



3.17 • Integração regional e multilateralismo

A nova vida da Organização para Cooperação de Xangai

Olga Serbyn
Raquel Vaz-Pinto

A CIMEIRA DE DUSHANBE foi um marco importante para a Organização para Cooperação de Xangai (OCX). Nesta reunião os líderes dos seis membros desta entidade – Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, e Uzbequistão – aprovaram, entre outros, um procedimento que permitirá a admissão de novos membros. Esta possibilidade poderá significar uma nova vida do ponto de vista da sua influência se pensarmos nos países que são actualmente membros observadores.

Índia, Paquistão e ... Irão?

De acordo com a Carta da organização, os líderes dos seis Estados membros reúnem-se anualmente para debater temas variados, e assim se verificou a 11 e 12 de Setembro de 2014 aquando da realização da 14ª Cimeira. Este encontro teve vários assuntos na sua agenda, desde a intensificação da cooperação económica, à situação no Afeganistão e à crise ucraniana. Porém, foi, sem dúvida, a questão mais processual que teve maior impacto, já que a adaptação das regras de adesão permite que talvez na próxima cimeira, que se realizará sob a presidência da Federação Russa, haja uma incorporação de novos membros. Os candidatos mais falados têm sido a Índia, o Paquistão e também o Irão, embora este último tenha um processo de adesão mais complexo, tendo em conta as questões relacionadas com o seu programa nuclear e as sanções internacionais¹.

A entrada da Índia seria importante a vários níveis. Desde logo pelo facto de ser o segundo país mais populoso do mundo e uma economia em crescimento com grande sustentabilidade. Para além destes factores, a Índia detém umas forças armadas poderosas e é uma potência nuclear, tal como o seu vizinho paquistanês. Assim, a OCX passaria a ter quatro membros que são detentores de armas de destruição maciça. Para a Índia a adesão a esta organização é útil tendo em consideração que três dos seus membros – a Rússia, o Cazaquistão e o Uzbequistão – são actores importantes em matéria de recursos energéticos. A entrada da Índia na OCX poderia reforçar alternativas à rota TAPI² bem como garantir uma maior cooperação em termos de segurança, diminuindo ou minimizando riscos de ameaça de tráfico de drogas, armas e terrorismo³. A China, apesar de o seu tradicional aliado nesta região ser o Paquistão, encara esta adesão como um potencial reforço à sua estratégia de reavivar a Rota da Seda, sobretudo na sua componente marítima. Para Moscovo, a inclusão deste gigante é fundamental, já que pode funcionar como um contrapeso estratégico à China. É curioso que este seja justamente um dos aspectos que mais determinou a reaproximação entre a Índia e os EUA, simbolizada pelo acordo

em matéria nuclear durante a administração de George W. Bush. No entanto, para Washington a Índia é também um contrapeso democrático ao antigo Império do Meio.

“
A rivalidade entre a China e a Rússia tem sido uma característica da relação entre estes dois gigantes ao longo da história.

”

O caso iraniano é mais complexo pelas questões diplomáticas que levanta. Os seus créditos e potencial em matéria energética não deixam dúvidas a ninguém. No seu território encontramos a quarta maior reserva de petróleo e a segunda maior reserva de gás natural do mundo⁴. Mais ainda se pensarmos na sua localização geográfica entre o Cáspio e o golfo Pérsico e o seu enorme valor geopolítico e geoestratégico. A este panorama temos que adicionar a sua longa e rica história, enquanto Império Persa e tradicionalmente um centro cultural ao longo dos tempos. É obviamente a questão nuclear e também a relação com movimentos terroristas que torna a sua adesão mais controversa. Muito vai depender das actuais negociações internacionais e em particular da relação de Teerão com a administração Obama, que está empenhada em «fazer história» apesar da forte contestação interna.

O Afeganistão e o vazio de poder

Como um dos objectivos fundamentais da OCX é o combate aos *three evils*, extremismo, separatismo e terrorismo, a questão do Afeganistão foi um dos temas mais discutidos na última Cimeira, face

ao seu desempenho histórico de relevo na região, sobretudo como Estado-tampão entre vários impérios vizinhos. O caso de estudo clássico foi a sua posição no «Grande Jogo» de meados do século XIX entre o Império Russo e a Índia Britânica. Hoje em dia, não subsistem dúvidas de que a sua estabilidade é crucial para toda a região e a OCX não é excepção, tendo sido decidido atribuir ao Afeganistão, em 2012, o estatuto de observador.

