

ALÉM DO ESPÍRITO DE XANGAI? AS POLÍTICAS EXTERNAS DA RÚSSIA E DA CHINA E O BALANCEAMENTO BRANDO

BEYOND THE SHANGHAI SPIRIT? RUSSIAN
AND CHINESE FOREIGN POLICIES AND SOFT
BALANCING

Diego Santos Vieira de Jesus | dsvj@puc-rio.br

Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio) e da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-RJ)

Recebimento do artigo 17-abr-14 | **Aceite** 20-jun-14

Resumo Os objetivos do artigo são analisar os principais fatores que orientam as políticas externas da Rússia e da China na contemporaneidade e explicar porque ambas decidiram apoiar a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai. Argumenta-se que uma das principais orientações da política externa da Rússia é a busca de contratos exclusivos para as exportações na área energética a preços altos, além de acordos para o controle sobre dutos estratégicos e arranjos de investimento para companhias russas no exterior. Ademais, a Rússia se opôs a políticas ocidentais de democratização nos Estados pós-soviéticos e procurou desenvolver parcerias com líderes de Estados vizinhos estrategicamente importantes na construção de suas áreas de interesse. As principais orientações da política externa da China são a sobrevivência do regime comunista; a consolidação de territórios contestados sob o firme controle chinês; e a prevenção de conflitos que criariam obstáculos na busca de modernização econômica. A política externa chinesa opera para uma participação mais ativa do Estado nas instituições internacionais, essencial para a manutenção do crescimento econômico robusto e importante para a estabilidade social e a legitimidade política do Partido Comunista Chinês. Ainda que a convergência de posições entre a China e a Rússia não seja total, e que ambas pretendam garantir seus interesses próprios na Ásia Central, a principal força que explica a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai é a implementação de uma estratégia de balanceamento brando por ambas ao poder e à influência regionais e mundiais dos EUA quando ameacem seus objetivos. Porém, nem sempre tal balanceamento mostrou-se bem sucedido em face da dificuldade de Rússia e China em resolver seus problemas de ação coletiva. **Palavras-chave** Rússia; China; Organização de Cooperação de Xangai; balanceamento brando

Abstract: The objectives of this paper are to analyze the main factors driving the foreign policies of Russia and China in the contemporary world and explain why both decided to support the creation and development of the Shanghai Cooperation Organization. It is argued that one of the main guidelines of Russia's foreign policy is the search for contracts for energy exports with high prices, agreements for Russian control over strategic pipelines and investment arrangements for Russian companies abroad. Moreover, Russia opposed the Western policies of democratization in post-Soviet states and sought to develop partnerships with leading strategically important neighbors in the building of its areas of interest. The main guidelines of China's foreign policy are the survival of the communist regime; the consolidation of disputed territories firmly under Chinese control and the prevention of conflicts that would create obstacles in the pursuit of economic modernization. Chinese foreign policy operates to a more active state involvement in international institutions, essential for the maintenance of a robust economic growth and important for social stability and the political legitimacy of the Chinese Communist Party. Although the convergence of views between China and Russia is not complete and that both wish to secure their own interests in Central Asia, the main force that explains the creation and development of the Shanghai Cooperation Organization is the implementation of a strategy of soft balancing by both states in relation to U.S. regional and global power and influence when they threaten Russian and Chinese goals. However, soft balancing did not always succeed in the light of the difficulty of Russia and China in solving their collective action problems. **Keywords** Russia; China; Shanghai Cooperation Organization; soft balancing

INTRODUÇÃO

A Organização de Cooperação de Xangai tem sido tema de discussões acadêmicas, que, em geral, giram em torno das forças que explicam sua criação e desenvolvimento. Weitz (2003, p. 57) aponta que os Estados membros da organização – China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão – buscaram intensificar a cooperação que levou à criação e ao desenvolvimento da Organização a fim de combaterem grupos terroristas e separatistas que pudessem desestabilizar a Ásia Central. Tal argumento também é sustentado por Rumer (2002, pp. 61-62), que sinaliza que o interesse maior da Rússia na Organização seria o combate à ameaça do radicalismo islâmico. Já Swanström (2004, p. 45) argumenta que a Organização de Cooperação de Xangai teve como objetivo primordial a criação de confiança entre os membros e a prevenção de conflitos, cujo sucesso poderia ser atribuído a mudanças nas normas e nos interesses mútuos compartilhados. A Organização teria sido responsável por reduções militares na região. Segundo Harris (2005, pp. 491-492), a Organização seria uma estrutura em que Rússia e China estariam balanceando a influência e monitorando o poder uma da outra a fim de impedir que uma se torne dominante. Para a China, a Organização de Cooperação de Xangai seria um veículo útil na ampliação de sua

influência política na Ásia Central a partir da interação constante com as repúblicas centro-asiáticas, ao passo que a Rússia a via como um instrumento útil para monitorar as decisões chinesas.

Zhuangzhi (2004, p. 611) argumenta que a Rússia e os Estados da Ásia Central buscaram intensificar a cooperação com a China num esforço de balanceamento do poder dos EUA. Pode-se criticar tal argumento, segundo Lukin (2004, pp. 34-35), pois os membros da Organização mostraram-se interessados na cooperação econômica com os EUA, uma vez que precisariam estar integrados num sistema econômico liderado pelos EUA a fim de conquistarem o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma aliança contrária aos EUA não seria compatível com os interesses econômicos dos membros da Organização. Entretanto, o fato de dependerem economicamente dos EUA não significa que tais Estados não possam desenvolver iniciativas de checagem do exercício do poder norte-americano na sua região e também fora dela. Ainda que as dificuldades da articulação de ações comuns sejam evidentes, a criação e o desenvolvimento de tal Organização podem indicar que potências secundárias no sistema estejam começando a tomar medidas para reduzir uma distribuição de poder global que favoreça os EUA. Tais esforços não são de um tipo clássico de balanceamento bruto, com a criação de alianças defensivas formais e o desenvolvimento de armas, uma vez que tal tipo de balanceamento pode ser custoso e arriscado. Eles assumem um perfil mais sutil, sendo destinados a constranger, limitar e obstruir ações norte-americanas. A hostilidade sino-russa à predominância dos EUA não conduziu a um esforço concertado de equilíbrio de poder em nível global, ainda que China e Rússia partilhem o objetivo de checagem dessa predominância (KAGAN, 2007).

Os objetivos deste artigo são analisar os principais fatores que orientam as políticas externas da Rússia e da China na contemporaneidade e explicar porque ambas decidiram apoiar a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai. Será argumentado que uma das principais orientações da política externa da Rússia é a busca de contratos exclusivos para as exportações na área energética a preços altos, além de acordos para o controle russo sobre dutos estratégicos e arranjos de investimento para companhias russas no exterior. Ademais, a Rússia se opôs a políticas ocidentais de democratização nos Estados pós-soviéticos e procurou desenvolver parcerias com líderes de Estados vizinhos estrategicamente importantes na construção de suas áreas de interesse. As principais orientações da política externa da China são a sobrevivência do regime comunista; a consolidação de territórios contestados sob o firme controle chinês; e

a prevenção de conflitos que criariam obstáculos na busca de modernização econômica. A política externa chinesa opera para uma participação mais ativa do Estado nas instituições internacionais, participação esta essencial para a manutenção do crescimento econômico robusto e importante para a estabilidade social e a legitimidade política do Partido Comunista Chinês. Ainda que a convergência de posições entre a China e a Rússia não seja total, e que ambas pretendam garantir seus interesses próprios na Ásia Central, a principal força que explica a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai é a implementação de uma estratégia de balanceamento brando por ambas ao poder e à influência regionais e mundiais dos EUA quando ameaçam seus objetivos. Porém, nem sempre tal balanceamento mostrou-se bem sucedido em face da dificuldade de Rússia e China em resolver seus problemas de ação coletiva.

Na seção seguinte, será apresentada a perspectiva de Pape (2005) acerca do balanceamento brando ao poder e à influência dos EUA. Nos dois itens seguintes, serão indicados os principais elementos que orientam as políticas externas de Rússia e China, respectivamente. Antes de tecer as considerações finais, serão explicadas a criação e o desenvolvimento da Organização de Cooperação de Xangai.

