


uma região de água



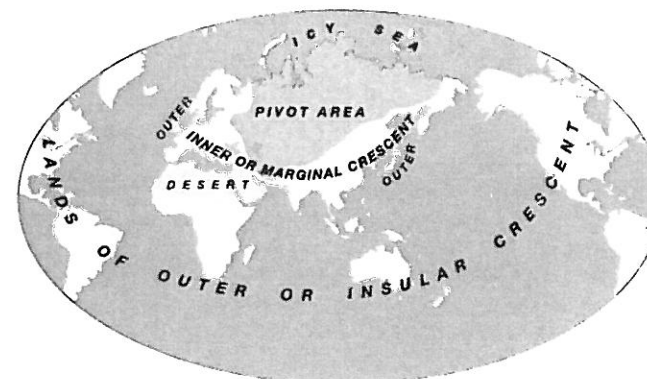
 **Rota da Luz**  
região de turismo

AVEIRO Portugal

[www.rotadaluz.pt](http://www.rotadaluz.pt)



# GEOPOLÍTICA



## derivações semânticas da geopolítica

a primeira revista portuguesa sobre geopolítica



Centro Português  
de Geopolítica

O interesse na China pelas Expedições de Zheng He disparou aquando do 600º aniversário da primeira viagem, há dois anos atrás. Mas o aspecto essencial deste ressurgimento político é o estudo e o discurso sobre a tradição de *soft power* que viria daquela época, uma herança que influenciaria a actual estratégia diplomática e de projecção de poder mundial da China Popular. As declarações vão no sentido de que “a política de negócios estrangeiros da China será conduzida apenas com base no uso e mobilização dos seus recursos de *soft power*”<sup>21</sup>. Desta vez, tudo indica que a História poderá testar esta afirmação.

21 Zhongying Pang, “China’s Soft Power”, conferência no The Brookings Institution, Washington DC, Outubro de 2007. Pang é professor da Universidade Popular, de Beijing.

## A Organização de Cooperação de Xangai como Instrumento Geopolítico Sino-Russo na Ásia Central

Carmen Amado Mendes e Maria Raquel Freire

### resumo

Este artigo aborda o relacionamento entre a China e a Rússia nos planos bilateral e multilateral, nomeadamente no seio da Organização de Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization – SCO). Assumindo o papel de grandes peões do sistema internacional, os dois países partilham interesses (energéticos, por exemplo) e preocupações (luta contra o terrorismo e crime organizado), simultaneamente competindo pela preponderância e afirmação a nível regional, enquanto ocultando objectivos baseados em dinâmicas de *realpolitik* (projecção de poder).

Será o discurso de cooperação sino-russo apenas retórica política ou implicará o estabelecimento intencional de uma parceria orientada para objectivos geo-estratégicos, políticos e de segurança muito concretos? Este artigo questiona se a SCO surge numa tentativa genuína de enquadrar em termos institucionais a cooperação político-militar e de segurança entre a Rússia e

### abstract

This paper analyzes the Sino-Russian relationship at the bilateral and multilateral levels, namely within the Shanghai Cooperation Organization (SCO). As two big players in the international system, they both share interests (energy, for example) and concerns (fight against terrorism, organized crime), while simultaneously competing for preponderance and affirmation at the regional level, with hidden objectives promoted by *realpolitik* dynamics (power projection). So, the question arises: is the Russian-Chinese cooperation discourse mere political rhetoric or does it imply the intentional forging of a goal-oriented partnership, with concrete geostrategic, political and security objectives? This paper addresses the issue of whether the SCO emerges as a genuine attempt to frame, in an institutionalized way, political-military and security cooperation, working as an instrument for rapprochement between Russia and China, or if instead it is

a China, funcionando como um instrumento de aproximação entre Moscovo e Pequim, ou se é apenas uma manobra estratégica para alterar a posição actualmente assumida por estes actores na ordem internacional. Olhando para as dinâmicas subjacentes, percepções, projecção e intersecções de poder, bem como para a dicotomia discurso oficial versus medidas implementadas, particularmente no enquadramento da SCO, este artigo entende que a construção de uma parceria estratégica genuína entre Moscovo e Pequim está longe de ser uma realidade. Considerações de *realpolitik* sobrepõem-se a objectivos institucionais, mostrando as linhas de (des)continuidade nesta relação bilateral quer em termos de discurso quer de acções.

**palavras-chave**

China, Rússia, Organização de Cooperação de Xangai, cooperação, competição, afirmação regional

just a strategic maneuver to change the position of these actors in the international order. By looking at underlining dynamics, power perceptions, projection and intersections, as well as to the discourse versus practice dichotomy, particularly in the framing of the SCO, this paper understands that the building of a genuine strategic partnership between Moscow and Beijing is still far from real. *Realpolitik* considerations rise above institutional goals, showing the lines of (dis)continuity of this bilateral relationship in discourse and practice.

**keywords**

China, Russia, Shanghai Cooperation Organization, cooperation, competition, regional affirmation

## INTRODUÇÃO

Num mundo crescentemente interdependente e em mutação, a relação entre a República Popular da China (China) e a Federação Russa (Rússia) assume contornos de grande relevância, pelo impacto que esta poderá ter na própria redefinição do sistema internacional num contexto pós-Guerra Fria. O aumento da importância estratégica da Ásia nas relações internacionais, permite este redesenhar geopolítico e levanta uma série de questões muito pertinentes quanto ao alcance das mudanças em curso. O quadro internacional e regional onde se desenvolve a relação sino-russa tem tido um impacto fundamental na mesma, que de forma recíproca tem também sido influenciada pelos desenvolvimentos internos em cada um destes gigantes. O final da Guerra Fria e o novo posicionamento geopolítico dos Estados na Ásia, a par da promoção de uma política unipolar norte-americana com cariz hegemónico, levaram à necessidade de reformulação das regras do jogo. De facto, o jogo geopolítico na Ásia tem assumido complexidade, com regras nem sempre claras, e alinhamentos por vezes duvidosos. Este artigo aborda o relacionamento entre a China e a Rússia nos planos bilateral e multilateral, nomeadamente no seio da Organização de Cooperação de Xangai, questionando se a cooperação sino-russa, neste quadro institucional, constitui apenas retórica política ou se tem implicações políticas e de segurança concretizáveis numa parceria estratégica sólida. Deste modo, e partindo do pressuposto que a China e a Rússia, como grandes actores do sistema internacional partilham interesses mas também competem pela preponderância, este artigo prossegue dois objectivos fundamentais: por um lado, desconstruir os elementos de cooperação *versus* competição subjacentes a esta relação, numa lógica de poder (convergente ou divergente); e por outro, analisar transver-

salmente esta relação no quadro da SCO, focando em que moldes os contornos institucionais revestem e solidificam esta aproximação em termos político-institucionais, económicos e estratégicos, entendidos como fundamentais por ambas as partes; ou se apenas a revestem deste contorno institucional como cobertura para manobras geopolíticas de alcance mais lato.

Analisando as dinâmicas subjacentes, percepções, projecção e intersecções de poder, bem como a dicotomia discurso oficial *versus* medidas implementadas, particularmente no enquadramento da SCO, este artigo entende que a construção de uma parceria estratégica genuína entre Pequim e Moscovo está longe de ser uma realidade. Considerações de *realpolitik* sobrepõem-se a objectivos institucionais, mostrando as linhas de (des)continuidade nesta relação, quer num quadro bilateral quer multilateral, em termos de discurso e acções.

