MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O DESENVOLVIMENTO DE UM REGIME DE SEGURANÇA SINO-RUSSO PARA A ÁSIA CENTRAL

FLÁVIO AUGUSTO LIRA NASCIMENTO
Professor do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa
Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.
E-mail: flavio.guto@gmail.com

RESUMO: Desde 1991, a Ásia Central tem sido a região na qual Rússia e China têm desempenhado sua mais assertiva cooperação em segurança. Neste artigo, apresenta-se o desenvolvimento histórico de tal colaboração desde o fim da Guerra Fria, assim como o teor dos documentos que embasam a gravitação securitária da Ásia Central em torno de Moscou e Pequim, culminando-se, desta forma, em um regime de segurança centro-asiático liderado por China e Rússia.

PALAVRAS-CHAVE: China, Rússia, Ásia Central

THE DEVELOPMENT OF A CHINESE-RUSSIAN SECURITY REGIME FOR CENTRAL ASIA

ABSTRACT: Since 1991 Central Asia has been the region where Russia and China have built their most assertive cooperation in security. In this article we present the historical development of such partnership since the end of the Cold War as well as the nature of the documents which uphold the security gravitation of Central Asia around Moscow and Beijing, resulting in a Central Asian security regime led by China and Russia.

KEYWORDS: China, Russia, Central Asia

Este artigo é uma adaptação de um capítulo da tese de doutorado do autor, intitulada "A limitação à cooperação securitária sino-russa na Ásia Central devido ao não gerenciamento conjunto do fluxo local de hidrocarbonetos por Moscou e Pequim", defendida em março de 2015 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

INTRODUÇÃO

Neste artigo, buscaremos demonstrar a existência de um regime institucionalizado de segurança na Ásia Central liderado pela Federação Russa e pela República Popular da China (RPC). Nosso objetivo é apresentar o histórico da colaboração em segurança entre Moscou e Pequim na Ásia Central desde o fim da Guerra Fria com o intuito de comprovar tal ideia. Para tal, primeiramente, determinaremos o que são regimes internacionais de acordo com a tipologia de Stephen D. Krasner e de autores que o auxiliaram em sua definição a partir da célebre edição do periódico *International Organization* de 1982 dedicado a este tópico e que inaugura, de forma coordenada, o tema na academia de Relações Internacionais. Em seguida, apresentaremos as relações bilaterais, com enfoque em segurança, entre a Federação Russa e a RPC a partir de um histórico do período da Guerra Fria e, mais demoradamente, desde a época da reaproximação pós-soviética. Logo depois, através da análise de acordos bilaterais oficiais, concentrar-nos-emos nos arranjos de segurança que surgiram no território da antiga URSS de forma a delinearmos um panorama local que, neste âmbito, envolve Rússia e/ou China e que acaba por desembocar, por um lado, na Organização do Tratado de Segurança Coletiva e, por outro, na Organização para a Cooperação de Xangai, esta última o ápice institucional da reaproximação sino-russa no pós-Guerra Fria. Também, discutiremos de que maneira crises de segurança específicas na Eurásia (especialmente a Questão Uigur e a Guerra da Tchetchênia, internas à RPC e à Federação Russa, respectivamente) impeliram a uma cooperação cada vez maior entre as duas potências. Ao fim, buscaremos relativizar a pretensa força deste regime, apesar da notável cooperação alcançada em segurança entre as duas potências nas últimas décadas.

O QUE SÃO OS REGIMES INTERNACIONAIS

Neste artigo, utilizaremos a definição de regimes internacionais concebida por Stephen D. Krasner em seu artigo *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*:

"[r]egimes internacionais se definem como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão ao redor dos quais as expectativas de atores convergem em uma determinada

área-tópico" (KRASNER, 1982, p. 185, tradução nossa).

Não desejamos desconsiderar a profundidade (e os inúmeros pontos de contenda) das discussões sobre regimes dentro da literatura de Relações Internacionais (RI). Tópicos sempre questionáveis como "quem" são os responsáveis pelos regimes, de onde emana a ação e a vontade, a quem eles servem e sua eventual independência em relação aos atores e às dinâmicas que outrora os criaram podem sempre ser inseridos na apresentação de qualquer regime e, neste caso, não é diferente. Epistemologicamente, as problematizações de Haas (1982) delineiam de forma bastante detalhada as divisões às quais o conceito de regimes internacionais é submetido nas academias de RI e de Ciência Política. Ainda que o autor não se baseie na análise wendtiana de construto social das priorizações dos atores do Sistema Internacional (SI) (naturalmente, dada a anterioridade de dez anos dos questionamentos do seu artigo em comparação com o texto construtivista de 1992[1]), é perceptível sua assunção de que as agendas de pesquisa dos vários grupos epistêmicos, por mais que pareçam conflitantes, podem ser, através de algum esforço interacadêmico, complementares[2].

Ou seja, as várias "camadas" que compõem os regimes internacionais propriamente ditos e a análise dos mesmos não são, em nossa opinião, excludentes. Ao nos perguntarmos quem são os responsáveis pelo regime securitário que acreditamos estar atualmente em vigência na Ásia Central, a resposta será multinível, já que regimes inevitavelmente operam de forma múltipla: os atores válidos a serem considerados (e aqui excluímos a cansativa dicotomia "Estado ou não Estado" para definir atores relevantes) são aqueles que, de alguma forma, cooperam para que um regime seja viável e bem-sucedido – isto desde a ação minimamente voluntária dos atores envolvidos, por mais que possa haver algum grau de coação por parte de terceiros. Em um regime internacional de segurança, por exemplo, haverá indivíduos interessados no seu sucesso (oficiais, líderes políticos e/ou sociais, empresários da indústria bélica), assim como as organizações nacionais e transnacionais com as quais estes se relacionam (ministérios, secretarias ou chancelarias, empresas e grupos empresariais), os estados que os contêm e as eventuais organizações internacionais que os mesmos geram. Por mais que estas últimas estruturas (organizações nacionais e transnacionais, estados e organizações internacionais) sejam, naturalmente, compostas de indivíduos em um nível

[1] Wendt, Alexander. 2013. A anarquia é o que os estados fazem dela (texto original de 1992). Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Trad. de Rodrigo Duque Estrada. Dourados, 2013.

[2] Mesmo que não sintetizáveis, dadas a diferenças oriundas da adoção de uma possível análise de viés normativo ou até mesmo devido a variações conceituais acerca da própria ontologia do poder.

elementar, o que nos importa é que, de fato, há uma sinergia entre estes vários atores localizados em diferentes camadas, nacionais e internacionais, o que corrobora para que um regime entre em vigor, subsista e, conforme tal sinergia não mais se fizer presente, deteriore-se.

Se, nesta análise, nós nos concentraremos no comportamento dos estados, entendemos e aceitamos estes entes como a grande abstração que são. Além disto, partilhamos da ideia de que a política externa das grandes potências tende a se basear em elementos internos e transnacionais que são consideravelmente elitistas (em relação à influência política), logo, tendentes à manutenção do status quo, não destoando da proposição de Strange (1982), que afirma que a análise de pretensos regimes deve primeiramente se pautar nos interesses mormente escusos dos estados e de seus representantes[3]. Reiteramos, em todo caso, que, em nossa visão, há uma sinergia entre os vários atores e que, na política internacional, as ações de fato são encabeçadas – ainda que por procuração a seus representantes – pelos estados. Nosso finca-pé é o de que esta sinergia é real e sua agência, no SI, põe-se em prática pelos estados através de seus emissários.

Desta forma, a posição em que os estados (e, novamente, em especial as grandes potências) se encontram através da dinâmica de cooperação e competição no SI representa determinado patamar que não permite que o processo decisório, no nível das elites econômicas e da política interna, seja tão livremente conduzido, visto que comportamentos enraizados e compromissos assumidos previamente podem, caso não se siga um parâmetro minimamente previsível de desenvolvimento, impactar negativamente em como o poder de tais unidades políticas é percebido nacional e internacionalmente. Isto acabaria por colocar em risco um eventual destaque ou primazia buscada pelo estado e por grupos que o compõem, o que, por sua vez, pode afetar as próprias elites nacionais. Porque existem os intermediários que compõem tais entes (estados, organizações) que serão vistos como atores de fato (além de unidades de análise) é que os regimes existem. Uma simples dicotomia "posse-não posse" em relação a recursos limitados ou mesmo ao poder nos traria, novamente, à espera do jogo de soma zero, não dando espaço para a existência de regimes.