Em paralelo, países como a Índia e a China têm levado a cabo programas de investimento com o objectivo claro de ajudar à estabilização do território afegão. No caso da Índia, o seu governo acredita que há ligações de células de grupos terroristas ao *Af-Pak* e Pequim está muito preocupado com o grupo separatista uigure na sua província autónoma de Xinjiang. A Rússia tem grandes investimentos no sector eléctrico e também está atenta à migração dos terroristas para a Chechénia. Este último ponto é reforçado pela saída gradual dos EUA e das suas tropas do Afeganistão, entretanto congeladas pelo presidente Obama em 9 800 efectivos, o que tem levado ao reacender de um vazio de segurança na região. No entanto, para além do estatuto de observador, não é possível descortinar mais iniciativas multilaterais da OCX no Afeganistão, contrariamente ao que acontece a nível bilateral. Em paralelo, parece-nos muito ambicioso um maior envolvimento num território tão difícil como o Afeganistão, no qual tantas potências foram derrotadas ao longo dos tempos, mais ainda quando não há, ao contrário da Organização do Tratado do Atlântico Norte, uma hierarquia clara e funcional em matéria militar.

A rivalidade entre Pequim e Moscovo

A rivalidade entre a China e a Rússia tem sido uma característica da relação entre estes dois gigantes ao longo da história. Esta característica pode

MAIS MEMBROS, MAIOR INFLUÊNCIA?

A entrada de novos membros e em particular de países como a Índia, o Paquistão e o Irão dará à OCX uma expressão geográfica extraordinária. No entanto, será essa expressão também traduzida em maior eficácia e liderança? Para tentarmos responder a esta pergunta temos que olhar para o impacto que a adesão destes países poderá ter na disputa entre os dois gigantes: Rússia e China. Se olharmos para a política externa destes países diríamos em traços gerais que a Rússia (e em especial a sua antecessora soviética) tem sido mais próxima da Índia e o mesmo se pode dizer da China em relação ao Paquistão. No entanto, tendo em conta os factores demográficos e o território indiano, diríamos que talvez a Rússia tenha aqui uma vantagem em relação ao antigo Império do Meio. No que toca às relações com o Irão, ambos os países têm interesses económicos e a questão iraniana está mais dependente das negociações internacionais relativas ao seu poder nuclear e do levantamento das sanções. Por último, tenhamos em consideração a enorme rivalidade entre Índia e Paquistão, que actualmente parece estar mais atenuada, mas que continua muito presente. Esta rivalidade, do ponto de vista internacional pode ser vista, por exemplo, na questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A Índia faz parte do Grupo dos Quatro juntamente com o Japão, a Alemanha e o Brasil, ao passo que o Paquistão se juntou ao grupo Unidos pelo Consenso (Canadá, Itália, Colúmbia e Paquistão). Esta profunda tensão entre Islamabad e Nova Deli pode dificultar o funcionamento da OCX e assim ser mais uma «dor de crescimento» desta organização.



Membros e observadores da Organização para Cooperação de Xangai.

Fonte: Karaveli, H. M., How Serious is Erdogan about Joining the Shanghai Cooperation Organization Instead of the EU? Crethiplethi, (30 Jan 2013), (disponível em <http://www.crethiplethi.com/how-serious-is-erdogan-about-joining-the-shanghai-cooperation-organization-instead-of-the-eu/eu/2013/>).

ser facilmente detectada dentro da OCX, onde a China e a Rússia partilham interesses em comum, mas também competem pela preponderância e liderança na região, estando o antigo Império do Meio a vencer esta corrida⁵. A sua competição pela afirmação regional e maior influência é cada vez mais visível. Assim, por exemplo, a China tende a fazê-lo através de investimentos e cooperação económica, celebrando grandes acordos bilaterais que visam a importação de recursos energéticos e construção de *pipelines* com o Turquemenistão, o Cazaquistão e o Uzbequistão. Outra ferramenta de índole económica é o novo projecto chinês de recriar a Rota da Seda com duas componentes: continental e marítima. Os métodos da Rússia não são tão sofisticados, até porque em termos económicos está muito menos desenvolvida que a China, para além da economia russa ter sofrido com as sanções internacionais pós-Crimeia e com a dependência das receitas energéticas. Esta última faz com que qualquer oscilação do preço do petróleo ou gás natural tenha impacto nas receitas federais russas. No entanto, a Rússia continua a desempenhar um papel importante nesta região devido às suas ligações históricas e à presença de tropas e bases nas suas ex-repúblicas.