#### PASSADO E PRESENTE: O CRUZAMENTO DE DINÂMICAS INTERNAS E EXTERNAS NO REDESENHAR DA RELAÇÃO SINO-RUSSA

A política externa chinesa tem sido definida por duas prioridades internas: a estabilidade política e a manutenção do crescimento económico. A primeira tem levado o Partido Comunista Chinês (PCC) a recorrer ao nacionalismo, enquanto factor de unidade nacional e fonte de legitimidade para evitar contestações à sua permanência no poder. Isto explica alguma da intensa assertividade chinesa na cena regional, nomeadamente no que diz respeito à questão de Taiwan e ao relacionamento com o Japão. A segunda prioridade beneficia largamente de um ambiente regional estável. Assim, o objectivo de segurança regional tem incutido uma boa dose de pragmatismo na política externa da China<sup>1</sup>. Mesmo em relação a Taiwan e às disputas territoriais nos

1 Mendes, Carmen Amado, "National Motives, Approaches and Goals of China's Foreign Policy", in Tomé, Luis (ed), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL, 2008 (no prelo).

Mares da China, a estratégia chinesa tem sido defender a manutenção do *status quo*. Na Ásia Central, os líderes chineses apostaram no bom relacionamento com os países que fazem fronteira com a província do Xinjiang: Cazaquistão, Quirgistão e Tadjiquistão. Através das ligações económicas e do investimento em infra-estruturas, a política chinesa de aproximação tem afastado a desconfiança existente e resolvido as disputas fronteiriças<sup>2</sup>. Este pragmatismo no relacionamento da China com os seus vizinhos é particularmente notório em relação à Rússia, e será analisado nas próximas secções.

Esta visão enquadra-se num novo alinhamento da política externa chinesa, segundo um relatório publicado em Janeiro de 2008, que se traduz na "Estratégia da Pomba da Paz"<sup>3</sup>. Este novo conceito recorre a uma metáfora para explicar as prioridades da política externa chinesa, divididas pelo corpo de uma pomba: as Nações Unidas, prioridade máxima, aparecem na cabeça da ave; a Ásia no peito; a Europa numa asa e os Estados Unidos (através da APEC – *Asia Pacific Economic Cooperation*) na outra; e a América Latina, África e Oceania na cauda<sup>4</sup>. Este estudo da Academia Chinesa de Ciências Sociais insiste na relevância que teria para a China impulsionar a criação de uma futura "Associação Asiática", assumindo a organização do seu secretariado. A importância dada à coordenação deste bloco regional que representaria toda a Ásia é demonstrativa das intenções chinesas de ultrapassar a Rússia na liderança regional.

O investimento chinês no plano multilateral tem feito parte da diplomacia chinesa de *soft power*<sup>5</sup>, ou seja, a capacidade de influenciar pela persuasão e não pela coerção, através de actividades que extravasam o domínio da

2 Atal, Subodh, "The New Great Game", *The National Interest*, 81, Outono de 2005, p. 101.

3 CASS, "China's Modernization 2008", Janeiro de 2008.

4 Xinhua, "Chinese thinktank initiates 'Peace Dove Strategy'", 29 de Janeiro de 2008, in [http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/29/content\\_7515266.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/29/content_7515266.htm).

5 Shambaugh, David, "Beijing Charms its Neighbors", *Herald Tribune*, 17 de Maio de 2005.

segurança<sup>6</sup>. Numa clara lógica de *soft power*, os líderes chineses usam o comércio, o investimento estrangeiro, o turismo, a educação e a ajuda económica, principalmente em países em desenvolvimento, e a Ásia Central não é excepção. Por exemplo, na Cimeira SCO de 2006, a China atribuiu à Ásia Central uma linha de crédito no valor de 900 milhões de dólares, nomeadamente para exportações chinesas<sup>7</sup>. Os empréstimos chineses têm sido, igualmente, aplicados em projectos conjuntos dentro do quadro da SCO, direccionados para alargar as ligações rodoviárias e ferroviárias entre a China e o Quirgístão, o Tadjiquistão e o Uzbequistão, apesar de serem aparentemente considerados do interesse de toda a Organização<sup>8</sup>.

Quanto à política externa russa, tem vindo a assumir um tom cada vez mais duro e independente, com o modelo de governação centralizada e ‘vertical’ do presidente Vladimir Putin a delinear os seus contornos. Os objectivos principais desta política assentam num retomar claro do desejo de reafirmação russo no cenário internacional procurando, num misto de redefinição do seu lugar e de crença nas suas potencialidades, inverter o curso de declínio do país que se seguiu à desagregação da União Soviética, procurando afirmar uma nova Rússia com um papel crescentemente relevante na cena internacional<sup>9</sup>.

A alta nos preços dos recursos energéticos tem permitido um crescimento económico interno acentuado na Rússia e dotado o país de meios para uma política externa mais independente. Contudo, este crescimento económico não está assente em fundações sólidas nem numa política

6 Kurlantzick, Joshua, “China’s Charm: Implications of Chinese Soft Power”, Policy Brief no.47, Carnegie Endowment for International Peace, Junho de 2006, p. 1.

7 Godement, François, “Neither hegemon nor soft power: China’s rise at the gates of the West”, Zaborowski (ed), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, Chaillot Paper. 94, Institute for Security Studies, European Union, Dezembro de 2006, p. 58.

8 Moiseyev, Leonid, Interview to the *China 21<sup>st</sup> Century Magazine*, 23 de Setembro de 2007, in <http://www.sectsc.org/html/01761.html>.

9 Freire, Maria Raquel, “Triangulating Power: Russia, Europe and the United States Security Policies and Interests Projection in a Globalizing World”, in Ioannis Stivachtis (ed), *International Order in a Globalizing World*. Aldershot: Ashgate, 2007, pp.70-72.

coesa e coerente, o que significa uma distribuição desequilibrada em termos sectoriais. Esta resulta na existência de muitas áreas económicas subdesenvolvidas e na necessidade de diversificação dos investimentos de modo a evitar uma excessiva concentração e dependência em matéria energética.

Esta política externa assertiva é o reflexo de uma tendência interna também ela afirmativa, muito ao “estilo imperial” que a Rússia tão bem conhece. A questão do orgulho nacional e da identidade não pode, de modo algum, ser descurada. De facto, a grande maioria dos russos não se identifica nem como parte da identidade europeia, nem da asiática, mas simplesmente com uma identidade russa, própria e única (71% da população), que assume como missão fazer a ponte euro-asiática. Esta política pragmática e realista, à imagem de Putin, combina e adiciona os vectores ocidental e asiático ao círculo mais relevante da política externa russa – a Comunidade de Estados Independentes (CEI), identificada nos documentos oficiais como área preferencial de actuação<sup>10</sup>.

A viragem para leste, com a crescente relevância da perspectiva asiática na agenda russa, é demonstrativa das mudanças em curso. Numa óptica de *realpolitik* e contrapeso à ascensão da China e de outros actores regionais, como a Índia, mas também de contenção dos Estados Unidos, esta actuação resulta do aumento de poder interno, do apoio popular de que Putin goza, e do desejo de reafirmação do estatuto russo na cena internacional<sup>11</sup>. Assim, parece claro que a “política russa com referência à Ásia não é resultado de doutrina, mas sim baseada em pragmatismo, e as dinâmicas políticas na área são balanceadas pela dominação óbvia

10 “National Security Concept of the Russian Federation”, 18 de Janeiro de 2000, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm>; “Russian Military Doctrine”, 21 de Abril de 2000, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/991009-draft-doctrine.htm>; “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, Approved by the President of the Russian Federation Vladimir Putin, 28 de Junho de 2000, <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>.

11 Freire, Maria Raquel, “The Russian Federation and CIS States”, in Edward Kolodziej e Roger Kanet (eds), *From Superpower to Besieged Global power: Restoring World Order after the Failure of the Bush Doctrine*, Athens GA: University of Georgia Press, 2008 (no prelo).

da sua política Europeia”<sup>12</sup>. Deste modo, este envolvimento regional parece reflectir um sentimento de desafio ocidental a áreas de influência de uma natureza geopolítica relevante, como a Ásia Central e o Cáucaso do Sul.

Neste contexto de afirmação interna e externa, a participação da Rússia na SCO procura projectar a sua presença na área e diluir receios face à ascensão da China e Índia. Um jogo complexo, central à redefinição geoestratégica em curso, e que será analisado adiante. Estamos perante o cruzamento de vectores políticos, económicos, sociais e securitários, com lógicas e dinâmicas transversais de (des)alinhamento na cena internacional, que se prendem com o mapa geopolítico onde a Rússia e a China se encontram e desencontram.