Buscando, primeiramente, evitar a pecha de adeptos de uma ou outra escola de Relações Internacionais, adotamos as seguintes premissas para a análise de regimes internacionais, que

[33] De fato, embora a autora considere o estudo de regimes como algo inócuo e contraproducente para a academia de RI (praticamente um modismo) acreditamos que, ironicamente, ela muito contribui para que não nos esqueçamos que os interesses de poder desempenham um papel menos romântico de "integração" quando os fenômenos que denominamos "regimes" se constituem.

acreditamos serem complementares: 1) há interdependência entre os atores que compõem o regime, sejam ou não estados (ainda que nos concentremos nestes); 2) os regimes convergem ao redor de uma área temática específica e tendem a ser geograficamente delimitados; 3) não discutindo, neste estudo, a ontologia ou a finitude do *poder* dentro do SI, interessa-nos, por ora, que os atores estatais envolvidos em tal regime o enxergam de maneira frequentemente tradicional (militarmente e através da posse de recursos essenciais limitados), adotando, consequentemente, ações largamente baseadas no jogo de soma zero. Conforme defende Haas (1982, p. 211), em um regime, nem a anarquia nem a hierarquia prevalecem e a autoajuda dificilmente se mantém entre as primeiras alternativas; Stein (1982: 304) sustenta que, se ele é adotado é porque, na perspectiva dos atores, um processo independente de tomada de decisão levaria a um resultado Pareto-deficiente.

Em um regime de segurança, a mesma definição básica de regimes apresentada no início do capítulo se aplica. Conforme argui Jervis (1982), deve-se, primeiramente, diferenciar um regime de uma mera cooperação. Como já apresentado, visto que não é simples calcular as reais intenções nem de (potenciais) inimigos nem de aliados, "há maior espaço para escolha, criatividade e instituições para moderar e regular o comportamento, e para produzir um regime" (JERVIS, 1982, p. 358, tradução nossa). Ainda que os estados estejam eventualmente interligados primordialmente pela garantia de sua própria vantagem, a percepção compartilhada de que a busca do interesse próprio (apenas) é potencialmente danosa é o primeiro ímpeto para o início de um regime. O surgimento de um regime de segurança, como o que apresentaremos a seguir, teve que superar grande desconfiança e animosidade. Desta maneira, ainda conforme Jervis, todos os atores envolvidos devem estar de certa forma satisfeitos com a situação vigente "e quaisquer alterações podem ser conseguidas sem recurso ao uso ou à ameaça de guerra ilimitada, quando comparados com os riscos e custos da competição menos moderada" (JERVIS, 1982, p. 360, tradução nossa).

Como o conflito armado é visto como sendo de alto custo, ele representa uma possibilidade menos viável de resolver questões envolvendo recursos limitados, a não ser em uma situação extrema. Portanto, ainda que, idealmente, Moscou e Pequim, através de suas classes políticas dirigentes, desejassem ter a liberdade de gerenciar, a seu bel-prazer, a segurança na Ásia Central, baseando-se nas suas respectivas prioridades, deve haver uma negociação (ainda que implícita) partindo dos seguintes patamares: o estado pacífico do qual ambas as potências gozam atualmente é desejável e ambos os países (além de, em larga escala, os estados da Ásia Central) têm

planejamentos mais complementares do que conflitantes em relação à segurança.

A multipolaridade é talvez a condição mais propícia para o surgimento de regimes internacionais, uma possibilidade não difícil de se aventar dadas as alternativas, como uma eventual unipolaridade – na qual a voluntariedade dos não hegêmonas não seria de fato relevante – ou bipolaridade – que poderia originar regimes ao redor de várias áreas chave, mas de maneira frequentemente pendular e talvez não tão espontânea entre terceiros estados. Veremos a seguir como se desenvolveu um regime de segurança para a Ásia Central liderado pela Rússia e pela China através de uma "bipolaridade imperfeita", na qual um destes dois atores (China) possui cada vez mais poder em comparação ao outro (Rússia), desde o ápice do seu cisma até a grande reaproximação dos anos 2000.

RELAÇÕES DE SEGURANÇA SINO-SOVIÉTICAS DURANTE A GUERRA FRIA E A ÉPOCA DA TRANSIÇÃO

A consolidação dos novos governos na Rússia, a partir de 1917, e na China, depois de 1949, fariam uso do apelo interno e internacional de renovação para que se solidificasse a legitimidade de suas novas lideranças. Com uma revolução mais antiga, a URSS, mais versada na contestação à ordem ocidentalizada do sistema internacional, com o tempo se arrogaria o papel "natural" de liderança alternativa, o que uma potência como a China – ainda que não tão internacionalista e com um lapso de mais de 30 anos entre a sua revolução e a Revolução Russa – não aceitaria de bom grado devido às patentes diferenças entre as demandas da aplicação de reformas em solo chinês e em solo russo. Com capacidade de resistir mais às ingerências do que as regiões menores da Ásia Central e da Europa Centro-Oriental, além de, em tempo, não se desentender sobremaneira com os EUA, Pequim se manteve relativamente livre da influência soviética durante boa parte da Guerra Fria.

Na URSS, após a euforia pós-revolucionária dos anos 1910 e 1920, o país adotou, incrementalmente, um comportamento internacional "realista clássico", ou seja, passou a disputar e contrabalançar o poder de outros grandes estados no sistema internacional. Sabemos que, mesmo no ápice da Revolução Bolchevique, os líderes soviéticos tiveram que lidar com múltiplas frentes antirrevolucionárias e antirrusas no decorrer da Primeira Guerra Mundial, o que, efetivamente, fez

com que um novo regime político já nascesse sendo obrigado a operar dentro da lógica do equilíbrio de poder. Com o passar dessas crises, portanto, o país se desenvolveu *internacionalmente* de maneira bastante similar às demais potências, seguindo os parâmetros do Jogo Europeu.

Justamente a importante lacuna temporal entre as Revoluções Russa e Chinesa é que pode explicar as diferentes maneiras de agir de Moscou e de Pequim durante a Guerra Fria. De 1917 a 1949, o mundo se rearranjou (de maneira simplificada) nos dois conhecidos blocos capitalista e socialista – no que pese a existência de *outliers* sociais-democratas ou socialistas fora destes eixos.

Ou seja, antes mesmo que a República Popular da China surgisse como uma "alternativa" política na esfera internacional, a URSS já havia se firmado como a grande guia para a maioria dos países que viriam a adotar um regime avesso ao da comunidade euroatlântica (as maiores exceções, que viriam a contar com a China, eram a Albânia de Hoxha e a Somália de Siad Barre). Quando do fim da Guerra Fria, a forma taciturna chinesa de agir no sistema internacional já havia se desenvolvido durante as décadas do cisma sino-soviético, que se iniciaria mais claramente nos anos 1960.

Pode-se dizer que, já no governo Gorbatchov (1985-1991), a China reconsiderou mais seriamente sua ligação pacífica com a Rússia. Porém, a reaproximação entre Deng Xiaoping e Mikhail Gorbatchov, embora não livre de desconfianças, resultou mais das iniciativas do líder soviético do que do chinês, em especial após as acirradas opiniões acerca da invasão do Afeganistão em 1979 e as tentativas de lá estabelecer um regime pró-Moscou. Além disto, a predisposição de Gorbatchov de encerrar, já em 1985, o conflito fronteiriço bilateral que havia atingido seu pico em 1969 (e que talvez representasse o maior ponto de contenda em segurança entre os dois países) marcaria o início de melhores relações.

A partir de então e com o surgimento da Federação Russa em 1991, verificou-se uma importante guinada nas relações Moscou-Pequim. Com o fim da URSS, ambos os centros rapidamente optaram por serem amigáveis, por delimitarem fronteiras antes contestadas e por iniciarem uma série de acordos de cooperação bilateral nos mais diversos âmbitos. Hoje, já com o relativo distanciamento histórico de mais de duas décadas desde o fim da Guerra Fria, percebemos o importante momento de inflexão do começo dos anos 1990, o qual prenunciava a dianteira chinesa no continente asiático. Com tais parâmetros, dizemos que o poder de escolha era muito mais chinês do que russo a partir desta década (o conteúdo dos tratados fronteiriços deixa isto bem claro, visto que Pequim saiu como a maior receptora de concessões). Para Moscou, o que vemos é certa

desorientação no momento de se adequar a sua nova fase política, tentando angariar aliados dos mais diversos em um tempo de dúvidas acerca do próprio poderio, e surgiriam organizações internacionais (OIs) promovidas por Moscou para, justamente, rearranjar sua política externa mantendo algum controle sobre sua antiga área de influência, em especial em segurança e em defesa. Na Eurásia, são duas as grandes organizações deste tipo sob liderança não ocidental que abarcam o espaço pós-soviético: a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Trataremos de ambas a seguir e nos concentraremos mais demoradamente na segunda, por envolver Moscou e Pequim, foco deste artigo.

