UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas

1971-2010

Camila Martins Oliveira da Silva Nogueira

São Paulo, Fevereiro de 2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas

1971-2010

Camila Martins Oliveira da Silva Nogueira

Artigo Submetido ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

ORIENTADORA: PROF^A. DR^A. MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA

COM APOIO DA FAPESP

RESUMO: O ARTIGO ANALISA O PADRÃO DE VOTAÇÃO E DE PROPOSIÇÃO DE RESOLUÇÕES DA CHINA NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, COM O OBJETIVO VERIFICAR SE O AUMENTO DAS CAPACIDADES DE PODER DESTE PAÍS TEM LEVADO A ALTERAÇÕES DO SEU COMPORTAMENTO NESTE ÓRGÃO.

PALAVRAS-CHAVE: CHINA, POLÍTICA EXTERNA CHINESA, ONU, CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, DIPLOMACIA MULTILATERAL

ABSTRACT: THIS ARTICLE ANALYSES THE PATTERNS OF CHINA'S VOTING AND SUBMISSIONS OF DRAFT RESOLUTION IN THE SECURITY COUNCIL, IN ORDER TO SEE IF CHINA'S INCREASING POWER CAPABILITIES HAS INFLUENCED ITS BEHAVIOR ON THIS BOARD.

KEY-WORDS: CHINA, CHINESE FOREIGN POLICY, UN, SECURITY COUNCIL OF THE UNITED NATIONS, MULTILATERAL DIPLOMACY

INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, a China tem crescido a uma taxa média de 10% ao ano¹, atingindo, em 2010, a posição de segunda maior economia do mundo. Em 1990, a China era responsável por 3,8% do PIB mundial, vinte anos depois sua participação aumentou para 13,7%. Nos últimos anos a alteração do poder econômico chinês tem sido tão substantiva que o país estaria passando por um processo de transição chamado de “ascensão chinesa”.² Para Yong e Fei-Ling (2005), a ascensão da China é um fato e a teoria realista sugere um efeito desestabilizador de mudanças de poder de tal magnitude e velocidade. À medida que ocorram alterações no poder relativo dos países, os interesses do poder ascendente tenderiam a chocar-se com os interesses do estado hegemônico e com o *status quo* internacional que a potência dominante busca defender. De acordo com Gilpin (1981), os objetivos de uma instituição política refletem, primordialmente, o interesse dos seus membros mais poderosos. Quando estes interesses ou o poder relativo de indivíduos (ou grupos de estados) mudam, haverá tentativas de alterar a natureza e objetivos das instituições de forma a refletirem aquelas mudanças. Desta forma, questionamos se o

¹ Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook Database*, Abril 2011.

² Alguns autores, como Joseph Nye, preferem o termo “re-emergência chinesa”, uma vez que a China não só já foi uma grande potência regional, como também um líder mundial em termos econômicos e tecnológicos dos séc. VI ao XVI. O Ocidente só ultrapassou a China nos últimos 500 anos (Nye 2006).

aumento do poder da China, sobretudo econômico, tem levado a alterações no comportamento do país no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Pretendemos analisar o comportamento da China por meio do exame dos padrões de votação e de proposição de resoluções do país no Conselho de Segurança de 14 de novembro de 1971, quando a delegação da República Popular da China apresentou suas credenciais para o Secretário-Geral da ONU, ao final de 2010. Dividimos o artigo em cinco partes, incluindo esta introdução. A segunda parte aborda algumas considerações sobre o conceito de poder nas relações internacionais, com o intuito de demonstrarmos o crescimento das capacidades chinesas. Já a terceira discute, rapidamente, os diversos períodos da política externa chinesa a partir de 1971 para clarificar a estratégia internacional do país e justificar a divisão temporal da análise do comportamento chinês. Em seguida analisamos o padrão do país de apresentação de propostas de resoluções e de votações no Conselho de Segurança e, por fim, apresentamos nossas conclusões.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE PODER

Embora o conceito de poder nas relações internacionais permaneça controverso (Baldwin, 2002; Gilpin, 1981; Waltz, 1986), algumas tentativas têm sido empreendidas para mensurá-lo, entre as quais estão os proponentes da chamada abordagem dos elementos de poder nacional,³ que equacionam poder com a posse de recursos específicos. Todos os recursos importantes que o estado possui são combinados de algum modo para determinar

³ Existe outra tradição denominada abordagem relacional de poder, que não equaciona poder com recursos e sim com a habilidade de convertê-los em influência real, o analista deve ser capaz de demonstrar como um ator é capaz de fazer com que outro ator faça algo que ele não faria de outro modo. Isto torna a mensuração de poder muito difícil e aplicável apenas à demonstração de como ele é exercido em casos específicos. Ver Berenskoetter, 2007 e Baldwin, 2002.

seu poder agregado total. Os recursos mais utilizados como indicadores do poder nacional são o nível de gastos militares, PIB, tamanho das forças armadas, tamanho do território e da população.⁴ Alguns autores também incluem elementos intangíveis como a qualidade da liderança política, moral e cultura nacional (Baldwin, 2002).

Foram criados vários índices destinados à mensuração do poder.⁵ O Índice Composto de Capacidades Nacionais (CINC)⁶ é uma medida estatística do poder nacional criada por David Singer, em 1963, para o projeto *Correlates of War*. O CINC utiliza a média da percentagem que um determinado país possui em relação ao total mundial em seis componentes, divididos em três dimensões, conforme a capacidade do recurso em influenciar outros estados a curto, médio e longo prazo. As capacidades de curto prazo refletem o poder militar do estado (gastos e pessoal militar), as capacidades de médio prazo estão relacionadas à atividade industrial (produção de ferro e aço e consumo de energia) e as capacidades de longo prazo são referentes a fatores demográficos (população total, população urbana).

Na literatura chinesa, sobressai-se o conceito de *Comprehensive National Power* (CNP, *zonghe guoli*), que seria a soma total de todos os poderes ou forças de um determinado país nos campos econômico, militar, científico-tecnológico e educacional, bem como da sua

⁴ Waltz (1986), por exemplo, equaciona poder com a posse de recursos como tamanho da população e do território, capacidade militar, força militar, recursos naturais, estabilidade e competência política. Para Gilpin, poder 'refere-se simplesmente às capacidades militares, econômicas e tecnológicas do estado' (1981:13). Já Mearsheimer entende poder como 'nada mais do que os recursos materiais disponíveis ao estado' (2001:57).

⁵ Para outros índices de poder ver: Clifford German, 'A Tentative Evaluation of World Power', in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4 (1960), 138–144; CASS Index Framework, *Comparative Studies of the Comprehensive National Power of the World's Major Nations in 1996* e Academy of Military Science (AMS), Index Framework by Colonel Huang Shuofeng <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/pills2/part08.htm>

⁶ Mais informações sobre o *Composite Index of National Capability* (CINC) em www.correlatesofwar.org.

influência⁷. Men e Hu (2002) construíram um índice de CNP que também é baseado na percentagem dos recursos detidos pelo estado em comparação com o total mundial, mas é muito mais amplo do que o CINC. São vinte e três indicadores, divididos em oito categorias: recursos econômicos, capital humano, recursos naturais, recursos de capital, conhecimento e tecnologia, recursos militares, recursos governamentais e recursos internacionais.

Para a teoria realista, a posição de um país na comunidade internacional e as dinâmicas de guerra e paz estão associadas com o nível de poder detido pelos atores estatais, de forma que, aumentos ou diminuições das capacidades dos países podem afetar o sistema internacional de forma significativa. Independentemente do índice de mensuração de poder utilizado, os dados demonstram que o poder chinês está em processo de crescimento. De acordo com o CINC, o poder chinês manteve-se relativamente estável de 1971 a 1990, quando se inicia uma tendência de aumentos marginais no seu poder nacional (gráfico 1⁸).

Gráfico 1

⁷ *China Institute of Contemporary International Relations*, 2000. Citado em Men e Hu (2002:2).

⁸ O CINC utiliza o termo Rússia para todo o período, embora o termo correto para o país durante os anos de 1971 a 1991 seja União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Fonte:

Composite Index of National Capability (CINC). Elaboração própria.

Já em termos de CNP, o poder agregado da China em 1980 representava cerca de 23% do poder agregado dos Estados Unidos, 25.5% em 1990 e 44% em 2003. Embora os Estados Unidos permaneçam, de longe, o país mais poderoso em termos de CNP, a China tem se aproximado de forma surpreendente. Além disto, Beijing têm aumentado sua liderança sobre a Rússia e a Índia e ultrapassou o Japão, assumindo a posição de segundo poder mundial. Infelizmente os dois índices não possuem informações para toda a década de 2000. Embora o poder econômico seja apenas um dos fatores de poder utilizados nos mesmos, o gráfico dois demonstra que é justamente nesta década que ocorre um aumento substancial da participação da China no PIB mundial.

De acordo com Lampton (2008), alterações nas capacidades de poder tendem a produzir mudanças nos interesses do país. As expectativas de política externa de um estado estão intimamente ligadas com mudanças em seu ciclo de poder, mas o aumento de poder e o aumento do papel internacional efetivamente exercido por um país não são simultâneos,

uma vez que o sistema e os demais atores não se ajustam imediatamente a mudanças relativas de poder. No alto da curva do poder, um aumento das capacidades tende a exceder a aquisição de papel internacional, pois ou sistema reluta em conceder papel ao ator ascendente, ou o estado em ascensão prefere adiar o exercício de um papel internacional condizente com suas capacidades até que isto possa ser feito mais facilmente, com maior confiança e nos seus próprios termos. É função da diplomacia amortecer a desconexão entre expectativas e papel internacional exercido à medida que o sistema internacional muda.

Gráfico 2

Fonte: FMI, *World Economic Outlook Database*, Abril 2011. *Dados disponíveis a partir de 1992

A POLÍTICA EXTERNA CHINESA DESDE 1971⁹

⁹ Esta parte do texto baseia-se no artigo “A Evolução da Política Externa Chinesa, 1949 a 2010”, da autora.

De forma geral, a literatura considera que a política externa chinesa durante o período da Guerra Fria evoluiu em ciclos de aproximadamente dez anos: aliança sino-soviética, de 1949 a 1957; frente unida contra o “imperialismo norte-americano e o revisionismo soviético”, de 1958 a 1970; cooperação com os Estados Unidos contra a União Soviética, de 1970 a 1981 e adoção de uma política externa pacífica e independente a partir de 1982 (Cheng e Zhang, 2002).

A configuração bipolar do sistema internacional durante a Guerra Fria, com cada uma das superpotências no centro de um sistema de alianças engajados em um conflito global, influenciou fortemente a estratégia internacional chinesa no período na medida em que os alinhamentos chineses eram informados pela percepção de ameaça colocada por cada superpotência e o nível de hostilidade das mesmas para com os objetivos chineses. De modo geral, Beijing aproximava-se da superpotência menos ameaçadora.

No período de 1971 a 1981, a China inicia um processo de aproximação aos Estados Unidos, dada a percepção de que a União Soviética constituía a principal ameaça de segurança para a China¹⁰. Uma vez que, na concepção dos líderes chineses, tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética eram poderes imperialistas, se tornava uma questão de expediente, ao invés de princípio, se a China se inclinava para uma ou para outra superpotência. De acordo com a nova interpretação, conhecida como Teoria dos Três

¹⁰ Dois eventos convenceram os líderes chineses de que a principal ameaça de segurança provinha da expansão soviética: a retirada estratégica dos Estados Unidos após o fracasso de sua intervenção militar na Indochina e o advento da Doutrina Brezhnev na sequência do conflito na fronteira sino-soviética. A União Soviética poderia interferir nos assuntos domésticos de outro estado para preservar o socialismo. A intervenção na Tchecoslováquia, em 1968, durante a Primavera de Praga foi um exemplo de aplicação desta doutrina

Mundos¹¹, a principal clivagem na política mundial opunha as duas superpotências contra todos os outros países do mundo, uma vez que as mesmas, ora em conluio ora em competição, tentavam dominar os demais países. Nesta situação, a revolução significava derrubar a velha ordem internacional fundada na hegemonia dual das superpotências e criar uma nova ordem internacional qualitativamente diferente e baseada na igualdade absoluta das nações e no estrito respeito aos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica¹².