Em suma, as políticas externas chinesa e russa são moldadas por factores e condicionantes internos, que resultam em ambos os casos numa grande afirmação no plano regional, apenas controlada pelo pragmatismo necessário à persecução dos interesses nacionais. Este pragmatismo, bem presente no actual relacionamento entre China e Rússia, será analisado mais adiante.

#### DA RELAÇÃO BILATERAL AO CONTEXTO MULTILATERAL: CONTORNOS DE UMA RELAÇÃO DITA DE PARCERIA

As relações entre China e Rússia têm seguido um curso de maior ou menor proximidade, flutuando de acordo com interesses, objectivos e acções. A rivalidade que se sente nas entrelinhas, intercalada por períodos de cooperação, tem sido uma constante nesta relação, que vai flutuando num *continuum* de maior ou menor cooperação. Já assim era no período da Guerra Fria. Em Fevereiro de 1950, a aliança sino-soviética foi firmada num Tratado de Amizade e Assistência, que se pretendia

12 Slezneva, Ludmilla, “Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism”, in Rick Fawn (ed), *Realignments in Russian Foreign Policy*. Londres: Frank Cass, 2003, p.19.

assumir como elemento fundamental para o equilíbrio geopolítico a oriente, num contexto de rivalidade bipolar. Contudo, a realidade territorial destes dois Estados, a par da competição ideológica que se irá desenvolver, vão levar a que a componente de rivalidade prevaleça. O revisionismo chinês vai ser mal acolhido na União Soviética, que o entende como um movimento que lhe procura fazer frente na liderança do “comunismo internacional”, tornando-se as relações distantes. Neste contexto, Mao Tsé-Tung avança com um modelo de desenvolvimento descolado do modelo soviético, ao que Khrushchev reage com a suspensão do auxílio económico e tecnológico à China – o corte sino-soviético do início dos anos 1960.

Esta hostilidade não-armada vai traduzir-se em alguns incidentes diplomáticos, e prolongar-se por cerca de duas décadas. Só nos anos 1980 o degelo nas relações tomará de novo forma, se bem que de maneira cautelosa. As tensões crescentes na área regional, incluindo alterações nas relações de poder, em particular no período pós-Guerra Fria, vão permitir esta aproximação, mas sempre num registo de parceria calculada. Tal como no período da Guerra Fria, o peso da ideologia e do desejo de preponderância regional permanecem na agenda.

O Tratado de Boa Vizinhaça de Amizade e Cooperação assinado entre os presidentes Vladimir Putin e Jiang Zemin, em Julho de 2001, distante na sua formulação do acordo de 1950, e já num alinhamento claramente mais equitativo entre as partes, procurou solidificar as bases lançadas na Cimeira de Xangai de Abril de 1996, em que os pares anunciaram o desenvolvimento de uma “parceria estratégica”. Contudo, este Tratado tem sido muito criticado, comparado a um mecanismo regulador da venda de armas<sup>13</sup> e considerado um estratagema de base energética, cunhado mesmo como resultado da “cimeira do petróleo e gás”<sup>14</sup>.

13 Cohen, Ariel, “The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia?”, The Heritage Foundation, 18 de Julho de 2001.

14 Em particular, na imprensa russa. Ver Herspring, Dale e Rutland, Peter, “Putin and Russian Foreign Policy” in Herspring, Dale (ed), *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2005, p.286.

Isto significa, por um lado, a dificuldade de ambas as partes em traduzirem um relacionamento político “normalizado”, e por outro, as grandes pressões económicas, sobretudo energéticas, a que ambos os países estão sujeitos (embora desempenhando papéis diferenciados: Rússia produtora Vs. China consumidora) no contexto regional mais lato, questões que serão objecto de análise mais detalhada. A forma como ambas as partes jogam com interesses e vontades, apesar de sinais claros de aproximação, demonstra que para Pequim e Moscovo não há lugar a cedências em questões consideradas vitais ao interesse nacional. O 11 de Setembro de 2001 e a postura unilateral dos Estados Unidos que se segue aos atentados terroristas vão adicionar um novo ingrediente à ordem internacional. Este contexto, em que Washington é entendido pelas elites russas e chinesas como um elemento destabilizador de uma ordem ainda em definição, torna-se de novo favorável a uma aproximação. A “Declaração Rússia-China sobre a Ordem Internacional no Século XXI”, de Julho de 2005, explicita este espírito e reforça a defesa do multipolarismo e o combate à hegemonia norte-americana. Acompanhando esta evolução no relacionamento bilateral, 2007 testemunhou a assinatura de um acordo, anunciado num comunicado conjunto por ocasião do 12º encontro de primeiros-ministros da China e Rússia, no âmbito de conversações regulares entre os dois Estados. Este acordo visa alargar a cooperação política e estratégica, capitalizando na experiência e resultados da implementação do Tratado de Amizade e Cooperação, ajustando-os para o período 2009-2012<sup>15</sup>.

Assim, a “parceria estratégica” sino-russa tem assumido contornos diferenciados, num quadro internacional em mutação. Nas entrelinhas deste aprofundamento da cooperação está, como foi acima referido, a oposição aos Estados Unidos e a defesa de uma ordem internacional

15 “China, Russia sign joint communiqué, pledging to broaden strategic co-op”, China Elections and Governance, 7 de Novembro de 2007, <http://en.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=12598>. Ver também “Written Interview given by President Vladimir Putin to Chinese News Agency Xinhua”, Presidência Russa, 20 de Março de 2006, [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/20/1117\\_type82916\\_103264.shtm](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/20/1117_type82916_103264.shtm).

multipolar. Ou seja, estamos perante a chamada “parceria estratégica” negativa: a cooperação é baseada na contenção de terceiros (o ocidente, em geral, e os Estados Unidos, em particular)<sup>16</sup>. Esta parceria tem sido prosseguida no quadro bilateral, mas também e com grande visibilidade no plano da inserção multilateral, contexto no qual a SCO tem ganho crescente relevância.

### REALPOLITIK OU SOLIDARIEDADE REGIONAL?

A relação sino-russa está, no seguimento da linha de análise do artigo, embrenhada num misto de cooperação e competição, sublinhado por interesses nacionais próprios e um contexto internacional complexo e em mutação. As interligações entre estes dois níveis de análise são muitas e não podem ser descuradas quando o olhar se centra nas relações bilaterais. Aliás, muitas das dinâmicas subjacentes ao relacionamento bilateral têm impactos claros que advêm quer de políticas e posicionamentos internos quer do contexto externo.

### INTERSECÇÃO DE INTERESSES PARTILHADOS

São facilmente identificáveis um conjunto de interesses e preocupações partilhados, que constituem factor de aproximação entre as partes. Num nível mais macro, a união contra a hegemonia norte-americana e o aumento da sua influência na Ásia, através da defesa da multipolaridade, enquanto princípio ordenador das relações internacionais, tem sido cada vez mais explícito. Por exemplo, ambos tentam controlar a influência democrática ocidental na Ásia Central, apoiando um desenvolvimento económico não necessariamente enquadrado numa estrutura política democrática<sup>17</sup>.

16 Haas, Marcel de, “Russia-China security cooperation”, *PINR*, 27 de Novembro de 2006.

17 Godement, *op. cit.*, p. 53.

Verifica-se um alinhamento sino-russo que perfilha objectivos, nomeadamente no quadro da participação activa de ambos em decisões do seu interesse. As opções em termos de percurso entre a Rússia e a China diferem essencialmente no nível de afirmação e meios de actuação, onde a assertividade russa contrasta com a postura mais diplomática chinesa. Nesta matéria, a Rússia assume claramente uma política externa mais dura do que a sua vizinha China.