A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE SEGURANÇA COLETIVA

Pouco após o fim da URSS, em 1992, o Tratado de Segurança Coletiva (TSC) foi assinado por Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão e, em 1993, o documento também foi firmado por Azerbaijão, Belarus e Geórgia. O TSC se propôs a funcionar como um documento de defesa mútua dos países da CEI, mas haveria, nos anos subsequentes, uma volatilidade considerável na associação dos membros – em 1999, o TSC não seria renovado por Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão, apesar deste último retornar em 2005 e voltar a sair em 2012 (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE SEGURANÇA COLETIVA, S/D)[4].

Em 2002, formou-se, pelos signatários, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), com sede em Moscou, que funcionaria como ente jurídico internacional, baseando-se no TSC de 1992. Como aliança militar, a OTSC defende que uma agressão a um país-membro será tratada como uma agressão a todos. Segundo a Carta da OTSC, assinada em Chișinău em 2002, seus princípios são:

> Artigo 3
> Os propósitos da Organização são fortalecer a paz e a segurança e a estabilidade internacional e regional e assegurar a defesa coletiva da independência, da

[4] O Uzbequistão possui uma posição bastante pendular dentre as organizações que agem no espaço pós-soviético e mesmo em relação a alianças com países não regionais, conforme veremos adiante. O país também se uniria ao GUAM (grupo de cooperação composto por Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia) em 1999, mas sairia em 2005, mesma época em que retornaria à OTSC.

> integridade territorial e da soberania dos Estados membros, rumo às quais os Estados membros deverão priorizar medidas políticas
>
> Organização do Tratado de Segurança Coletiva, 2002 (tradução nossa).

Daqui em diante, o documento elenca a intenção de cooperar com outras organizações internacionais de defesa e segurança (art. 4º), além do respeito à soberania dos países membros. Um elemento importante da Carta da OTSC é o mecanismo de consenso, em especial no tocante à cooperação militar com países não membros da organização, presente no artigo 7º.

Isto, de fato, dá a qualquer um dos países membros (e, para não nos utilizarmos de eufemismos, em especial à Rússia) a possibilidade de barrar a construção de bases militares de países não membros na região abarcada. Já no artigo 9º, delineiam-se as ameaças a serem combatidas pela Organização; além do crime transnacional relacionado ao tráfico de entorpecentes e migrações ilegais, elenca-se o terrorismo e o extremismo

Por fim, no seu artigo 10, a Carta da OTSC estabelece que:

> Os Estados membros devem tomar medidas para desenvolver uma base legal/tratado que regerá o funcionamento do sistema de segurança coletiva e harmonizar a legislação nacional relacionada a questões de defesa, construção militar e segurança
>
> Organização do Tratado de Segurança Coletiva, 2002 (tradução nossa).

Os países membros da OTSC conduzem exercícios militares conjuntos anualmente com o intuito de coordenar questões de defesa e táticas entre os estados membros. Em 2007, a OTSC assinou um acordo com a OCX para cooperação em segurança e crimes transnacionais (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI, 2007). No mesmo ano, acordou-se que a OTSC teria forças de manutenção da paz e, a partir de 2012, três exercícios militares conjuntos das forças de manutenção da paz seriam postos em prática (TASS, 2014).

Largamente sob liderança da Rússia, a OTSC conta com as dificuldades previsíveis de organizar todo o ex-espaço soviético em seu escopo. Devido ao conflito de Nagorno-Karabakh, por exemplo, é irreal antever Azerbaijão e Armênia fazendo parte da organização, a não ser que a contenda seja resolvida de maneira aceitável para ambos, o que não parece ser algo próximo de acontecer. Já a atual crise na Crimeia decerto não é um atrativo para o corrente governo ucraniano cooperar com a organização, e a própria existência do GUAM (grupo de cooperação formado por

Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia) é uma reação à polarização buscada pela Rússia (lembre-se, por exemplo, que Moscou reconhece os governos da Abkházia e da Ossétia do Sul, regiões separatistas outrora sob jurisdição da Geórgia). Os países bálticos, por sua vez, fazem parte da OTAN, impossibilitando, atualmente, a participação em ambas as alianças. É, portanto, limitado o âmbito de "reunião" de todo o território soviético em uma mesma associação de segurança, ainda mais com a pendularidade do Uzbequistão e a neutralidade do Turcomenistão[5]. Desta forma, a Federação Russa passa a se voltar à Ásia Central para assegurar a manutenção de sua influência, contando, para isso, com o auxílio chinês, conforme veremos adiante.

A REAPROXIMAÇÃO SINO-RUSSA NA ÁREA DE SEGURANÇA

No contexto anteriormente apresentado, desenvolveram-se os novos canais de diálogo entre China e Rússia. Desde 1991, rapidamente se multiplicaram os acordos entre Moscou e Pequim. A questão fronteiriça seria resolvida em etapas e, dada a não mais existência de rusgas ideológicas, em um escopo no qual a Federação Russa adotava um novo arcabouço político-econômico e a China se tornava cada vez mais pragmática em sua política externa, emergiram com maior facilidade as reuniões bilaterais.

O mais simbólico texto de todos em relação à reaproximação, o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável (TBVCA), foi assinado pelos dois países em julho de 2001, durante os governos de Jiang Zemin e Vladimir Putin, apresentando, de forma ampla, a base das relações formais entre os dois países de então em diante (por um período de 20 anos, continuamente renovável até que haja uma denúncia de uma das partes), contendo, em seu texto, menções claras ao compartilhamento de tecnologia, à cooperação energética e também militar. O primeiro artigo apresenta o tom de reconciliação que sublinha o restante do documento:

[5] O Turcomenistão tem, desde a sua independência, procurado manter a neutralidade em diversos assuntos regionais e internacionais. Apesar de ter sido um dos membros fundadores da CEI em 1991, o país não ratificou o acordo de criação da mesma internamente. Fazendo parte da sua constituição, a neutralidade impede que o país participe de organizações de defesa; em relação à OCX, o país participa apenas como convidado (assim como a CEI e a ASEAN). Em 1995, as Nações Unidas reconheceram a Declaração Turcomena de Neutralidade Permanente (Cf. Assembleia Geral das Nações Unidas. A/RES/50/80, 1995).

> As partes contratantes desenvolverão relações de boa-vizinhança duradouras e abrangentes, de amizade, de cooperação, de parceria confiável e igualitária e de interação estratégica de acordo com os princípios e as normas geralmente reconhecidos do direito internacional, os princípios de respeito mútuo pela soberania e pela integridade territorial, pela não agressão mútua, pela não interferência nos assuntos alheios, pela igualdade e pelo benefício mútuo, e também pela coexistência pacífica
>
> Federação Russa, 2001a (tradução nossa).

O documento afirma, em seus artigos segundo e terceiro, que não haverá ingerência de um país nos assuntos do outro e que qualquer contenda será resolvida de maneira pacífica e sob a égide do direito internacional. O artigo quarto, por sua vez, é-nos relevante por não apenas reafirmar mutuamente a soberania alheia, como também por reforçar a soberania de ambos os países como imutável em uma perspectiva regional e global, o que será reproduzido nos documentos que veremos à frente.

Os artigos seguintes fazem menção a Taiwan como parte "inalienável" da China (com o respaldo oficial de Moscou), além de reafirmarem o compromisso de resolução de quaisquer questões fronteiriças. A colaboração militar, contudo, é finalmente inaugurada bilateralmente no artigo sétimo. Já no artigo 10, ambas as partes ressaltam que, a partir de então, deverá haver maior "cooperação estratégica" entre ambas as partes.

Interessando-nos sobremaneira para este estudo, torna-se agora mais clara, no artigo 14, a visão *compartilhada* da importância estratégica das adjacências de ambos os países, o que inclui as Coreias, a Mongólia e a Ásia Central:

> Artigo 14
>
> As partes contratantes colaborarão completamente para o fortalecimento da estabilidade, a aprovação da atmosfera de compreensão mútua, confiança e cooperação em regiões adjacentes a seus territórios, além da promoção de esforços para construir mecanismos de cooperação multilateral de segurança e cooperação relevantes às suas realidades nestas áreas.
>
> Federação Russa, 2001a (tradução nossa).

