

A RELAÇÃO CHINA-RÚSSIA E A CONSTITUIÇÃO DA CULTURA DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI

Diogo Machado

diogo2000machado@gmail.com

Estudante finalista na licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Portugal).
Membro Associado do Observatório Político.

Resumo

Este artigo procura perceber como é que a relação entre a China e a Rússia, os dois membros mais influentes na criação e na ação da Organização para a Cooperação de Xangai, influenciou a cultura da organização. Através de um desenho de pesquisa construtivista, são identificados os principais elementos intersubjetivamente partilhados na relação referida, argumentando-se posteriormente que eles foram incorporados na cultura da Organização para a Cooperação de Xangai, em especial nos dois aspetos considerados para a avaliar – regras formais e normas.

Palavras-chave

Cultura, Cooperação, Organização para a Cooperação de Xangai, Relação sino-russa, Soberania

Como citar este artigo

Machado, Diogo (2021). A relação China-Rússia e a constituição da cultura da Organização para a Cooperação de Xangai. Janus.net, e-journal of international relations. Vol12, Nº. 1, Maio-Outubro 2021. Consultado [online] em data da última consulta, <https://doi.org/10.26619/1647-7251.12.1.4>

Artigo recebido em 21 Outubro 2020 e aceite para publicação em 6 Março 2021





A RELAÇÃO CHINA-RÚSSIA E A CONSTITUIÇÃO DA CULTURA DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO DE XANGAI¹

Diogo Machado

Introdução

O presente artigo tem como objetivo perceber como é que a relação entre a China e a Rússia determinou a cultura da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX). Como o título sugere, será utilizado um desenho de pesquisa construtivista, que será explicado nesta secção, seguido da apresentação da estrutura do artigo.

Seguindo a ontologia construtivista, a sua análise às organizações internacionais (OI), como é o caso da OCX, foca-se sobretudo nas componentes imateriais ou sociais, nomeadamente “*the ways in which international institutions create, reflect, and diffuse intersubjective normative understandings*” (Martin & Simmons, 2013: 335). As OI são vistas como a articulação institucional e formal de comunidades internacionais que partilham uma cultura, isto é, identidade, valores e normas coletivamente partilhados (Schimmelfennig, 2003).

É postulado que existe uma constituição mútua de identidades dos atores e das OI, isto é, ao passo que a cultura e as regras formais das OI advêm de um consenso intersubjetivo a nível de identidade, valores e normas coletivos entre os atores que depois a formam, a OI adquire, posteriormente, uma capacidade de agência que lhe permite alterar as identidades e interesses dos próprios atores que a constituem (Martin & Simmons, 2013) – existe uma relação mutuamente constitutiva entre Estados e OI.

Ora, é no seguimento destas premissas que desenvolvemos o nosso desenho de pesquisa para estudar a influência da relação sino-russa na cultura da OCX. Para o efeito, partiremos da obra *Crafting Cooperation - Regional International Institutions in Comparative Perspective* (Acharya & Johnston, 2007), onde é elencado um conjunto exaustivo e eclético de variáveis que podem influenciar o *design* institucional de uma OI. Entre as variáveis independentes apresentadas, os autores consideram que o *design* institucional das OI pode ser influenciado pela ideologia e identidade dos seus principais empreendedores, isto é, a identidade, os valores e as normas coletivamente partilhados. Os autores explicam que a variável independente supramencionada é especialmente

¹ O autor agradece ao Professor Rui Henrique Santos e à colega Marta Carvalho pelo apoio e comentários sobre as versões iniciais deste artigo, bem como aos dois revisores anónimos pelas sugestões e comentários muito úteis.



eficaz a explicar quem faz parte da OI e as suas normas – ideologia formal e informal, argumentos causais e normativos que apresenta (Acharya & Johnston, 2007).

Neste sentido, a nossa variável independente será a 'relação sino-russa', mais concretamente a identidade, os valores e as normas coletivamente partilhados por estes Estados. Do ponto de vista teórico, numa relação a prática social e a cooperação repetidas produzem significados intersubjetivos na estrutura social da relação que molda as interpretações dos atores e disciplina-os (Hopf, 1998). Ademais, a cooperação suficientemente iterada faz com que os atores "*are simultaneously learning to identify with each other - to see themselves as a "we" bound by certain norms*" (Wendt, 1994: 390). Forma-se, assim, uma comunidade entre os agentes que partilham uma cultura – identificam-se positivamente um com o outro, partilham valores e normas comuns (Schimmelfennig, 2003). Para efeitos de operacionalização da comunidade criada pela relação sino-russa – a nossa variável independente – utilizaremos o modelo da Tabela 1, que descreve competentemente as várias componentes de uma comunidade. Apesar do modelo se referir à 'identidade', neste caso coletiva, este conceito pode utilizar-se de forma indiferenciada com o de 'relação' ou 'comunidade' que aqui referimos, uma vez que têm as mesmas componentes.