Num nível mais regional e inter-estadual, os problemas que os dois países partilham relativamente a minorias (como os casos da Chechénia na Rússia e o Xinjiang na China), a par da crescente radicalização de grupos islâmicos fundamentalistas, têm também sugerido políticas convergentes. A convergência entre ambos tem mesmo resultado num discurso político-diplomático de apoio mútuo à manutenção da integridade territorial, com base nos princípios definidos na Carta das Nações Unidas: “Ambas as partes reafirmam que irão continuar a oferecer apoio mútuo em questões importantes envolvendo a unidade nacional, soberania e integridade territorial”<sup>18</sup>. Como complemento a este alinhamento, a observância do princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos outros Estados segue a mesma lógica, nomeadamente no que concerne o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. De alguma forma, há um entendimento partilhado de que a defesa da integridade territorial legítima esta não-ingerência. Isto significa, por exemplo, apoio político russo à China na causa de Taiwan e nos problemas separatistas no Tibete e no Xinjiang. Assim, Pequim percebe Taiwan como fiel aliado na questão de Taiwan, no quadro da estratégia de contra-poder ao eixo Washington-Taipé, tendo em conta a importância que a Rússia atribui à integridade

18 Hu, Jintao e Putin, Vladimir, “China and Russia Issue a Joint Statement, Declaring the Trend of the Boundary Line between the Two Countries Has Been Completely Determined”, Foreign Ministry of People’s Republic of China, 14 de Outubro de 2004, ponto I, *in* <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjlb/zjzg/dozys/gjlb/3220/3221/t165266.htm>.

territorial devido ao caso da Chechénia<sup>19</sup>. É visível a reciprocidade chinesa no que toca à cada vez menos mencionada, mas ainda persistente, questão chechena:

“A China apoia todos os esforços russos para salvaguardar a unidade nacional e combater as forças terroristas e separatistas na Chechénia. (...) A China entende e apoia firmemente todas as medidas adoptadas pela Rússia para restaurar a ordem constitucional na República da Chechénia e para lutar contra o terrorismo.”<sup>20</sup>

No entanto, se a questão chechena assume contornos genéricos similares, difere substancialmente do diferendo entre a China continental e Taiwan. A República Chechena não tem apoio internacional em termos da sua auto-afirmação e todos e quaisquer intentos independentistas têm sido inviabilizados por um governo local pró-Kremlin extremamente autoritário (liderado com mão-de-ferro por Ramzan Kadyrov). Aliás, mais do que o receio de secessão, são as questões da violação de direitos fundamentais que mais têm causado consternação internacional e que têm sido alvo das pressões ocidentais. O referendo realizado na Chechénia em Março de 2003, para aprovação de uma nova Constituição e para averiguar, de facto, a vontade dos chechenos em manter a sua pertença formal à Federação Russa, resultou numa esmagadora maioria de votos em favor da integração. Votação esta que, contudo, decorreu longe de padrões internacionalmente aceitáveis. Desde então, Moscovo entende a questão chechena como uma “não-questão”, uma vez que a vontade popular foi expressa e clara (apesar de todas as críticas relacionadas com o acto)<sup>21</sup>.

19 Mendes, Carmen Amado, “O Conflito no Estreito de Taiwan: ‘Uma China, Uma Nação, Dois Lados?’” *in* Gonçalves, Arnaldo (coord.), *O Diálogo Europa-China-Ásia-Pacífico: Desafios e Turbulências no Século XXI*, Leiria: Magno, 2004, p. 193.

20 Hu e Putin, *op. cit.*, pontos I e III.

21 Freire, Maria Raquel, “Matching Words with Actions: Russia, Chechnya and the OSCE – A Relationship Embedded in Ambiguity”, *UNISCI Discussion Papers*, n.9, Outubro de 2005, pp. 167-168. RFE/RL, “Chechnya: Russian Officials say Chechen Referendum Broadly Approves Constitution”, 24 Março de 2003.



Ainda num contexto securitário, outros problemas comuns relacionados com as máfias, com a luta contra o terrorismo, práticas ilícitas e crime organizado, têm permitido também esforços de cooperação, quer no quadro bilateral, quer num quadro mais alargado<sup>22</sup>. Do ponto de vista militar e estratégico, os exercícios conjuntos China-Rússia em Julho de 2006<sup>23</sup> constituem um exemplo prático desta aproximação. Num contexto mais económico, as ligações sino-russas mais significativas têm estado relacionadas com o comércio de materiais militares e energéticos, com a Rússia a exportar para a China, embora com restrições, como analisado adiante. No documento estratégico russo de 2003 sobre energia, onde são apresentadas prospectivas até 2020, a relevância da China enquanto consumidor energético é clara<sup>24</sup>. Os valores têm crescido exponencialmente entre 1995 e 2006, quer em termos de exportações quer de importações no relacionamento bilateral China-Rússia. Os indicadores apontam para que a convergência se mantenha e que se reforce no quadro multilateral onde ambos os Estados interagem.

Paralelamente às dimensões política, securitária e económica, os laços entre a China e a Rússia têm-se estreitado também em termos culturais: 2006 foi o ano da Rússia na China, e 2007 o ano da China na Rússia. Na cerimónia de abertura do ano da China na Rússia, o Presidente Putin citou os ensinamentos da sabedoria chinesa: “‘se a raiz for pouco profunda, os ramos não podem crescer fortes’. Deve dizer-se que a excelente árvore, metáfora do nosso esforço conjunto para desenvolver as nossas relações nos últimos anos, reflecte a profundidade e força da

22 Os primeiros contactos formais iniciaram-se em Novembro de 2001, logo após os ataques terroristas de 11 de Setembro nos Estados Unidos. Ver, por exemplo, “China-Russia pledge anti-terrorism cooperation”, *Beijing Time*, 30 de Novembro de 2001, [http://english.peopledaily.com.cn/200111/30/eng20011130\\_85717.shtml](http://english.peopledaily.com.cn/200111/30/eng20011130_85717.shtml).

23 Godement, *op. cit.*, p. 64.

24 Ministry of Energy of the Russian Federation, “Energy Strategy of Russia for the Period of up to 2020”, documento aprovado por Decreto Governamental, em 28 de Agosto de 2003, [http://ec.europa.eu/energy/russia/events/doc/2003\\_strategy\\_2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/russia/events/doc/2003_strategy_2020_en.pdf).

amizade entre os nossos povos”<sup>25</sup>. Hu Jintao corroborou as palavras de Putin, reforçando a ideia de que “ser bons vizinhos, bons amigos e parceiros responsáveis não é apenas reflexo da boa vontade entre os nossos povos. É também produto do desejo de proteger os interesses nacionais dos nossos países”<sup>26</sup>. O Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês garante que os eventos culturais acima referidos aprofundaram a dimensão social da “parceria estratégica” sino-russa<sup>27</sup>.

Se estes elementos constituem apenas mais uma camada na cobertura para uma relação essencialmente norteada por princípios de *realpolitik*, ou ao invés são elementos a somar a uma aproximação consistente entre a China e a Rússia, é uma questão que fica ainda em aberto. No entanto, e apesar destes elementos de aproximação, a relação está imbuída de rivalidade.

#### ELEMENTOS COMPETITIVOS

Paradoxalmente, a competição pela afirmação regional – geografia e geopolítica – é clara e a política cautelosa russa na venda de equipamento militar e tecnologia militar à China é disso mesmo demonstrativo. O cenário de hipotético posicionamento chinês similar, em termos de volume e capacidades militares, à vizinha Rússia, é considerado pelo *establishment* russo como uma ameaça aos interesses nacionais e à própria soberania.

A aparente política chinesa de assumir a liderança da Ásia de forma idêntica ao domínio que os Estados Unidos detêm sobre o Ocidente, leva a que a China procure destacar-se dos seus vizinhos em termos

25 Putin, Vladimir, “Opening Ceremony of the Year of China in Russia”, The Kremlin, Russia, 26 Março de 2007, in [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220\\_type82914\\_120919.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220_type82914_120919.shtml).

26 Hu, Jintao, “Opening Ceremony of the Year of China in Russia”, The Kremlin, Russia, 26 de Março de 2007, in [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220\\_type82914\\_120919.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220_type82914_120919.shtml).