A cooperação em outras áreas é apresentada no artigo 16, incluindo aí transporte e energia. No tocante à segurança, todavia, o artigo 20 é o mais explícito de todos:

> Artigo 20
>
> As partes contratantes, de acordo com suas leis nacionais e suas obrigações internacionais particulares, estão cooperando ativamente na luta contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo, assim como com a luta contra o crime organizado, o tráfico ilícito de drogas, substâncias psicotrópicas, armas e outras atividades criminosas. As partes contratantes deverão cooperar na luta contra a migração ilegal, inclusive o movimento ilegal de pessoas em seu território [*grifo nosso*].
>
> Federação Russa, 2001a (tradução nossa).

Coincidentemente, o TBVCA seria assinado em 16 de julho de 2001, menos de dois meses antes dos atentados terroristas do 11 de Setembro contra os Estados Unidos, mas já trazendo, em seu artigo 20, o que se tornariam, em breve, palavras exaustivamente utilizadas após a comoção internacional que acompanharia esse acontecimento. Veremos neste artigo que tanto a Federação Russa quanto a RPC tinham razões de sobra para condenar os três elementos acima (terrorismo, separatismo e extremismo), as quais vão além das disputas territoriais que assolaram os países durante a Guerra Fria. Concomitantemente ao TBVCA, institucionalizava-se um outro grupo que reuniria, sob um arranjo estratégico multilateral, não apenas Rússia e China, mas também países da Ásia Central em um diálogo crescentemente securitário, conforme veremos adiante.

DOS CINCO DE XANGAI À OCX

Alguns anos antes da assinatura do TBVCA, surgia, em 1996, o grupo Cinco de Xangai. O nome é uma alusão aos signatários do Tratado sobre o Aprofundamento da Confiança Militar em Regiões de Fronteira (Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão) naquele ano, documento que buscava oficializar a cooperação e a não inimizade fronteiriça entre os estados da região. Seguiram-se a isto reunião anuais entre os signatários. Em 1997, o Tratado de Redução de Forças Militares em Regiões de Fronteira de 1997 era assinado pelos mesmos membros (PAN GUANG, 2007). O que se percebe, a partir daí, é o início de uma cooperação para o resguardo de fronteiras individuais e regionais (Ásia Central mais China e Rússia) de forma gradativamente mais coordenada, além da coibição de ameaças transnacionais, sobretudo em um contexto de solução definitiva dos impasses limítrofes.

Vemos, desta forma, que a criação de um novo regime centro-asiático de segurança se dava

em um crescendo desde o fim da URSS, primeiramente com a reaproximação, na primeira metade da década de 1990, de Rússia e China e, subsequentemente, com a incorporação dos países centro-asiáticos à política mútua de boa vizinhança entre as duas potências. Em uma nova reunião em Xangai em 2001, após a entrada do Uzbequistão neste arranjo, o grupo se transforma nos Seis de Xangai, e a assinatura, no mesmo ano, da Declaração da Organização para a Cooperação de Xangai (DOCX) inaugura a entidade homônima. Como vimos no tópico anterior, em julho, um mês após a assinatura desta declaração, seria assinado o TBVCA entre a República Popular da China e a Federação Russa, indicando a coordenação e a complementaridade da reaproximação sino-russa e a concomitante inclusão centro-asiática nesta empreitada conduzida por Moscou e Pequim.

A DOCX define como seus objetivos, no artigo 2º:

> Os objetivos da OCX são: fortalecer a confiança mútua, a amizade e a boa vizinhança entre os estados partes; promover, entre si, uma efetiva cooperação política, comercial, econômica, cientifica, tecnológica, cultural, educacional, energética, de transporte, ambiental e em outras áreas; esforços conjuntos para manter e assegurar a paz, a segurança e a estabilidade na região, além de uma nova ordem internacional política e econômica que seja democrática, justa e racional.
>
> Federação Russa, 2001b (tradução nossa).

Faz-se referência, no artigo sexto, às bases de construção mútua de confiança militar que selaram a reaproximação. O artigo oitavo, por sua vez, faz menção aos três elementos que destacamos no TBVCA, quais sejam, o terrorismo, o separatismo e o extremismo. Por fim, a DOCX, tendo embasado o conteúdo dos artigos até agora apresentados com referência à estabilidade regional e à Carta da ONU, explicita, em seu artigo 10, o que viria a ser a "função" da Organização para a Cooperação de Xangai dentro do sistema internacional:

> Os estados partes da Organização para a Cooperação de Xangai fortalecerão os mecanismos de consulta e a ação coordenada em assuntos regionais e problemas internacionais; fornecerão apoio mútuo e desenvolverão uma cooperação próxima em relação a grandes questões internacionais e regionais; promoverão, conjuntamente, a paz e a estabilidade na região e ao redor do mundo, baseando-se no fato de que manter o equilíbrio estratégico global e a estabilidade na atual conjuntura internacional é de particular importância.
>
> Federação Russa, 2001b (tradução nossa).

A DOCX foi a precursora da Carta da Organização para a Cooperação de Xangai (COCX), assinada em 2002 em São Petersburgo. O teor da Carta, como se pode antever, deriva das prioridades e missões elencadas na DOCX e, desta forma, resumimos seus artigos abaixo (Tabela 1):

Tabela 1. Resumo dos artigos da Carta da Organização para a Cooperação de Xangai

Artigo	Resumo
Art. 1º	**Metas e atividades:** estabilidade regional, proteção contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo e demais tipos de ilícitos transnacionais. Promoção do desenvolvimento humano, econômico e ambiental.
Art. 2º	**Princípios:** igualdade dos estados membros dentro da organização, respeito mútuo à soberania, à independência, à integridade territorial e à inviolabilidade das fronteiras estatais, além da busca de soluções pacíficas para desentendimentos. Não haverá busca de superioridade militar nas áreas adjacentes. A OCX não será utilizada contra terceiros estados e organizações.
Art. 3º	**Áreas de cooperação:** manutenção da paz e melhora na segurança e na confiança regional. Busca de pontos em comum entre os membros para fortalecer a posição dos mesmos em OIs. Desenvolvimento e implementação de medidas contra o terrorismo, o separatismo e o extremismo e outros ilícitos além da promoção do desarmamento e do controle de armas. Maior integração econômica, ambiental, tecnológica, científica, turística, sanitária, desportiva, de trânsito e de energia.
Art. 4º	**Organismos:** a OCX será dividida em: - Conselho de Chefes de Estado; - Conselho de Chefes de Governo (premiês); - Conselho de Ministros das Relações Exteriores; - Encontros dos Chefes de Ministérios e/ou Agências; - Conselho de Coordenadores Nacionais; - Estrutura Regional Antiterrorista; - Secretariado.
Art. 5º a 9º	Delineiam as competências de cada um dos órgãos da OCX e o funcionamento das reuniões.
Art. 10	**Estrutura Regional Antiterrorista (ERAT):** a ser localizada em Bishkek (Quirguistão), a Estrutura Regional Antiterrorista será um dos elementos da OCX e será regida por um tratado próprio a ser firmado pelos estados membros*.
Art. 11 a 15	Apresentam as funções do secretariado e as formas de financiamento através das contribuições de cada país, além do tratamento dos membros e os critérios para associação e desligamento.
Art. 16 e 17	**Processo decisório e implementação das decisões:** as decisões adotadas serão, na maioria dos casos, através do consenso (a não ser quando da deliberação sobre a expulsão de um membro) e a implementação delas será acompanhada pelos órgãos competentes.
Art. 18 a 26	Expõem condições sobre os representantes permanentes, privilégios e imunidades diplomáticas, línguas oficiais (chinês e russo), duração da Carta (indefinida), resolução de disputas (através de consultas e negociações), emendas e adendos aos documentos, reservas, estado depositário (RPC) e registro perante o Secretariado das Nações Unidas.

*No fim das contas, a ERAT acabou sendo instalada em Tashkent, no Uzbequistão.
Fonte: elaboração própria, com dados da COCX (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI, 2002).

Conforme percebemos, a Carta possui um escopo amplo, mas os seus elementos mais contundentes são voltados à segurança e à defesa, novamente mencionando os "três males" que a OCX deverá combater (separatismo, terrorismo e extremismo). Percebemos que tanto a DOCX quanto a COCX respaldam todas as suas ações enumerando temas praticamente unânimes dentro do próprio núcleo duro do sistema ONU – referimo-nos, aqui, ao Conselho de Segurança. Ou seja, a manutenção da soberania, da integridade territorial e a luta contra o separatismo, o terrorismo e o extremismo são lugar-comum entre as discussões oficiais das grandes potências globais. Isto torna qualquer artigo da DOCX e da COCX muito difícil de se questionar; muito menos de se denunciar.

