-de-trump/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

HERRERA, Luis Carlos; MONTENEGRO, Markelda; TORRES-LISTA, Virginia. Las 'Dos Chinas' y Panamá: Una revisión histórica de las relaciones panameñas con la República Popular de China y Taiwán, 1903–2017. In: HERRERA, Luis Carlos et al. **Nuevas relaciones diplomáticas entre Panamá y China: implicaciones geopolíticas y socioeconómicas**. Panamá: SENACYT; USMA; LSE, 2021. p. 26–37.

JAÉN, Vivian. Mulino: "Relación con EEUU es clave, pero Varela debe aclarar diplomacia con China". EcoTV Panamá, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://www.ecotvpanama.com/nacionales/mulino-relacion-eeuu-es-clave-pero-varela-debe-aclarar->

Referências

aclarar-diplomacia-china-n6026728. . Acesso em: 23 jun. 2025.

LEE, Zinnia. CK Hutchison vende portos do Canal do Panamá para a BlackRock em operação bilionária. **Forbes Brasil**, 6 mar. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2025/03/ck-hutchison-vende-portos-do-canal-do-panama-para-a-blackrock/>. . Acesso em: 23 jun. 2025.

LLOYDS BANK. Foreign trade figures of Panama. **International Trade Portal**, maio 2025. Disponível em: <https://www.lloydsbanktrade.com/en/market-potential/panama/trade-profile>. . Acesso em: 23 jun. 2025.

MCKILLOP, Peter. Larry Fink and Donald Trump: An unexpected partnership. **Climate and Capital Media**, 10 mar. 2025. Disponível em: <https://www.climateandcapitalmedia.com/larry-fink-and-donald-trump-an-unexpected-partnership/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

NAVARRO, D. O Canal do Panamá: política e estratégia. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 13, n. 2, 17 dez. 2015. DOI: 10.5102/uri.v13i2.3554.

RAJAH, Roland; ALBAYRAK, Ahmed. China versus America on global trade. Lowy Institute, jan. 2025. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/china-versus-america-on-global-trade/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

RODRIGUES, B. S. Belt and Road Initiative and the geoeconomic implications for Brazil. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 32, p. 775–801, 10 fev. 2023.

RODRIGUEZ, Sebastian Naranjo. Una exploración comparativa de las estrategias de política exterior entre Panamá y China: ¿Cómo la falta de continuidad gubernamental impacta la actividad económica? **Cadernos PROLAM/USP**, v. 23, n. 50, p. 305–335, jan. 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/387649704_UNA_EXPLORACION_COMPARATIVA_DE_LAS ESTRATEGIAS_DE POLITICA_EXTERIOR_ENTRE_PANAMA_Y_CHINA_COMO_LA_FALTA_DE_CONTINUIDAD_GUBERNAMENTAL_IMPACTA_LA_ACTIVIDAD_ECONOMICA_UMA_EXPLORACAO_COMPARATIVA_DAS_ESTRAT. Acesso em: 23 junho 2025.

SAMPAIO, Amanda. Equador, Panamá, El Salvador: conheça os países que adotaram a dolarização como propõe Milei para a Argentina. CNN Brasil, 20 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/equador->

Referências

panama-el-salvador-conheca-os-paises-que-adotam-a-dolarizacao-proposta-por-milei/. Acesso em: 23 jun. 2025.