27 Yang, Jiechi, Interview to the *People's Daily*, 24 de Dezembro de 2007, in <http://www.sectsc.org/html/01949.html>.

de poder, principalmente da Rússia e do Japão<sup>28</sup>. Com o objectivo de atingir a preponderância na Ásia marítima e continental, conseguindo que os outros Estados reconheçam a sua liderança, a China pressiona no sentido da retirada dos Estados Unidos da região e tenta evitar a aproximação entre o Japão, a Índia e a Rússia<sup>29</sup>.

Paralelamente e intersectando com este alinhamento, as questões fronteiriças e de imigração chinesa para regiões do leste russo têm também sido gradualmente securitizadas<sup>30</sup>. Apesar dos acordos fronteiriços firmados entre a Rússia e a China, explicitamente sobre os sectores a oriente da fronteira russo-chinesa, tal como no passado, as pressões e desconfiança permanecem, contribuindo para o esfriar da relação bilateral<sup>31</sup>. Esta desconfiança acaba por se reflectir noutras matérias, como a restrição da venda de armas à China face à ansiedade sobre o futuro controlo da Sibéria<sup>32</sup>, a par dos receios russos de uma excessiva militarização e modernização sector militar na China.

Outro ponto de tensão é o facto do comércio bilateral não estar a crescer de forma equilibrada, com a Rússia a exportar em volumes muito superiores para a China do que o inverso, sendo que os recursos minerais perfazem o grosso do volume de exportações russas. A China tem aumentado o volume das suas exportações para a Rússia, mas

28 Mearsheimer, John e Brzezinski, Zbigniew, "China Rising – How the Asian colossus is changing our world", *Foreign Policy Special Report*, Janeiro/Fevereiro de 2005.

29 Friedberg, Aaron, "China's Strategic Objectives in Asia", in Swaine, Michael (moderator), *Reframing China Policy*, Fifth Debate, Carnegie Endowment for International Peace, 20 de Abril de 2007.

30 Ver, por exemplo, comentários do Ministro do Interior russo, Rashid Nurgaliev, em Dezembro de 2005, in Haas, "Russia-China security cooperation", *op. cit.*

31 "Additional Agreement between the Russian Federation and the People's Republic of China on the Eastern Section of the Russian-Chinese Border"; "Memorandum between the Government of the Russian Federation and the Government of the People's Republic of China on the application of existing agreements between Russia and China to the newly delimited sections of the state border", documentos disponíveis em "List of Russian-Chinese documents signed during the official visit to the People's Republic of China", Beijing, 14 Outubro 2004, <http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2004/10/78328.shtml>.

32 Godement, *op. cit.*, p. 53.

em valores que não são ainda comparáveis com as suas exportações para os Estados Unidos ou União Europeia, por exemplo<sup>33</sup>. Assim, os dois gigantes não apresentam níveis de integração económica tão significativos quanto seria de esperar.

Também vale a pena lembrar que, apesar da referida preocupação comum de contrabalançar a hegemonia americana, o posicionamento de Moscovo e Pequim não é necessariamente de hostilidade face aos Estados Unidos, já que isso seria contrário aos interesses de ambos. Ou seja, há um reconhecimento claro da importância geopolítica de manutenção de um relacionamento autónomo e independente, mas amigável para com Washington. O discurso da parceria não-direccionada contra nenhum Estado ou grupo terceiro é uma constante<sup>34</sup>, demonstrando o cuidado de ambos os lados em não hostilizar os Estados Unidos abertamente, apesar de todas as manobras para a sua contenção.

De facto, a Rússia descreve a relação como de "não-aliança, não-confrontação, não visada contra países terceiros", alinhamento no qual é seguida pela China<sup>35</sup>. O Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês assegura que os seus "... esforços para promover o desenvolvimento do mundo no sentido multipolar não são dirigidos a nenhum país em

33 Federal State Statistics Service, Russian Federation: "Foreign Trade of the Russian Federation with Far Abroad Countries", [http://www.gks.ru/free\\_doc/2007/b07\\_12/25-05.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_12/25-05.htm); "Commodity Structure of Export of the Russian Federation", [http://www.gks.ru/free\\_doc/2007/b07\\_12/25-08.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_12/25-08.htm); "Commodity Structure of Import to the Russian Federation", [http://www.gks.ru/free\\_doc/2007/b07\\_12/25-11.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_12/25-11.htm); "Distribution of Export and Import of the Russian Federation by some Foreign Countries", [http://www.gks.ru/free\\_doc/2006/rus06e/25-07.htm](http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/25-07.htm). Ministry of Commerce of the People's Republic of China: "Imports and Exports between China and European Countries (2007/1-5)", Table 1, Department of European Affairs, 12 de Junho de 2007, <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/chinaeuropeancountry/200707/20070704880231.html>; "Imports and Exports between China and European Countries (2007/1-5)", Table 2, Department of European Affairs, 12 de Junho de 2007, <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/chinaeuropeancountry/200707/20070704880390.html>.

34 Ver, por exemplo, Putin, Vladimir, Speech at the "Opening Ceremony for the Year of Russia in China", Beijing, 21 Março de 2006, in [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/21/2038\\_type82914type127286\\_103447.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/21/2038_type82914type127286_103447.shtml).

35 Gupta, Sonika, "China-Russia Relations", *The Hindu*, 13 de Dezembro de 2002.

particular, nem pretendem restaurar a velha lógica de contenção da hegemonia na história. Esses esforços são, antes, feitos para promover a democratização das relações internacionais, ajudar as várias forças do mundo, na base da igualdade e do benefício mútuo, promover a coordenação e o diálogo, evitar a confrontação e preservar conjuntamente a paz, a estabilidade e o desenvolvimento”<sup>36</sup>.

Em face do exposto, estamos perante um alinhamento de parceria estratégica, mas com inúmeros obstáculos quando passamos ao plano das concretizações. O difícil equilíbrio entre interesses e rivalidade mina as bases de uma dita parceria estratégica entre a China e a Rússia. Em suma, o factor estratégico da relação sino-russa reduz-se à busca de poder e influência movida essencialmente por factores externos. Assim, é na sua essência uma relação fundamentalmente defensiva, ou seja, construída para responder ao ambiente securitário internacional em mutação, sem definir uma agenda ofensiva e restringida por vários factores internos e externos<sup>37</sup>.

#### A PARCERIA ESTRATÉGICA SINO-RUSSA NO QUADRO DA ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO DE XANGAI

O grupo *Shanghai Five*, constituído em 1996 para resolver as disputas fronteiriças entre os seus cinco membros – China, Rússia, Cazaquistão, Quirgístão e Tadjiquistão – alargou a sua área de actuação à luta contra o terrorismo e à prevenção dos separatismos em 1998. Em Junho de 2001, incluiu o Uzbequistão e apelidou-se então Organização de Cooperação de Xangai<sup>38</sup>. Esta organização internacional, de acordo com o “espírito de Xangai”, baseia-se em princípios de confiança mútua, procura de benefícios conjuntos, igualdade entre os seus membros e respeito pela

36 FMPRC, “China’s Views on the Development of Multipolarization”, 18 de Agosto de 2003, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24880.htm>.

37 Li, Chenghong, “Limited Defensive Strategic Partnership”, *Journal of Contemporary China*, 16 (52), Agosto de 2007, pp. 478-479.

38 Atal, *op. cit.*, p. 102.

diversidade, passando pela promoção da cooperação em matéria de segurança e assuntos militares, tendo por principal objectivo tornar-se um bloco militar regional de relevo<sup>39</sup>. Estes objectivos assumem um significado ainda mais amplo quando equacionado o facto da organização corresponder a três quintos da eurásia e abarcar um quarto da população mundial<sup>40</sup>.