A criação da OCX, com sede em Pequim, por solidificar uma parceria mais explícita entre a Federação Russa e a RPC (o que, nas relações internacionais, é relativamente novo), poderia sinalizar uma imprevisibilidade do comportamento das duas potências através de um impacto incerto de um eventual fortalecimento institucional. Todavia, as preocupações mundiais que advieram com o 11 de Setembro dificultaram em muito qualquer condenação ou suspeita explícita direcionada à OCX, visto que o início da assim chamada Guerra Global ao Terror congregaria, de forma oportuna, todas as grandes potências, implicitamente ou não, em torno desta campanha, tanto pelo proveito particular de tratar dos próprios problemas internos (como veremos no próximo tópico) quanto pela dificuldade de censurar, no discurso, as operações concertadas naquele momento.

CRISES LOCAIS DE SEGURANÇA E A BUSCA DE ESTABILIDADE POLÍTICA

Antes e depois do 11 de Setembro, dois foram os grandes catalisadores da luta de China e Rússia contra os "três males" elencados na Carta da OCX: a Questão Uigur e a Guerra da Tchetchênia, as quais apresentaremos a seguir. Esperamos demonstrar como estes dois eventos terão importância proeminente para embasar o teor securitário dos tratados bi- e multilaterais pós-1991 apresentados previamente – o da OCX em particular. Apresentaremos estes conflitos de maneira introdutória, pois nos interessa, no momento, entender como eles contribuíram para a formação de um novo regime de segurança regional. Para entendermos tais fenômenos, devemos abandonar, temporariamente, a noção de estados e fronteiras contemporâneas e pensarmos a Ásia Central e o Cáucaso como portadores de idiossincrasias frequentemente desconsideradas.

A QUESTÃO UIGUR

Para ilustrarmos a maior parte da Ásia Central como pertencente a um "continuum" cultural, devemos nos remeter às características verificáveis, atualmente, através da herança sociolinguística. Isto acarreta, certamente, outras simplificações, dada a existência de várias etnias regionais, mas aqui buscamos delimitar um pano de fundo comum para a região.

Conforme podemos verificar no mapa a seguir (Fig. 1), percebe-se que as diversas famílias linguísticas indicam uma herança que nos auxilia na compreensão da Ásia Central desde uma perspectiva mais ampla e menos estadocêntrica.



Figura 1. Línguas da Ásia Central
Fonte: adaptado de CeLCAR (2013).

No caso centro-asiático, há, também, uma convergência predominante entre os idiomas túrquicos locais e a adoção da religião muçulmana, em especial o hanafismo sunita. Vemos, no mapa abaixo (Fig. 2), a preponderância de cada jurisprudência islâmica e como a Ásia Central se encontra, em sua maioria, vinculada ao hanafismo. Perceba-se, aqui, a vinculação entre o que hoje compõe o território túrquico da Ásia Central e parcelas da Federação Russa e da República Popular da China.

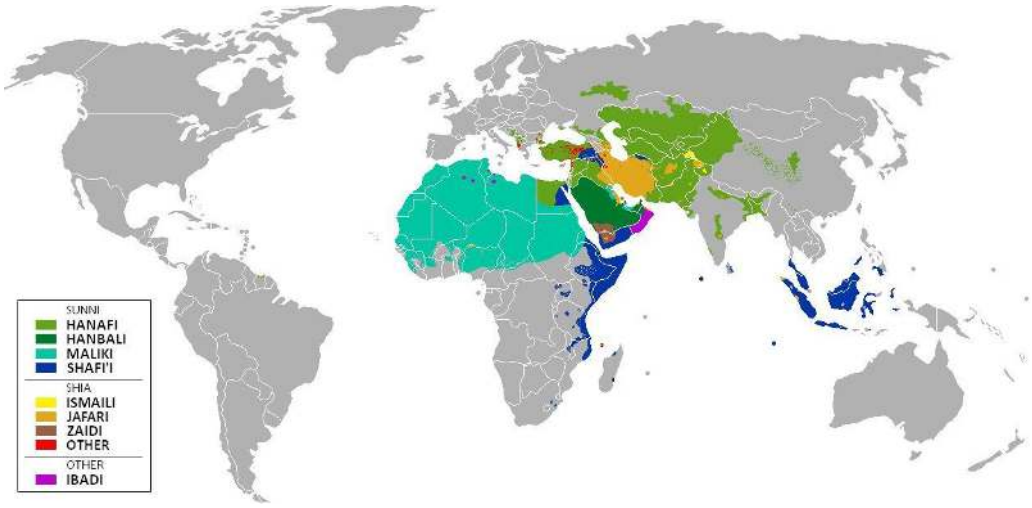

Figura 2. Jurisprudências islâmicas
Disponível em Lost Islamic History (S/D).

Ao notarmos que há uma convergência linguístico-religiosa entre essas regiões que antecede a existência contemporânea dos estados nacionais, deparamo-nos com uma divisão territorial arbitrária (desde uma perspectiva cultural centro-asiática) através de fronteiras impostas por poderes vizinhos e, quando do seu redesenho final em fronteiras como as conhecemos hoje, colocou-se certas divisões ao mencionado "continuum" cultural.

Cuidando para não simplificar a variedade de povos, línguas e costumes que a região abriga, devemos, todavia, notar que, culturalmente, a identificação mais "natural" desses povos (cazaques, quirguizes, turcomenos, uigures, uzbeques, etc.) não seria com São Petersburgo/Moscou ou Pequim, e sim, *pontecialmente*, uns com os outros. É este pensamento de identificação mútua que, se materializado, poderia levar ao questionamento das fronteiras atualmente estabelecidas.

Os uigures são um dos povos túrquicos centro-asiáticos e habitam, majoritariamente, a província de Xinjiang, na República Popular da China. Embora seu conflito com membros da etnia han (majoritária na RPC) se desenrole já há alguns séculos, foi, em tempos recentes, entre a Revolução Russa e a Revolução Cultural, que ele se exacerbou. Com a vitória das forças maoístas e o estabelecimento da RPC, o movimento autonomista uigur foi largamente suprimido, mas seguiu fortemente apoiado pela URSS, que se utilizaria de propaganda e financiamento aos rebeldes uigures na época do esfriamento das relações entre Moscou e Pequim. As décadas de 1960, 1970 e

1980 foram particularmente inquietas em Xinjiang, em especial devido ao massivo influxo de chineses da etnia han, visto por muitos locais como uma maneira de guinar a balança demográfica da região.

Mais conflitos se seguiriam nos anos 1990, como os de Ghulja e os de Ürümqi em 1997. Porém, dois pontos mudam o conflito substancialmente nos anos 1990 e nos anos 2000: primeiro, com a queda da URSS e a reaproximação sino-russa, não havia mais o apoio de Moscou aos separatistas uigures e, desta forma, Pequim não contava com um estado antagonista, na sua fronteira, atentando contra sua integridade territorial; em segundo lugar, a partir dos atentados terroristas contra os EUA em setembro de 2001, Pequim passou a continuamente "respaldar" o seu combate ao separatismo local aliando o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental ao terrorismo extremista. Diversas prisões, perseguições e atentados se seguiram nos anos seguintes e a forma oficial de Pequim de embasar a supressão ao movimento foi ligando-o continuamente ao extremismo, ao separatismo e, para usar o termo mais corrente a partir do 11 de Setembro, ao terrorismo.

Já sabemos por que Moscou não mais apoiava os rebeldes uigures e, para todos os efeitos, isto fez com que os vários movimentos de liberação locais buscassem outras alianças, como o Tehrik-i-Taliban do Paquistão, o Movimento Islâmico do Uzbequistão e a Al-Qaeda. Aqui, verifica-se uma mudança substantiva no caráter do conflito separatista uigur, que passa a ser seguidamente tratado como religioso extremista e cada vez menos como de autodeterminação nacional. O descrédito moral ao separatismo uigur por parte de Pequim se torna mais fácil devido à rápida propagação global da islamofobia a partir de 2001. O Movimento Islâmico do Turquestão Ocidental, o primeiro abertamente religioso destes agrupamentos, surgido em 1997, segue classificado como terrorista não apenas na China como também em países ocidentais. Note-se que, apesar de ter havido um recrudescimento do antagonismo entre os separatistas e Pequim desde o fim dos anos 1990 e um aumento do simbolismo secessionista através da parcial inclusão de um ideário religioso, isto também deu à China maior liberdade, interna e internacional, de condenar estes movimentos contrários à sua integridade territorial.