Com a reaproximação, os dois países se comprometiam a não buscar hegemonia na região Ásia-Pacífico e a se oporem a esforços de qualquer outro país ou grupos de países que buscassem a hegemonia. A China se comprometia a não apoiar as políticas soviéticas contra os Estados Unidos no Leste Asiático. Em troca, os Estados Unidos usariam sua influência para impedir um ataque soviético contra a China e deixariam de bloquear os esforços chineses para expandirem seus próprios contatos e influência. Um dos principais resultados da reaproximação foi a rápida expansão das relações diplomáticas de Beijing com os aliados norte-americanos e sua admissão na ONU como representante oficial do povo chinês (Garver, 1993).

Com morte de Mao Zedong, em setembro de 1976, e a ascensão ao poder de um grupo de líderes conhecidos como pragmáticos, capitaneado por Deng Xiaoping, iniciou-se um processo de desradicalização. A partir de 1982 a China passa a adotar a chamada

¹¹ O Primeiro Mundo seria constituído por Estados Unidos e União Soviética, que atuavam em conluio e em competição pela hegemonia global. O Segundo Mundo seria formado por todos os países desenvolvidos industrializados, isto é, os países da Europa Ocidental e Oriental, Canadá e Japão. Já o Terceiro Mundo era formado pelos países em desenvolvimento.

¹² Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica são parte de um acordo entre China, Índia e Burma (atual Myanmar), formulado em 1954, a respeito de uma disputa territorial. Mais tarde foram incorporados aos princípios do Movimento dos Países Não-Alinhados, são eles: não agressão mútua; respeito mútuo pela soberania e integridade territorial; não interferência nos assuntos internos de outros países; igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica.

Política Externa Independente da Paz, cujos objetivos fundamentais são a proteção da independência, da soberania e da integridade territorial do país; a criação de um ambiente internacional favorável para consecução do seu processo de modernização; a garantia da paz mundial e a promoção do desenvolvimento comum.

Nos anos anteriores a abordagem de Beijing para com as superpotências foi essencialmente confrontacional. Depois desta data, no entanto, o país passou a buscar relações pacíficas, não confrontacionais e cooperativas tanto com os Estados Unidos quanto com a União Soviética. Além do declínio do fervor revolucionário e da ênfase no desenvolvimento econômico, Hamrim (1983) aponta que o catalisador para a adoção desta linha política foi a reemergência dos problemas com os Estados Unidos sobre Taiwan. Um dos componentes mais importantes da política externa independente de Beijing foi a melhora gradual do seu relacionamento com a União Soviética.

No final dos anos 80 a China enfrentou uma série de turbulências nos ambientes internacional e doméstico que a forçou a ajustar sua política externa para responder aos novos desafios. No cenário internacional, o fim da Guerra Fria e o colapso dos regimes comunistas na União Soviética e nos países da Europa Oriental provocaram o isolamento ideológico do país. Além disto, o plano doméstico foi marcado por uma alta inflação em 1988 e pelo incidente da Praça da Paz Celestial em 1989. A forma altamente violenta com a qual o Partido Comunista Chinês reprimiu as manifestações pacíficas de 1989 provocou a imposição de sanções pela maioria dos países, contribuindo ainda mais para o isolamento internacional da China. Apesar das dificuldades iniciais, a diplomacia chinesa conseguiu resolver de forma bem-sucedida estes problemas (Goldstein, 2001).

Vários autores afirmam que, a partir de meados da década de 1990, parece surgir uma estrutura coerente de ação na política externa chinesa, desenhada para garantir a ascensão do país ao *status* de uma grande potência, capaz de moldar o sistema internacional, ao invés de simplesmente se conformar ao mesmo, durante uma era de supremacia norte-americana. Cheng e Zhang (2001), por exemplo, defendem que a partir da metade dos anos 90 a China tem ajustado sua estratégia internacional e redefinido seu papel internacional tendo em vista sua percepção da mudança do equilíbrio global de poder e da melhora do *comprehensive national power*¹³ da China. Em 2003 surge um novo conceito, a “estratégia da ascensão pacífica” que além da criação de um ambiente externo favorável para consecução do seu processo de modernização, teria como objetivos administrar, de forma cuidadosa, o crescimento de sua riqueza e poder para que sua influência se expanda sem provocar reações negativas de seus vizinhos e lidar com os desafios de um mundo unipolar fazendo o possível para conter, cooptar ou circumvencionar o que os líderes chineses percebem como excessiva hegemonia e influência dos Estados Unidos na periferia chinesa, ao mesmo tempo evitando confrontação com os Estados Unidos (Gill 2005).

O COMPORTAMENTO DA CHINA NO CONSELHO DE SEGURANÇA

Para uma melhor compreensão da evolução do padrão de comportamento da China no órgão dividiremos a análise de acordo com os marcos da política externa chinesa. Desta forma teremos três períodos: o da cooperação com os Estados Unidos, de 1971 a 1981; o da Política Externa Independente da Paz, de 1982 a 1995 e o da estratégia de ascensão pacífica, de 1996 a 2010. Dado o impacto significativo que o fim da Guerra Fria exerceu

¹³ *Comprehensive National Power* (*zonghe guoli*) é um índice que busca medir as capacidades de poder dos países. O termo será explicado com maior detalhe mais adiante.

sobre as atividades do CSNU¹⁴, também apresentaremos alguns dados comparativos sobre o comportamento dos membros do conselho antes e depois deste evento histórico.

Devemos ter em mente algumas limitações inerentes a um estudo baseado nas propostas de resolução e votos registrados formalmente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Nossa análise baseia-se apenas nas reuniões formais do CSNU, que são documentadas e disponibilizadas para acesso público. No entanto, as negociações sobre o conteúdo de propostas e o processo de barganha para aprovação das resoluções são feitas por meio de consultas informais e reuniões privadas¹⁵, cujo conteúdo não temos acesso. Para termos uma ideia da importância das consultas informais, de acordo com o *Global Policy Forum*, de 1990 a maio de 2008, o CSNU reuniu-se 3.148 vezes em reuniões formais e 3.690 vezes em processo de consultas informais. Geralmente as reuniões formais são curtas, muitas vezes só o suficiente para a adoção de uma resolução, enquanto que as consultas informais duram, em média, de duas a três horas¹⁶.

Desta forma, nossa análise é capaz de captar apenas a preferência revelada dos países, não sendo possível, por exemplo, captar a ameaça de veto exercida pelos membros permanentes do CSNU – de fato, muitas questões importantes nem chegam a entrar na agenda do CSNU devido à manifestação prévia de um país sobre sua intenção de exercer esta prerrogativa. Manobras políticas como a relatada por Lampton (2008) também escapam de nossa análise. Este autor relata como a China, em 2003, pressionou o Paquistão

¹⁴ Não só a atividade do CSNU em termos de reuniões aumentou de forma significativa no pós-Guerra Fria, como também a quantidade de resoluções propostas e aprovadas: 646 resoluções durante quarenta e quatro anos da Guerra Fria e 1.320 nos vinte anos após.

¹⁵ As reuniões privadas são registradas por meio de *verbatim record*, mas que só pode ser acessado por aqueles que participaram do encontro (Bailey e Dawns 1998)

¹⁶ GPF Table and Graph on Number of Security Council Meetings and Consultations: 1988-2008 <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82.html>

a não apoiar a proposta americana para uma segunda resolução contra o Iraque, na esperança de que a administração Bush não colocasse sua proposta em votação ao ver que seu apoio no CSNU seria insuficiente para aprovação da mesma. Isto porque a China não desejava nem endossar o uso da força contra o Iraque - por uma série de razões (incluindo o temor que estados ou grupos islâmicos fundamentalistas buscassem retaliar Beijing indispondo os 19 milhões de muçulmanos chineses contra o Partido Comunista Chinês), nem se indispor com os Estados Unidos que, após a vitória, teriam o controle em uma das maiores reservas de petróleo do mundo, precisamente no momento em que a China se tornava mais dependente da importação de energia¹⁷.

Apesar destas ressalvas, o estudo do comportamento dos países no CSNU nos permite clarificar o posicionamento dos mesmos em questões relevantes de segurança internacionais. Analisaremos o padrão de comportamento da China no CSNU em três aspectos: submissão de propostas de resolução, abstenções e vetos. Para isto, utilizaremos como dados primários os registros das reuniões formais do Conselho de Segurança entre os anos de 1971 a 2010.

PROPOSTAS DE RESOLUÇÃO

As propostas de resolução podem ser iniciadas pelo Presidente do CSNU, por um membro do CSNU, por qualquer membro das Nações Unidas convidado de acordo com a regra 77 das Regras Provisórias de Procedimento do CSNU ou por um estado convidado a participar das discussões do CSNU de acordo com o artigo 32 da Carta das Nações Unidas (Bailey e Daws 1998). As propostas de resolução submetidas a votação podem conter

¹⁷ Lampton 2008 pp. 18 e 19. Notes of conversation with Chinese policy analyst and scholar, Shanghai, China, August 19, 2004.

patrocinadores, que são os principais autores da proposta e/ou estados que concordam integralmente com a substância da mesma.

Os patrocinadores controlam a proposta de resolução e apenas eles podem aprovar alterações no texto. De acordo com Rai (1977), a análise do patrocínio de propostas não apenas revela o nível de atividade de diferentes membros, mas também clarifica suas posições sobre questões relevantes. Embora este autor tenha focado nas propostas apresentadas na Assembleia Geral da ONU, acreditamos que esta mesma lógica possa ser aplicada para a análise das propostas de resoluções do Conselho de Segurança.

De 1971 a 2010 foram apresentadas 1.772 propostas de resolução, sendo que a maioria destas (60,03%), foram submetidas à votação como fruto de consultas prévias entre os membros Conselho, sem especificação de nenhum patrocinador, denotando que, embora o texto possa ter sido introduzido por algum país a proposta de resolução é fruto de consenso entre os membros do CSNU.

Encontramos uma clara divisão entre os períodos da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria em relação ao patrocínio de propostas de resolução. No período da Guerra Fria, das 423 propostas apresentadas, 219 tiveram patrocinadores. Destas, 174 propostas (79,45%) foram submetidas exclusivamente por membros não permanentes do CSNU, em sua maioria representantes do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA). A atuação dos membros não permanentes do CSNU cai drasticamente no pós-Guerra Fria - das 487 propostas patrocinadas, apenas 58 (11,9%) foram submetidas por membros não permanentes – ao mesmo tempo em que há um aumento substancial de propostas patrocinadas pelos membros permanentes. Um dos fatores de explicação para a atuação

expressiva dos membros não permanentes durante a Guerra Fria foi o congelamento do sistema internacional neste período - a forte oposição entre os blocos ocidental e soviético, somada a prerrogativa do veto, impedia que muitos assuntos fossem tratados pelas superpotências no âmbito do CSNU. No entanto, embora os membros não permanentes tenham trazido estas questões para o debate do CSNU, 36,2% das propostas submetidas por eles foram vetadas pelos membros permanentes (63 propostas), sobretudo pelos Estados Unidos, que vetaram 54 propostas¹⁸.

O gráfico 3 apresenta a quantidade de propostas de resolução submetida por cada membro permanente nos três diferentes períodos da política externa chinesa. Os países da tríade ocidental são, de longe, os membros mais ativos no CSNU em termos de submissão de propostas como patrocinadores durante o período analisado: os Estados Unidos patrocinaram 338 propostas, a Grã-Bretanha 336 e a França 317. A Rússia participou como patrocinador em 162 propostas de resoluções e a China em apenas 30.

Gráfico 3

¹⁸ A China não vetou nenhuma proposta submetida exclusivamente pelos membros não permanentes. A União Soviética vetou seis, a França quatorze e a Grã-Bretanha vinte e duas.