Com o secretariado baseado em Pequim, e a Estrutura Regional Anti-Terrorista sediada em Tashkent, para além dos seis países acima referidos, conta com a participação do Irão, da Mongólia, da Índia e do Paquistão, enquanto observadores<sup>41</sup>. O Irão tem um claro interesse em participar neste tipo de iniciativas na Ásia Central, procurando dissuadir militarmente os Estados Unidos e Israel através da aproximação à Rússia, China e Índia. Quanto à Índia, enquanto potência nuclear, militar e económica, vai assumindo um papel estratégico no equilíbrio regional: por um lado, neutraliza a influência norte-americana e a sua participação na SCO acalma os anseios chineses e russos de formação de um estreito relacionamento indo-americano; por outro, ajuda a Rússia a contrabalançar o poder da China. Esta, por seu lado, usa o Paquistão para compensar a possível formação de um bloco indo-russo<sup>42</sup>. Simultaneamente, e como parte das tentativas russas de inversão da proeminência de poder chinês no seio da Organização, a Rússia tem desenvolvido esforços no sentido de reforçar a colaboração entre a Organização do Tratado de Segurança Colectiva (CSTO)<sup>43</sup> e a SCO. Essencialmente uma aliança político-militar, a CSTO conta com uma força de reacção rápida de quatro mil homens, e planeia o desenvolvimento de um corpo militar para desempenhar funções de manutenção da paz, no quadro da organização. Uma maior integração

39 Kapila, Subhash, “Russia’s Foreign Policy in a Resurgent Mode: An Analysis”, Paper n.1682, South Asia Analysis Group, 19 de Janeiro de 2006.

40 SCO, “Brief Introduction to the Shanghai Cooperation Organisation”, 2004-2005, in <http://www.sectsc.org/html/00026.html>.

41 *Ibidem*.

42 Atal, *op. cit.*, pp. 103-104.

43 Os membros da CSTO incluem a Arménia, Bielorrússia, Cazaquistão, Federação Russa, Quirgístão, Tadjiquistão e Uzbequistão.

dos dois *fora* serviria os interesses russos de criação de um sistema alargado de “segurança colectiva”, não só na Ásia Central, mas com uma abrangência mais ampla na Ásia, e sob orientação russa. A China tem travado a assinatura de um acordo legalmente vinculativo entre as organizações, embora considerando que maior colaboração entre ambas permitiria um olhar mais atento sobre os movimentos militares russos. Deste modo, a cooperação tem sido reforçada, como exemplificado na participação da CSTO como observadora nos últimos exercícios militares sob os auspícios da SCO em 2007, mas sem um compromisso claro traduzido num acordo legalmente vinculativo<sup>44</sup>.

Do ponto de vista energético, a política chinesa tem passado pela diversificação das rotas, incluindo os oleodutos do Irão e do Cazaquistão<sup>45</sup>, mantendo as negociações no plano bilateral, não só com estes países mas até com a própria Rússia, facto que tem contribuído para alguma ambiguidade dos objectivos e resultados da SCO<sup>46</sup>. Para contrariar isto, no seguimento de uma proposta de Vladimir Putin, em Julho de 2007, que deu voz à iniciativa de Nursultan Nazarbaev, Presidente do Cazaquistão, sobre a formulação de uma política energética asiática, a SCO fundou o “Clube Energético”. Trazendo a dimensão energética para a agenda da Organização, este clube procura funcionar não só como uma plataforma de envolvimento dos membros e observadores mas também se abre a outros Estados, facto que é considerado inovador pela SCO<sup>47</sup>. Com o objectivo de coordenar políticas, o clube inclui grandes produtores, como a Rússia, o Cazaquistão e o Uzbequistão, bem como grandes consumidores, como a China e a Índia, seguindo uma política de unificação de posições dos produtores, consumidores

44 Litovkin, Viktor, “CSTO will merely watch SCO war games”, *RIA Novosti*, 8 de Fevereiro de 2007, <http://en.rian.ru/analysis/20070208/60404150-print.html>; Socor, Vladimir, “CSTO Summit: military bloc not yet cemented”, *Eurasia Daily Monitor*, 3 (125), 28 de Junho de 2006; “CSTO plans to expand its military contingent”, *RIA Novosti*, 14 de Maio de 2007, <http://en.rian.ru/russia/20070514/65437190.html>.

45 Atal, *op. cit.*, p. 101.

46 Godement, *op. cit.*, p. 67.

47 Moiseyev, *op. cit.*.

e países de trânsito energético, de forma a garantir maior segurança energética<sup>48</sup>.

Em Agosto de 2007, a cimeira de Bishkek, percepcionada internamente como mais pragmática do que as anteriores, assinalou o início de um segundo plano quinquenal de actividades da SCO e revelou muitos dos interesses e projectos dos seus membros, que tentaram influenciar a futura agenda da Organização. Os Estados-membros assinaram um “Acordo de Longo Prazo sobre as Relações de Boa Vizinhança, Amizade e Cooperação” que constitui, a seguir à Carta da SCO (adoptada em 2002 na cimeira de São Petersburgo), o segundo documento político a fornecer as bases de trabalho da Organização a longo prazo<sup>49</sup>. Este acordo, que mereceu aplausos quer da parte russa quer chinesa<sup>50</sup>, foca questões de energia, segurança e cooperação, constituindo uma extensão do processo de integração regional. Para além disso, a SCO tem organizado operações militares de larga escala, como a *Peace Mission 2007*<sup>51</sup>, procurando que os seis Estados-membros adoptem uma postura coerente e unida na luta contra o separatismo e contra o terrorismo<sup>52</sup>. Estas acções conjuntas sugerem que a SCO se está a tornar uma organização regional líder, assente no potencial dos seus Estados-membros e na projecção de poder no contexto regional.

Apesar de, teoricamente, os Estados membros da SCO gozarem do mesmo estatuto e as decisões serem tomadas por consenso<sup>53</sup>, ainda persiste um considerável nível de desconfiança entre os próprios membros, principalmente por parte dos Estados mais pequenos em

48 Freire, Maria Raquel, “Russia’s Policy in East Asia”, in Tomé, Luís (ed), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL, 2008 (no prelo). Haas, Marcel de, “S.C.O. Summit Demonstrates its Growing Cohesion”, *PINR*, 14 de Agosto de 2007. Luzyanin, Sergei, “Russia Looks to the Orient”, *Russia in Global Affairs*, n.2, Abril-Junho de 2007.

49 Moiseyev, *op. cit.*.

50 Ver Moiseyev, *op. cit.* e Yang, *op. cit.*.

51 RFE/RL, “SCO States Hold Joint Military Exercises”, 17 de Agosto de 2007.

52 Moiseyev, *op. cit.*.

53 *Ibidem*.

relação às intenções russas e, sobretudo, chinesas, factor que refreia a actuação da SCO<sup>54</sup>. No entanto, o *trade-off* resultante de maior aproximação como forma de contenção dos Estados Unidos tem funcionado como incentivo a uma maior cooperação, aumentando o papel desta Organização na Ásia, seguindo um curso de afirmação progressivo. Desta forma, os sentimentos anti-Washington poderão, mais uma vez, ser força suficiente no contexto regional actual para permitir o fortalecimento deste quadro de cooperação, funcionando como jogo de contenção dupla: quer em termos das relações entre os seus membros, quer em relação aos Estados Unidos<sup>55</sup>.

A SCO não se assume formalmente como uma aliança direccionada contra a primazia norte-americana, mas sim como uma tentativa de promoção das interligações regionais, descrita oficialmente como resultado do esforço regional de maior integração. No entanto, para além de constituir um mecanismo de controlo dos seus próprios membros e observadores, a Organização também procura conter os Estados Unidos e o Ocidente: é o chamado “objectivo estratégico negativo”<sup>56</sup>. As políticas norte-americanas têm aproximado a Rússia e a China, e a Índia acabou por se juntar ao dueto dados os seus compromissos já de longa data relativos à necessidade de uma ordem mundial multipolar. Assim, a relação sino-russa está, dentro e fora da SCO, sob o olhar atento dos Estados Unidos. Enquanto Washington entende claramente as dificuldades associadas ao estabelecimento de uma parceria estratégica entre a Rússia e a China (duas potências em competição na região), vê com alguma apreensão as políticas de aproximação entre os dois gigantes<sup>57</sup>, principalmente quando conjugadas com uma política de atracção da Índia. Não obstante, a ideia de um “triângulo estratégico” sólido, promovida já em 1998 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros

54 Innes-Ker in Pannier, Bruce, “Central Asia: Summit Shows Growing Interest in Shanghai Cooperation Organization”, *RFE/RL*, 15 de Agosto de 2007.