Para a China, portanto, o respaldo às ações antisseparatistas em Xinjiang está garantido, desde uma perspectiva internacional, através: 1) do fim do apoio de Moscou a qualquer tentativa

uigur de autodeterminação nacional a partir da reaproximação do governo Gorbatchov; 2) da condenação global ao terrorismo e ao extremismo após 2001; 3) da uníssona priorização dos "três males" a serem enfrentados pela OCX, primeira grande OI capitaneada por China e Rússia voltada à segurança regional[6].

A GUERRA DA TCHETCHÊNIA

Afastando-nos um pouco da Ásia Central, é interessante considerarmos, momentaneamente, o Cáucaso, onde se encontra a Tchetchênia, através de uma divisão etnocultural e não apenas política. Vemos, no mapa a seguir (Fig. 3) os grupos caucasianos dominantes, em uma região frequentemente associada a uma grande diversidade cultural, linguística e religiosa.



Figura 3. Pluralidade étnica no Cáucaso
Fonte: Human and Social Dynamics, 2010

[6] Reiteremos, aqui, um ponto importante: Xinjiang figura entre as maiores regiões produtoras de gás natural na RPC, contendo, também, grandes reservas de petróleo na Bacia do Tarim. Além disto, é a província que possui maior fronteira com a Ásia Central (a outra, com uma fronteira bem menor, é o Tibet), por onde passam as linhas do gasoduto Ásia Central-China, cujo fornecimento é direcionado à província da RPC para, daí, unir-se à produção interna e ser escoado para o restante da China. Além da perceptível ameaça territorial no caso das frequentes revoltas uigures, a China tem, através do controle de Xinjiang, a segurança do fornecimento energético tanto interno quanto regional. Na tese do autor deste artigo, o leitor encontrará uma discussão mais aprofundada sobre a questão energética na região e sua conexão com a segurança (cf. Lira Nascimento, 2015).

A Tchetchênia já havia historicamente se deparado com invasões e conflitos de forças vizinhas ou distantes de maneira intermitente. Foi a partir da segunda metade do século XVIII, porém, que os crescentes interesses de São Petersburgo no Cáucaso levaram ao desenvolvimento do conflito russo-tchetcheno, o qual, com altos e baixos, dura até hoje. A vitória imperial em 1862 iniciou o domínio que seria temporariamente quebrado com o advento da guerra civil russa que precederia a vitória bolchevique; após isto, porém, a região entraria para a URSS. Alguns conflitos nos anos 1950 e 1960 seriam verificados, mas a então República Socialista Soviética Autônoma da Tchetchênia-Inguchétia ficaria largamente pacificada durante a Guerra Fria.

Perto do fim da URSS, porém, o conflito é retomado (setembro de 1991), quando forças leais ao general tchetcheno Djokhar Dudayev passaram a impedir que o governo aliado de Moscou permanecesse em suas funções (quando este já era, além disto, bastante rechaçado pela própria população tchetchena). As subsequentes eleições de novembro de 1991 dariam a vitória a Dudayev, com a consequente separação da Tchetchênia e da Inguchétia (esta última se aliaria à Federação Russa). Em 1992, veio a Declaração de Independência da recém-formada República Tchetchena da Itchquéria (PAYIN, POPOV, 1996).

As forças da Federação Russa não conseguiram retomar o controle sobre a região durante a guerra civil que durou entre 1994 e 1996, tanto pelos esforços das forças leais a Dudayev quanto pela grande desmoralização da guerra perante a opinião pública nacional e as próprias forças armadas russas, não capacitadas para este tipo de conflito. O Acordo de Khasavyurt, assinado em 1996, selou o fim da Primeira Guerra da Tchetchênia (KRAMER, 2004).

Lembremo-nos, porém, que, a partir de 1996, começariam as tratativas dos Cinco de Xangai, as quais evoluíram gradativamente para o surgimento da OCX. Ou seja, paralelamente à “trégua” do entreguerras tchetcheno, Moscou negociava, em um nível regional, um embasamento securitário que, dentre outros pontos, ressaltaria a importância da integridade territorial.

Em 1999, após a invasão do Daguestão pela Brigada Internacional Islâmica de Manutenção da Paz, estacionada na Tchetchênia, a Federação Russa lançou uma nova ofensiva contra os grupos rebeldes do Cáucaso e retomaria, em 2000, o controle sobre toda a região, inclusive sobre a Tchetchênia, no ano seguinte. Embora, a partir de então, o controle sobre a região por Moscou não tenha sempre sido suave, a região está efetivamente sob domínio federal. Os efeitos colaterais deste

controle para a Rússia têm sido não só o desassossego de movimentos separatistas locais como os eventuais ataques terroristas na Federação, como o ocorrido em Moscou em 2002 (Teatro Dubrovka) e em Beslan em 2004. Atualmente, todavia, os principais líderes secessionistas ou já faleceram ou não estão mais envolvidos em reivindicações de independência, o que enfraqueceu o movimento pró-Itchquéria.

Para a Federação Russa, esta foi a sua mais complicada situação de segurança interna desde o fim da URSS. Após a massiva perda de territórios na Europa Oriental, no Báltico, no Cáucaso e na Ásia Central (eventos que, todavia, não somente seriam difíceis de se evitar, como, por outro lado, "livrariam" a sobrecarregada administração de Moscou de sustentar tais regiões), uma autodeclarada independência através de forças *rebeldes* abertamente contrárias ao poder de Moscou significaria um baque ainda maior ao governo Iéltsin.

Em segundo lugar, acreditamos que o fato de a região do Cáucaso Norte ser responsável pela produção de 64 mil bpd de petróleo e 28,3 milhões de metros cúbicos de gás natural ao ano (EIA, 2013), além de, principalmente, responder por importante parcela do trânsito dentro da Federação e em direção a mercados externos, pode ter intensificado os planos russos oficiais de manter esta área, no que pesasse a condenação do conflito tanto pela população russa quanto por parcela das forças armadas do país. Perceba-se que, diferentemente do que aconteceu com as grandes regiões produtoras de hidrocarbonetos na Ásia Central que declararam independência, o governo rebelde de Grozny *não* simpatizava com Moscou, o que era um risco que a Rússia, em um momento instável pós-dissolução soviética, não estava apta a aceitar.

Assim como aconteceu com Pequim após 2001, a condenação internacional às manobras russas durante a Segunda Guerra da Tchetchênia diminuiu sobremaneira, enquanto seguiam aumentando as suspeitas de ligação entre os grupos pró-separatismo e os movimentos terroristas internacionais. A este ambiente de maior concerto internacional entre as potências acerca de uma "ameaça comum", somaram-se o mencionado distanciamento temporal da conturbada situação do imediato pós-1991 e a possibilidade de treinamento e capacitação das forças armadas russas através dos anos, além da diminuição do apelo separatista para os tchetchenos devido à menor presença dos líderes revoltosos da época da dissolução. Concluímos que, analogamente à situação de Xinjiang, o controle russo sobre a Tchetchênia está (temporariamente) garantido, internacionalmente, devido

a dois fatores que replicamos do subtítulo anterior: 1) à condenação global ao terrorismo e ao extremismo após 2001; 2) à uníssona priorização dos "três males" a serem enfrentados pela OCX, dentre eles o separatismo.

Tanto a questão uigur quanto os conflitos na Tchetchênia, portanto, foram as duas grandes crises internas às duas potências que as fizeram, individualmente, atentarem-se cada vez mais à questão separatista e terrorista dentro do seu território (além do mais subjetivo "extremismo"). A partir daí, Moscou e Pequim passaram a perceber que as ameaças aos dois estados, em segurança interna, aparentemente compartilhavam de vários pontos em comum.

Além disto, alguns eventos, passados e presentes, têm servido como catalisadores da crescente cooperação em defesa e segurança entre a RPC e a Federação Russa com ênfase na Ásia Central, contribuindo para a solidificação dos "três males" a serem continuamente condenados por Pequim e Moscou quando das tratativas de segurança na região. Estes incluirão questões concernentes à segurança e à integração europeia protagonizadas pelo Ocidente e pela Federação Russa (nunca completamente resolvidos após o fim da Guerra Fria), além de diversas inquietações na Ásia Central, quais sejam: os distúrbios étnicos no Quirguistão (1990 e 2010); a Guerra Civil Tadjique (1992-1997); a Guerra do Afeganistão (2001-presente); o Massacre de Andijan, no Uzbequistão, em 2005; as três ondas de ampliação da OTAN (1999, 2004 e 2009); e a existência de bases militares ocidentais (para combate no Afeganistão) no Quirguistão, no Uzbequistão e no Tadjiquistão (LIRA NASCIMENTO, 2015, p. 44 a 48).