Tabela 1 - Quatro componentes da identidade coletiva

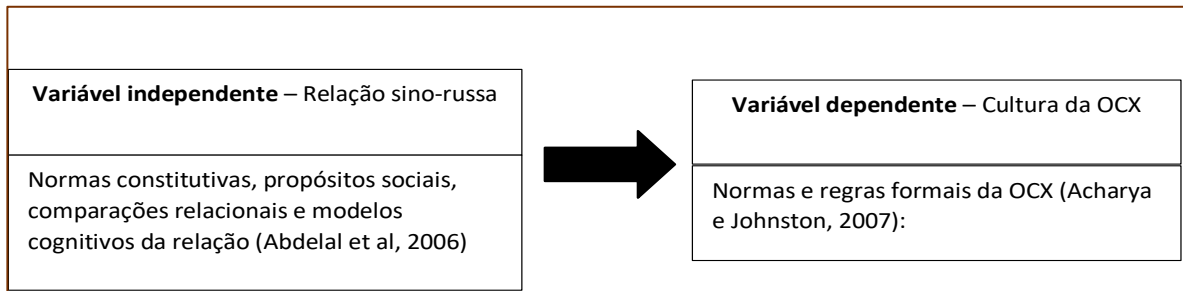
Normas constitutivas	Normas ou regras que definem a pertença a um grupo
Propósitos sociais	Objetivos ou propósitos partilhados por um grupo
Comparações relacionais	Visões e crenças coletivamente partilhadas sobre outras identidades ou grupos
Modelos cognitivos	Cosmovisões ou entendimentos coletivamente partilhados sobre o mundo que partilham, sobre interesses e condições políticas ou materiais

Fonte: adaptado de Abdelal *et al.* (2006)

A variável independente acima descrita explicará a nossa variável dependente – 'cultura da OCX' –, que, a nosso ver, compreende os seguintes aspetos da tipologia de Acharya e Johnston (2007): normas (ideologia formal e informal, argumentos causais e normativos) e regras formais. Aqui, divergimos em parte dos autores porque consideramos que a identidade, valores e normas partilhados pelos principais empreendedores da OI, além de explicarem os membros e as normas da OI, também explicam competentemente as suas regras, uma vez que elas não são mais do que a materialização. institucionalização e codificação das normas. Não consideramos o aspeto dos membros da OCX (quem integra) por limitações de espaço, o que nos obriga a selecionar apenas os outros aspetos referidos, que consideramos mais relevantes. Na Figura 1 é apresentada um esquema do desenho de pesquisa.



Figura 1 - Esquema do desenho de pesquisa



O argumento deste ensaio é que, sendo a Rússia e a China os dois membros mais influentes na criação e na ação da OCX, a sua relação influenciou fortemente a cultura da OCX, que incorpora muitos dos seus elementos intersubjetivamente partilhados nos dois aspetos considerados para a caracterizar – normas e regras formais.

Na primeira secção caracterizaremos a relação sino-russa. Na segunda secção explicaremos como o conteúdo intersubjetivo presente nesta relação determinou a cultura da OCX, descrevendo-a. Na conclusão, o argumento do artigo é resumido e, a partir dele, são levantadas algumas questões para investigação posterior.

A relação sino-russa

A visita de Boris Yeltsin à China em 1992 marcou o reatar das relações sino-russas (Lukin, 2018) após décadas marcadas por grande tensão durante a Guerra Fria. Após a adesão dos ex-membros do Pacto de Varsóvia à NATO, a Rússia procurava novos parceiros numa lógica de *balancing* em relação aos Estados Unidos da América (EUA), ao passo que a China pretendia limitar a influência daquele país na região; estas circunstâncias aliadas ao facto de, depois do embargo na sequência de Tiananmen, a Rússia ser um dos poucos fornecedores de armas disponível, criou as condições para um entendimento e, posteriormente, para uma parceria formal (Carlsson, M. *et al.*, 2015). Entretanto, a relação desenvolveu-se e aprofundou-se, mas, apesar de a cooperação ser significativa, pauta-se também por elementos de desconfiança.

Do lado russo, a principal preocupação prende-se com o rápido crescimento da China, que pode tornar este país numa ameaça à sua segurança no futuro (Ferdinand, 2013; Horta, 2008). Do lado chinês, também há incerteza quanto às verdadeiras intenções russas. A China preocupa-se com a capacidade de a Rússia cumprir os seus compromissos porque se tem mostrado frequentemente relutante em avançar com a cooperação, nomeadamente a nível da indústria energética, das (incipientes) relações económicas e comerciais, entre outros aspetos (Ferdinand, 2013). Estes fatores serão importantes para explicar o facto de a cooperação sino-russa ser ainda algo limitada, centrando-se “*around energy, armaments, the common border, the UN Security Council and the development of the Russian Far East*” (Carlsson, M. *et al.*, 2015: 15).

Depois deste breve enquadramento, dedicamo-nos agora à descrição do conteúdo intersubjetivamente partilhado na relação entre a China e a Rússia quanto aos quatro aspetos identificados no modelo da Tabela 1. A prática social, em geral, e o discurso, em particular, têm, para o construtivismo, o poder de reproduzir os significados



intersubjetivos que constituem estruturas sociais (Hopf, 1998). Assim sendo, utilizaremos uma análise essencialmente discursiva de posições que a Rússia e a China tomaram em conjunto no âmbito da sua relação que permitem identificar as componentes intersubjetivamente partilhadas que lhe subjazem.

Compartimentaremos a nossa análise em função das componentes que queremos identificar segundo o modelo da Tabela 1: normas constitutivas, propósitos sociais, comparações relacionais e modelos cognitivos (Abdelal *et al.*, 2006). Renovamos a chamada de atenção que os autores fazem para o facto de estes elementos não serem mutuamente exclusivos, o que se traduzirá numa visível relação entre eles no nosso argumento, apesar da tentativa de os compartimentar para fins analíticos.