De acordo com Rai (1977), o montante de poder que o estado possui na política mundial informa seu grau de atividade como patrocinador de resoluções. A aparente indiferença de alguns estados em relação a submissão de propostas seria um reflexo da consciência do país de que seu nível de influência sobre outros é baixo. Outros dois fatores determinantes seriam a importância geral que a país atribui a ONU e a importância do tema para a política externa do país¹⁹.

Nos dois primeiros períodos de análise a participação da China como patrocinadora de propostas foi ocasional. Nos anos de 1975 e 1976, o país submeteu cinco propostas relacionadas a admissão dos estados do Vietnã do Sul e Vietnã do Norte, em co-patrocinio com a União Soviética, mas que foram vetadas pelos Estados Unidos. Após quatorze anos,

¹⁹ A importância do tema fica evidente quando vemos que, por exemplo, que a Rússia patrocinou todas as propostas relacionadas com a Geórgia, com exceção de uma, bem como todas as resoluções relacionadas à Croácia. Já a França patrocinou todas as resoluções relacionadas à Costa do Marfim.

outras quatro propostas foram feitas entre 1990 1995: duas sobre territórios tutelados, uma sobre a situação no Camboja e outra sobre não proliferação de armas nucleares – todas em conjunto com os demais membros permanentes do Conselho.

Os dados revelam indícios de uma mudança de comportamento da China em relação a proposições de resoluções no terceiro período de análise. De 2002, quando o país apresentou uma proposta de resolução relacionada ao Iraque, a 2010 serão vinte e uma propostas patrocinadas. Nos termos colocados por Rai (1977), o papel mais ativo da China em termos de proposições indicaria um aumento da percepção do país a respeito do crescimento de sua influência internacional. No entanto, este avanço deve ser analisado com cautela, uma vez que, diferentemente dos outros membros permanentes, nenhuma das propostas foram submetidas exclusivamente pela China. A tabela 1 apresenta os temas das propostas de resolução submetidas pela China

A questão do Chipre²⁰, principal tema proposto pela China, ilustra claramente a evolução do comportamento da país no CSNU em relação as forças de manutenção de paz. A Missão de Manutenção de Paz do Chipre (UNFICYP) foi criada em 1964, para impedir os conflitos entre os cipriotas gregos e turcos e para contribuir para a restauração e manutenção da ordem. Depois do golpe de estado dos cipriotas gregos e da subsequente invasão da Turquia, em 1974, a missão foi expandida para prevenir que a disputa se tornasse uma guerra civil. Na ausência de uma resolução política, a UNFICYP tem

²⁰ O Chipre se tornou independente da Grã-Bretanha em 1960, após anos de resistência à dominação britânica. As tensões entre a maioria cipriota grega e a minoria turca começaram em dezembro de 1963, quando a violência forçou a minoria turca para enclaves na ilha. Em 1974, em resposta ao golpe e da intenção dos cipriotas gregos a se unirem à Grécia, a Turquia interviu militarmente na ilha. Em 1983, a parte turca declarou o estabelecimento da República Turca do Norte do Chipre, somente reconhecida pela Turquia. Em 2008, os líderes das duas comunidades iniciaram negociações para a reunificação do país.

permanecido na ilha para supervisionar as linhas de cessar fogo, manter uma zona tampão, promover atividades humanitárias e apoiar a missão de bons ofícios do Secretário-Geral²¹

Tabela 1 - PROPOSTAS DE RESOLUÇÃO SUBMETIDAS PELA CHINA

Tema	Qtd	Resolução
Chipre	8	RES.1953 (2010); RES.1930 (2010); RES. 1898 (2009); RES. 1873 (2009); RES. 1847 (2008); RES. 1758 (2007); RES. 1728 (2006); RES. 1687 (2006).
Admissão de Novos Membros - Vietnã	5	Propostas de 1975 e 1976. Todas vetadas pelos EUA
Iraque	3	RES. 1956 (2010); RES. 1957 (2010); RES. 1958 (2010)
Não-Proliferação de Armas de Destruição em Massa	3	RES. 1835 (2008); RES. 1810 (2008); RES. 984 (1995)
Territórios Tutelados	2	RES. 956 (1994); RES. 683 (1990)
Paz e Segurança - Atos Terroristas	2	RES. 1805 (2008); RES. 1566 (2004)
Iraque-Kuwait	2	RES. 1472 (2003); RES 1409 (2002)
Timor-Leste	1	RES. 1912 (2010)
Haiti	1	RES. 1908 (2010)
Situação no Oriente Médio, incluindo a Palestina	1	RES. 1515 (2003)
Somália	1	RES. 1950 (2010)
Camboja	1	RES. 840 (1993)

Durante a década de 70 a China se absteve em todas as vinte e três resoluções a respeito da extensão da UNFICYP (tabela A1, no anexo). Segundo a delegação chinesa, a questão do Chipre era fruto do colonialismo imperialista e a intervenção e interferência dos países imperialistas apenas agravavam a situação, uma vez que o objetivo dos mesmos era de sabotar e incitar a discórdia. Apenas as partes envolvidas seriam capazes de solucionar o problema por meio de consultas e negociações. Em relação à UNFICYP, as ausências e abstenções chinesas nas votações eram justificadas pela posição contrária da China em relação à utilização das forças da ONU²².

²¹ <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyp/background.shtml>

²² De acordo com Gill e Huang (2009), o ceticismo chinês em relação as operações de manutenção de paz tem origem na Guerra da Coreia, de 1950-53, na qual forças chinesas lutaram contra forças da ONU lideradas pelos EUA.

Nos primeiros dez anos de sua participação no sistema da ONU, a China evitou participar dos debates sobre a criação e continuação das missões de paz, ausentando-se das votações do CSNU sobre o assunto e recusando-se a pagar sua contribuição financeira anual às operações de paz. Beijing considerava as operações de paz como atos da “política de poder das superpotências” – pretextos para que Estados Unidos e União Soviética intervissem nos assuntos de pequenos estados (Fravel, 1996). Na década de 1980 a China passou a ter atitudes mais positivas. Em 1981, pela primeira vez, a China votou afirmativamente na proposta da resolução 495, que estendia o mandato da UNFICYP²³. Em 1982, fez sua primeira contribuição oficial para as operações de paz e, em 1988, a China foi aceita como membro do Comitê Especial da ONU para Operações de Manutenção da Paz. O primeiro emprego de pessoal da China em uma missão foi em 1989, quando vinte observadores militares participaram do monitoramento de eleições na Namíbia (Gill e Huang, 2009). De acordo com Fravel (1996), esta mudança foi resultado de alterações na política doméstica chinesa, com as reformas de Deng Xiaoping e a necessidade de acesso a comércio e investimentos internacionais, que requeriam uma política externa mais cooperativa.

Apesar destes avanços, a ascensão de operações de paz não tradicionais, a partir de 1989, provocou um posicionamento de cautela da China. Depois do fim da Guerra Fria, uma cooperação sem precedentes entre os membros permanentes permitiu ao CSNU despachar operações de paz em resposta a uma variedade cada vez maior de conflitos. Para fazer frente aos novos objetivos das operações, o CSNU passou a autorizar o uso da força

²³ United Nations Peacekeeping Operation in Cyprus.

sobre o Capítulo VII²⁴ da Carta das Nações Unidas, um movimento que borrou a distinção tradicional entre manutenção da paz e *enforcement*.

A China, por sua vez, manteve-se apegada a noção tradicional de operação de paz, que é guiada pelos princípios de imparcialidade da força e do seu comandante; consentimento do país alvo ou das partes beligerantes; o não uso da força, exceto no caso de autodefesa e de ser estabelecida somente após a conclusão de um acordo de cessar fogo entre as partes²⁵. A política conservadora da China em relação às operações de paz seria explicada pelo desejo da liderança chinesa em manter o *status* do princípio da soberania estatal. A delegação chinesa identificava os aspectos não tradicionais de manutenção de paz como uma ameaça ao seu interesse nacional, de modo que a oposição da China seria uma forma de salvaguardar a soberania chinesa de intervenções futuras. A atitude da China de 1989 a 1996 difere do período anterior a 1981 de duas formas: primeiro, a oposição da China é limitada a operações de paz não tradicionais, e não a qualquer tipo operação. Segundo, sua justificativa deixa de ser ideológica e passa a se basear no princípio de proteção da segurança nacional (Fravel, 1996). É importante ressaltar que, muitas vezes, a oposição chinesa ao novo tipo de operação de manutenção de paz ficava apenas no nível do discurso. Em 1992, por exemplo, Beijing apoiou a resolução 751, que autorizava a Força Tarefa Unificada (UNITAF) a usar “todos os meios necessários para estabelecer um ambiente seguro para as operações humanitárias na Somália”, mesmo sem o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito (Hempson-Jones 2005).

²⁴ As disposições tomadas com base no Capítulo VII permitem que o CSNU use todas as medidas necessárias para o restabelecimento da paz, inclusive o emprego de forças armadas. A preferência chinesa é por disposições tomadas com base no Capítulo VI, que trata de soluções pacíficas de controvérsias.

²⁵ Uma operação de paz é considerada não tradicional quando qualquer um destes princípios é violado.

Apesar das ressalvas em relação aos aspectos não tradicionais das missões de paz, a China votou afirmativamente em todas as propostas de renovação da UNFICYP a partir de 1981. A situação mudou de forma substantiva na década de 2000, quando Beijing passou não apenas a votar positivamente, como também a patrocinar as propostas de extensão da missão no Chipre. Atualmente a China é o décimo quinto país que mais contribui com pessoal para as missões de paz das Nações Unidas, com uma participação maior do que os demais membros permanentes do CSNU (tabelas A2, A3, A4 e gráfico A1, no anexo)²⁶.

A evolução da participação da China nas operações de paz da ONU revela que, embora a defesa dos princípios de soberania estatal e de não interferência nos assuntos internos de outros estados continue a aparecer no discurso chinês no CSNU, não há mais uma oposição completa da China para aprovação e participação de missões de paz de caráter não tradicional. A posição da China é decidida caso a caso, de acordo com os interesses do país, e não apenas por princípios.

A literatura têm apontado algumas explicações para esta mudança no comportamento da China em relação às operações de paz. A primeira estaria relacionada com a percepção das vantagens que a participação em missões de paz poderia trazer para o Exército de Libertação Popular. As forças de segurança chinesas não só adquirem

²⁶ O país também é o sétimo maior contribuinte financeiro das operações de paz da ONU, com cerca de 4% do total, e está presente em dez, de dezesseis operações de paz das Nações Unidas em andamento, sendo seis delas no continente africano. Chama atenção o envio de unidades policiais completas para ajudar a missão de estabilização do Haiti a manter a ordem e treinar a polícia local, país que mantém relações diplomáticas com Taiwan. De acordo com o escritório de Assuntos de Operações de Paz do Ministério da Defesa Chinês, estabelecido em 2001, para cuidar da administração estratégica e coordenação da participação do Exército de Libertação do Povo (ELP) nas operações de manutenção de paz da ONU, de 1990 a 2007, a China contribuiu com mais de 12.000 *peacekeepers* em dezoito operações de paz. As tropas chinesas foram responsáveis pela construção de mais de 7.300 quilômetros de ruas pavimentadas e 200 pontes, pelo tratamento de cerca de 28 mil pacientes e pela desativação de mais de 7500 explosivos. Su Q. and Le T., 'Messengers of peace', China Daily, 24 de julho de 2007.

experiência em diferentes tipos de operações – uma possibilidade de melhorar suas próprias capacidades em ‘*military operations other than war*’, tais como operações de caráter humanitário - como também têm a oportunidade de treinar com forças de outros países. Também tem sido observado que o emprego numeroso da China na África permite que o Exército de Libertação Popular adquira forte conhecimento operacional de diferentes ambientes de operação, uma vantagem que poucos países possuem²⁷.