O atual conflito no Iraque, iniciado em 2003 após a invasão do país por forças norte-americanas devido à alegada existência de armas de destruição em massa, foi um distúrbio mais afastado e não diretamente ligado à Ásia Central que, todavia, uniu China e Rússia na condenação à ação norte-americana. Cabe ressaltar que, dos países centro-asiáticos, o Uzbequistão foi o único que apoiou abertamente a invasão, permitindo a utilização de sua base aérea para o apoio às forças norte-americanas. Ressalte-se que o governo de Islam Karimov se aproximava constantemente de Washington e de seus aliados durante as operações ocidentais no Afeganistão e no Iraque. Acreditamos que isto resulta não somente do desejo de apoio econômico advindo do Ocidente, mas, principalmente, do receio de Karimov em relação aos movimentos islamitas uzbeques (o Movimento Islâmico do Uzbequistão, que tinha como meta, desde 1998, a retirada de Karimov do poder e, mais

tarde, tornaria-se aliado da Al-Qaeda e do Talibã, já foi um dos maiores inimigos internos do presidente). Contudo, quando dos Massacres de Andijan em 2005 e da possível perseguição a oposicionistas, Karimov começaria a se voltar seguidamente à Rússia e à China no âmbito da OCX, visto que as duas estavam mais propensas a agir no país na eventualidade de qualquer ameaça à situação governista.

Embora acreditemos que situações como a crise de 2014/2015 na Crimeia possam ter algum impacto nas relações diplomáticas e de segurança sino-russas, isto ainda não está claro. Até o fim de 2015, a RPC se esquiva de proferir apoio ou condenação aberta às manobras russas na região anexada. No momento, Pequim claramente não deseja se comprometer com nenhum dos lados da contenda.

Anualmente, as forças da manutenção da paz da OCX conduzem exercícios militares nos territórios dos países membros e, em agosto de 2014, durante 6 dias, todos participaram de exercícios na Mongólia Interior, na RPC (com exceção do Uzbequistão, que geralmente não participa dos exercícios conjuntos), com um efetivo de 7.000 soldados. O foco do exercício, o maior já levado a cabo por estas forças conjuntas, foi o de "uma organização separatista em determinado país, apoiada por uma organização terrorista internacional, tramando incidentes terroristas e incubando um plano golpista para dividir o país" (THE DIPLOMAT, 2014, tradução nossa).

Ironicamente, a saída das tropas ocidentais do Afeganistão pode trazer instabilidades à região que preocupam Pequim e Moscou, por mais que o cenário intervencionista da ISAF/OTAN lhes seja inquietante. A dificuldade de prever em que estado a região se encontrará após a anunciada retirada das tropas ocidentais pode ser mais um catalisador para que ambas as potências demonstrem coordenação e interesse mútuo de estabilidade na Ásia Central estendida.

HÁ, DE FATO, UM REGIME DE SEGURANÇA NA ÁSIA CENTRAL?

No início deste artigo, adotamos a definição de regimes de Stephen D. Krasner, que os identifica através da existência de "princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão" (KRASNER, 1982, pg. 185, tradução nossa) em torno de uma área específica por parte dos atores envolvidos. Tratemos, agora, de delinear quais são esses quatro pontos no nível securitário.

Os *princípios* são os valores que os aderentes dos regimes irão adotar como guias para as

suas ações futuras e, desta forma, no que denominamos regime de segurança centro-asiático, vemos que os princípios são os que viriam, em 2002, a ser codificados na Carta da OCX. A OCX é, portanto, o desembocar institucional de um regime que se encontrava em formação, grosso modo, desde a derrocada da URSS. Os princípios que, a partir daí, serão basilares para as ações adotadas são: o respeito mútuo à soberania, à integridade territorial e às decisões políticas internas alheias, além de se elencarem três ameaças vistas como operantes na região – extremismo, separatismo e terrorismo – e a importância de que elas sejam combatidas. Se desejarmos resumir todos os elementos deste parágrafo em uma frase apenas, podemos afirmar que o maior princípio que norteia o regime de segurança centro-asiático é a *manutenção da estabilidade geopolítica regional*. Nesta condição, como atores mais fortes, a Federação Russa e a RPC agem como dirigentes que estabelecem os (e ressaltam a importância de tais) princípios. Reitere-se que, por ser um regime, a adesão dos demais estados (ou seja, os estados centro-asiáticos) não é totalmente forçosa, mas sim largamente voluntária. Já conhecendo o histórico recente das instabilidades que abalaram os países da região, além das circunstâncias potencialmente perigosas de segurança dos países vizinhos, como Afeganistão e Paquistão, é de interesse das lideranças dos países centro-asiáticos que a estabilidade (princípio maior) seja garantida através da adesão ao respeito mútuo e ao combate a ameaças apresentadas como comuns (subprincípios).

De tais princípios brotam as *normas*, as quais garantirão tanto a coesão quanto a ordem dentro do grupo. Como as normas definem o convívio através do comportamento de cada unidade, implicitamente também apresentam a posição de cada um dentro do arranjo. Elas serão fundamentais para manter o regime funcional através de uma espécie de "lógica interna" da hierarquia, perceptível para todos os membros, mesmo que esta não seja claramente exposta. Por exemplo, por mais que digamos que a Federação Russa e a RPC capitaneiam tal regime regional de segurança, colocamos ambas em um só lado (nomeando-as líderes) devido ao seu poder desproporcional quando comparadas com os outros cinco países regionais. Ainda assim, fica claro para observadores atentos que a China se porta como a maior líder deste regime de segurança, não apenas pelo seu impacto quantitativo nos quesitos população, pujança econômica e inserção comercial e diplomática internacional, mas, principalmente, por ela, mais do que nenhum outro, arcar com o ônus que tal regime de segurança engendra. Como grande potência ascendente que é, é importante considerarmos que quanto mais explícitas forem as associações de cunho securitário

com outros estados, menor liberdade ela terá para transitar entre alternativas de segurança e defesa. Trocando em miúdos, ao associar-se com a Rússia em um acordo de segurança mútua – quer tal arranjo seja ou não temporário –, o fato de Moscou se encontrar constantemente em desavenças geopolíticas com o Ocidente "arrasta", em algum grau, Pequim para o seu lado. Isto continuamente priva a RPC de ignorar determinados acontecimentos internacionais em prol de um não comprometimento, pois se, em algum momento, qualquer um dos princípios do regime de segurança regional – que é mútuo – não for honrado por ela, isto significa a quebra do mesmo; ou porque não há mais coerência ou porque não há mais interesse por parte da(s) maior(es) potência(s). Em ambos os casos, é muito menos aceitável, em um regime, que os estados mais poderosos se comportem como outliers que eventualmente não cumprirão os compromissos assumidos, visto que não possuem a desculpa da falta de capacidade. A adoção de uma série de compromissos durante os anos 1990 e 2000, que desembocariam na criação da OCX, é significativa não porque, agora que criada, esta organização jamais pode vir a se desfazer, mas porque o descrédito que Moscou e Pequim enfrentariam regional e globalmente caso tal regime não servisse para algo efetivo quando evocado é, por si só, um importante propulsor de sua manutenção.

Já as *regras* são mais claras por serem comumente formalizadas. Diferentemente do que muitas vezes fica implícito com as normas, a divisão de poder tende a ficar mais clara ao percebermos os "maiores interessados" na vigência e continuidade do regime. Para além de meras regras de conduta de uma determinada organização ou de uma rodada de reuniões, o que é permitido e proibido se concretiza nas regras a partir dos anteriores princípios e normas. Ou seja, qualquer estado deste arranjo específico que venha a divergir do princípio fundamental, que é a garantia da estabilidade geopolítica regional, através da ação ou da inação pela violação dos subprincípios supracitados (observância e contenção dos três males, respeito pela soberania alheia, e daí em diante) será punido com sanções. Ao se acordarem os princípios e ao se aceitarem, tacitamente, as normas que embasarão a ação e o papel de cada membro, os estados se comprometem a tomar medidas para a manutenção do princípio maior e, ao não o fazerem, estarão violando as regras que invalidarão sua própria associação ao regime. Ao considerarmos, finalmente, a vinculação entre princípios, normas e regras, veremos que as últimas não são impostas de forma coercitiva, já que vêm à tona com certa naturalidade e, na interdependência dos atores envolvidos,

são pouco propensas a questionamentos endógenos. Tais regras poderão sofrer variações de acordo com uma eventual mudança na distribuição de poder entre as unidades. Desde que isto não impacte nos princípios e normas do regime, este, em tese, poderá se manter.