As normas constitutivas designam as práticas que identificam os atores e levam outros grupos a reconhecê-los, assim como os atributos e regras que determinam a pertença àquele ator ou grupo (Abdelal *et al.*, 2006). No caso da relação em questão, é notável, em primeiro lugar, a ênfase que os atores colocam em esclarecer que não se trata de uma aliança, mas sim de uma 'parceria estratégica'. De facto, no primeiro comunicado conjunto dos dois países (1992), que marcou o reatar de relações, está contemplado que "a friendly national relationship must be maintained and developed under the condition of non-alliance" (Ying, 2016: 3), o que tem sido constantemente reiterado pelos líderes de ambos os países até hoje, assim como o facto de a parceria se destinar a promover o interesse nacional de ambos e de não visar ser contra terceiros (Ying, 2016). A parceria não prevê efetivamente nenhuma obrigação de defesa mútua em caso de agressão, como seria de esperar se fosse uma aliança.

No entanto, foram estabelecidos alguns limites quanto à forma como os dois Estados se relacionam. O *Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation* de 2001, momento em que se formaliza esta relação, impõe, logo no primeiro artigo, "mutual respect of state sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, mutual non-interference in each other's internal affairs" (Foreign Ministry of the People's Republic of China [FMPRC], 2001). Esta é uma norma fulcral desta relação e prevê também: a resolução pacífica de conflitos; o respeito pelos caminhos de desenvolvimento de cada um; o reconhecimento de que Taiwan faz parte da China (China retribuiu mais tarde no caso da Chechénia) (FMPRC, 2001). Existe uma hipótese na literatura que afirma que a tónica na salvaguarda da soberania e sobrevivência do regime se deve ao facto de os dois países terem regimes autoritários ou semi-autoritários (e um legado histórico desta natureza) numa ordem internacional que pressiona a democratização, assim como à circunstância de terem sofrido inúmeras invasões de potências ocidentais (Ying, 2018).

O mesmo Tratado esclarece também outra norma desta relação, embora na prática seja menos importante do que a anterior – a cooperação *win-win* e a coordenação. O artigo 16 estabelece que "the contracting parties shall conduct cooperation in such areas as economy and trade, military know-how, science and technology, energy resources, transport, nuclear energy, finance [e muitas outras]" (FMPRC, 2001). Com efeito, a Rússia e a China estabeleceram, já antes deste Tratado, cooperação a vários níveis e anunciaram várias vezes a intenção mútua de a aprofundar. Desenvolveram também mecanismos eficientes de consulta mútua e coordenação sobre várias matérias, o que se



reflete numa frequente convergência de posições em muitos assuntos, nomeadamente do foro internacional.

Podemos então concluir que a prática social da relação sino-russa, a nível de normas constitutivas, revela que existe um entendimento intersubjetivo entre a China e a Rússia de que não são uma aliança, mas sim dois atores com regimes autoritários ou semi-autoritários zelosos da sua sobrevivência e independência, que devem respeitar o modelo de desenvolvimento/regime de cada um, assim como a segurança e soberania da outra parte. Comprometem-se também a desenvolver cooperação *win-win* e coordenação a vários níveis.

Noutra dimensão, os propósitos sociais referem-se aos objetivos associados a uma identidade (Abdelal *et al.*, 2006), neste caso, à relação sino-russa. Neste ponto, convém distinguir duas dimensões de análise: propósitos sociais bilaterais e propósitos sociais internacionais.

Os primeiros são, naturalmente, o fortalecimento da cooperação *win-win* e da coordenação a vários níveis, como já foi referido. Acrescenta-se também um frequente destaque que é dado ao objetivo de reforçar a confiança mútua, nomeadamente a nível da segurança, o que explica as manobras militares conjuntas a partir de 2005 (Lukin, 2018).

No que concerne aos propósitos sociais internacionais, existe o entendimento de que as partes "*shall strive to promote the [...] establishment of a new international order*" (China & Rússia, 1997: 987). Esta frase está presente na *Joint declaration on a multipolar world and the establishment of a new international order* (1997), declaração marcante no que toca aos propósitos sociais internacionais desta parceria. Esta intenção é reiterada em várias declarações conjuntas subsequentes até aos dias de hoje. A Rússia e a China expressam o entendimento intersubjetivo de que devem pugnar conjuntamente por uma nova ordem internacional que tenha como princípios:

- a multipolaridade, evitando hegemonia, *power politics* e conflito (China & Rússia, 1997);
- "*mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, non-interference in each other's internal affairs[...] [as the] the basis for a new international order*" (China & Rússia, 1997: 987);
- "*Every country has the right independently to choose its path of development [...] without interference from other States*" (China & Rússia, 1997: 987);
- A coexistência pacífica, o multilateralismo e a resolução pacífica de conflitos (China & Rússia, 1997);
- "*the role of the United Nations and the Security Council must be strengthened [...]. They believe that the United Nations, as the most universal and authoritative organization of sovereign States, has a place and role in the world that cannot be supplanted by any other international organization*" (China & Rússia, 1997: 988);
- "*the strengthening and expansion of trade, economic, scientific, technical and humanitarian exchanges and cooperation on the basis of equality and mutual advantage*" (China & Rússia, 1997: 987);



-
- *"the developing countries [...] should take their rightful place in the future new international order and participate in international affairs on an equal and non-discriminatory basis."* (China & Rússia, 1997: 988).