O BALANCEAMENTO BRANDO AO PODER E À INFLUÊNCIA DOS EUA

Uma das razões pelas quais não se observa um balanceamento tradicional do poder dos EUA é a sua reputação robusta, por conta de suas intenções não-agressivas em relação às principais potências e Estados mais fracos além do seu hemisfério. Embora tenham lutado inúmeras guerras, os EUA em geral usaram seu poder para preservar a ordem política estabelecida nas principais regiões do mundo, buscando impedir que outras potências dominassem, em vez de os próprios EUA procurarem a dominação. Pape (2005) argumenta que algumas das principais potências já estão se engajando nos primeiros estágios de um comportamento de balanceamento contra os EUA. No curto prazo, muitas potências pouco provavelmente responderiam com medidas tradicionais de balanceamento bruto, como o incremento das capacidades militares, alianças para o empreendimento da guerra e transferências de tecnologias militares para os oponentes dos EUA. A confrontação direta é altamente custosa para qualquer Estado específico, e muito arriscada para múltiplos Estados operando juntos, pelo menos até que as

principais potências estejam confiantes de que os membros de uma coalizão agirão em uníssono. Em vez disso, elas podem adotar estratégias de balanceamento brando, que se referem a ações que não desafiam diretamente o poder militar dos EUA, mas que usam instrumentos não-militares para atrasar, frustrar e minar políticas agressivas e unilaterais, como as instituições internacionais, o aparato econômico e os arranjos diplomáticos. Para o autor, o balanceamento brando poderá se tornar mais intenso se os EUA buscarem uma política de segurança nacional mais agressivamente unilateral. Ainda que o balanceamento brando seja incapaz de impedir que os EUA alcancem objetivos militares específicos no curto prazo, ele pode ampliar os custos do uso do poder, reduzir o número de Estados que poderão cooperar com as iniciativas militares futuras e mudar o equilíbrio de poder econômico (PAPE, 2005, pp. 7-10).

Como um líder unipolar, os EUA estão mais seguros do que quaisquer outros Estados no mundo, sendo capazes de determinar os resultados de grande parte das controvérsias internacionais, e têm oportunidades significativas de controlar os comportamentos internos e externos de Estados mais fracos no sistema. Porém, tal Estado não está imune à possibilidade de balanceamento por potências secundárias agindo de maneira concertada. Para escapar ao balanceamento, o Estado líder precisa ser mais forte do que todas as potências secundárias agindo como membros de uma coalizão para o contrabalanceamento que busque conter o líder unipolar. Num mundo unipolar, o poder extraordinário do Estado líder é uma séria barreira às tentativas de se formar uma coalizão para o contrabalanceamento por dois motivos. Primeiramente, a coalizão teria que incluir a maioria ou possivelmente todas as potências secundárias. Em segundo lugar, tal coalizão é de difícil coordenação. Como resultado, formar uma coalizão requereria a solução repentina de um difícil problema de ação coletiva no qual algumas potências deveriam confiar umas nas outras e onde a transferência de responsabilidade de uma para outra poderia ser prejudicial a todas (PAPE, 2005, pp. 11-12).

O balanceamento contra um líder unipolar não opera de acordo com as regras de outros sistemas de equilíbrio de poder. Em geral, os Estados podem lidar com um Estado expansionista por meio do balanceamento interno – rearmamento ou crescimento econômico acelerado para sustentar um possível rearmamento – ou do balanceamento externo – organização de alianças para contrabalanceamento. Contudo, contra um líder unipolar, o balanceamento interno não é uma opção viável porque nenhum aumento do aparato militar ou da força econômica por apenas um Estado é adequado à tarefa. As tentativas de balanceamento interno

por um Estado provavelmente conduziriam a uma resposta dura por um líder unipolar. Caso fosse feita a opção pelo balanceamento externo, os Estados poderiam enfrentar sérias dificuldades na coordenação de seus esforços. Porém, caso tais Estados optassem pelo balanceamento brando, a questão principal para eles não seria se teriam o poder coletivo de conduzir tal balanceamento, mas se poderiam resolver seus problemas de ação coletiva e trabalhar juntos para formar uma coalizão para o balanceamento (PAPE, 2005, pp.15-16).

As medidas de balanceamento brando não desafiam diretamente a predominância militar de um líder unipolar, mas podem retardar, complicar ou ampliar os custos de uso de tal poder. Instrumentos não-militares, como as instituições internacionais, o aparato econômico e as interpretações estritas do princípio de neutralidade, podem ter um efeito real – ou mesmo indireto – sobre as iniciativas militares de um líder unipolar. Ademais, o balanceamento brando pode estabelecer uma base de cooperação para medidas de balanceamento bruto no futuro. No curto prazo, ele encoraja os Estados a buscarem estratégias de balanceamento que são mais efetivas no desenvolvimento de convergência de expectativas do que na oposição do poder militar de um Estado líder. A construção da cooperação com instrumentos não-militares é um meio efetivo para esse fim. Na visão de Pape (2005, pp.16-18), se o líder unipolar não busca agressivamente políticas militares unilaterais, deverá haver pouco balanceamento de quaisquer tipos. Entretanto, se o líder unipolar busca políticas militares unilaterais agressivas que mudem a forma como grande parte das principais potências mundiais veem suas intenções, deve-se esperar primeiramente um balanceamento brando, e, se as políticas agressivas do líder unipolar não forem reduzidas, gradativamente os esforços de balanceamento podem se encaminhar na direção do balanceamento bruto.

Os mecanismos de balanceamento brando incluem a negação de acesso a territórios, a diplomacia enredante, o fortalecimento econômico e a indicação da determinação de se participar numa coalizão para o balanceamento. Quanto ao primeiro, Estados superiores podem se beneficiar do acesso ao território de partes terceiras como áreas de disponibilização de material para forças terrestres ou para trânsito para forças aéreas e navais. A negação de acesso a esse território pode reduzir as perspectivas do Estado superior à conquista da vitória, em especial pelo aumento de problemas logísticos para tal Estado. Já quanto à diplomacia enredante, os Estados podem usar instituições internacionais e manobras diplomáticas *ad hoc* para retardar um plano de um Estado líder para guerra, e assim reduzir o elemento surpresa, e dar ao lado mais fraco mais tempo para o preparo. Com re-

lação ao fortalecimento econômico, uma forma de atingir efetivamente o balanceamento, pelo menos no longo prazo, seria alterar o poder econômico relativo em favor dos lados mais fracos. Uma forma de se fazer isso são os blocos comerciais regionais que estimulam o crescimento do comércio entre os membros e desviam comércio dos não-membros. Se o Estado superior pode ser excluído dos blocos mais importantes, suas taxas de crescimento podem sofrer com o tempo. Finalmente, se múltiplos Estados podem cooperar repetidamente em alguns dos tipos de medidas apresentados acima, eles podem gradualmente ampliar sua confiança na determinação dos outros de cooperar contra as ambições do líder unipolar. Assim, pode-se demonstrar determinação de forma a sinalizar seu compromisso de resistir a ambições futuras da potência líder (PAPE, 2005, pp. 36-37).

De forma distinta a Pape (2005), argumenta-se que, ainda que os EUA adotem uma posição menos agressiva na política internacional, isso não necessariamente reduz a ocorrência de balanceamento brando ao seu poder. Isso se pode observar durante a administração do presidente Barack Obama, que veio adotando uma grande estratégia de acomodação relacionada ao conceito de “poder inteligente”. Tal conceito denota a habilidade de combinação de recursos de poder bruto e poder brando, dependendo de quais deles seriam mais decisivos numa dada situação, e destaca a necessidade de um aparato militar forte, mas investindo também pesadamente em alianças, parcerias e instituições de todos os níveis a fim de expandir a influência norte-americana e estabelecer a legitimidade das ações dos EUA (NYE JR., 2009). Entretanto, essa grande estratégia não atingiu plenamente os resultados almejados por tal administração em face da cooperação limitada por parte de outras grandes potências, economias emergentes e Estados hostis aos EUA. Para os propósitos desta pesquisa, pode-se indicar que o equilíbrio ideal entre os elementos de poderes bruto e brando imaginado com tal estratégia não é atingido com facilidade pelos EUA em face da maior complexidade dos desafios da política internacional contemporânea, de forma que outros atores, como a Rússia e a China, identificam a oportunidade de explorar taticamente tal dificuldade a fim de salvaguardar seus interesses em relação aos dos EUA e estenderem sua atuação político-econômica em áreas de interesse, como a Ásia Central.

A RÚSSIA

Desde o fim da década de 1990, a Rússia passou por algumas transformações domésticas e internacionais que sinalizavam seu fortalecimento enquanto grande potência. Após a crise de 1998, a economia russa apresentou crescimento, e o Estado contou com uma moeda relativamente estável. Ademais, o presidente Vladimir Putin colocou-se como um líder dinâmico e um interlocutor com lideranças norte-americanas e europeias. O Kremlin criou uma base forte na Duma, que aprovou legislação importante ao governo, e Putin conseguiu limitar o poder de governantes regionais com uma exigência de maior prestação de contas desses atores ao Kremlin, por meio de mudanças na legislação, além de ter marginalizado a oposição política. Em termos das transformações externas, o Estado pôde ampliar suas relações com Estados ocidentais a partir de iniciativas como o estabelecimento do Conselho OTAN-Rússia e a adoção de uma postura crítica moderada em face da denúncia norte-americana do Tratado sobre Sistemas Anti-mísseis Balísticos (ABM) e da entrada dos Estados bálticos na OTAN. Ademais, a Rússia se colocou como parceira dos EUA na guerra contra o terrorismo e trabalhou com tal Estado em outras iniciativas, como as conversações das seis partes com a Coreia do Norte, o combate à proliferação de armas de destruição em massa e a eliminação do Talibã no Afeganistão. Ao mesmo tempo, também pôde ser influente ao apoiar Estados que procuraram questionar ou minar políticas dos EUA, como ficou claro na venda de armas convencionais e tecnologia nuclear ao Irã. A presença da Rússia pôde dar a líderes na Eurásia opções político-diplomáticas que os tornaram menos suscetíveis à influência norte-americana (RUMER, WALLANDER, 2003/2004, pp. 61-63).