Porém, muitos analistas apontam que perante esta rivalidade a balança tende a pender para a China, nomeadamente depois dos acontecimentos na Ossétia do Sul e Abecásia⁶. A China e os outros membros da OCX têm sido tradicionalmente muito relutantes em tomar qualquer posição que implique abrir brechas na defesa incondicional da soberania estatal, por exemplo, o enfrentar de tensões constantes na província de Xinjiang ou no Tibete por parte do gigante asiático. Há também a preocupação pelos Estados da Ásia Central em relação a um regresso de uma Rússia Imperial. No seu estilo ambíguo, Pequim apelou às duas partes do conflito para resolverem a situação na mesa das negociações e a OCX acabou

por não reconhecer a independência da Abecásia e da Ossétia do Sul. Em relação ao novo conflito liderado pela Rússia, desta feita na Ucrânia, uma vez mais, Pequim posicionou-se de forma ambígua, tentando preservar as relações com Moscovo e a Ucrânia, país no qual tem importantes investimentos no sector agroalimentar.

Esta crise não só mudou a relação entre a Rússia, a UE e os EUA, como levou a uma crescente cooperação entre Moscovo e Pequim. Após a implementação das sanções à Rússia, Vladimir Putin assinou uma série de acordos com a China, incluindo o acordo da exportação de gás, que, segundo documentos oficiais, conta com exportação de trinta bilhões de metros cúbicos durante trinta anos⁷. Deste modo, Moscovo tenta reorientar a sua economia para a Ásia como uma forma de atenuar o impacto negativo das sanções internacionais. Para a China, esta crise traduziu-se numa maior oportunidade para aceder aos recursos naturais russos, especialmente ao gás a preços mais acessíveis, e também para chegar a novos mercados.

Em suma, 2014 foi um ano repleto de acontecimentos que influenciaram os membros da OCX e a própria organização. A decisão de adaptar as regras de adesão é, sem dúvida, uma grande mudança. Se, de facto, as candidaturas da Índia, Paquistão e Irão se materializarem pode ser estabelecida uma nova dinâmica cuja influência não se ficará pelas fronteiras asiáticas. ■

Notas

- Joshua Kucera, «Russia: With Progress on Nuclear Program, Iran Could Join SCO», in *EurasiaNet, Eurasia Program of the Open Society Foundations*, 28 Fevereiro 2015, <http://www.eurasianet.org/node/72336>.
- TAPI, iniciais de Turquemenistão, Afeganistão, Paquistão e Índia, países atravessados pelo gasoduto para transporte de gás natural, desenvolvido pelo Banco Asiático de Desenvolvimento, com prazo de conclusão em 2017.
- The Economic Times, «India's membership in Shanghai Cooperation Organisation initiated» (disponível em http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2014-09-12/news/53851166_1_sco-membership-the-sco-shanghai-cooperation-organisation).
- U.S. Energy Information Administration (disponível em <http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=IR&trk=m>).
- Shannon Tiezzi, «The new, improved Shanghai Cooperation Organization» in *The Diplomat*, 13 de Setembro de 2014, (disponível em <http://thediplomat.com/2014/09/the-new-improved-shanghai-cooperation-organization/>).
- Niklas Swanström, «Georgia: The split that split the SCO», in *Central Asia-Caucasus Institute*, 9 de Março de 2008, (disponível em <http://old.cacianalyst.org/?q=node/4930>).
- O chefe de «Gazprom», Alexey Miller, também referiu que a médio e longo prazo as exportações da Rússia para a China poderiam ultrapassar o volume de fornecimento de gás para a Europa. Finmarket, «Os fornecimentos de gás russo para a China irão exceder às exportações para a Europa», 10 de Novembro de 2014, (disponível em <http://www.finmarket.ru/main/article/3858958>).