55 Freire, Maria Raquel, “Russia’s Policy in East Asia”, *op. cit.*.

56 Haas, “Russia-China security cooperation”, *op. cit.*.

57 Freire, Maria Raquel, “Russia’s Policy in East Asia”, *op. cit.*.

russo, Yevgeny Primakov, num contexto geopolítico diferenciado, permanece ainda longe de concretização. A combinação de forças destes três países ainda não é suficiente para enfrentar o poder norte-americano<sup>58</sup>.

Para além disso, como já foi aliás referido, nem a China nem a Rússia procuram hostilizar os Estados Unidos, reconhecendo a sua importância no equilíbrio regional. O facto da área de actuação da SCO ser palco de um jogo de forças entre os dois países, faz com que ambos se alinhem com os Estados Unidos em determinadas questões de segurança internacional, evitando ser marginalizados. Exemplo disto é a activa participação chinesa nas negociações com a Coreia do Norte, participação esta muito apreciada por Washington<sup>59</sup>.

Esta mesma lógica aplica-se às possibilidades e limites da Organização de Cooperação de Xangai. Claro que, quer a Rússia quer a China repetem insistentemente que a competição que existe no seio da SCO é “saudável” e tem tido por objectivo principal “enriquecer a agenda económica da Organização”; ou ainda, que não há competição, mas sim uma “combinação e convergência de ideias” ou ainda “uma sinergia de várias propostas”<sup>60</sup>. Reiteram que “as actividades da Organização ajudam a consolidar a segurança e estabilidade regionais e promover o desenvolvimento comum dos países da região” e que “é uma prioridade para as políticas externas chinesa e russa pressionar no sentido do desenvolvimento da SCO, que ambos vêm como um meio importante de construção da paz, segurança e cooperação na eurásia, especialmente na Ásia Central”<sup>61</sup>.

No entanto, a verdade é que faltam objectivos comuns e uma estratégia positiva (sem ter por alvo terceiros mas sim uma combinação de interesses comuns) à organização, que vai servindo os interesses dos países que

58 Pant, Harsh V., “The Moscow-Beijing-Delhi ‘Strategic Triangle’: An Idea whose Time may Never Come”, *Security Dialogue*, vol.35, n.3, 2004, p.313.

59 Pant, *op. cit.*, p.324.

60 Moiseyev, *op. cit.*.

61 Hu e Putin, *op. cit.* ponto IV.

a dinamizam. “Por exemplo, a China procura mercado e recursos energéticos; a Rússia anseia recuperar o seu estatuto de liderança no âmbito da CEI bem como o de super-potência no teatro internacional; e os regimes da Ásia Central consideram a Organização de Cooperação de Xangai como a sua garantia política de sobrevivência”<sup>62</sup>.

Em suma, os objectivos da SCO passam, então, por manter controlo sobre a Ásia Central e limitar a influência dos Estados Unidos; permitir um contexto institucional de contenção do terrorismo e promover cooperação em matéria de segurança na área; oferecer um quadro de equilíbrio institucional do poder russo e chinês, bem como de um conjunto de interesses diferenciados em competição, funcionando como instrumento de contenção. Por outro lado, quer a China quer a Rússia vêem na SCO “um factor básico para o estabelecimento futuro de um modelo mundial multilateral baseado na lei internacional”<sup>63</sup>, questão particularmente relevante na estratégia mútua de alteração da actual ordem unipolar. Como já haviam declarado no comunicado conjunto de 1999, os líderes chineses e russos defendem que: “todos os membros da comunidade internacional sejam tratados de forma igualitária, gozem da mesma segurança, se respeitem mutuamente na sua escolha dos caminhos de desenvolvimento e na soberania, não interfiram nos assuntos internos dos outros, e estabeleçam uma ordem política internacional e económica mutuamente benéfica. Ambas as partes apelam ao esforço concertado de todas as nações para estabelecer um padrão mundial multipolar democrático e equilibrado para facilitar a coexistência harmoniosa, a influência mútua construtiva, e trocas mútuas entre as várias culturas. As duas partes também defendem que o estatuto igual de todos os Estados soberanos deveria ser garantido.”<sup>64</sup>

62 Haas, “Russia-China security cooperation”, *op. cit.*.

63 Hu e Putin, *op. cit.* ponto IV.

64 Jiang, Zemin e Yeltsin, Boris, “Sino-Russian Joint Statement”, 10 de Dezembro de 1999, Foreign Ministry of People’s Republic of China, ponto 1, in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zjzg/dozys/gjlb/3220/3221/t16727.htm>.

Mais do que um fim em si mesmo, para os líderes chineses e russos a SCO é, provavelmente, apenas um meio para atingir este fim comum e muitos interesses divergentes.

## CONCLUSÃO

Devido a evoluções internas e influências da evolução da situação regional e da cena internacional, as relações bilaterais sino-russas estão numa das melhores fases de sempre. Não obstante, a China ainda não afastou a possibilidade da Rússia vir a ser um futuro rival<sup>65</sup> e a Rússia teme um regresso da preponderância chinesa no tabuleiro geopolítico da Ásia, usando o poder económico enquanto *soft power*, na boa tradição do *Império do Meio*<sup>66</sup>. A superioridade chinesa em termos demográficos e económicos levam os líderes russos a temer um cenário pouco favorável<sup>67</sup>, receios estes que se reflectem na política cautelosa de venda de armamento militar à China.

Face a estes elementos de tensão e desconfiança, a relação construiu-se mais com base num elemento externo do que num genuíno relacionamento sino-russo. A presença hegemónica dos Estados Unidos na Ásia e a sua ingerência em ‘assuntos internos’ que desafiam a integridade territorial dos dois países, têm alimentado a “parceria estratégica” sino-russa e justificado, em boa parte, a existência da SCO. A postura alinhada de Pequim e Moscovo nestas questões, sublinhando aqui direitos humanos e liberdades fundamentais, atesta mais uma vez e reforça claramente a postura conjunta de contra-poder aos Estados Unidos – e, em particular, as críticas à agenda de direitos humanos protagonizada por Washington.

65 Ross, Robert S., “Assessing the China Threat”, *The National Interest*, 81, Outono de 2005, p. 86.

66 Terril, Ross, “What Does China Want?”, *Wilson Quarterly*, XXIX (4), Outono de 2005, p. 61.

67 Godement, *op. cit.*, p. 53.

No entanto, esta aliança não é formalmente dirigida aos Estados Unidos. Aliás, quer a China quer a Rússia têm optado pelo alinhamento com a política norte-americana em determinadas questões, numa lógica de atingir a supremacia na Ásia e de conter o poder uma da outra. Isto mostra, verdadeiramente, a ambiguidade deste relacionamento. No caso da China, a “parceria estratégica” com a Rússia não substitui, de forma alguma, a relação com os Estados Unidos. O investimento exclusivo no relacionamento com a Rússia e os países da SCO resultaria claramente num afastamento dos Estados Unidos, privilegiando uma opção geopolítica continental em detrimento da marítima. Apesar de, tradicionalmente, os tempos áureos do Império do Meio reflectirem uma postura fechada privilegiando a dimensão continental, a actual emergência chinesa está profundamente relacionada com uma política de modernização virada para o mar, de abertura do país ao exterior. Assim, é pouco provável que os líderes chineses apostem na Rússia enquanto parceiro privilegiado e considerem a Ásia Central como palco privilegiado da sua política externa, sobrepondo o interesse da SCO ao das outras organizações em que estão envolvidos, desprezando o relacionamento com os Estados Unidos e relegando para segundo plano a Ásia Oriental.