Um outra razão seria que os oficiais chineses se tornaram menos preocupados sobre as implicações da deterioração da norma da soberania, pois, à medida que a China acumulou poder, o país se tornou mais confiante que poderia resistir a forças externas de intervenção nos assuntos internos da China (Wuthnow 2009)

A terceira explicação argumenta que a China tem procurado responder as expectativas internacionais de que o país exerça função de poder responsável. Uma das tarefas mais urgentes da diplomacia chinesa seria assegurar o mundo sobre suas boas intenções, mostrando que o aumento da capacidade da China deve ser vista de forma positiva e transmitindo a mensagem de que o país estaria não só se integrando cada vez mais na comunidade internacional, como também agindo como uma grande poder mais responsivo e responsável. Beijing vê o engajamento em operações de paz como uma forma do país projetar uma imagem mais benigna e harmoniosa no exterior, tranquilizar seus vizinhos sobre suas intenções e continuar estabelecendo, gradualmente, o *status* do país como grande potência (Gill e Huang 2009). A visão de alguns oficiais chineses é que o aumento do envolvimento da China nas organizações de paz da ONU reflete o

²⁷ De acordo com um observador ‘*esta vantagem compreende conhecimentos inestimáveis sobre logística, portos de desembarque, linhas de comunicação, linhas de operação, inteligência operacional, atmosfera local e modus operandi e formas de sustentar forças na África por períodos prolongados*’ (Gill e Huang 2009).

comprometimento da China para com a segurança global, dado o papel importante do país dentro do sistema internacional e o fato de que sua segurança e desenvolvimento estão intimamente ligados ao do resto do mundo (Fiorenza 2007).

VOTAÇÕES

Conforme exposto anteriormente, a análise das votações do Conselho de Segurança, de 1971 a 2010, revelam uma tendência de aumento do grau de consenso entre os membros do órgão. Neste período, o CSNU deliberou em 4.866 encontros formais, nos quais foram apresentadas 1.772 propostas de resoluções, sendo que 1.665 propostas foram aprovadas - resolução no. 302 (1971) a no. 1966 (2010), 102 foram vetadas e 5 não foram aprovadas por não atingirem o número mínimo de votos afirmativos necessários²⁸. Das 1.665 resoluções aprovadas, 1394 (83,72%) obtiveram voto afirmativo dos quinze países membro do CSNU. Apenas 271 propostas de resoluções foram aprovadas com abstenções ou votos negativos de membros não permanentes²⁹.

A análise dos votos revela que China é o país que mais se absteve em votações do CSNU durante todo período, com 124 abstenções, muito embora haja uma tendência de queda do uso desta prerrogativa a partir de 1982: a porcentagem de votos de abstenção da China em relação ao total de votos foi de 26,89% no período de 1971-1981; 4,99% de 1982 a 1995 e de 3,25% a partir de 1996.

Gráfico 4

²⁸ De acordo com o artigo 27, parágrafo 3, da Carta das Nações Unidas, é necessário o voto afirmativo dos cinco membros permanentes do CSNU, mais o voto concorrente de quatro membros não permanentes para a aprovação de resoluções em questões não procedimentais. A ausência ou abstenção de um membro permanente não é entendida como um voto negativo.

²⁹ Somente os votos negativos dos membros permanentes têm o poder de vetar resoluções

Os outros quatro membros permanentes estão mais próximos entre si em relação ao total de abstenções – Rússia, com 79 abstenções, Estados Unidos com 76, Grã-Bretanha com 65 e França com 52 (gráfico 4) – mas apenas a Rússia apresenta um número relativamente estável de abstenções. No gráfico 5 é possível observarmos que em meio a uma tendência de diminuição do número de abstenções, sobretudo no pós-guerra fria, tanto a China quanto a Rússia se distanciam do centro, principalmente nos anos 90.

Embora a China seja o país que mais se utilize deste tipo de voto, houve não só uma queda relativa no uso de abstenções nas votações do CSNU, como também uma mudança qualitativa na forma do país expressar sua abstenção. Entre 1971 a 1981, ao invés de se abster formalmente a China preferia não participar das votações: usou esta prerrogativa em 58 das 64 vezes que se absteve. A delegação chinesa informava que “ao

não participar da votação, dissociava-se da matéria votada na resolução” (S.PV/2257) ³⁰.

No entanto, a partir de 1982 este mecanismo não é mais utilizado por Beijing.

Gráfico 5

No total, a delegação chinesa esteve isolada em 50% dos seus votos de abstenção, sendo 53,12% de 1971 a 1981; 24,13% de 1982 a 1995 e 32,25% a partir de 1996. No que se refere ao posicionamento comum nas votações de abstenções entre a China e os demais membros permanentes, a Rússia é o único país que se absteve conjuntamente com a China de forma significativa, principalmente a partir do segundo período de análise,³¹ como

³⁰ Além da China, a França se ausentou em duas votação (S.PV/1848, de 1975 referente a admissão de Camarão e S.PV/4077 de 1999, Iraque-Kuwait), os EUA apenas uma vez (S.PV/2385, de 1982, Israel-Líbano), assim como Grã-Bretanha (S.PV/2196, de 1980 Rodésia do Sul).

³¹ A Rússia se absteve junto com a China, por 35 vezes, seguida pela França, que se absteve junto com a China por sete vezes; pelos Estados Unidos, que se abstiveram conjuntamente 5 vezes e pela Grã-Bretanha, em duas vezes. Em 50 votos de abstenção a China foi acompanhada pela abstenção de membros não permanentes.

mostra a tabela 2 . A tabela A5, no anexo, apresenta os temas de abstenções comuns entre a China e os demais membros permanentes.

Tabela 2 - PORCENTAGEM DE POSICIONAMENTOS COMUNS COM A CHINA EM VOTOS DE ABSTENÇÃO

Período	Rússia	EUA	Grã-Bretanha	França
1971-1981	15,63	0,06	0,03	0,05
1982-1995	27,59	0,00	0,03	0,03
1996-2010	54,84	0,03	0,00	0,10
1971-2010	28,23	0,04	0,02	0,06

As tabelas 3, 4 e 5 sistematizam as abstenções chinesas por tema para os períodos de 1971-81, de 1982 a 95 e 1996-2010, respectivamente. As abstenções geralmente são feitas como forma de protesto e não raro os chineses desejam deixar registrado que tais ações aprovadas pelo CSNU não devem constituir precedentes para questões futuras similares.

Seis padrões de justificativas são recorrentes nas declarações³² oferecidas pelos representantes chineses para os votos de abstenção.

A manipulação das Nações Unidas para atender os interesses das superpotências constitui o primeiro grupo de justificativas. A China denunciava o “imperialismo” dos Estados Unidos e o “social-imperialismo” da União Soviética, que agiam em condomínio para implementar, muitas vezes, uma política de *no war no peace*. As superpotências “sabotavam acordos, incitavam dissensões, interferiam em assuntos domésticos e atuavam por trás das cenas às expensas dos países do terceiro mundo” - resoluções 315 (Chipre

³² Nem todos os votos de abstenção da China são seguidos por declarações justificatórias da delegação chinesa.

1972); 344 (Oriente Médio 1973); 339 (Oriente Médio 1973); 338 (Oriente Médio 1973) 362 (Egito-Israel 1974); 350 (Israel-Síria 1974); 346 (Egito-Israel 1974; 371 (Egito-Israel 1975); 368 (Egito-Israel 1975); 397 (Angola 1976); Proposta S/12110 (Angola 1976) 425 (Israel-Líbano 1978); 451 (Chipre 1979). Este tipo de justificativa para a abstenção da China foi comum no período de 1971 a 1981, mas já no período seguinte desaparece dos pronunciamentos da delegação chinesa, provavelmente devido ao processo de desideologização da política externa chinesa a partir da adoção da Política Externa Independente da Paz.

Tabela 3 - ABSTENÇÕES CHINESAS POR TEMA - 1971-1981

Tema	Qtd, Abst.	Ano
Chipre	23	81, 80, 80, 79, 79, 78, 78, 77, 77, 76, 76, 75, 75, 74, 74, 74, 74, 74, 73, 73, 72, 72, 71
Israel-Síria	16	81, 81, 80, 80, 79, 79, 78, 78, 77, 77, 76, 76, 75, 75, 74, 74
Egito-Israel	8	77, 76, 75, 75, 75, 74, 74, 73
Conferência de Paz no Oriente Médio	5	73, 73, 73, 73, 73
Israel-Líbano	4	80, 79, 78, 74
Namíbia	3	72, 72, 72
Admissão de Novos Membros: Angola	2	76, 76
Coreia do Sul e URSS (derrubada de avião coreano)	1	83
Ilhas Malvinas	1	80
Rodésia do Sul	1	77
Ira-Iraque	1	74
Estabelecimento da UNEF	1	73

Tabela 4 - ABSTENÇÕES CHINESAS POR TEMA - 1982-1995

Tema	Qtd, Abst.	Ano
Bósnia e Herzegovina	11	95, 94, 94, 93, 93, 93 92, 92, 92, 92, 92
Iraque-Kuwait	3	91, 90, 92
Haiti	3	194
Ruanda	2	94, 94
Líbia	2	93, 92
Participação da Rep. Federal da Iugoslávia	2	93, 92
Kosovo	1	93
United Nations Protection Force (UNPROFOR)	1	95
Coréia do Norte	1	93
Camboja	1	92
Iraque	1	91

Tabela 5 - ABSTENÇÕES CHINESAS POR TEMA - 1995-2010

Tema	Qtd, Abst.	Ano
Sudão	7	10, 06, 06, 05, 05, 04, 04
Kosovo	5	99, 99, 98, 98, 98,
Iraque-Kuwait	3	99, 99, 97
Situação no Oriente Médio	2	06, 07
Admissão de Novos Membros Tuvalu e Nauru	2	00, 99
Albânia	2	97, 97
Georgia	2	96, 09
Extradição de suspeitos da tentativa de assassinato do Presidente do Egito, em junho de 1995	2	96, 96
Paz e Segurança na África - Somália/Eritréia	1	9
Oriente Médio - Líbano	1	4
Afganistão	1	00
Haiti	1	98
Tribunal Internacional da Iugoslávia	1	98
Derrubada de dois aviões civis em fevereiro de 1996	1	96

A reticência da China em relação ao uso de sanções formam o segundo grupo de justificativas recorrentes. A visão de Beijing é que, com frequência, as sanções não atingem seus resultados esperados em termos de pressão política e acabam por vitimar populações que muitas vezes já estão sofrendo os danos decorrentes de determinada crise internacional.

Desta forma, as sanções deveriam ser adotadas com cautela, sendo preferível a adoção de soluções pacíficas de controvérsias, como diálogos, consultas e mediações. As dezenove resoluções que a China se absteve com esta justificativa foram: 1101 (Albânia 1997); 1672 (Sudão 2006); 1591 (Sudão 2005); 1564 (Sudão 2004); 1284 (Iraque-Kuwait 1999); 1134 (Iraque-Kuwait 1997); 1280 (Iraque-Kuwait 1999); 1070 (atentado contra presidente Egípcio 1996); 1054 (atentado contra presidente Egípcio 1996); 1333 (Afeganistão 2000); 1907 (Paz e Segurança na África 2009); 678 (Iraque e Kuwait 1990); 686 (Iraque e Kuwait 1991); 748 (Líbia 1992); 883 (Líbia 1993); Proposta S/25997 (Bósnia-Herzegovina 1993); 816 (Bósnia-Herzegovina 1993); 955 (Ruanda 1994); 940 (Ruanda 1994). A razão deste ceticismo viria da percepção de que as sanções direcionadas contra a China após o massacre de 1989 não foram efetivas, uma experiência que informa os pressupostos sobre a utilidade desta estratégia para outros estados (Wuthnow 1999).

A China também frequentemente se abstém com a justificativa de que suas sugestões de alteração de pontos da proposta não foram levadas em consideração pelos patrocinadores do documento – dez resoluções ao total: 975 (Haiti 1995); 1591 (Sudão 2005); 1556 (Sudão 2004); 1239 (Kosovo 1999); 1203 (Kosovo 1998); 1757 (Líbano 2007); 1284 (Iraque-Kuwait 1999); Draft resolution 310 (Georgia 2009); 1333 (Afeganistão 2000); 1067 (Derrubada de dois aviões civis... 1996). Na resolução 1735 absteve-se por não concordar com o teor da resolução (Situação no Oriente Médio, 1973).