Cumpre também destacar o papel de liderança da Rússia no setor internacional de energia, no qual ela ocupa a posição de um dos maiores produtores de petróleo e de gás natural. A Europa compra volumes crescentes da Rússia. A energia desponta como um recurso de grande potência porque possibilita a riqueza que sustenta a economia, equilibra o orçamento, financia a defesa nacional e oferece a alavanca na negociação com vizinhos menores. Ademais, a presença russa em instituições internacionais ampliou o peso de seu governo nas questões mundiais. A Rússia ainda é o único Estado com quem os EUA negociam acordos para controle de armas nucleares. A participação no G8 e no G20 dá prestígio na comunidade internacional e no espaço pós-soviético. Ela ainda é um dos

membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e é dotada de poder de veto, de forma que a cooperação russa é necessária para qualquer esforço dos EUA de aprovar resoluções no CSNU, especialmente se os EUA decidirem buscar sanções internacionais para dissuadir Estados como a Coreia do Norte, o Irã ou a Síria. A Rússia veio, assim, desenvolvendo uma política externa mais pragmática, baseada numa perspectiva estratégica de custos e benefícios, e no reconhecimento das limitações e das possibilidades de suas ações (RUMER, WALLANDER, 2003/2004, pp. 63-65).

Entretanto, Rumer e Wallander (2003/2004, pp. 65-68) argumentam que existe uma grande lacuna entre as aspirações e a habilidade da Rússia de ser um dos principais pilares do sistema internacional, pois nem o sucesso econômico recente, nem a liderança vigorosa, foram suficientes para compensar as perdas que sofreu. A capacidade de projetar poder militar além de sua fronteira foi reduzida, e sua habilidade de defender sua integridade territorial e sua soberania foi testada em ocasiões como a guerra da Chechênia. O orçamento de defesa não cobre o que é necessário para recrutar, equipar e manter Forças Armadas modernas. A pesquisa e o desenvolvimento, o equipamento e o treinamento declinaram em face de necessidades mais urgentes, e denúncias de corrupção, roubo e abuso de poder por militares de alto escalão tornaram-se comuns. Torna-se difícil conceber como Forças Armadas pouco treinadas, mal-equipadas e indisciplinadas possam ser parceiros confiáveis em missões militares multinacionais no futuro. Diante disso, é improvável que a Rússia surja como membro de uma coalizão militar potencial hostil aos EUA. É mais provável que desenvolva iniciativas diplomáticas para contrabalançar institucionalmente o poder dos EUA, como na crise envolvendo a guerra do Iraque de 2003. Ademais, apesar do crescimento recente, a economia permanece dependente das exportações de petróleo, gás e outros materiais brutos. Recursos energéticos não são fontes confiáveis de estabilidade e prosperidade no longo prazo, pois os lucros do petróleo, embora tragam prosperidade no curto prazo, reduzem incentivos para modernização da indústria russa e para a introdução de reformas estruturais. Além disso, é questionável a medida em que a Rússia pode sustentar e ampliar sua produção energética, tendo em vista que muitas reservas são encontradas em regiões em que gastos e requerimentos tecnológicos são elevados. A manutenção e a ampliação da produção de petróleo também dependem dos preços globais.

Wallander (2007, pp. 107-109) argumenta que, apesar das dificuldades, a Rússia hoje procura desenvolver uma política externa mais proativa e estratégica. As

negociações energéticas da Rússia com Estados como o Cazaquistão e o Turcomenistão resultaram em contratos exclusivos para as exportações russas na área energética a preços altos, além de acordos para o controle russo sobre dutos estratégicos e arranjos de investimento conjunto para companhias russas no exterior. Desde as Revoluções Coloridas na Geórgia, Ucrânia e Quirguistão, em meados da década de 2000, Moscou se opôs a políticas de democratização ocidental nos Estados pós-soviéticos ao desenvolver parcerias com líderes não-democráticos em Estados vizinhos estrategicamente importantes. Na Europa, Putin buscou a bilateralização das relações da Rússia com Estados-chave, principalmente Alemanha e França, minando a União Europeia como força unificada e eliminando qualquer vantagem que Estados europeus poderiam ter tido em insistir numa perspectiva multilateral nas suas relações político-estratégicas com a Rússia. Moscou utilizou sua importância no mercado global de energia para fraturar as políticas comerciais comuns da União Europeia, limitar as vontades de seus vizinhos de buscar relações políticas às quais se opunha, criar a base para uma cooperação multifacetada com a China e desenvolver uma alavanca para a entrada na economia global como investidor e proprietário.

A natureza do sistema político-econômico autoritário consolidado durante os mandatos de Putin e o contexto da globalização são elementos-chave na explicação das políticas externa e de segurança da Rússia. Em sua estratégia de inserção internacional, o Estado tem um papel central na administração da economia e da sociedade, bem como na interação com o mundo externo. A Rússia está engajada com a economia internacional, mas em termos antitéticos ao liberalismo econômico: Moscou usa relações de poder para o benefício econômico e a alavanca econômica para benefício político e resiste à transparência nas suas relações comerciais domésticas e internacionais. Esse elemento acompanha a liderança de Putin e seu interesse nas ordens político-econômicas domésticas dos vizinhos pós-soviéticos. O Estado russo não é totalitário, mas não é uma democracia plenamente estabelecida, tendo em vista que condições para uma democracia – partidos políticos competitivos, mídia independente, eleições livres e justas e prestação de contas governamental – não apenas faltam, como foram sistematicamente desmanteladas. A Rússia é um sistema baseado na centralização, no controle e no domínio de uma elite, que se nutre da riqueza gerada não pela atividade econômica produtiva, mas pela manipulação política da atividade econômica. O autoritarismo patrimonialista é um sistema político baseado na manutenção do poder a fim de criar e distribuir benefícios, e a corrupção é fundamental para o funcionamento do poder político (WALLANDER, 2007, pp. 109-117).

Um dilema que se coloca para o Kremlin é o fato de que a lógica desse sistema político-econômico doméstico requer isolamento, mas a sustentação do poder requer a riqueza gerada pela participação na globalização, que poderia minar esse sistema. Para lidar com tal dilema, a Rússia busca a extensão do autoritarismo patrimonialista num mundo globalizado, em que possa comercializar e investir sem ser totalmente aberta e permeável, ao seletivamente integrar redes de elites transnacionais no sistema econômico globalizado e replicar as relações de patronagem domésticas de poder, dependência e distribuição de benefícios, buscando ganhos em nível internacional, e impedindo que os padrões transatlânticos de transparência e domínio da lei interfiram em suas negociações comerciais. Com tal estrutura, não é surpreendente, por exemplo, que a Rússia retire forças militares do Cáucaso enquanto amplia a propriedade de dutos de gás por meio de projetos conjuntos com seus vizinhos pós-soviéticos. Cria-se uma estrutura baseada no controle estatal russo e em ganhos mútuos para as elites em acordos comerciais não-transparentes e relações de patronagem, que pode ser administrada por Moscou em cooperação com elites corruptas de Estados parceiros (WALLANDER, 2007, pp. 117-120).

Trenin (2007, pp. 95-97) coloca que, enquanto a URSS promovia um projeto global ideológico e político sustentado pelo poder militar, a Rússia se mostra mais preocupada com negócios, com uma política externa menos marcada pela ideologia e mais pelos interesses financeiros das elites do Estado. A geopolítica teria, assim, se tornado importante, na medida em que afeta interesses econômicos, uma vez que seus líderes querem reconstruir a Rússia como uma grande potência com alcance global, organizada como uma supercorporação. A grande participação russa na área energética incomoda o Ocidente. Sustentados pelos altos preços do petróleo, os líderes russos demonstram autoconfiança, buscando maior participação política com propriedade e domínio de mercado e crendo que a dependência econômica leva à dependência política, o que resulta em privilégios. Na sua inserção internacional, a Rússia procura se basear na linguagem universalista do direito internacional e nos valores morais, mas não é automaticamente ligada aos EUA e à União Europeia, buscando explorar contradições entre as ações de Estados ocidentais e a sua retórica de defesa e princípios, como a autodeterminação nacional, a democracia e os direitos humanos.