Quanto às opções russas, apesar de sempre muito centradas no seu espaço vital, ou seja a CEI, Moscovo balança entre ocidente e oriente. Num alinhamento pragmático e muito realista, a Rússia procura otimizar oportunidades e minimizar desequilíbrios entendidos como desfavoráveis. Esta procura de maximização de ganhos acaba por condicionar opções. O envolvimento da Rússia na SCO tem vantagens claras, num contexto de dupla mudança, a nível internacional e em termos internos. Ao diminuir a incerteza dos seus relacionamentos no xadrez asiático, permite-lhe maior margem de manobra em termos de actuação (activa e passiva). A maior ou menor aproximação à China, no plano bilateral e no contexto da SCO é um exemplo claro. Exemplo este

que faz parte de um contexto mais alargado de alinhamento russo com base em princípios de reafirmação subjacentes às suas opções de política externa – a via multilateral em prol de uma ordem multipolar – e bem assentes no seu curso interno, que apesar do contexto de mudança, com eleições presidenciais de 2 de Março de 2008, permanece solidamente assente em princípios autoritários.

## REFERÊNCIAS

- ATAL, Subodh, “The New Great Game”, *The National Interest*, 81, Outono de 2005, pp. 101-105.
- CASS (Chinese Academy of Social Sciences), “China’s Modernization 2008”, Janeiro de 2008.
- COHEN, Ariel, “The Russia-China Friendship and Cooperation Treaty: A Strategic Shift in Eurasia?”, The Heritage Foundation, 18 de Julho de 2001.
- FMPRC (Foreign Ministry of People’s Republic of China) “China’s Views on the Development of Multipolarization”, 18 de Agosto de 2003 in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24880.htm>.
- FREIRE, Maria Raquel, “The Russian Federation and CIS States”, in Edward Kolodziej e Roger Kanet (eds), *From Superpower to Besieged Global power: Restoring World Order after the Failure of the Bush Doctrine*, Athens GA: University of Georgia Press, 2008 (no prelo).
- FREIRE, Maria Raquel, “Russia’s Policy in East Asia”, in Tomé, Luís (ed), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL, 2008 (no prelo).
- FREIRE, Maria Raquel, “Triangulating Power: Russia, Europe and the United States Security Policies and Interests Projection in a Globalizing World”, in Ioannis Stivachtis (ed), *International Order in a Globalizing World*. Aldershot: Ashgate, 2007.
- FREIRE, Maria Raquel, “Matching Words with Actions: Russia, Chechnya and the OSCE – A Relationship Embedded in Ambiguity”, *UNISCI Discussion Papers*, n.9, Outubro de 2005, pp. 159-171.
- FRIEDBERG, Aaron, “China’s Strategic Objectives in Asia”, in Swaine, Michael (moderator), *Reframing China Policy*, Fifth Debate, Carnegie Endowment for International Peace, 20 de Abril de 2007.
- GODEMENT, François, “Neither hegemon nor soft power: China’s rise at the gates of the West”, Zaborowski (ed), *Facing China’s rise: Guidelines for an EU strategy*, Chaillot Paper. 94, Institute for Security Studies, European Union, Dezembro de 2006, pp. 51-70.

- GUPTA, Sonika, "China-Russia Relations", *The Hindu*, 13 de Dezembro de 2002.
- HAAS, Marcel de, "S.C.O. Summit Demonstrates its Growing Cohesion", *PINR*, 14 de Agosto de 2007.
- GUPTA, Sonika, "Russia-China security cooperation", *PINR*, 27 de Novembro de 2006.
- HERSPRING, Dale e Rutland, Peter, "Putin and Russian Foreign Policy" in Herspring, Dale (ed) *Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.
- HU, Jintao, "Opening Ceremony of the Year of China in Russia", The Kremlin, Russia, 2007.03.26, in [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220\\_type82914\\_120919.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220_type82914_120919.shtml).
- HU, Jintao e PUTIN, Vladimir, "China and Russia Issue a Joint Statement, Declaring the Trend of the Boundary Line between the Two Countries Has Been Completely Determined", Foreign Ministry of People's Republic of China, 2004.10.04 in <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjw/zjzg/dozys/gjlb/3220/3221/t165266.htm>
- KAPILA, Subhash, "Russia's Foreign Policy in a Resurgent Mode: An Analysis", Paper n.1682, South Asia Analysis Group, 19 de Janeiro de 2006.
- KURLANTZICK, Joshua, "China's Charm: Implications of Chinese Soft Power", *Policy Brief no.47*, Carnegie Endowment for International Peace, Junho de 2006, pp. 1-8.
- LI, Chenghong, "Limited Defensive Strategic Partnership", *Journal of Contemporary China*, 16 (52), Agosto de 2007, pp. 477-497.
- LUZYANIN, Sergei, "Russia Looks to the Orient", *Russia in Global Affairs*, n.2, Abril-Junho de 2007.
- MEARSHEIMER, John e BRZEZINSKI, Zbigniew, "China Rising – How the Asian colossus is changing our world", *Foreign Policy*, Special Report, Janeiro/Fevereiro de 2005.
- MENDES, Carmen Amado, "National Motives, Approaches and Goals of China's Foreign Policy", in Tomé, Luis (ed), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL, 2008 (no prelo).
- MENDES, Carmen Amado, "O Conflito no Estreito de Taiwan: 'Uma China, Uma Nação, Dois Lados?'" in Gonçalves, Arnaldo (coord.), *O Diálogo Europa-China-Ásia-Pacífico: Desafios e Turbulências no Século XXI*, Leiria: Magno, 2004, pp. 175-197.
- MOISEYEV, Leonid, Interview to the *China 21st Century Magazine*, 23 de Setembro de 2007, in <http://www.sectesco.org/html/01761.html>.
- PANNIER, Bruce, "Central Asia: Summit Shows Growing Interest in Shanghai Cooperation Organization", *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 15 de Agosto de 2007.

- PANT, Harsh V., "The Moscow-Beijing-Delhi 'Strategic Triangle': An Idea whose Time may Never Come", *Security Dialogue*, vol.35, n.3, 2004, pp.311-328.
- PUTIN, Vladimir, Discurso, "Opening Ceremony of the Year of China in Russia", The Kremlin, Russia, 2007.03.26 in [http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220\\_type82914\\_120919.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/03/26/1220_type82914_120919.shtml).
- PUTIN, Vladimir, Speech at the "Opening Ceremony for the Year of Russia in China", Beijing, 2006.0.21 in [http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/21/2038\\_type82914type127286\\_103447.shtml](http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/21/2038_type82914type127286_103447.shtml).
- Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, "SCO States Hold Joint Military Exercises", 17 Agosto de 2007.
- Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, "Chechnya: Russian Officials say Chechen Referendum Broadly Approves Constitution", 24 Março de 2003.
- ROSS, Robert S., "Assessing the China Threat", *The National Interest*. 81, Outono de 2005, pp. 81-87.
- SHAMBAUGH, David, "Beijing Charms its Neighbors" *Herald Tribune*, 17 de Maio de 2005.
- SHANGHAI COOPERATION ORGANISATION (SCO), "Brief Introduction to the Shanghai Cooperation Organisation", 2004-2005, in <http://www.sectesco.org/html/00026.html>.
- SLEZNEVA, Ludmilla, "Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism", in Rick Fawn (ed), *Realignments in Russian Foreign Policy*. Londres: Frank Cass, 2003, pp.10-28.
- TERRIL, Ross, "What Does China Want?", *Wilson Quarterly*. XXIX (4), Outono de 2005, pp. 50-82.
- XINHUA (Agência Noticiosa Nova China), "Chinese thinktank initiates 'Peace Dove Strategy'", 2008.01.29, in [http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/29/content\\_7515266.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-01/29/content_7515266.htm).
- YANG, Jiechi, Interview to the *People's Daily*, 24 de Dezembro de 2007, in <http://www.sectesco.org/html/01949.html>.