Houve três abstenções sobre a admissão de novos membros: a de Angola, resolução 1932 (1976), foi justificada pelo fato do país estar, na visão da delegação chinesa, sobre a influência “social-imperialista” da União Soviética. Já as de Tuvalu e Nauru foram

justificadas pelo fato destes países manterem relações diplomáticas com Taiwan – resoluções 1290 (2000) e 1249 (1999).

O último conjunto de justificativas está relacionado a posição chinesa contrária ao envio de forças de manutenção de paz, assunto que já abordado acima – resoluções 305 (Chipre 1971); 323(Namíbia 1972); 315 (Chipre 1972); 309 (Namíbia 1972); 341 (UNEF 1973); 364 (Chipre 1974); 363 (Israel-Síria 1974); 362 (Egito-Israel 1974); 359 (Chipre 1974); 355 (Chipre 1974); Proposta S/11400 (Chipre 1974); 350 (Israel-Síria 1974); 346 (Egito-Israel 1974); 383 (Chipre 1875); 381 (Israel-Síria 1975); 378 (Egito-Israel 378); 371 (Egito-Israel 1975); 370 (Chipre 1975); 369 (Israel-Síria 1975); 368 (Egito-Israel 1975); 401 (Chipre 1976); 398 (Israel-Síria 1976); 396 (Egito-Israel 1976); 391 (Chipre 1976); 390 (Israel Síria 1976); 420 (Israel-síria 1977); 416 (Egito-Israel 1977); 408 (Israel-Síria 1977); 429 (Israel-Síria 1978); 425 (Israel-Líbano 1978); 451 (Chipre 1979); 770 (Bósnia e Herzegovina 1992); 929 (Ruanda 1994); 998 (UNPROFOR 1995); 1077 (Geórgia 1996); 1212 (Haiti 1998).

A situação no Sudão foi o principal tema das abstenções chinesas no terceiro período de análise e exemplifica que, a despeito das justificativas emitidas por sua delegação, a lógica por trás da votação da China pode ser distinta da mera defesa dos princípios. Desde 2003, a questão de Darfur está no CSNU, que já aprovou 31 resoluções sobre o tema. A China se absteve sete delas, os Estados Unidos em três e a Rússia em quatro. A China só esteve isolada em uma de suas abstenções em relação a este tema, conforme mostra a tabela 6. Necessidade de consentimento do Governo da Unidade Nacional (S/RES/1706), respeito à soberania nacional (S/RES/1593) e ineficiência das

sanções como forma de resoluções de conflito (S/RES/1672; S/RES/1591; S/RES/1556) formam o padrão de justificativas das abstenções chinesas em relação ao Sudão.

Tabela 6 - ABSTENÇÕES CHINESAS EM RELAÇÃO AO SUDÃO

Ano	Resolução	Tópico	Votação		
			Sim	Não	Abstenção
2010	S/RES/1945	Relatório Anual do Painel de Especialistas	14	0	1 (China)
2006	S/RES/1706	Autoriza o uso, pela UNMIS de "todos os meios necessários". Extensão do mandato e do pessoal da UNMIS	12	0	3 (China, Rússia, Qatar)
2006	S/RES/1672	Imposição de Sanções	12	0	3 (China, Rússia, Qatar)
2005	S/RES/1593	Encaminhar situação para Tribunal Penal Internacional	11	0	4 (China, EUA, Algéria, Brasil)
2005	S/RES/1591	Imposição de Sanções	12	0	3 (China, Rússia, Algéria)
2004	S/RES/1564	Imposição de Sanções	11	0	4 (China, Rússia, Algéria, Paquistão)
2004	S/RES/1556	Imposição de Sanções	13	0	2 (China, Paquistão)

No entanto, há um forte componente de interesse econômico por trás das abstenções chinesas em relação ao Sudão, dado que este país é um fornecedor chave de petróleo para a China, ocupando a posição de sexto maior país fornecedor na primeira metade de 2009 (Wuthnow 2009). Estatísticas chinesas revelam que o comércio bilateral saltou de US\$ 103 milhões em 1990 para US\$ 5,66 bilhões em 2007 (Wenran 2009). O Sudão também foi o principal país africano a receber investimentos chineses em 2005, US\$ 351,5 milhões, representando 22% do total investido na África pela China (Cheng e Huangao 2009). Além disso, a assistência humanitária concedida pelo China foi de US\$ 11 milhões em 2007, com a concessão de mais US\$ 90 milhões em empréstimos (Wenran 2009).

De acordo com Kleine-Ahlbrandt e Small (2008) a diplomacia chinesa para com estados párias, como o Sudão, tem tido mais nuances do que é geralmente percebido pela

opinião pública. Embora as abstenções demonstrem certa limitação da China em aplicar sanções contra o Sudão, a China tem se disposto a engajar o governo sudanês na resolução da crise. Foi devido à pressão chinesa que o Sudão permitiu o estabelecimento da força híbrida de manutenção de paz ONU-União Africana, em Darfur, no início de 2007. A China tem se utilizado da maior aproximação com estes governos para exercer pressões sutis para reforma. Desta forma, o comportamento da China com relação a estes estados inclui um conjunto de elementos protecionistas e intervencionistas. (Kleine-Ahlbrandt e Small 2008; Blanchard 2008; French 2007; Jopson 2007; Holslag 2008)

Já em relação aos vetos, o período registrou um total de 137 votos negativos dos membros permanentes do CSNU, que culminaram com a não aprovação de 102 propostas de resolução.

Historicamente a China é um país que usou muito pouco a sua prerrogativa de barrar propostas de resoluções do CSNU. Desde a sua admissão nas Nações Unidas, em 1971, o governo chinês vetou apenas cinco propostas de resoluções³³, um número muito pequeno se comparado com a quantidade de vetos dos demais membros permanentes do CSNU, como mostra a tabela 7. No entanto, chama atenção o fato de que apesar da tendência geral de diminuição da utilização do veto no período pós-guerra fria, quatro, dos seis vetos da China, foram tomados no último período de análise, após 1997. Novamente vemos um maior alinhamento entre China e Rússia, do que com os países ocidentais: das

³³ Consideramos como vetos apenas vetos a propostas de resolução, vetos a parágrafos de propostas de resolução não entraram em nossa análise.

cinco resoluções vetadas pela China, a Rússia também vetou duas e se absteve em uma; das 16 resoluções vetadas pela Rússia, a China também vetou duas e se absteve em uma³⁴.

Tabela 7- VETOS À PROPOSTAS DE RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Período	China	Estados Unidos	Rússia	Grã-Bretanha	França
1971-1981	1	26	8	12	11
1982-1995	0	40	4	11	4
1995-2010	4	12	4	0	0
Total	5	78	16	23	15

Em 1972 a China vetou, acompanhada da Guiné, Somália e Sudão, a acessão de Bangladesh às Nações Unidas – proposta da Grã-Bretanha, URSS, Índia e Iugoslávia. Para Beijing, a proposta apresentada não estava de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas. A delegação chinesa defendia que a Índia e a URSS estavam tentando, por meio desta resolução, separar a questão de acesso de Bangladesh à ONU da implementação das resoluções das Nações Unidas relacionadas a guerra de agressão ocorrida no subcontinente do Sul da Ásia³⁵ que demandavam, por exemplo, a retirada das forças armadas indianas do território do Paquistão e a libertação e repatriação dos prisioneiros de guerra. Em 1974, foi aprovada a admissão do país na organização sem necessidade de voto.

³⁴ Sobre os vetos da Rússia: 1) Proposta S/2009/310 (10-1-4); 2) Proposta S/2008/447 (9-5-1); 3) Proposta S/2007/14 (9-3-3); 4) Proposta S/2004/313 (14-1-0).

³⁵ Iniciada por uma revolta, a Guerra de Independência de Bangladesh ocorreu de 26 março até 16 de dezembro de 1971 e envolveu o Paquistão Oriental (atual Bangladesh), a Índia e o Paquistão Ocidental (atual Paquistão). A Índia forneceu apoio diplomático, econômico e militar ao Paquistão Oriental, o que resultou na Guerra Indo-Paquistanesa de 1971, iniciada em 3 de dezembro de 1971. A derrota das forças do Paquistão Ocidental para as forças indianas e bengalesas resultou na maior rendição, nos termos em números de prisioneiro de guerra, desde a Segunda Guerra Mundial e na independência do Paquistão Oriental, que se tornou Bangladesh.

Em 1997, a China votou, sozinha, contra a proposta de resolução S/1997/18, submetida pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e mais dez países.³⁶ Esta proposta autorizava o emprego, por três meses, de 155 observadores militares da ONU para verificação do acordo de cessar fogo entre o governo da Guatemala e o URNG.³⁷ O motivo declarado da oposição chinesa foi a existência de relações diplomáticas entre Guatemala e Taiwan. Nas palavras do representante chinês, “*a Guatemala tem, por quatro anos consecutivos, apoiado atividades com vistas a dividir a China nas Nações Unidas ... as autoridades da Guatemala não podem esperar ter o apoio da China no CSNU se conduz ações que infringem a soberania e a integridade territorial da China*”.³⁸ Após receber garantias da Guatemala de que o país não votaria a favor, Assembleia Geral, da readmissão de Taiwan, a China permitiu, após dez dias, a extensão da missão (S/RES/1094).

Dois anos depois, em 1999, a China vetou, acompanhada pela abstenção da Rússia, a proposta de resolução S/1999/201, submetida por França, Estados Unidos, Grã-Bretanha e mais cinco países.³⁹ A resolução autorizava a extensão da UNPREDEP⁴⁰, na antiga República Iugoslávia da Macedônia, por um período extra de seis meses. A delegação chinesa justificou o veto com base no relatório apresentado pelo Secretário Geral que afirmava que o objetivo original da missão já havia sido atingido (S/1999/161), de forma que, para os chineses, não haveria mais motivo para prorrogação do mandato UNPREDEP

³⁶ Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia e Venezuela.

³⁷ Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca.

³⁸ S/PV.5933

³⁹ Canadá, Alemanha, Itália, Eslovênia e Holanda.

⁴⁰ A ‘United Nations Preventive Deployment Force’ (UNPREDEP) foi estabelecida em março de 1995, pela resolução 983, em substituição à ‘Força de Proteção das Nações Unidas’ na República da Macedônia.

e os recursos escassos da entidade deveriam ser utilizados onde são mais necessários. No entanto, os demais membros do CSNU denunciaram que o veto chinês foi motivado novamente pela questão de Taiwan, dado que a Macedônia também possuía relações diplomáticas com a ilha.

Em 2007, Estados Unidos e Grã-Bretanha submeteram ao CSNU uma proposta de resolução que exortava o governo de Myanmar a cessar os ataques militares contra os cidadãos das regiões de minoria étnica e a iniciar um diálogo político construtivo para uma transição democrática pacífica. China, Rússia e África do Sul votaram contra a proposta, enquanto que Congo, Indonésia e Quatar se abstiveram. De acordo com Beijing, as questões referentes a Myanmar seriam um assunto interno do estado e não representariam ameaça à paz e segurança internacional ou regional, de forma que o CSNU não poderia se envolver no problema sem exceder seu mandato. Além disto, a delegação chinesa acreditava que se a situação em Myanmar se tornasse turbulenta em decorrência de uma interferência externa, as principais vítimas seriam a população do país e os estados vizinhos, dentre eles a própria China.

Em meio aos conflitos no Zimbábue relacionados à eleição presidencial de junho de 2008, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e mais nove países⁴¹ apresentaram uma proposta de resolução (S/2008/447) que colocaria sanções contra o presidente do Zimbábue e treze oficiais governamentais sêniores, considerados responsáveis pela violência do país. China, Rússia, África do Sul, Líbia e Vietnã se opuseram a resolução, acompanhados pela abstenção da Indonésia. O representante chinês justificou o veto afirmando que o CSNU deveria respeitar a posição dos países do continente, pois já havia uma resolução da União

⁴¹ Austrália, Bélgica, Canadá, Croácia, Itália, Libéria, Nova Zelândia, Holanda e Serra Leoa.