A Rússia vem explorando as vulnerabilidades da União Europeia em nível tático, capitalizando em torno das divisões internas do Bloco e dialogando separadamente com seus membros. Baseada nos interesses nos negócios, a Rússia

busca relações estáveis, sendo sujeitas a correções periódicas, e tenta reduzir o poder de membros da União Europeia críticos a ela, como a Polônia e os Estados bálticos. Procura assegurar interesses nos Bálcãs e no Leste Europeu, onde, mais do que implementar uma jogada nostálgica, toma decisões pragmáticas de explorar oportunidades, num contexto em que a competição é relativamente fraca. Os russos veem tais vizinhos como espaços econômicos em que continuam a exercer algumas vantagens sobre competidores terceiros. Por conta disso, na sua percepção, os alargamentos da União Europeia e da OTAN devem parar nas fronteiras da Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Ademais, os oleodutos são essenciais para a política russa de expansão econômica, uma vez consciente de que a Europa precisa do petróleo e do gás russos. As relações com os EUA não se beneficiam da mesma interconexão econômica, e a inclinação ideológica dos EUA quanto à promoção da democracia e a suspeita do Kremlin quanto a tal promoção dificultam um engajamento de longo prazo. Washington e Moscou entraram em conflito mais direto na questão da influência dos EUA no espaço pós-soviético. A decisão do Kremlin de desafiar a participação ocidental em projetos de exploração de petróleo e de gás e seu apoio a rebeldes separatistas na Geórgia – nas regiões da Ossétia do Sul e da Abkhazia – e na Moldávia – na região da Transdniestria – exacerbaram tensões com o Ocidente. Crises podem ocasionalmente surgir em torno de provocações ou erros de cálculo na Geórgia ou na Ucrânia, ou da ampliação da hostilidade na Abkhazia e na Ossétia do Sul, que trariam a Rússia para o conflito e fariam com que Geórgia apelasse para os EUA e a Europa por proteção (TRENIN, 2007, pp. 98-103).

Segundo Trenin (2009), Putin dominou a agenda de política externa e centralizou sua formulação como elemento de fortalecimento do poder vertical, insulando a discussão sobre os princípios da política externa em relação às pressões políticas. A centralização da formulação da decisão de política externa permitiu a Putin impor uma visão coerente do interesse nacional que não foi possível na época da administração de Boris Yeltsin em face da predominância dos interesses regionais e setoriais naquele momento. Embora Putin tenha que ter aceitado iniciativas ocidentais quando não tinha outra escolha, hoje adota linha dura com relação a certas questões, como a adesão de Geórgia e Ucrânia à OTAN, pela sua posição mais forte. A ênfase de Putin na força e na unidade é destinada a conter o sentido de insegurança da Rússia ocasionado pelo colapso financeiro dos anos 1990, pela expansão da OTAN, pela ascensão do terrorismo e pelo unilateralismo agressivo dos EUA durante a administração Bush. Na po-

lítica externa, Putin enfatiza a busca da construção de um mundo multipolar, que implica em um mundo de Estados mais ou menos iguais, se não nas suas capacidades inerentes de poder, pelo menos em sua responsabilidade de preservação da ordem global.

Atualmente, não cabe mais falar na busca de supremacia por parte da Rússia, uma vez que a conquista de áreas de influência durante a Guerra Fria pela URSS era baseada na dominação ideológica e apoiada pela presença militar e pela disciplina dentro do Bloco, que se tornava crível pelo uso periódico da força, e por um sistema fechado pautado na alocação centralizada de recursos econômicos. Porém, com o fim da Guerra Fria, empresas ocidentais de petróleo entraram na região do Mar Cáspio, e os EUA apoiaram a construção de múltiplos oleodutos partindo dessa região, de forma a ameaçar o monopólio russo sobre o trânsito do petróleo naquele Mar. Assim, a Rússia ampliou seu foco militar tradicional na geopolítica para incluir a geoeconomia, uma vez que a influência crescente do Ocidente agora se estendia até as fronteiras russas. Com a recuperação em relação à crise econômica do fim da década de 1990, a derrota de movimentos separatistas em seu território e os ganhos com o aumento dos preços no setor energético, Putin buscou promover a ideia de uma parceira estratégica entre os EUA e a Rússia, particularmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, mas colocou como preço para a cooperação o reconhecimento de Washington em relação à predominância da Rússia na CEI, cujo espaço deveria se tornar seguro para o ativismo empresarial russo. A Rússia substituiu as tentativas pouco proíficas de integração econômica com os vizinhos por um robusto expansionismo econômico. Por conta disso, precisava proteger o espaço da CEI da expansão de alianças político-militares como a OTAN, e criticava movimentos como as Revoluções Coloridas como conspirações lideradas pelo Ocidente a fim de reduzir a participação russa na vizinhança e expandir a dos EUA. Em vez de buscar novas áreas de influência, como durante a Guerra Fria a URSS buscara, a Rússia vem buscando a construção de áreas de interesse, em que a ideologia foi substituída pelo pragmatismo (TRENIN, 2009).

A CHINA

O pensamento estratégico chinês foi menos global do que o ocidental, preocupando-se em estabilizar a oposição doméstica e fortalecer a periferia imediata por meio da diplomacia calculada e de medidas defensivas contra a

invasão. Hoje, toma espaço o pensamento embasado no receio de Pequim de que a diplomacia e a alta tecnologia norte-americanas combinem-se para conter o poder chinês ao explorar suas vulnerabilidades antes que a China as neutralize. Dentre as principais ameaças que identifica, cabe indicar a presença norte-americana na Península Coreana e no Japão. A China está determinada a reclamar espaço, influência e recursos perdidos há muito tempo, num momento em que os recursos e interesses terrestres foram fixos e os marítimos permanecem indefinidos. O crescimento econômico é um meio para um fim político mais fundamental: a China planeja assimilar elementos ocidentais sem se tornar ocidentalizada, e então utilizar sua força econômica recém-adquirida para redefinir o ambiente de segurança internacional para um mais de acordo com seus interesses de segurança.

Os principais objetivos chineses são a sobrevivência do regime comunista; a consolidação de territórios contestados sob o firme controle chinês; e a prevenção de conflitos que, ou não poderia vencer, ou que impediriam suas campanhas na busca de modernização econômica e maior influência política. A sobrevivência do regime controlado pelo Partido Comunista Chinês é uma questão de segurança nacional e de política interna. Após os eventos da Praça da Paz Celestial, o fortalecimento do nacionalismo chinês foi desenvolvido a fim de desviar o questionamento de sua legitimidade e prevenir as prescrições ocidentais para a segurança internacional ao defender o respeito mútuo pela não-interferência nos assuntos domésticos. Ademais, a China ganhou o controle de Hong Kong e de Macau e reservou o direito de usar a força para restabelecer o controle de Taiwan se as tendências separatistas permanecessem. Entretanto, outras disputas permanecem não-resolvidas, como a das Ilhas Spratly – disputadas com Taiwan, Vietnã, Brunei, Malásia e Filipinas, pelo fato de tais ilhas controlarem algumas das principais rotas de marinha mercante e terem amplas reservas de petróleo e de gás natural sob suas águas territoriais – e a das ilhas Diaoyutai / Senkaku, situação na qual a China disputa a soberania japonesa, tendo em vista a existência de uma área potencialmente rica em reservas de petróleo e gás na vizinhança das ilhas. Além disso, a China se mostra determinada a construir um poder nacional completo como uma estratégia de defesa dos interesses estatais, pretendendo assimilar alta tecnologia do exterior e desenvolver suas capacidades econômicas domesticamente. No Sudeste da Ásia, intenta expandir a relação com Estados da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), atenuando as preocupações sobre as intenções político-estratégicas chinesas na sub-região. A facilitação do acesso aos territórios desejados no Mar da China Meridional envolveria a aceitação de maior presença

marítima chinesa na região pelos membros da ASEAN. No Nordeste da Ásia, a China aponta o desejo de estabilidade na Península Coreana, mais especificamente o desejo de evitar o conflito militar com os EUA em torno da Coreia do Norte. Além disso, demonstra receio quanto à maior assertividade estratégica do Japão. Além da maior colaboração estratégica com a Rússia na compra de armas, uma grande preocupação foi a influência de ameaças, como grupos étnicos na Ásia Central; em face disso, a China assinou tratados de cooperação com grande parte de seus vizinhos (TOW, 2001, pp. 17-22). Cumpre destacar que os objetivos e os princípios da Organização de Cooperação de Xangai estão presentes no chamado “Espírito de Xangai”, que abarca características que, ao menos retoricamente, seriam partes essenciais da nova diplomacia chinesa, como o foco no fortalecimento da confiança e do benefício mútuos, da igualdade, do respeito à diversidade cultural e do desejo de desenvolvimento comum. Porém, a Organização também adere a outros princípios, como o não-alinhamento e a não-confrontação com outros Estados, que são importantes para a atuação internacional chinesa. O engajamento da China na Organização de Cooperação de Xangai é um bom exemplo da “diplomacia da boa vizinhança”, buscada pela China, e evidencia como a China gradual e pacientemente desenvolve e expande o escopo de suas relações internacionais por meio de um processo de aprendizado (FEI, 2010, p. 2).