Concluimos assim que os propósitos sociais intersubjetivamente partilhados entre a China e a Rússia são, a nível bilateral, o aprofundamento da cooperação, coordenação e confiança mútua, ao passo que a nível internacional se prendem com a promoção de uma nova ordem internacional. Neste sentido, os atores entendem que devem promover a multipolaridade, o respeito pela soberania dos Estados acima de tudo, a coexistência pacífica, o multilateralismo, o reforço e primazia da Organização das Nações Unidas (ONU), a cooperação *win-win* e a igualdade, valorizando os países em desenvolvimento que devem ser tratados de uma forma não-discriminatória. Salientamos que, à semelhança das normas constitutivas da relação, também neste ponto se vê *"both governments attaching primary importance to resisting 'external interference' in domestic affairs and preserving the right to pursue an 'autonomous path' of political development"* (Dueben, 2013: 89).

Olhemos, então, agora para a componente da comparação relacional no consenso intersubjetivo presente nesta relação, ou seja, de referências em relação à identidade de outros grupos dos quais se distingue (Abdelal *et al.*, 2006). O binómio 'eu-outro' é importante no discurso da relação sino-russa, apesar de não ser muito explícito, nomeadamente na contraposição com os países desenvolvidos ou Ocidente, no geral, e com os EUA, muito especialmente. Expressam muitas vezes reticências acerca da unipolaridade americana, desejando a multipolaridade, uma vez que a primeira leva a hegemonia, *power politics*, unilateralismo e monopolização dos assuntos internacionais, que condenam (China & Rússia, 1997; FMPRC, 2008). Afirmam-se também contra a *"politicization of human rights issues"* (FMPRC, 2008), que encaram como pretexto para o Ocidente e os EUA violarem a soberania dos países e interferirem nos seus assuntos internos. Denunciam ainda um conjunto de tendências negativas nas relações internacionais que são encorajadas pelos EUA:

"efforts to downplay the role of the United Nations and its bodies, NATO's attempts to assume the functions of the UN Security Council, interference in the internal affairs of sovereign states, support for separatist movements, NATO's expansion, the secession of the US from the ABM Treaty and refusal to join some other international agreements" (Lukin, 2018: 103).

No entanto, não os tomam como inimigos diretos ou imediatos, uma vez que afirmam procurar a cooperação com os países desenvolvidos (e com os EUA), reconhecendo-lhes até um papel fundamental para apoiar os países em desenvolvimento – chegam até a exigir *"increase development aid to developing countries"* (FMPRC, 2008).

Por último, o modelo cognitivo diz respeito à *"worldview, or a framework that allows members of a group to make sense of social, political, and economic conditions"* (Abdelal *et al.*, 2006: 8), isto é, a forma como veem o mundo e como se posicionam no mesmo, o que lhes permite intuir significados sobre fenómenos e factos da realidade – uma



espécie de ontologia e epistemologia intersubjetivamente partilhada pelos atores expressa na relação (Abdelal *et al.*, 2006).

A Rússia e a China percebem a existência de um mundo onde persistem *power politics*, conflito, unilateralismo, hegemonia e uma “*global economy [...] increasingly imbalanced*” (FMPRC, 2008). Todavia, consideram que “*the trend towards a multi-polar world is irreversible*” (FMPRC, 2008). Neste sentido, percebem também que o poder e importância dos países em desenvolvimento, especialmente da Rússia e da China, estão a crescer, logo consideram ter cada vez mais capacidade de influenciar os assuntos internacionais, assim como de promover a ordem internacional que desejam conforme a descrevemos.

As conclusões desta secção estão sumarizadas na seguinte tabela:

Tabela 2 - Conteúdo do consenso intersubjetivo da relação sino-russa

Normas constitutivas	Não-coligação; soberania; cooperação e coordenação
Propósitos sociais	<u>Bilaterais</u> - desenvolver cooperação, coordenação e confiança mútua <u>Internacionais</u> - pugnar por nova ordem internacional: multipolar, respeito pela soberania, coexistência pacífica, multilateralismo, reforço e primazia da ONU, cooperação <i>win-win</i> e igualdade, empoderando os países em desenvolvimento
Comparações relacionais	Contraposição com Ocidente e especialmente EUA, condenados por promoverem hegemonia, unilateralismo, <i>power politics</i> , conflito e violação de soberania
Modelo cognitivo	Mundo ainda desequilibrado em favor do Ocidente e dos EUA, mas que inevitavelmente se tornará multipolar. Progressivamente maior poder e influência da China e da Rússia nos assuntos internacionais

A influência da relação sino-russa na cultura da OCX

Esta secção procura mostrar que o consenso intersubjetivo da relação sino-russa influenciou fortemente a cultura da OCX, que, como já foi explicado na parte introdutória, é indicativa de dois aspetos – regras formais e normas. Começamos por uma breve resenha histórica do surgimento da OCX. De seguida, analisamos as semelhanças do conteúdo do conteúdo intersubjetivamente partilhado na relação sino-russa com o conteúdo da cultura da OCX – primeiro, em relação às regras formais; segundo, quanto às normas da OCX.