Africana que representava o consenso dos países africanos sobre a situação. Muitos líderes africanos expressaram sua oposição à imposição de sanções naquele estágio para que houvesse mais tempo para os esforços de mediação e bons ofícios da União Africana e da Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC). Além disto, a situação ainda não havia excedido o campo dos assuntos domésticos – não constituindo uma ameaça à segurança e paz mundial, de forma que a adoção de sanções naquele momento constituiria uma interferência ao processo negociador empreendido pelos países africanos, deteriorando ainda mais a situação.

A tabela 8 resume os vetos empreendidos pela China desde sua entrada na ONU. Embora a China tenha utilizado a prerrogativa do veto com mais frequência no período de 1996-2010, algumas mudanças podem ser percebidas. Após o veto em relação a Guatemala, em 1997, e Macedônia, no início de 1999, a China parece ter mudado a sua posição obstrucionista em relação a resoluções destinadas a países que mantêm relações diplomáticas com Taiwan⁴². Já em junho de 1999, e depois em fevereiro de 2000, a China não vetou a admissão de Nauru e de Tuvalu às Nações Unidas, a despeito de ambos os países também reconhecerem Taiwan.⁴³ Além disso, os dois últimos vetos foram tomados não só com o apoio de vários membros do CSNU, como também de organizações regionais como a ASEAN, no caso de Myanmar, e União Africana, no caso do Zimbábue.

⁴² A própria abordagem menos pesada da China para com o Haiti seria um reflexo da crescente sofisticação diplomática da China comparada com anos anteriores. De acordo com o ministro de segurança pública chinês, *'o envolvimento ativo da China nas missões de manutenção de paz das Nações Unidas, especialmente no Haiti, que não possui relações diplomáticas com a China, exibiu amplamente a imagem de um país responsável e amante da paz'* (Embassy of the People's Republic of China in the United States of America <http://www.china-embassy.org/eng/gyzg/t127817.htm>, 04 de junho de 2004).

⁴³ Conforme exposto acima, a China se absteve das propostas de resolução S/RES/1249 (1999) e S/RES/1290 (2000).

Tabela 8 - PROPOSTAS DE RESOLUÇÕES VETADAS PELA CHINA

Ano	Assunto	Votação				Documento
		S-N-AB.	Veto	Contra	Abstenção	
1972	Acessão de Bangladesh	11 - 1 -3	China	-	Guiné, Somália e Sudão	S/PV. 1660
1997	Autorização de observadores na Guatemala	14-1-0	China	-	-	S/PV.3730
1999	Extensão da UNPREDEP na Macedônia	13-1-1	China	-	Rússia	S/PV.3982
2007	Myanmar	9-2-4	China e Rússia	África do Sul	Congo, Indonésia e Quatar	S/PV.5619
2008	Zimbábue	9-2-4	China e Rússia	Líbia, África do Sul e Vietnã	Indonésia	S/PV.5933

Assim como nas abstenções, parte das justificativas para os vetos chineses tem se baseado em preocupações sobre a não interferência em assuntos internos de outros estados. Analistas têm relacionado esta sensibilidade ao tema com a experiência negativa da China com a interferência ocidental no século XIX, bem como com a crença que o enfraquecimento desta norma poderia impactar os próprios interesses territoriais da China em áreas como Taiwan e Tibet. (Wu, 2001; Hongying, 2000; Wuthnow, 2009). No entanto, a influência destes princípios conservadores não devem ser exagerados, pois muitos analistas chineses são céticos quanto a noção de que a política externa chinesa é constrangida somente por convicções normativas, antes seriam os interesses práticos da China que informariam seu nível de cooperação (Wuthnow, 2009).

Interesses estratégicos e econômicos formariam um conjunto de razões mais fortes para os vetos da China nas questões sobre Myanmar e Zimbábue. O primeiro país é a porta de acesso da China para o Oceano Índico e um parceiro importante na estratégia chinesa,

conhecida como ‘*String of Pearls*’⁴⁴, para melhorar suas capacidades marítimas na região. Myanmar também tem sido um receptor de investimentos chineses, especialmente no setor energético. Além disso, há a percepção de que o enfraquecimento do regime de Myanmar devido uma intervenção externa poderia criar um ambiente de instabilidade que seria prejudicial para o próprio Partido Comunista Chinês (Wuthnow, 2009).

Já o segundo país está ligado à cadeia de fornecedores chineses de recursos naturais, como cobalto e platina, que são cruciais para o setor de alta tecnologia da China, incluindo a de desenvolvimento de armas. No caso do Zimbábue, outros dois fatores políticos contribuíram para o veto chinês: o primeiro foi que a oposição chinesa em relação à proposta foi fortemente influenciada pela Rússia, que assumiu a liderança da oposição aos esforços americanos; e o segundo foi que seria muito difícil para a China aceitar sanções quando a maioria dos estados africanos se opunham a elas (Wuthnow, 2009).

A combinação de proteção e intervenção da diplomacia chinesa se repete nos casos de Myanmar e Zimbábue. Embora tenha vetado ambas as resoluções, a China pressionou Myanmar a aceitar o enviado especial da ONU e assinalou sua insatisfação com o Zimbábue por meio da redução de sua ajuda externa e o estabelecimento de relações com os partidos da oposição (Cha, 2008; Kleine-Ahlbrandt e Small, 2008).

CONCLUSÃO

O comportamento da China no CSNU mudou de forma significativa nos últimos anos. Ao compararmos os padrões da China com os demais países membros do CSNU, os

⁴⁴ De acordo com Pehrson (2006), a estratégia “*String of Pearls*” é uma manifestação da ascensão da influência geopolítica da China por meio de esforços para aumentar seu acesso a portos e *campos de pouso*, desenvolver relações diplomáticas especiais e modernizar as forças militares desde o Mar do Sul da China até o Estreito de Malaca, pelo Oceano Índico e pelo Golfo Pérsico.

dados parecem apontar para uma “convergência” do comportamento do país, no sentido em que o padrão de votação da China tem se tornado mais parecido com os demais membros do CSNU. Se antes Beijing relutava em assumir as responsabilidades inerentes a posição de membro permanente no CSNU, permanecendo passiva, não participando de muitos órgãos subsidiários e raramente patrocinando uma proposta de resolução ou usando o poder de veto (Kim, 1979)⁴⁵, hoje aparentemente começa a aceitar que os constrangimentos decorrentes dos fóruns multilaterais seriam preferíveis ao risco de isolamento e que sua participação ativa poderia melhorar a reputação da China como um ator responsável e cooperativo (Goldstein, 2001).

A diminuição do número de abstenções indica uma China mais confortável em autorizar o emprego de medidas que firam um conceito westfaliano de soberania estatal, mesmo ainda se opondo a elas no discurso, e a aceitar as obrigações decorrentes de seu *status* de membro permanente do CSNU – como uma maior participação chinesa nas missões de paz da organização. O aumento do uso do poder de veto também fornece indícios de uma China mais disposta a barrar medidas que vão de encontro aos seus interesses. No entanto, o escasso número de propostas de resolução submetidas pela China e o fato de que, em nenhum momento, o país submeteu propostas sozinha contribuem para a percepção de que, apesar do aumento das suas capacidades de poder, o comportamento da China no CSNU ainda é predominantemente reativo, sugerindo que o país ainda não desenvolveu uma política consoante aos seus interesses em expansão. Os dados corroboram

⁴⁵ Kim (1992) caracterizou a participação chinesa na ONU de numa progressão de *system-transforming* antes de 1971, para *system-reforming* nos anos 80 e para *system-maintaining* nos anos 90.

para percepção de um oficial senior das Nações Unidas que caracterizou as mudanças no comportamento da China a no CSNU como incrementais, não tectônicas, uma vez que o país estaria mais preocupado em proteger seus interesses e dos seus aliados do que projetar sua influência sobre o sistema internacional, agindo, sobretudo, de modo defensivo. (Fullilove, 2011).

Uma possível explicação para a dissonância entre acumulo de poder e papel efetivamente exercido pela China no CSNU é o que Wu (2001) chamou de “síndrome de dupla-identidade”: uma mistura contraditória de auto percepção de grande potência e de condição de país pobre. O fato da China ainda ser um país em desenvolvimento demanda que a resolução dos problemas domésticos seja colocada como uma prioridade para a liderança chinesa. No entanto, não podemos negar que nos últimos anos a política externa chinesa já tem operado em um contexto maior, que é resultado da internacionalização da economia chinesa. Desta forma, podemos esperar que à medida que se expandam seus interesses econômicos globais, também se expandirão seus interesses políticos e de segurança.

ANEXO

Tabela A1 - ABSTENÇÕES CHINESAS EM RELAÇÃO AO CHIPRE

Ano	Resolução	Tópico	Votação		
			Sim	Não	Abstenção
1971	S/RES/ 305	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1972	S/RES/ 324	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China)
1972	S/RES/ 315	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China)
1973	S/RES/ 343	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China)
1973	S/RES/ 334	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China)
1974	S/RES/ 364	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1974	S/RES/ 359	Demanda respeito das partes ao status internacional da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1974	S/RES/ 355	Demanda Relatório do Secretário-Geral sobre a situação	13	0	2 (China e Bielo-Rússia)
1974	S/11400	Proposta Vetada pela URSS	12	2 (URSS e Bielo-Rússia)	1 (China Ausente)
1974	S/RES/ 349	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China)
1975	S/RES/ 383	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1975	S/RES/ 370	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1976	S/RES/ 401	Extensão da UNFICYP	13	0	2 (China e Benin)
1976	S/RES/ 391	Extensão da UNFICYP	13	0	2 (China e Benin)
1977	S/RES/ 422	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1977	S/RES/ 410	Reafirma decisões anteriores sobre o estabelecimento e manutenção da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1978	S/RES/ 443	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1978	S/RES/ 430	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1979	S/RES/ 458	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1979	S/RES/ 451	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1980	S/RES/ 482	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1980	S/RES/ 472	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)
1981	S/RES/ 486	Extensão da UNFICYP	14	0	1 (China Ausente)

Tabela A2 - RANKING DE PAÍSES POR CONTRIBUIÇÃO DE PESSOAL À OPERAÇÕES DE PAZ, 2010 – PAÍSES SELECIONADOS

Ranking	País	Qtd
1o.	Bangladesh	10.744
2o.	Paquistão	10.648
3o.	Índia	8.925
12o.	Brasil	2.374
15o.	China	2.008
18o.	França	1.609
40o.	Rússia	356
42o.	Reino Unido	283
69o.	EUA	87

Fonte: Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, 08/2010.
Elaboração própria.

TABELA A3 - CONTRIBUIÇÕES CHINESAS À OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU – 2000 A 2010

Ano	Tropas	Observadores Militares	Policiais Civis	Total
2000	0	43	55	98
2001	1	53	75	129
2002	2	52	69	123
2003	289	28	21	338
2004	787	55	194	1.036
2005	791	71	197	1.059
2006	1.419	77	180	1.676
2007	1.576	71	177	1.824
2008	1.889	53	204	2.146
2009	1.892	53	191	2.136
2010*	1.889	50	69	2.008

* Até agosto de 2010

Fonte: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>. Elaboração própria.

Tabela A4 - CONTRIBUIÇÕES CHINESAS À OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU ATIVAS – POR MISSÃO, 2010

Missão	Tropas	Observadores Militares	Policiais Civis
UN Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)	218	16	-
UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)	-	-	16
UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)	-	6	-
AU/UN Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)	319	2	-
UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	344	-	-
UN Mission in Liberia (UNIMIL)	564	2	18
UN Mission in Sudan (UNMIS)	444	12	11
UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT)	-	2	24
UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI)	-	6	-
UN Truce Supervision Organizations (UNITSO, Middle East)	-	4	-
Total	1889	50	69

Fon

te: 'UN missions summary detailed by country', 31 de agosto de 2010. Elaboração própria.