A China mostra uma particular preocupação com a determinação dos EUA de “exportar” democracia, e teme a exportação de armas convencionais para Taiwan, o desenvolvimento de defesas antimísseis para teatro de operações no Nordeste da Ásia – que pode neutralizar os sistemas de mísseis da China – e a retenção de forças norte-americanas no Japão e na Coreia do Sul para dissuadir a China e garantir a defesa de aliados. O Japão também é visto como um competidor pelo controle de territórios marítimos e o principal bloqueador do acesso chinês aos recursos energéticos do Mar da China Oriental e Meridional. As principais preocupações chinesas recaem sobre o potencial do Japão de transformar a infraestrutura de alta tecnologia numa capacidade militar considerável; a expansão das forças navais e aéreas japonesas; e a habilidade japonesa de combinar ambas as potencialidades a fim de conter a China, com ou sem aliados. A China vê que o Japão está abandonando rapidamente sua postura de autodefesa para a incorporação de níveis maiores de projeção de poder baseada no desdobramento de sistemas de armas em contingências regionais. Com a Rússia, os chineses vêm buscando desenvolver acordos sobre medidas bilaterais de construção de confiança, cobrindo questões como demarcação de fronteiras. Além disso, a proposta de

aliança sino-russa pode operar como uma contramedida à expansão da influência estratégica dos EUA (TOW, 2001, pp. 22-33).

A China defende a perspectiva de um mundo multipolar, mas não necessariamente como sinônimo de multilateralismo conforme concebido pelos liberais, pois não permite a possibilidade de que a reciprocidade difusa realmente aconteça. Porém, contrariamente ao tradicional ceticismo em relação ao multilateralismo, a China vem abraçando alguns de seus componentes na Ásia, intensificando diálogos de segurança, e solidificando laços econômicos para a conquista de maior estabilidade regional. Tal posição chinesa é orientada pela atenuação do relacionamento com vizinhos imediatos por meio de acordos de fronteira e medidas de construção de segurança; pela colaboração com a Rússia para conter posições dos EUA relacionadas ao fortalecimento da paz; e pela implementação de uma diplomacia regional destinada a definir um ambiente de segurança em que os sistemas de aliança dos EUA declinem em suas relevância e necessidade. Entretanto, a China vislumbra a realização de conflitos de pequena escala nas suas periferias e enfatiza a rápida projeção de forças, para a qual se mostra necessária a alta tecnologia. A estratégia exige o emprego de recursos chineses disponíveis para a mudança gradual do equilíbrio de poder em favor da China. A defesa de fronteiras abarca o enfrentamento de ameaças internas em áreas como Xinjiang e Tibet e possíveis conflitos armados contra invasores estrangeiros (TOW, 2001, pp. 32-41).

A China parece estar se tornando mais confortável com arranjos multilaterais, embora ainda não esteja desejando trazer questões fundamentais de segurança, como Taiwan, e reduções nucleares para tais fóruns. Ela veio gradativamente abraçando instituições, regras e normas como meios de promoção de seus interesses nacionais. Desde meados da década de 1990, ampliou o número e a profundidade de relações bilaterais, aderiu a vários acordos comerciais e na área de segurança, e aprofundou sua participação em organizações multilaterais chave. Ao ampliar sua influência e refinar sua diplomacia, a China conseguiu proteger melhor seus próprios interesses, mesmo quando entraram em conflito com os EUA. Uma das transformações mais substantivas foi a expansão das relações bilaterais, que estabelecem diferentes níveis de parceria para facilitar a coordenação econômica e na área de segurança, e lidar com o sistema norte-americano de alianças regionais. Abandonando sua aversão prévia às instituições multilaterais, os chineses desenvolvem a crença de que tais organizações poderiam permitir que o Estado promovesse seus interesses comerciais e de segurança e limitar as

ações norte-americanas. Na segunda metade da década de 1990, é possível observar o maior engajamento chinês na cooperação com a ASEAN por meio do ASEAN +3 e ASEAN +1; a maior participação na Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC); e sua cooperação com vizinhos a fim de solucionar disputas territoriais, desmilitarizar fronteiras e ampliar a cooperação contraterrorismo e comércio regional. Ela também mostrou um maior engajamento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e nas operações de manutenção da paz, bem como melhorou as relações com antigos adversários – como a Índia – graças a acordos de construção de confiança e redução de tropas e à perspectiva mais pragmática para o gerenciamento de disputas territoriais fora do continente. A China também vem adotando um tom menos ofensivo com Taiwan, que pretende seduzir com oportunidades econômicas, enquanto ainda aperfeiçoa ferramentas coercitivas (MEDEIROS; FRAVEL, 2003, pp. 23-28). Cabe lembrar, como ressalta Jesus (2013), que o desenvolvimento de instrumentos de cooperação e colaboração de baixas obrigação, precisão e delegação, no âmbito do agrupamento BRICS – que defendeu uma arquitetura financeira e econômica multilateral reformada e mais democrática e o desenvolvimento de uma ordem mundial multipolar e equitativa – está relacionado à estrutura de preferências convergentes dos membros – dentre eles, China e Rússia – por maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras.

As escolhas estratégicas da China estão destinadas a torná-la rica e forte e simultaneamente reduzir os receios internacionais com relação ao seu poder material crescente. A nova política externa chinesa sinaliza o potencial da globalização na transformação da política das grandes potências, de um esforço por supremacia, para uma forma mais cooperativa de concorrência interestatal, que amplia as perspectivas de ascensão pacífica chinesa. A busca chinesa de construção de uma ordem multipolar não pode ser equacionada a um balanceamento hostil aos EUA. Ela reflete a preferência por uma ordem internacional mais democrática, que enfatiza a gestão das relações interestatais sobre a redistribuição de poder. A China mostra-se menos preocupada com o poder dos EUA *per se*, e mais com a forma como esse poder é exercido. Embora haja pressão para que China aquiesça a compromissos internacionais, o mundo globalizado oferece a ela oportunidades de expressar seu descontentamento, tomar medidas para defender seus interesses econômicos e definir seu papel de liderança na governança global, sem despertar o receio de que Pequim adotará intenções revisionistas. A política externa chinesa

acomoda a globalização e trabalha para uma participação ativa nas instituições internacionais, essencial para a manutenção do crescimento econômico robusto e importante para a estabilidade social e a legitimidade política do Partido Comunista Chinês (DENG; MOORE, 2004, pp. 117-130).

A ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO DE XANGAI

A Organização de Cooperação de Xangai foi criada como um mecanismo de construção de confiança para solucionar disputas de fronteira. Ela ampliou sua visibilidade desde que, em meados da década de 2000, exigiu que os EUA definissem um programa para se retirar de bases militares na Ásia Central. Ao longo dos anos, as atividades da Organização se ampliaram para incluir uma maior cooperação militar, a troca de informação e as medidas de contraterrorismo. A Organização intensificou seu foco no Afeganistão e pôde desempenhar um papel maior nos esforços internacionais em tal Estado. Ao passo que ela se colocou como um obstáculo contra a presença dos EUA na Ásia Central, as divisões entre seus dois membros principais – Rússia e China – dificultam uma organização mais forte e unificada (SCHEINESON, 2009).

O mecanismo de diálogo que originou a Organização – chamado os “Cinco de Xangai” e composto por China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão – foi formado em 1996 com o objetivo de desmilitarizar as fronteiras entre a China e os Estados da extinta URSS, a partir de uma série de negociações sobre questões de fronteira e redução de tropas entre a China e a URSS, iniciadas no fim da década de 1980. Em 1996, os cinco Estados assinaram um acordo sobre construção de confiança na área militar para as questões de fronteira, que foi seguido, um ano depois, por um acordo sobre reduções mútuas de forças armadas na área de fronteira. Uma vez que a maior parte das questões relacionadas à segurança de fronteiras estava resolvida e as medidas de diálogo e construção de confiança estavam estabelecidas, os “Cinco de Xangai” começaram a se dedicar a outras preocupações imediatas que requeriam uma resolução coletiva entre os Estados, como o separatismo étnico, o extremismo religioso e o terrorismo (MCCLELLAN, 2013, p. 4). Em 2001, o Uzbequistão aderiu à cooperação, o que abriu espaço para a criação da Organização de Cooperação de Xangai, proclamada no mesmo ano. Segundo a própria carta da Organização, assinada em 2002, seus principais obje-

tivos são o fortalecimento da confiança mútua e das relações de boa vizinhança entre os membros; a promoção de cooperação efetiva em assuntos políticos, comércio e economia, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, transporte, turismo e proteção ambiental; e a implementação de esforços conjuntos para a manutenção e a garantia da paz, da segurança e da estabilidade na região, num esforço conducente ao estabelecimento de uma ordem internacional política e econômica “nova, democrática, justa e racional” (SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION, 2002). A Organização procura desenvolver suas políticas internas baseada nos princípios da confiança e do benefício mútuos, direitos iguais e consultas, na direção do desenvolvimento comum, e suas relações externas são conduzidas de acordo com os princípios de não-alinhamento e abertura. Desde 1996, os chefes de Estado dos membros mantiveram encontros numa base regular a fim de redefinir e expandir a agenda dos “Cinco de Xangai”, de um foco mais limitado, num regime de fronteiras para o abarcamento de uma agenda de segurança regional muito mais ampla. Além de contar com a carta – que entrou em vigor em 2004 – tal instituição tomou o formato mais robusto de uma organização internacional, com sede em Pequim, e um escritório antiterrorismo em Bishkek, e hoje conduz encontros regulares em vários níveis além dos chefes de Estado, como dos chefes de governo e dos ministros de Defesa e Relações Exteriores, por exemplo. Desde 2004, Estados como a Índia, a Mongólia e o Paquistão expressaram seu interesse em aderir à Organização e receberam o *status* de observadores (OEST; TOFT, 2007). Posteriormente, o Irã e o Afeganistão também receberam tal *status*, o qual foi negado aos EUA em 2005.