Alexander Lukin (2018) explica que o nascimento da OCX deriva do *Shanghai Process*, que surgiu poucos anos após o fim da Guerra Fria, envolvendo inicialmente cinco países - Rússia, China, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão – para resolver disputas fronteiriças. Este processo é, por sua vez, uma extensão das negociações fronteiriças entre a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a China aos outros três Estados. Os acordos durante o *Shanghai Process* estabeleceram vários compromissos do ponto de vista militar, desde consultas regulares a obrigações de abstenção de uso da força contra outros. Em 2001, estes cinco países, juntamente com o Uzbequistão, fundaram a OCX, formalizada em 2002, sinal da sua vontade de alargar e aprofundar a cooperação. Depois de resolverem as suas disputas fronteiriças, os participantes decidiram prolongar a sua cooperação para endereçar coletivamente os desafios securitários não-convencionais que proliferaram após o colapso da URSS (Aris, 2011). A



OCX identifica-se, assim, como uma OI que atua no espaço geopolítico da Eurásia e cujo objetivo principal é combater os desafios securitários não-convencionais que assolam a região, especialmente o terrorismo, o separatismo e o extremismo, mas também o crime organizado como o tráfico de droga (Aris, 2011).

É, contudo, consensual na literatura que a “*China and Russia are the twin engines of the SCO [OCX]*” (Albert, 2015), ou seja, os atores mais influentes da OCX, o que explica que a sua relação seja, por sua vez, tão influente na cultura da organização. Isto é também visível no facto de as suas línguas oficiais e de trabalho serem o chinês e o russo (OCX, 2002).

De facto, há uma grande incorporação das normas constitutivas da relação sino-russa nas regras formais da OCX. O artigo 2 da Carta da OCX, relativo aos princípios, afirma que os Estados aderem a “*mutual respect of sovereignty, independence, territorial integrity of States and inviolability of State borders, non-aggression, non-interference in internal affairs, non-use of force or threat of its use in international relations*” (OCX, 2002: 3). À semelhança da relação sino-russa, também na OCX os atores expressam formalmente um entendimento sobre a suma importância de respeitar a soberania e segurança de cada um. A OCX, de igual forma, não cria nenhuma obrigação de defesa de qualquer membro em caso de ataque – não é uma aliança. Coincide ainda no objetivo de “*encouraging efficient regional cooperation in such areas as politics, trade and economy, defense, law enforcement, environment protection, culture, science and technology, education, energy, transport, credit and finance, and also other areas*” (OCX, 2002: 2).

Concluimos que as normas constitutivas da relação sino-russa – respeito pela soberania, não confrontação, resolução pacífica das disputas entre membros, e compromisso a cooperar em várias áreas – foram incorporadas na cultura da OCX e institucionalizadas nas suas regras formais. As semelhanças do ponto de vista das regras formais, que refletem consensos normativos, são evidentes, e é curioso observar que até a linguagem dos documentos oficiais em ambos os contextos é idêntica. A OCX dispõe de um arranjo institucional mais sofisticado e complexo (com vários órgãos como, por exemplo, um secretariado) devido ao facto de ser uma OI *de facto*. Ainda assim, argumentamos que a estrutura e funcionamento da OCX em tudo reflete as prioridades normativas dos membros e, logicamente, também da China e da Rússia. O facto de todas as decisões (exceto as relativas a expulsão ou suspensão de membros da OCX) serem tomadas por unanimidade, conforme o artigo 16 da Carta, reflete a prioridade absoluta dada pelos atores à sua soberania e independência, que já vimos que deriva da relação sino-russa. A OCX assume, assim, um carácter intergovernamental, em que as decisões, salvo a exceção apontada, nunca são tomadas contra a vontade de um dos membros. Isto é visível também no facto de o Conselho de Chefes de Estado ser “*the supreme SCO body*” (OCX, 2002: 2). O Secretariado, órgão executivo que representa somente a OCX, é nomeado pelo Conselho de Chefes de Estado por unanimidade e tem as fracas capacidades de fornecer apoio técnico, fazer propostas não vinculativas e de supervisionar aplicação de decisões de outros órgãos. Não tem a capacidade autónoma de decidir ou legislar – isso está reservado aos órgãos com representantes dos Estados-membros e condicionados pela regra da unanimidade.



Mesmo na prática efetiva da OCX, é visível esta prioridade dada à soberania dos seus atores. De longe, a área de cooperação mais avançada é *"in the field of security, above all in combating [...] extremism and terrorism, often linked to separatist movements and international fundamentalist organizations"* (Lukin, 2018: 120). Podemos argumentar que a prioridade dada a esta área de cooperação se deve ao facto de estes fenómenos serem uma ameaça direta à integridade territorial dos atores, que é uma prioridade intersubjetivamente partilhada. De facto:

"Central Asian elites [...] consider internal security as the most important concern to their regimes, because of the perceived threat such internal dynamics pose to both the legitimacy of their regimes and the territorial integrity of the state" (Aris, 2011: 101).

Por exemplo, Lukin (2018) nota que, no âmbito da cooperação económica multilateral, não existe ainda nenhum projeto implementado, apenas planos e declarações de intenção – há, no entanto, a nível bilateral num contexto extrainstitucional. Os Estados, apesar de integrarem uma OI com vista a cooperar, permanecem muito ciosos da sua autonomia, o que é um entrave ao aprofundamento da cooperação em sede da OCX que é, assim, ainda bastante limitada. Este consenso normativo sobre uma lógica de preservação de soberania e de cooperação limitada é em tudo semelhante à relação sino-russa. Aliás, a Rússia é quem frequentemente impede o aprofundamento da cooperação em sede da OCX, nomeadamente a nível económico, mas não só (Lukin, 2018; Horta, 2008). Como já vimos, além da disparidade económica assinalável em relação à China, a Rússia tem rejeitado a agenda económica daquele país para a OCX devido à persistência de *"phobias about the rise of China and its growing influence in Russia's traditional zone of interest, Central Asia"* (Gabuev, 2017).