Por fim, chegamos ao *processo de tomada de decisões*, o qual deriva dos três pontos elencados anteriormente e, ligando-se à discussão já apresentada, não é de difícil concepção. Os principais promotores do regime, os mesmos que arcarão com os maiores ônus, serão os que ditarão, através das regras que facilitam a adoção de suas prioridades, as principais decisões a serem tomadas e como isto acontecerá. Isto é, no caso do regime securitário centro-asiático (por este não ser equitativo), Moscou e Pequim polarizam a pauta das discussões multilaterais, as políticas "preferíveis" de serem aplicadas na região e, ao proporem as ações que creem serem as melhores a se adotar, definem o tom do processo decisório. Mesmo que várias decisões sejam tomadas através de votos paritários por maioria simples ou através de consenso, como tende a acontecer nos fóruns regionais, não se observa um real peso contrário às agendas de Pequim e de Moscou em relação à segurança regional. Isto devido a dois motivos: primeiramente, como já afirmado no início desta seção, os princípios seguem sendo compartilhados por todos os membros do concerto de segurança regional; em segundo lugar, seria irreal, dado o peso de Rússia e China, que os demais atores se opusessem e votassem contrariamente em questões sensíveis e emergenciais, pois a pressão exercida por ambos se faria sentir em alguma esfera e denunciaria alguma crise no regime. Enquanto os princípios se mantiverem os mesmos, tanto as normas quanto as regras e os processos de tomada de decisão se mostrarão relativamente estáveis e, em algum grau, previsíveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos perceber que o tom de uma pretensa "integração eurasiática" tem sido dado, nos últimos anos, mais por Pequim do que por Moscou, com um foco sensível na Ásia Central. Não que a China esteja tão interessada em uma integração efetiva; diferentemente da Federação Russa, ela não tem demonstrado tanto afã por *liderança explícita*, sendo uma das possíveis razões – além da sua política externa tradicionalmente menos assertiva e menos conflituosa – o fato de ela não se sentir tão acuada pelo Ocidente e pelos países membros da OTAN como ocorre com a Rússia.

De todo modo, vemos que surge e se desenvolve, desde o final da Guerra Fria, um regime

institucionalizado de segurança para a região da Ásia Central liderado pela RPC e pela Federação Russa. No que pesem ambas terem metas globais frequentemente diferentes, a Ásia Central ainda congrega interesses similares para ambas as potências – em especial relacionados à manutenção da estabilidade através da cooperação com governos locais. Suas metas individuais podem ser atingidas de forma colaborativa devido: 1) às tradições geopolíticas que ligam esta região e sua *nomenklatura* a Moscou, além do existente poderio militar e influência da Rússia; e 2) ao rápido crescimento da influência geopolítica chinesa no continente asiático após a queda da URSS.

Como vimos, embora tal regime tenha surgido e se desenvolvido de forma aparentemente rápida, é arriscado afirmarmos que ele é forte e duradouro. É necessário se atentar às particularidades das políticas externas de Rússia e China, que tornam tal união temporária e, talvez, efêmera, de acordo com as prioridades adotadas por ambos os estados. Para os estudiosos de Relações Internacionais, todavia, é interessante notar o quanto Moscou e Pequim agem regionalmente de forma conjunta, sobretudo como resposta a movimentos locais desestabilizadores e, também, a estímulos de potências extrarregionais que ameaçam interferir na macrorregião centro-asiática sem considerar, com antecipação, as visões russas e chinesas em relação a seu próprio entorno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Assembleia Geral das Nações Unidas. A/RES/50/80. 1995. In: http://www.un.org/documents/ga/res/50/a50r080.htm (acessado em 08 de dezembro de 2014).
CeLCAR - Center for Languages of the Central Asian Region. 2013. Languages of Central Asia. In: http://iub.edu/~celcar/main.php (acessado em 19 de dezembro de 2014).

EIA - U.S. Energy Information Administration. 2013. Russia Overview/Data. In: http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=RS&trk=m (acessado em 19 de novembro de 2014).

Federação Russa. 2001a. Dogovor o dobrososedstve, druzhbe i sotrudnichestve mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i Kitaiskoi Narodnoi Respublikoi. In: http:// http://archive.kremlin.ru/text/docs/2001/07/30565.shtml (acesso em 20 de dezembro de 2014).

Federação Russa. 2001b. Deklaratsiia o sozdanii Shankhaiskoi Organizatsii Sotrudnichestva. In: http://archive.kremlin.ru/articles/intevents2d.shtml (acessado em 01 de dezembro de 2014).

Haas, Ernst B. 1982 (primavera). "Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes". International Organization, vol. 36, nº 2, International Regimes. 207-243. Madison: University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706521 (acesso em 08 de abril de 2014).

Human and Social Dynamics. 2010. The dynamics of civil war outcomes in Bosnia and the North Caucasus. In: http://www.colorado.edu/ibs/waroutcomes/pics/ethnicMap.jpg (acesso em 18 de dezembro de 2014).

Jervis, Robert. 1982 (primavera). "Security Regimes". International Organization, vol. 36, nº 2, International Regimes, pgs. 357-378. Madison: University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706526 (acesso em 23 de maio de 2014).

Kramer, Mark. 2004. "The Perils of Counterinsurgency". International Security 29.3. Pgs. 5 a 62. In: http://muse.jhu.edu/journals/international_security/v029/29.3kramer.html (acesso em 10 de dezembro de 2014).

Krasner, Stephen D. 1982 (primavera). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes, pp.185-205. Madison: University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706520 (acesso em 06 de março de 2014).

Lira Nascimento, Flávio Augusto. 2015. A limitação à cooperação securitária sino-russa na Ásia Central devido ao não gerenciamento conjunto do fluxo local de hidrocarbonetos por Moscou e Pequim. Tese de doutorado em Relações Internacionais, Universidade de São Paulo. In: http://www.iri.usp.br/documentos/2015-03-04_Flavio_Augusto_Lira_Nascimento.pdf (acesso em 11 de dezembro de 2015).

Lost Islamic History. S/D. The life of Imam Abu Hanifa. In: http://lostislamichistory.com/the-life-of-imam-abu-hanifa/ (acesso em 10 de novembro de 2014).

Organização do Tratado de Segurança Coletiva. S/D. Organizatsiia Dogovora o kollektivnoi bezopasnosti. In: http://odkb.gov.ru/start/index_aengl.htm (acesso em 10 de dezembro de 2014).

Organização para a Cooperação de Xangai. 2002. Charter of the Shanghai Cooperation Organization. In: http://www.sectsco.org/EN123/show.asp?id=69 (acesso em 01 de dezembro de 2014).

Organização para a Cooperação de Xangai. 2007. Chronicle of main events at SCO in 2007. In: http://www.sectsco.org/EN123/show.asp?id=97 (acesso em 09 de outubro de 2014).

Pan Guang. 07/02/2007. "China and Central Asia: Charting a New Course for Regional Cooperation". China Brief. Volume 7. Edição: 3. In: http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=32468&tx_ttnews[backPid]=197&no_cache=1#.VHxKzzGsXAk (acesso em 01 de dezembro de 2014).

Payin, Emil A. e Popov, Arkady A. 1996. "Chechnya". In: Azrael, Jeremy R e Payin, Emil A. U.S. and Russian Policymaking With Respect to the Use of Force. Rand Center for Russian and Eurasian Studies. Center for Ethnopolitical and Regional Research. In: http://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF129/CF-129-chapter2.html (acesso em 12 de dezembro de 2014).

Stein, Arthur A. 1982 (primavera). "Coordination and Collaboration: regimes in an anarchic world". International Organization, vol. 36, n 2, International Regimes, pgs. 299-324. University of Wisconsin Press. In: http://www.jstor.org/stable/2706524 (acesso em 20 de maio de 2014).

Strange, Susan. 1982 (primavera). "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". International Organization, vol. 36, nº 2. Madison: University of Wisconsin Press, pgs. 479-476. In: http://www.jstor.org/stable/2706530 (acesso em 18 de maio de 2014).

TASS. 2014. CSTO peacekeeping exercises will be held July 29 - August 1. In: http://itar-tass.com/en/world/742312 (acesso em 05 de dezembro de 2014).

THE DIPLOMAT. 2014. Russia and the SCO Military Exercises. In: http://thediplomat.com/2014/08/russia-and-the-sco-military-exercises/ (acesso em 06/12/2014).

Wendt, Alexander. 2013. "A anarquia é o que os estados fazem dela". Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Rodrigo Duque Estrada. Dourados. In: http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/viewArticle/2188 (acesso em 01 de janeiro de 2014).

Recebido em 18 de junho de 2015.

Aprovado em 06 de maio de 2016.