Em vez de funcionar como um contraponto militar plenamente desenvolvido à OTAN, a Organização de Cooperação de Xangai opera como um fórum para a discussão de questões comerciais e de segurança, incluindo o contraterrorismo e o tráfico de drogas. Porém, a Organização, caracterizada por divisões internas, enfrenta a assimetria fundamental entre China e Rússia com relação ao reconhecimento da autonomia dos Estados da Ásia Central para a tomada de decisões: enquanto a China as reconhece, a Rússia não. Isso ficou claro em 2008, quando os membros centro-asiáticos e a China se recusaram a apoiar incondicionalmente a Rússia no conflito com a Geórgia. Apesar de tais diferenças, a Organização de Cooperação de Xangai buscou mais ativamente o desenvolvimento de programas conjuntos de segurança na contemporaneidade, inclusive exercícios militares, como aquele conduzido em 2007 descrito como uma simulação de uma missão para derrotar uma organização terrorista ou um levante no formato de uma Re-

volução Colorida. Ademais, como a Ásia Central é uma das áreas mais ricas em recursos energéticos, os membros da Organização buscaram maior cooperação na área energética. Putin chegou a sugerir a integração dos conceitos nacionais de energia dos Estados membros. Em 2007, os Estados membros concordaram em estabelecer um mercado unificado para as exportações de petróleo e de gás, enquanto simultaneamente promoveram o desenvolvimento regional a partir de acordos preferenciais na área energética. Entretanto, ainda não se produziu um corpo energético substantivo. A Rússia assegurou acordos com muitos de seus vizinhos na Ásia Central para construir dois gasodutos, e a diplomacia energética chinesa também seguiu numa direção bilateral. Os esforços competitivos de Rússia e de China para garantirem influência na região são um obstáculo potencial a uma cooperação energética mais robusta (SCHEINESON, 2009).

O Irã demonstrou interesse em aderir à Organização de Cooperação de Xangai, o que é coerente com sua política externa, voltada para o leste, e permitiria buscar relações mais próximas com Estados vitais aos seus interesses na Ásia Central e conquistar potenciais garantidores de sua segurança futura. Ademais, o extremismo religioso, o terrorismo e o tráfico de drogas no Afeganistão continuam a trazer ameaças para a região, dando aos Estados membros um interesse claro na estabilidade de tal Estado. Enquanto o envolvimento da Ásia Central na missão de paz liderada pela OTAN foi limitado, o presidente afegão Hamid Karzai defendeu uma maior participação da Organização nos esforços de reconstrução. A China se tornou um dos maiores investidores no Afeganistão. Porém, apesar de tais desenvolvimentos, um maior papel da Organização no Afeganistão é improvável, em grande parte por conta dos obstáculos inseridos pela Rússia, que inclui o Afeganistão numa zona em que propõe uma esfera exclusiva de interesse e na qual seu objetivo primordial hoje é a retirada dos EUA. A aversão da Rússia à presença militar dos EUA na Ásia Central foi um dos fatores que influenciaram a decisão de 2009 do presidente do Quirguistão, Kurmanbek Bakiyev, de fechar a base norte-americana em Manas. A Rússia está tentando ampliar sua autonomia ao fechar um ponto de abastecimento importante para o Afeganistão e se tornar mais essencial para o sucesso na eliminação do conflito afegão (SCHEINESON, 2009).

Além dos interesses estratégicos nas questões de segurança, os EUA têm interesse na Ásia Central nas questões relacionadas à energia e às reformas democratizantes e liberalizantes. A Organização de Cooperação de Xangai pode complicar a habilidade dos EUA de garantir esses interesses, em especial porque, mesmo em face de suas diferenças, a Rússia e a China podem usar a Organização

para dificultar o acesso norte-americano aos vastos recursos energéticos da região. Além disso, a determinação da Organização para que os EUA retirassem as forças militares da região foi vista como um desafio explícito à presença militar dos EUA na Ásia Central. Os membros da Organização de Cooperação de Xangai mostram dificuldades em lidar com certas políticas dos EUA, particularmente seu apoio às reformas democráticas. As Revoluções Coloridas na Ucrânia, na Geórgia e no Quirguistão, que derrubaram líderes leais ao Kremlin, fizeram com que a Rússia visse a presença dos EUA nos Estados pós-soviéticos com muita suspeita, enquanto os chineses viam as forças norte-americanas ao longo de sua fronteira ocidental como parte da estratégia dos EUA para conter a China. Entretanto, é importante destacar que a oposição de membros da Organização não é evidência de um sentimento anti-EUA generalizado, de forma que existe potencial para o desenvolvimento de relações construtivas com Estados membros individuais, uma vez que Estados do espaço pós-soviético não desejam ser controlados por qualquer outro Estado e a Rússia declarou o espaço pós-soviético uma área de interesse privilegiado (SCHEINESON, 2009).

Ao se examinar a atuação da Organização de Cooperação de Xangai, é possível perceber elementos que caracterizam a implementação de uma estratégia de balanceamento brando ao poder e à influência dos EUA por parte de Rússia e China, no perfil desenvolvido por Pape (2005), embora não se possa ignorar que tal balanceamento nem sempre tem sido bem-sucedido, em face das dificuldades de Rússia e China em resolverem seus problemas de ação coletiva. No que diz respeito à negação de acesso a territórios, pode-se dizer que os membros da Organização criaram obstáculos ao acesso ao território e ao espaço aéreo na Ásia Central, considerado vital pelos EUA, no contexto da guerra contra o terror no Afeganistão para o lançamento de operações. Algumas semanas após os atentados de 11 de setembro de 2001, Putin comprometeu a Rússia na coalizão contra o terrorismo e ofereceu a Washington o direito de usar o espaço aéreo russo para voos humanitários como parte da participação da Rússia na coalizão global contra o terrorismo liderada pelos EUA. Além disso, não se opôs à presença das Forças Armadas dos EUA no Uzbequistão e no Tadjquistão. Porém, poucos anos depois, a posição russa foi revista quando os membros da Organização de Cooperação de Xangai emitiram uma declaração exigindo que os EUA definissem uma data para a retirada da região, uma vez que os objetivos originais de destruição das instalações de treinamento da rede terrorista al Qaeda e de remoção do regime talibã do poder no Afeganistão tinham sido alcançados. No que diz respeito à

diplomacia enredante, a Organização de Cooperação de Xangai veio dando claras indicações de que poderia estar preparada para usá-la no futuro. Em 2005, os chefes de Estado defenderam um consenso mais amplo no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a centralidade desse Conselho na solução de questões de segurança internacional. Ainda que muitos dos membros da Organização tenham adotado posições similares diante de eventos como a Guerra do Iraque em 2003, a busca de esforços coordenados ainda se mostra limitada. A construção de blocos para o fortalecimento econômico também pode ser apontada, tendo inclusive já sido mencionada nos documentos fundadores da Organização, embora não fosse um elemento primordial da agenda dos “Cinco de Xangai”. Em 2001, um foco no comércio regional e na cooperação econômica foi adicionado aos propósitos (OEST; TOFT, 2007). A China sempre teve uma visão positiva acerca da cooperação econômica com os demais membros da Organização. Na visão chinesa, existem grandes benefícios no acesso preferencial aos mercados russos e centro-asiáticos e aos recursos naturais. Comparados à China, os demais membros da Organização são ricos em recursos naturais, mas não em bens de consumo, devido ao seu histórico como economias planejadas. Vender recursos naturais à China é um passo importante para seu fortalecimento econômico. O rápido crescimento do PIB chinês oferece oportunidades para os demais membros da Organização quanto a investimentos estrangeiros, troca de tecnologia e expansão de mercado, além de que o princípio de benefício mútuo da Organização pode ser traduzido a partir da ajuda financeira da China. Em 2009, no contexto da crise econômico-financeira internacional, a China comprometeu-se a oferecer cerca de 10 bilhões de dólares para auxiliar os Estados membros a lidar com os efeitos da crise e a promover a segurança financeira e o desenvolvimento econômico regionais. Cabe também lembrar que, liderados pela China, os ministros da Economia da Organização alcançaram acordo acerca do estabelecimento do Consórcio Interbancário e do Conselho Empresarial da Organização, em 2005 (FEI, 2010, pp. 10-11).