O modelo de cooperação estadocêntrico da OCX apresenta a aparente contradição de coadunar a proteção da soberania estatal com uma resposta regional coordenada a ameaças securitárias que não respeitam este princípio, sendo transnacionais e não-estatais por natureza (Aris, 2011). Ainda assim, tem sido possível construir uma arquitetura institucional eficaz no combate ao terrorismo, separatismo e extremismo, embora pouco densa (Aris, 2011). No entanto, o aprofundamento da cooperação e a sua extensão a outras áreas revela-se difícil. Em primeiro lugar, os Estados-membros privilegiam a sua soberania e integridade territorial, o que os leva a desejar cooperar somente nas áreas mencionadas por representarem uma ameaça direta a estes objetivos e a resistir em abdicar do controlo de prerrogativas nacionais (Aris, 2011). Em segundo lugar, persistem desconfianças entre a China e a Rússia já analisadas, disputas entre os Estados mais pequenos e receio destes Estados em relação à Rússia e à China (Horta, 2008). A entrada da Índia e do Paquistão veio agravar este problema não só devido ao conhecido antagonismo entre os dois países, mas também devido à rivalidade entre a China e a Índia, que cresce em virtude das disputas fronteiriças e à medida que este último se aproxima dos EUA (Gabuev, 2017).

Avançamos então para as normas da OCX, isto é, a ideologia formal e informal da OI, assim como os argumentos causais e normativos que apresenta sobre os assuntos internacionais (Acharya & Johnston, 2007). Também aqui é visível a grande incorporação de elementos do entendimento intersubjetivo. Em primeiro lugar, também a OCX se



destina à “*promotion of a new democratic, fair and rational political and economic international order*” (OCX, 2002: 2). No entanto, uma simples análise da Carta é insuficiente para aferir a convergência entre as duas propostas de uma nova ordem internacional. Temos, então que recorrer a uma análise discursiva da OCX para perceber se houve efetivamente uma incorporação de normas, valores, propósitos sociais, modelos cognitivos e comparações relacionais na cultura da OCX quanto à relação sino-russa.

Assim, analisaremos comunicados à imprensa do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da OCX, principal órgão que expressa entendimentos entre os membros relativos aos assuntos internacionais. Na impossibilidade de analisar todos, olharemos para 6 destes comunicados – 2002, 2003, 2005², 2016, 2017 e 2018. Por um lado, é um conjunto significativo o suficiente para afirmar a presença ou ausência de determinados elementos na cultura da OCX. Por outro lado, permite perceber a evolução temporal destes elementos – se se mantêm ou não e se a sua expressão se reforça ou enfraquece.

Elencamos um conjunto de aspetos considerados mais importantes no entendimento intersubjetivo da relação sino-russa, que podem não ser mutuamente exclusivos, e testamos a sua presença nos 6 documentos referidos:

- ‘Soberania’ – referência à importância de preservar a integridade territorial ou a não-ingerência externa em assuntos domésticos de um Estado, quer enunciado como princípio a implementar no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto;
- ‘Igualdade’ – referência à necessidade de as relações internacionais serem mais igualitárias, com tratamento não-discriminatório e igual para todos, quer enunciado como princípio a implementar no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto;
- ‘ONU’ – referência à necessidade de reforçar o papel da ONU; ou ao papel primordial conferido à ONU nas relações internacionais; ou apelo à intervenção da ONU, considerada essencial, numa determinada situação;
- ‘Ocidente’ – denúncia e condenação de comportamentos do Ocidente ou a ele atribuídos implícita e obviamente;
- ‘Paz’ – referência à necessidade de paz e de resolução pacífica de conflitos, quer enunciado como princípio a implementar no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto;
- ‘Cooperação’ – referência à vontade e disponibilidade da OCX cooperar ou coordenar-se com outras OI ou Estados, quer no geral, quer no contexto de um acontecimento concreto.

Olhando para a Tabela 3, verificamos que, à exceção de ‘Ocidente’, todos os restantes elementos intersubjetivamente partilhados na relação sino-russa são constante e consistentemente expressados na prática social da OCX, o que constitui uma prova empírica quer para considerá-los parte da cultura da OCX, quer para afirmar que, de facto, a cultura da OCX foi fortemente influenciada pela relação sino-russa.

² O de 2004 não está disponível.



Tabela 3. Coincidência ('X') de elementos da relação sino-russa na cultura da OCX

	2002	2003	2005	2016	2017	2018
Soberania	X		X	X	X	X
Igualdade	X		X	X	X	X
ONU	X	X	X	X	X	X
Ocidente				X	X	X
Paz	X	X	X	X	X	X
Cooperação	X	X	X	X	X	X

Também podemos afirmar que condenação do Ocidente – elemento ‘Ocidente’ – faz parte da cultura da OCX, embora com menos força. A partir de 2016, verificamos uma aguda e constante crítica por parte da OCX a ações do Ocidente: crítica ao sistema de defesa antimíssil instalado pelos EUA na Roménia em 2016 (OCX, 2016); crítica à mentalidade de Guerra Fria e à interferência em assuntos internos de países (OCX, 2017), ambos associados implicitamente ao Ocidente; condenação das pressões unilaterais do Ocidente a Estados e concretamente ao ataque de mísseis de França, EUA e Inglaterra à Síria (OCX, 2018). Sem dúvida que este elemento faz parte da cultura da OCX. O facto de não ser visível nos anos iniciais da OCX pode dever-se à sua necessidade de, numa fase inicial, se afirmar, prestigiar e legitimar na sociedade internacional.