Gráfico A1

Fonte: UN Department of Peacekeeping Operations, 'United Nations peacekeeping', Factsheet, Junho de 2010, <<http://www.un.org/depts/dpko/factsheet.pdf>>. Elaboração própria.

Tabela A5 - POSICIONAMENTO COMUM ENTRE CHINA E DEMAIS MEMBROS PERMANENTES EM VOTOS DE ABSTENÇÃO

Período	Rússia	EUA	Grã-Bretanha	França
1971-1981	10	4	2	3
1982-1995	8	0	1	1
1996-2010	17	1	0	3
Total	35	5	3	7
Temas				
Oriente Médio (Israel, Líbano, Síria, Iraque, Kuwait)	12	3	2	6
Sudão	4	1	-	-
Kosovo/Bósnia/Iugoslávia	7	-	1	1
Namíbia	1	-	-	-
Haiti	1	-	-	-
Chipre	2	-	-	-
Rodésia do Sul	1	-	-	-
Ilhas Falklands	1	-	-	-
Coréia do Sul	1	-	-	-
Tentativa de assassinato do presidente do Egito	2	-	-	-
UNPROFOR	1	-	-	-
Derrubada de aviões civis	1	-	-	-
Georgia	1	-	-	-
Admissão de Novos Membros (Angola)	-	1	-	-

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAILEY, Sydney D. e DAWNS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Clarendon Press, 1998, third edition.

BALDWIN, D. 'Power and International Relations' in W. Carlsnaes, T. Risse e B. Simmons (eds) *Handbook of International Relations*, London: Sage, 2002, pp. 177-91.

BERENSKOETTER, Felix, "Thinking About Power" in *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

BLANCHARD, Jean-Marc F., Harmonious World and China's Foreign Economic Policy: Features, Implications, and Challenges. *Journal of Chinese Political Science*, vol. 13, no. 2, 2008

CHA, Victor. Beijing's Olympic-Sized Catch-22. *The Washington Quarterly*. Summer, 2008, 31:3 pp. 105-123.

CHENG, Joseph Y. S. e ZHANG, Wankun, "Patterns and Dynamics of China's International Strategic Behaviour" in *Journal of Contemporary China* (2002), 11(31), 235-260.

CHENG, Joseph Y.S. e HUANGAO, Shi, 'China's African Policy in the Post-Cold War Era', *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 1 (2009), pp. 87-115

EMBASSY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. "China to send anti-riot peacekeepers for Haiti". <http://www.china-embassy.org/eng/gyzg/t127817.htm>, 04 de junho de 2004.

FIORENZA, N., 'China bolsters peacekeeping commitment', *Jane's Defence Weekly*, 14 Feb. 2007

FOOT, Rosemary. Chinese Power and the Idea of a Responsible State. *The China Journal*, No. 45 (Jan., 2001), pp. 1-19

FRAVEL, M. Taylor. China's Attitude toward U.N. Peacekeeping Operations Since 1989. *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (Nov., 1996), pp. 1102-1112

FRENCH, Howard W. "Chinese Leader to Visit Sudan for Talks on Darfur Conflict," *New York Times*, January 25, 2007

FULLILOVE, Michael. "China and the United Nations: The Stakeholder Spectrum" in *The Washington Quarterly*, 34:3, 2011, pp. 63-85

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*, Outubro 2010.

GARVER, John W. (1993). *Foreign Relations of the People's Republic of China*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

GILL, Bates and HUANG, Chin-hao. *Policy Paper: China's Expanding Role in Peacekeeping. Prospects and Policy Implications*. SIPRI. November 2009.

GILL, Bates. "China's Evolving Regional Security Strategy" in *Power Shift China and Asia's new dynamics* Edited by David Shambaugh. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 2005

GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GLASER, Bonnie S. "Discussion of 'Four Contradictions Constraining China's Foreign Policy Behaviour'". *Journal of Contemporary China* (2001), 10(27), 303-308.

GOLDSTEIN, Avery, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice" in *The China Quarterly*, No. 168 (Dec., 2001), pp. 835-864.

_____. Great Expectations: Interpreting China's Arrival. *International Security*, Vol. 22, No. 3, (Winter, 1997-1998), pp. 36-73

GUOFANG, Shen, 'Towards an Enhanced Role for the UN Security Council in Maintaining International Peace and Security', speech to the Konrad Adenauer Foundation, November 21, 2003. <http://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/zyjh/t45317.htm>

HAMRIN, Carol Lee, "China Reassesses the Superpowers" in *Pacific Affairs*, Vol. 56, No. 2 (Summer, 1983), pp. 209-231

HEMPSON-JONES, Justin. The Evolution of China's Engagement with International Governmental Organizations: Toward a Liberal Foreign Policy?" *in Asian Survey*, Vol. 45, No. 5 (September/October 2005), pp. 702-721

HOLSLAG, Jonathan, 'China's Diplomatic Maneuvering on the Question of Darfur', *Journal of Contemporary China*, Vol. 17, No. 54 (2008), p. 78.

HONGYING, Wang, 'Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization', *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3 (2000), pp. 475-91.

HUANG, Shuofeng. *New Theory on Comprehensive National Strength: Comprehensive National Strength of China*. Beijing: China Social Sciences Press, 1999.

JOPSON, Barney. "Beijing to Back Darfur Payment," *Financial Times*, October 4, 2007, p. 5.

KIM, Samuel S. China, *The United Nations and World Order*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

_____. "China and the United Nations," in *China Joins the World: Progress and Prospects*, eds. Elizabeth Economy and Michel Oksenberg (New York: Council on

_____. "International Organizations in Chinese Foreign Policy". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 519, *China's Foreign Relations* (Jan., 1992), pp. 140-157.

KIRGIS Jr., Frederic L. "The Security Council's First Fifty Years". *The American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 3, 1995.

KLEINE-AHLBRANDT, Stephanie e SMALL, Andrew. 'China's New Dictatorship Diplomacy', *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1 (2008), pp. 38-5

LAMAZIÉRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão. A Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1998

LAMPTON, David. *The Three Faces of Chinese Power. Might, Money and Minds*. Los Angeles: University of California Press, 2008.

LUKES, Steven, "Power and the battle for hearts and minds. On the bluntness of soft power" in *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

LYNCH, Daniel. Chinese Thinking on the Future of International Relations: Realism as the Ti, Rationalism as the Yong? *The China Quarterly*, 197, March 2009, pp. 87-107

MEARSHEIMER, J.J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W.W. Norton, 2001.

MEN, Honghua e HU, Angang. "The Rising of Modern China: Comprehensive National Power and Grand Strategy" in *Strategy & Management*, No. 3, 2002.

NYE, Joseph S., "The Challenge of China" in *How to Make America Safe. New Policies for National Security*. Papers from the Tobin Project's National Security Working Group. Cambridge: 2006 Disponível em

http://www.tobinproject.org/welcome/downloads/NS_Compiled_Papers.pdf, acesso em 10/10/2009.

PEHRSON, Christopher J., *String of Pearls: Meeting the Challenge of China's Rising Power Across the Asian Littoral*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2006.

RAI, Kul B. Sponsorship of Draft Resolutions and Amendments in the UN General Assembly, 1946-1970. *Polity*. Vol. 10, No. 2 (Winter, 1977), pp. 290-299

SCHMIDT, Brian, "Realist Conceptions of Power" in *Power in World Politics*. New York: Routledge, 2007.

THALAKADA, Nigel. "China's Voting Pattern in The Security Council, 1990-1995" in *In The Once and Future Security Council*, Bruce Russett (Ed.), 135-52. New York: St. Martin's Press, 1997.

WALTZ, K. N. 'Reflection on Theory in International Politics: A Response to My Critics', in R.O. Keohane (ed.), *Neorealism and its critics*, New York: Columbia University Press, 1986, pp. 322-45.

WENRAN, Jiang. Fuelling the Dragon: China's Rise and Its Energy and Resources Extraction in Africa. *The China Quarterly*, 199, September 2009, pp. 585-609

WU, Xinbo, "Four Contradictions Constraining China's Foreign Policy Behavior" in *Journal of Contemporary China* (2001), 10(27), 293-301.

WUTHNOW, Joel. China and the Processes of Cooperation in UN Security Council Deliberations. *Chinese Journal of International Politics*, 2009, 1 of 23

YONG, Deng e FEI-LING, Wang. "Introduction" in *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2005

ZHENG, Bijian. 'China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status' in *Foreign Affairs*. Sep/Oct2005, Vol. 84 Issue 5, p18-24

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Evolução da Política Externa Chinesa

1949-2010

Camila Martins Oliveira da Silva Nogueira

São Paulo, Fevereiro de 2012

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Evolução da Política Externa Chinesa

1949-2010

Camila Martins Oliveira da Silva Nogueira

Artigo Submetido ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

ORIENTADORA: PROF^A. DR^A. MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA

COM APOIO DA FAPESP

RESUMO: O PRESENTE ARTIGO PROCURA REVISAR OS ESTUDOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, NO PERÍODO DE 1949 A 2010, COM O OBJETIVO DE DELINEAR AS LINHAS GERAIS DA ESTRATÉGIA CHINESA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL.

PALAVRAS-CHAVE: CHINA, POLÍTICA EXTERNA CHINESA, DIPLOMACIA CHINESA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

ABSTRACT: THIS ARTICLE SEEKS TO REVIEW THE STUDIES ON THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA'S FOREIGN POLICY, FROM 1949 TO 2010. OUR PRINCIPAL AIM IS TO OUTLINE THE CHINESE INTERNATIONAL STRATEGY.

KEY-WORDS: CHINA, CHINESE FOREIGN POLICY, CHINESE DIPLOMACY, INTERNATIONAL RELATIONS.

INTRODUÇÃO

Nos últimos vinte anos, a China tem crescido a uma taxa média de 10% ao ano⁴⁶, atingindo, em 2010, a posição de segunda maior economia do mundo. Em 1990, a China era responsável por 3,8% do PIB mundial, em 2010, sua participação aumentou para 13,2%.⁴⁷ A trajetória de desenvolvimento econômico e a adoção de uma política externa pragmática têm proporcionando um aumento tanto da presença chinesa nos mercados internacionais, como também da relevância do país como ator global. Hoje a participação chinesa é requisitada nos principais fóruns mundiais e o país é considerado um dos pólos mais dinâmicos da economia internacional. Frente ao papel estratégico que este país tende a desempenhar nos assuntos internacionais, o presente artigo faz uma revisão dos estudos sobre a evolução da estratégia chinesa de inserção internacional desde a fundação da República Popular da China, em 1949⁴⁸.

Entendemos estratégia internacional como um macro plano de longo prazo elaborado para maximizar o interesse nacional de um país. De forma geral, sua formulação e implantação dependem de três variáveis: o sistema internacional; as condições domésticas do país e a percepção da liderança nacional e, como afirmam Cheng e Zhang (2002), a alteração de uma ou mais destas variáveis se traduziu em mudanças na estratégia internacional chinesa. Dado a forte influência que o sistema internacional tem exercido sobre a estratégia chinesa, o presente artigo está dividido em duas grandes partes: a política externa chinesa durante a Guerra Fria e pós-Guerra Fria .

⁴⁶ Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook Database*, Outubro 2010.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Não é necessário ressaltar que, dadas as limitações de espaço inerentes ao formato de um artigo, apresentaremos apenas as linhas gerais da estratégia chinesa. Desta forma, infelizmente vários temas importantes serão deixados de lado e outros tantos serão tratados apenas superficialmente.

A POLÍTICA EXTERNA CHINESA DURANTE A GUERRA FRIA

De forma geral, a literatura considera que a política externa chinesa durante o período da Guerra Fria evoluiu em ciclos de aproximadamente dez anos: aliança sino-soviética de 1949 a 1957; frente única contra o “imperialismo norte-americano e o revisionismo soviético” de 1958 a 1970; cooperação com os Estados Unidos contra a União Soviética de 1970 a 1981 e adoção de uma política externa pacífica e independente a partir de 1982 (Cheng e Zhang 2002).