As reservas de petróleo dos membros da Organização de Cooperação de Xangai e do Irã – Estado observador da Organização – representam cerca de 20% do total mundial. As empresas de petróleo ocidentais consideram as reservas de petróleo na Ásia Central bastante atraentes, o que leva a mais investimento e cooperação. As reservas de gás da Rússia, dos Estados da Ásia Central – inclusive o Turcomenistão, que não é membro da Organização – e do Irã excedem 50% das reservas mundiais conhecidas. O fato de a Organização ter alguns exportadores importantes de recursos energéticos – Rússia, Cazaquistão e Uzbequistão – bem

como ser uma importadora de peso – a China – torna a energia um dos principais tópicos de cooperação. Os acordos na área energética são em geral feitos em bases bilaterais ou minilaterais entre os membros, mas a Organização serve como uma plataforma conveniente para a conclusão de tais acordos. A Rússia mostrou-se bastante ativa na conclusão de acordos na área energética com os parceiros da Organização. Em 2007, foi criado na Organização o “Clube da Energia” com o objetivo de desenvolver um curso de ação conjunto para seus membros na área energética. Embora os acordos ainda sejam negociados em bases bilaterais ou minilaterais, a fundação estabelecida por tal Clube é um passo na direção de uma política energética comum. Ele também pode ser visto como uma forma de dificultar o acesso dos Estados ocidentais aos recursos energéticos da região, o que pode ser percebido como uma ameaça à segurança energética dos EUA e de outros Estados ocidentais (HAAS, 2007, pp. 23-27).

A indicação da determinação dos membros da Organização de Cooperação de Xangai de participar em uma coalizão para o balanceamento mais robusto merece uma análise ainda mais cuidadosa. É importante destacar que a decisão de criar a Organização de Cooperação de Xangai foi tomada com o pano de fundo de dois anos de aumento do ativismo militar dos EUA, com implicações para a Eurásia e para o equilíbrio nuclear estratégico. Os EUA tinham conduzido a OTAN a uma guerra nos Bálcãs em 1999, campanha lançada sem a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e contra as preferências expressas por China e Rússia. Em 2001, os EUA decidiram denunciar o ABM, que comprometia seus signatários a não desenvolver sistemas de defesas nacionais antimísseis. Cumpre lembrar que a Organização de Cooperação de Xangai produziu uma série de acordos políticos como um comunicado em apoio ao ABM – opondo-se ao programa de defesas antimísseis dos EUA – e declarando a Ásia Central uma zona livre de armas nucleares. Todos os membros apoiavam a Carta da ONU, bem como o princípio de não-interferência em assuntos internos uns dos outros (MCCLELLAN, 2013, p. 5).

Pouco depois da formação da Organização, os EUA lançaram outra grande campanha militar perto das fronteiras de seus Estados membros, em 2001, com o ataque ao Afeganistão após os atentados terroristas em Nova York e Washington. Assim, a Organização foi mais desenvolvida e fortalecida em face de ações militares dos EUA, com implicações negativas para os seus membros, em especial a Rússia e a China, cuja posição relativa de poder ficou sob pressão. Após 2003 – quando a coalizão liderada pelos EUA iniciou a Guerra do Iraque sem o apoio

claro das Nações Unidas – Rússia e China decidiram dar continuidade à decisão de fortalecer a Organização de Cooperação de Xangai ao desenvolverem detalhes da estrutura da Organização. Novas atividades passaram a ser desenvolvidas, como o maior exercício militar conjunto, em 2005. A demonstração de força militar pela Organização seguia a tensão internacional contínua em torno do arranjo pós-guerra no Iraque e do alargamento da OTAN em 2004. A decisão de se realizar um novo exercício militar foi tomada em face das tensões crescentes e das especulações de uma ação militar dos EUA contra o Irã devido ao *status* controverso do programa nuclear iraniano em 2006 e 2007. Nem Rússia, nem China apoiavam um Irã nuclearmente armado, mas se opunham à ação militar contra tal Estado. A decisão de se conduzirem exercícios militares sob os auspícios da Organização de Cooperação de Xangai – com os objetivos formais de reforçar as capacidades antiterror dos membros, intensificar a parceria e a cooperação entre eles em assuntos de defesa e garantir a segurança e a estabilidade na região – poderia ser vista como uma reação às políticas norte-americanas no exterior, em especial quando aquelas afetaram as vizinhanças dos membros da Organização. O uso maciço de forças e equipamentos terrestres, aéreos e navais claramente demonstrou as capacidades dos membros da Organização de Cooperação de Xangai na condução de um moderno aparato de guerra convencional e exibiu o poder militar de tais Estados (OEST; TOFT, 2007; HAAS, 2007, p. 20).

Com a diminuição das tensões militares e a criação de mais confiança mútua entre seus membros, novos patamares de institucionalização foram sendo atingidos pela Organização de Cooperação de Xangai, como fica claro com a criação de seu Secretariado e da Estrutura Regional Antiterrorismo em 2004. Até 2004, a Organização lidava predominantemente com a segurança regional – em particular com o combate ao terrorismo, o extremismo e o separatismo – e a cooperação econômica. Gradualmente, ela ampliou seu foco puramente regional para a conquista de reconhecimento e cooperação internacional. A Organização recebeu o *status* de observadora na ONU em 2004 e assinou um memorando de entendimento com a ASEAN e a CEI. Diante dos desdobramentos militares dos EUA na Ásia Central, políticas norte-americanas foram criticadas, e a retirada de tropas ocidentais da Ásia Central foi encorajada. A aceitação do Irã como observador e os exercícios militares ofensivos mostraram a maior determinação dos membros, ainda que a retórica antiocidental tenha sido evitada em seus documentos oficiais. Porém, tais documentos – em especial os da Cúpula de Xangai, de 2006 – mencionaram que diferenças nos sistemas políticos e sociais, nos valores e nos modelos de de-

envolvimento não deveriam servir de pretextos para a intervenção nos assuntos internos de outros Estados, e que modelos de desenvolvimento não deveriam ser exportados. Os membros pretendiam continuar sua cooperação com o Ocidente, mas, principalmente ao lidar com assuntos da política de segurança regional, rejeitavam a interferência externa, especialmente nos assuntos domésticos (HAAS, 2007, pp. 8-10). Eles sinalizavam que a cooperação permitiu uma plataforma para lidar com ameaças não-convencionais na região: além do terrorismo, do separatismo e do extremismo, os crimes transfronteiriços, como o narcotráfico, a proliferação de armas e a migração ilegal, colocaram ameaças à segurança e à estabilidade regionais, para os quais a Organização poderia oferecer uma resposta decisiva (FEI, 2010, pp. 2-6).

Apesar das frequentes recusas de reconhecimento da natureza militar da Organização de Cooperação de Xangai e das diferenças entre seus membros na cooperação militar e de segurança, desenvolvimentos recentes mostram que a Organização pode estar se movendo em outra direção. Os aspectos das atividades militares e políticas se combinaram de maneira mais intensa, como a realização da Cúpula de Bishkek, em 2007, concomitantemente aos jogos de guerra da Missão de Paz 2007. A aplicação *de facto* da assistência militar entre os membros como um conceito na Missão de Paz 2007 e a relação intensificada com a aliança militar da Organização do Tratado de Segurança Coletiva da CEI – liderada pela Rússia – devem ser mencionadas. Os exercícios militares da Organização de Cooperação de Xangai tornaram-se cada vez mais ambiciosos, desenvolvendo-se, de um nível bilateral e minilateral, para o nível conjunto de toda a Organização, e incluindo não só contraterrorismo, mas também conotações de política de segurança externa (HAAS, 2007, pp. 14-15, 21).

Entretanto, as dificuldades que se colocam no caminho da consolidação da Organização não podem ser subestimadas, uma vez que podem limitar sua operação como um instrumento de balanceamento brando do poder e da influência dos EUA nos níveis regional e mundial. As disputas entre os Estados da Ásia Central acerca de alimentos, água e recursos naturais permanecem, mesmo que o crescimento da China já tenha beneficiado seus parceiros na Organização. Ademais, as lacunas nas relações da China e da Rússia com os Estados centro-asiáticos podem criar tensões significativas dentro da Organização, uma vez que os interesses dos Estados maiores frequentemente infringem os dos menores em autonomia e controle. O desejo dos Estados centro-asiáticos de buscarem relações bilaterais com os EUA perturba as ambições russas e chinesas de remo-

ver a influência e a presença norte-americanas da Ásia Central. A determinação da Rússia de exercer influência no espaço pós-soviético – em alguns casos por meio da força – continua a fomentar desconfiança entre os membros da Organização, enquanto as relações dos parceiros menores com a China vacilam entre necessidade econômica e desconfiança das intenções chinesas, como nas estipulações pela China de aquisição de seus produtos na oferta de empréstimos a tais Estados. Ademais, a Organização tem feito pouco para moderar as divergências entre China e Rússia. Ambas têm perspectivas diametralmente opostas sobre algumas missões da Organização de Cooperação de Xangai. A China vê em diversos momentos a Organização como um veículo para ampliar sua influência econômica na Ásia Central, enquanto a Rússia a vê como um mecanismo para preservar e ampliar seu *status* como uma potência dominante na Eurásia, em particular em face dos vastos recursos naturais dessa região. A China investe pesadamente em infraestrutura na área de energia e sistemas de transporte, além de buscar acordos bilaterais em face de sua necessidade cada vez maior de recursos energéticos. Como resultado, a China constantemente mina os esforços da Rússia de manter o controle sobre os Estados da Ásia Central e o mercado de energia. Os acordos comerciais entre a Rússia e a China também enfrentaram problemas. Em 2008, a China adquiriu caças russos, tendo o contrato sido cancelado após algumas entregas. Pouco depois, a China decidiu produzir e exportar sua própria versão dos caças, dando uma clara indicação de que o projeto russo tinha sido usado como a matriz para aqueles produzidos pela China. Ambas também têm diferenças amplas acerca da expansão da Organização e da inclusão de Estados observadores, como a Índia e o Paquistão. A Rússia tem uma longa história de amizade com a Índia, que, por sua vez, tem uma rivalidade histórica com a China. Como o Paquistão e a China se aproximaram recentemente, as relações russo-paquistanesas não se intensificaram tanto (MCCLELLAN, 2013, pp. 13-15).