Em relação aos outros elementos, a OCX reiteradamente expressa a importância do “*principle of respect for state sovereignty, non-interference in internal affairs of states*” (OCX, 2016: 2), condenando casos de violações de soberania, como no caso sírio (OCX, 2018). Também afirma sempre vontade e necessidade de cooperar com outras OI e Estados, tanto no geral (OCX, 2018), como para solucionar problemas concretos. Salva-guarda, no entanto, que esta cooperação tem que ser em termos de igualdade (OCX, 2002; OCX, 2005). Reforça frequentemente a necessidade de relações internacionais baseadas em “*mutual trust, justice, equality, mutually beneficial cooperation*” (OCX, 2018: 3). Há uma constante ênfase na preservação da paz e resolução pacífica de conflitos como, por exemplo, no caso norte-coreano (OCX, 2005; OCX, 2017), mas também quanto ao Afeganistão, Irão e Iraque. Por fim, o papel fundamental da ONU é sempre reiterado, quer como “*the most universal, representative and authoritative international organization*” (OCX, 2017: 3), quer apelando ao seu reforço (OCX, 2003) e à importância da sua intervenção em casos concretos (OCX, 2002).

Nesta secção aferimos que o consenso intersubjetivo da relação sino-russa influenciou fortemente a cultura da OCX, nomeadamente quanto às suas regras formais e normas. A nível de regras formais, foram incorporados legalmente os princípios da soberania, autonomia, não-aliança e cooperação em várias áreas, o que se reflete no carácter intergovernamental da OCX e no facto de as decisões serem tomadas por unanimidade. Acabamos também por argumentar que o facto de a cooperação ser limitada – privilégio do combate ao terrorismo, separatismo e extremismo, ao passo que outras áreas são marginais - se deve ao entendimento intersubjetivo que subjaz às regras formais. A nível das normas, a OCX incorporou em grande medida o conteúdo das ideias relativamente aos assuntos internacionais presente na relação sino-russa: o primado da soberania; a necessidade de mais igualdade nas relações internacionais; o papel fundamental da ONU;



a crítica às ações do Ocidente; a salvaguarda da paz e da resolução pacífica de conflitos; o desejo de cooperação com outras OI e Estados.

Conclusão

O argumento deste ensaio é que, sendo a Rússia e a China os dois membros mais influentes na criação e na ação da OCX, a sua relação influenciou fortemente a cultura da OCX, que incorpora muitos dos seus elementos intersubjetivamente partilhados nos dois aspetos considerados para a caracterizar – normas e regras formais.

O conteúdo intersubjetivamente partilhado na relação sino-russa consiste, a nível das normas constitutivas, na não-coligação, soberania, cooperação e coordenação. Já quanto aos propósitos sociais, podem distinguir-se os bilaterais – desenvolver cooperação, coordenação e confiança mútua – dos internacionais – pugnar por nova ordem internacional multipolar, respeitadora da soberania e marcada pela coexistência pacífica, pelo multilateralismo, pelo reforço e primazia da ONU, assim como pela cooperação *win-win* e igualdade, empoderando os países em desenvolvimento. Existe uma comparação relacional que contrapõe os atores com o Ocidente, especialmente os EUA, condenados por promoverem hegemonia, unilateralismo, *power politics*, conflito e violação de soberania. Em termos de modelo cognitivo, percecionam um mundo ainda desequilibrado em favor do Ocidente e dos EUA, mas que inevitavelmente se tornará multipolar, com progressivamente maior poder e influência da China e da Rússia nos assuntos internacionais.

Olhando para os dois aspetos escolhidos para a avaliar a cultura da OCX, podemos aferir que o conteúdo intersubjetivo da relação sino-russa a influenciou fortemente. A nível de regras formais, foram incorporados legalmente os princípios da soberania, autonomia, não-aliança e cooperação em várias áreas, o que se reflete no carácter intergovernamental da OCX e no facto de as decisões serem tomadas por unanimidade. Argumentamos também que o facto de a cooperação ser limitada, prevalecendo a nível do combate ao terrorismo, separatismo e extremismo, se deve ao entendimento intersubjetivo que subjaz às regras formais. A nível das normas, a OCX incorporou em grande medida o conteúdo das ideias relativamente aos assuntos internacionais presente na relação sino-russa: o primado da soberania; a necessidade de mais igualdade nas relações internacionais; o papel fundamental da ONU; a crítica às ações do Ocidente; a salvaguarda da paz e da resolução pacífica de conflitos; o desejo de cooperação com outras OI e Estados.