Os membros da Organização de Cooperação de Xangai discutiram no encontro em Bishkek, em 2013, a estabilidade na Ásia Central após a retirada das forças da OTAN do Afeganistão, prevista para 2014. Além disso, reforçaram promessas de cooperação mútua nas áreas de segurança, energia e desenvolvimento econômico. A declaração final do encontro focou na luta contra o terrorismo e o separatismo, na promoção do respeito pela soberania e no estímulo para a criação de um banco de desenvolvimento da Organização. A Rússia e a China continuaram a usar a Organização com o objetivo de atenderem a seus objetivos especí-

ficos: enquanto a Rússia buscou apoio para a sua solução para a crise na Síria, a China defendeu o banco de desenvolvimento da Organização e mais parcerias para investimento, buscando promover e defender seus acordos na área energética. A Rússia está ciente de que um banco de desenvolvimento da Organização pode representar uma ameaça, uma vez que a China pode usá-lo para expandir sua influência política na Ásia Central ao forçar outros Estados a confiarem na sua força econômica, manifesta no banco e nos investimentos chineses. Entretanto, é evidente que, sem o consentimento da Rússia, um banco de desenvolvimento da Organização não poderia ser desenvolvido na Ásia Central, marcada pela predominância da Rússia. As promessas de desenvolvimento econômico e de investimentos na Organização podem ser limitadas pela rivalidade entre Rússia e China (KURMANOV, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se perceber que a relação russo-chinesa é parcialmente construída com base na percepção comum de que as normas e as regras do sistema internacional contemporâneo refletem interesses e valores dos EUA e do Ocidente, e partilham o interesse comum em criar um sistema mais mutuamente conducente aos seus interesses (ARIS, 2009, p. 463). Entretanto, as iniciativas desenvolvidas no escopo de tal relação enfrentam dificuldades. A Organização de Cooperação de Xangai, por exemplo, ainda enfrenta uma série de obstáculos que dificultam sua ação como um mecanismo mais efetivo de balanceamento brando ao poder dos EUA. Um dos principais problemas está relacionado à insuficiência de recursos disponíveis a essa Organização para lidar com as várias necessidades de seus membros e a diversidade de suas políticas domésticas e externas, o que acaba fazendo com que acordos assinados não sejam implementados. Existe, assim, uma base pequena para que se possa ceder autoridade à Organização de Cooperação de Xangai para implementar e garantir o cumprimento das decisões coletivas. Ademais, uma questão ainda pendente é o perfil de relacionamento da Organização com outros mecanismos regionais, como a Organização do Tratado de Segurança Coletiva e a Comunidade Econômica da Eurásia. A Organização de Cooperação de Xangai não consegue capitalizar sobre suas vantagens e competitividade únicas em relação a essas organizações e enfrenta dificuldades ao desempenhar um papel de liderança no desenvolvimento regional. Uma precondição

para a promoção da cooperação regional seria o fortalecimento da cooperação entre essas organizações (FEI, 2010, p. 14).

A administração das relações dos seus membros com os EUA mostra-se um desafio cada vez maior. Para lidar com questões de segurança, os membros da Organização tomaram medidas importantes, como a indicação de Índia, Paquistão e Irã como Estados observadores – *status* esse negado aos EUA – e a determinação de que os norte-americanos retirassem suas forças militares da Ásia Central. Os EUA destacaram que a decisão foi formulada pela Rússia e pela China, que coagiram os membros menores a segui-la. Novos desafios emergem, em especial nas relações entre os EUA e a Rússia, como resultados do conflito entre a Rússia e a Geórgia em 2008 e, mais recentemente, da anexação da Crimeia pela Rússia em 2014. Como aponta Fei (2010, pp. 14-15), para fortalecer a Organização de Cooperação de Xangai, seria necessária uma maior coordenação das relações entre a China e a Rússia. Entretanto, como a Ásia Central é uma tradicional esfera de interesse russo, a Rússia não se mostra confortável em partilhar influência com a China. Por outro lado, ao cooperar com a China, a Rússia é capaz de balancear a influência norte-americana e ocidental na região. A Rússia defende assim uma cooperação militar mais forte na Organização, ao passo que a China vem buscando desenvolver mais a cooperação econômica. Estas diferenças impedem que se caminhe para além do Espírito de Xangai e que a Organização de Cooperação de Xangai se torne um instrumento mais efetivo na implementação de um balanceamento brando ao poder dos EUA.

Referências bibliográficas

- ARIS, S. A new model of Asian regionalism: does the Shanghai Cooperation Organization have more potential than ASEAN? *Cambridge Review of International Affairs*, v. 22, n. 3, pp. 451-467, 2009.
- DENG, Y.; MOORE, T. G. China views globalization: toward a new great-power politics? *The Washington Quarterly*, v. 27, n. 3, pp. 117-136, 2004.
- FEL, G. The Shanghai Cooperation Organization and China's new diplomacy. *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations, 2010.
- HAAS, M. *The Shanghai Cooperation Organization: towards a full-grown security alliance?* Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2007.
- HARRIS, S. China's regional policies: how much hegemony? *Australian Journal of International Affairs*, v. 59, n. 4, pp. 481-492, 2005.
- JESUS, D. S. V. De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS. *Oikos*, v. 12, n. 1, pp. 32-62, 2013.
- KAGAN, R. End of dreams, return of history. *Policy Review*, n. 144, 2007.
- KURMANOV, B. Bilateral rivalry a stain on the Shanghai Cooperation Organization. *East Asia Forum*, 25 out. 2013. Disponível em: <<http://www.eastasiaforum.org/2013/10/25/bilateral-rivalry-a-stain-on-the-Shanghai-cooperation-organisation/>>. Acesso em: 13 abr. 2014.
- LUKIN, A. Shanghai Cooperation Organization: problems and prospects. *International Affairs*, v. 50, n. 3, pp. 31-40, 2004.
- MCCLELLAN, S. A. The Shanghai Cooperation Organization: should the U.S. be concerned? *Strategy Research Project*, United States Army College, 2013.
- MEDEIROS, E. S.; FRAVEL, M. T. China's new diplomacy. *Foreign Affairs*, v. 82, n. 6, 2003.
- NYE JR., J. S. Get smart: combining hard and soft power. *Foreign Affairs*, 2009.
- OEST, K. J. N.; TOFT, P. The Shanghai Cooperation Organization – a threat or opportunity for Europe? *Institut for Statskundskab Arbejdspapir*, 2007. Disponível em: <http://polsci.ku.dk/arbejdspapirer/2007/ap_2007_01.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2014.
- PAPE, R. Soft Balancing against the United States. *International Security*, vol. 30, n. 1, pp. 7-45, 2005.
- RUMER, B. The powers in Central Asia. *Survival*, v. 44, n. 3, pp. 57-68, 2002.
- RUMER, E. B.; WALLANDER, C. A. Russia: power in weakness? *The Washington Quarterly*, v. 27, n. 1, pp. 57-73, 2003/2004.
- SCHEINESON, Andrew. The Xangai Cooperation Organization. *CFR website*, 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/china/Xangai-cooperation-organization/p10883>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

- SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION. *Charter of the Shanghai Cooperation Organization*, 7 jun. 2002. Disponível em: <<http://www.sectsc.org/EN123/show.asp?id=69>>. Acesso em: 11 abr. 2014.
- SWANSTRÖM, N. The prospects for multilateral conflict prevention and regional cooperation in Central Asia. *Central Asian Survey*, v. 23, n. 1, pp. 41-53, 2004.
- TOW, W. T. Great-power strategy I: China. In: _____. *Asia-Pacific strategic relations: seeking convergent security*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 12-43, 2001.
- TRENIN, D. Russia redefines itself and its relations with the West. *The Washington Quarterly*, v. 30, n. 2, pp. 95-105, 2007.
- _____. Russia's spheres of interest, not influence. *The Washington Quarterly*, v. 32, n. 4, pp. 3-22, 2009.
- WEITZ, R. Why Russia and China have not formed an anti-American alliance. *Naval War College Review*, v. 56, n. 4, pp. 39-61, 2003.
- ZHUANGZHI, S. New and old regionalism: The Shanghai Cooperation Organization and Sino-Central Asian relations. *Review of International Affairs*, v. 3, n. 4, pp. 600-612, 2004.