É possível alegar que a OCX é quase uma extensão da relação sino-russa (mas com mais participantes) dadas a coincidência clara do ponto de vista normativo, identitário e valorativo, salvo as diferenças do ponto de vista institucional, já que a OCX é uma OI formal com órgãos próprios. No entanto, é necessária investigação posterior que explique as causas da sua formação com base na relação sino-russa. Parece no mínimo paradoxal a própria criação e durabilidade desta mesma organização quando a cooperação é tão limitada e quando existem profundos antagonismos e desconfianças entre alguns dos membros, o que se torna ainda mais paradoxal com a entrada da Índia, com quem a China tem uma relação hostil, e do Paquistão, rival da Índia, em 2017. Albert (2020) nota que as disputas entre a China e a Índia, a pressão do Paquistão para marginalizar a Índia na OCX e o aprofundamento das relações sino-russas estão a colocar pressão na



OCX, nomeadamente quanto à sua capacidade de promover boas relações entre os membros, já que a Índia parece cada vez mais excluída no reduto da OCX. Será interessante observar como é que OCX confrontará estes desafios que parecem poder comprometer seriamente a sua eficiência.

Referências

- Abdelal, R. *et al.* (2006). «Identity as a Variable». *Perspectives on Politics*. 4(4): pp. 695–711.
- Acharya, A., & Johnston, A. I. (2007). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albert, E. (2015). The Shanghai Cooperation Organization. Council on Foreign Relations. [Consultado em 19-03-2020]. Disponível em <https://www.cfr.org/backgrounder/shanghai-cooperation-organization>
- Albert, E. (2020) Xi Champions Multilateralism at SCO Amid COVID Concerns and Sino-Indian Tensions. *The Diplomat*. [Consultado em 06-03-2021]. Disponível em <https://thediplomat.com/2020/11/xi-champions-multilateralism-at-sco-amid-covid-concerns-and-sino-indian-tensions/>
- Aris, S. (2011) *Eurasian Regionalism: The Shanghai Cooperation Organisation*. Londres: Palgrave Macmillan UK.
- China & Rússia (1997). «Joint declaration on a multipolar world and the establishment of a new international order International». *Legal Materials*. 36(4): pp. 986-989.
- Dueben, B. A. (2013). *China Russia Relations after Cold War*. London: Department of International Relations, London School of Economics and Political Science.
- Ferdinand, P. (2013). The positions of Russia and China at the UN Security Council in the light of recent crisis. [Consultado em 22-04-2020]. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433800/EXPO-SEDE_NT%282013%29433800_EN.pdf
- Foreign Ministry of the People's Republic of China. (2001). Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation Between the People's Republic of China and the Russian Federation. [Consultado em 25-04-2020]. Disponível em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t15771.shtml
- Foreign Ministry of the People's Republic of China. (2004). Joint statement declaring the trend of the boundary line between the two countries has been completely determined. [Consultado em 05-05-2020]. Disponível em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t165266.shtml
- Foreign Ministry of the People's Republic of China. (2008). Joint Statement of The People's Republic of China and the Russian Federation On Major International Issues. [Consultado em 07-05-2020]. Disponível em https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t465821.shtml



Gabuev, A. (2017). *Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club*. Carnegie Moscow Center. [Consultado em 07-03-2021]. Disponível em <https://carnegie.ru/commentary/71350>

Hopf, T. (1998). «The Promise of Constructivism in International Relations Theory». *International Security*. 23(1): pp. 171-200.

Horta, L. (2008). «The Shanghai Cooperation Organization (SCO): An Asian NATO?». *Asia Pacific: Perspectives*. 8(1): pp. 30-35.

Johnston, A. (2001). «Treating International Institutions as Social Environments». *International Studies Quarterly*. 45(4): pp. 487-515.

Lukin, A. (2018). *China and Russia: The new rapprochement*. Cambridge: Polity Press.

Martin, L. & Simmons, B. (2013). «International organizations and institutions». In W. Carlsnaes & T. Risse & B. A. Simmons (ed), *Handbook of international relations*. London: SAGE Publications Ltd, pp. 326-351.

Organização para a Cooperação de Xangai. (2002). Charter of the Shanghai Cooperation Organization. [Consultado em 02-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2002). Joint communique Meeting of the council of ministers of foreign affairs of the shanghai cooperation organization. [Consultado em 14-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2003). Press Release Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the Shanghai Cooperation Organization. [Consultado em 17-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2005). Joint communique Meeting of the council of ministers of foreign affairs of the shanghai cooperation organization. [Consultado em 22-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2016). Press Release on the SCO Council of Ministers of Foreign Affairs meeting. [Consultado em 30-06-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2017). Press Release on the Extraordinary Meeting of the Council of Ministers of Foreign Affairs of the Shanghai Cooperation Organization. [Consultado em 05-07-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Organização para a Cooperação de Xangai. (2018). Press Release on the SCO Council of Ministers of Foreign Affairs meeting. [Consultado em 07-07-2020]. Disponível em <http://eng.sectesco.org/documents/>

Schimmelfennig, F. (2003). «Sociological institutionalism and the enlargement of regional organizations». In F. Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 68-76.

Wendt, A. (1994). «Collective Identity Formation and the International State». *The American Political Science Review*. 88(2): pp. 384-396.



Ying, L. (2016). The Discourse and Possibility of Forming China-Russian Alliance and Its Challenge to the Regional Order in the Asia-Pacific. [Consultado a 24-03-2020]. Disponível em <http://web.isanet.org/Web/Conferences/AP%20Hong%20Kong%202016/Archive/a5c538f0-9c29-4a50-929c-22899464f6e4.pdf>

Ying, L. (2018). «Strategic Partnership or Alliance? Sino-Russian Relations from a Constructivist Perspective». *Asian perspective*. 42 (July-September 2018): pp. 333-354.