A configuração bipolar do sistema internacional durante a Guerra Fria, com cada uma das superpotências no centro de um sistema de alianças engajados em uma confrontação global, influenciou fortemente a estratégia internacional chinesa no período, na medida em que os alinhamentos chineses eram orientados pela percepção de ameaça colocada por cada superpotência e o nível de hostilidade das mesmas para com os objetivos chineses. De modo geral, Beijing aproximava-se da superpotência menos ameaçadora.

1949 A 1957: A ALIANÇA SINO-SOVIÉTICA

A República Popular da China (RPC) foi estabelecida em 21 de Setembro de 1949⁴⁹, após a vitória da guerra civil pelo Partido Comunista Chinês (PCC), liderado por Mao Zedong, contra os partidários do *Kuomintang* (KMT – Partido Nacionalista Chinês), que se refugiaram na ilha de Taiwan. A decisão da liderança chinesa de “*lean to one side*” na luta entre o capitalismo e o socialismo por meio da formação de uma aliança com a União Soviética representou uma adesão significativa ao campo socialista.

⁴⁹ O dia primeiro de Outubro foi designado como o dia nacional da RPC.

A percepção da liderança chinesa a respeito do sistema internacional era de uma ordem profundamente injusta, de modo que apenas uma mudança completa da mesma poderia assegurar a independência genuína da China e a libertação dos demais países “oprimidos”. Embora o cumprimento dos objetivos nacionais revolucionários demandasse a derrubada do sistema internacional estabelecido pelos Estados Unidos, os líderes do PCC eram vagos a respeito das características e modo de funcionamento de uma nova ordem – além do fato de que não seria imperialista e estaria baseada na estrita igualdade nacional (Garver 1993).

Neste período a agenda de segurança chinesa incluía preocupações com a segurança de seu território, com a consolidação do novo regime e com a unificação ideológica da nação. A aliança militar com a União Soviética e a unidade do bloco comunista eram consideradas grandes garantias de segurança para a RPC. Uma recuperação econômica rápida era considerada uma questão de segurança, mas ocupava posição secundária nas prioridades do país, principalmente após o envolvimento chinês na Guerra da Coreia, que colocou o país em confronto com os Estados Unidos (Wu 2001).

A intervenção chinesa na Guerra da Coreia foi solicitada pelo líder norte-coreano, Kim Il-Sung, após a decisão norte-americana de usar suas forças para apoiar a reunificação de toda a Coreia sobre o controle de Seul. Entre as razões para a intervenção chinesa havia a percepção da liderança chinesa de que uma confrontação com os Estados Unidos seria inevitável dada à possibilidade dos Estados Unidos intervirem na questão de Taiwan em prol do KMT. Além disso, havia o temor de que se não fossem empurradas para trás, as tropas americanas seriam estacionadas ao longo do Rio Yalu, ameaçando a importante região da Manchúria – no mesmo lugar usado como trampolim pelos japoneses há meio

século para invadir a região. Apesar de decidir apoiar as forças da Coreia do Norte, Beijing procurou limitar o conflito alegando que as forças de intervenção seriam apenas “voluntárias”, na tentativa de implicar algum tipo de *status* não oficial à sua participação. O conflito com os Estados Unidos durou de novembro de 1950 a julho de 1953⁵⁰ (Garver 1993).

Os Estados Unidos saíram da Guerra da Coreia ainda mais determinados a criar um sistema de contenção asiático⁵¹ poderoso o suficiente para assegurar que o bloco comunista não correria o risco de entrar em outra guerra contra os norte-americanos. A doutrina de retaliação maciça adotada pela administração Eisenhower baseava-se na premissa que a repetição da desta experiência poderia ser evitada pela ameaça de um ataque nuclear contra qualquer poder comunista que iniciasse uma agressão internacional. A abordagem da Coexistência Pacífica, anunciada em 1953, foi a resposta de Moscou e Beijing à política de contenção norte-americana: ambos os países moderariam suas políticas para com os Estados Unidos na tentativa de reduzir as tensões, diminuir a probabilidade da guerra e persuadir Washington a relaxar suas sanções econômicas e diplomáticas. Além disso, a China respondeu à pressão americana consolidando sua aliança com a União Soviética, na esperança de convencer Washington de que um ataque ao país levaria a uma guerra mundial envolvendo todo o campo socialista. (Ulam 1968).

⁵⁰ Após a retirada inicial das forças americanas do Rio Yalu, no inverno de 1950-51, a linha de frente foi estabilizada em volta do paralelo 38o. Dado o temor de uma guerra de maiores proporções com os Estados Unidos, Beijing abriu mão de exigências importantes (como a repatriação não voluntária dos prisioneiros de guerra), mas atingiu seus objetivos iniciais: salvar o regime comunista na Coreia, levar as forças americanas para longe da Manchúria e mostrar aos norte-americanos que a nova China era uma força que deveria ser reconhecida. A morte de Stalin, em março de 1953, também pode ter facilitado a decisão pela paz (Garver 1993).

⁵¹ Este sistema incluía sanções políticas e econômicas, manobras diplomáticas para isolar a “China Vermelha” - como o uso da influência norte-americana para dissuadir outros países de reconhecerem a RPC e admiti-la na ONU, e a conclusão de uma série de tratados de segurança mútua com: Coreia do Sul em 1953; Taiwan em 1954, Filipinas, Tailândia, Paquistão, Austrália e Nova Zelândia na SEATO em 1954.

Apesar da estratégia da coexistência pacífica, a questão de Taiwan permaneceu latente durante todo o período. O desejo da RPC de retomar o território não só levou o país a confrontar os Estados Unidos em duas ocasiões, de 1954 a 1955 e mais tarde em 1958, como também catalisou as diferenças entre China e União Soviética sobre a política mais adequada em relação aos Estados Unidos, levando à destruição do bloco sino-soviético.

Da perspectiva de Beijing, Taiwan é uma parte inalienável do território chinês que, depois de ter sido tomada pelo Japão em 1895, foi devolvida à China pela Declaração de Cairo, de dezembro de 1943. No entanto, a ilha se tornou uma ligação importante na estratégia de contenção dos Estados Unidos, que afirmam que a Declaração de Cairo reflete apenas a intenção dos países aliados e que o *status* de Taiwan é indeterminado até a declaração seja adotada de forma apropriada em um tratado (Garver 1993).

A primeira crise no estreito de Taiwan, de 1954 a 55, foi desencadeada pela decisão chinesa de bombardear as ilhas próximas a Taiwan para forçar a capitulação das tropas nacionalistas, fato que só foi impedido pela intervenção norte-americana. As ameaças, por parte dos Estados Unidos, de utilização de bombas atômicas táticas para a defesa de Taipei, reforçaram a crença da liderança chinesa na necessidade de desenvolvimento de armas nucleares. Além de desenvolver um programa independente, a China assinou um acordo com a União Soviética no qual esta se comprometia a fornecer um protótipo de bomba atômica e a ajudar na construção e operação de uma fábrica de difusão de gás para enriquecimento de urânio 235.

Por volta de 1957, Mao tinha se tornado cético sobre a estratégia do campo socialista de coexistência pacífica com os Estados Unidos. Esta política tinha produzido

alguns resultados no Terceiro Mundo, mas não o suficiente para destruir o sistema de contenção dos Estados Unidos ou para induzi-los a adotar abordagem mais branda para com a China. Em 1958, Beijing bombardeou novamente as pequenas ilhas da costa taiwanesa e a reação dos Estados Unidos foi ainda mais forte. Embora Moscou não pudesse se dissociar do aliado chinês, a avaliação da liderança chinesa é que o apoio soviético, demonstrado pela emissão de declarações para que os Estados Unidos não atacassem a China, foi aquém do esperado, uma vez que os pronunciamentos soviéticos foram considerados fracos e emitidos apenas quando restava um pequeno risco de confrontação com os Estados Unidos (Chang 1988).

A crise no estreito de Taiwan de 1958 foi um ponto de virada nas relações sino-soviéticas. Mao emergiu da crise convencido de que Moscou superestimou a probabilidade dos Estados Unidos atacarem os países socialistas e por isso não estava disposta a usar o poder da União Soviética para apoiar a China a retomar Taiwan – o que era equivalente a ‘política de duas Chinas’ praticada pelos Estados Unidos. Moscou, por sua vez, emergiu da crise convencida que Mao não entendia quão perigosa era a situação internacional, quão grande era o risco de uma guerra nuclear e quão devastadora ela poderia ser. Para os soviéticos, Mao estava disposto a tomar ações imprudentes e arrastar a União Soviética para uma guerra contra os Estados Unidos. Após a crise de 1958, Moscou suspendeu sua ajuda ao programa nuclear chinês e iniciou negociações com os Estados Unidos para o banimento dos testes nucleares. Apesar dos enormes custos para o desenvolvimento econômico, a China continuou seu programa de desenvolvimento de armas nucleares e foi capaz de testar sua bomba atômica em 1964 e sua bomba de hidrogênio em 1967 (Garver 1993).

1958 A 1970: FRENTE ÚNICA CONTRA O “IMPERIALISMO NORTE-AMERICANO E O REVISIONISMO SOVIÉTICO”

A partir de 1959, as políticas soviética e chinesa para com os Estados Unidos divergiram crescentemente. Enquanto a política chinesa se tornava cada vez mais militante, com o intuito de catalisar uma frente única revolucionária contra o “imperialismo norte-americano”, a União Soviética continuou sua política de coexistência pacífica. A política de neutralidade de Moscou frente ao conflito fronteiriço sino-indiano⁵² de 1962 também indicava, para os líderes chineses, que a União Soviética não apoiava genuinamente a emergência da China como uma grande potência.

De 1959 até a metade de 1963, Beijing tentou forçar Moscou a abandonar sua política de coexistência pacífica com os Estados Unidos polemizando sobre o tema dentro do movimento comunista. Em abril de 1960, na ocasião do 100º aniversário do nascimento de Lenin, a China fez uma denúncia pública do “revisionismo moderno”, mas ao contrário do esperado, a polêmica causada por Beijing intensificou a pressão soviética: no mesmo ano, Moscou suspendeu sua assistência econômica à China e retirou seus milhares de técnicos e conselheiros da China. Em 1963, Mao levantou a questão das disputas territoriais ao questionar os vários ‘tratados desiguais’ impostos à China pela Rússia czarista. Moscou respondeu fortificando a fronteira sino-soviética, desencadeando uma escalada de medidas

⁵² A Índia tinha um papel importante na diplomacia anti-contenção de Moscou. Os problemas fronteiriços entre a RPC e a Índia datam de 1959, quando a China reafirmou sua soberania sobre o Tibet, que era visto pela liderança indiana como um “estado tampão” entre a Índia e a China. Em 1962 o governo indiano lançou a Operação Leghorn para avançar sobre territórios ao norte da Linha McMahon, provocando o início do conflito armado. Após derrotarem o exército indiano e estabelecer domínio sobre as áreas em litígio, o exército chinês declarou um cessar fogo unilateral.

e contramedidas militares ao longo da fronteira que culminou em confronto armado entre as tropas chinesas e soviéticas em março de 1969, na ilha de Zhenbao⁵³.

O programa revolucionário de Beijing encontrou muitas dificuldades uma vez que Partido Comunista da União Soviética (PCUS) e os demais partidos controlados por ele rejeitaram o radicalismo de Beijing. Mao alegava que a defesa da política de coexistência pacífica com os Estados Unidos e as pressões para que o PCC interrompesse seu programa de avanço revolucionário indicavam que Khrushchev tinha abandonado todos os princípios revolucionários. Em meados de 1963, o líder chinês decidiu que o PCUS deveria ser tratado como um grupo contrarrevolucionário⁵⁴, de modo que qualquer cooperação com ele apenas daria aos revisionistas soviéticos a oportunidade de confundir as forças revolucionárias e de cooperar com o imperialismo americano para abortar a luta revolucionária (Garver 1993).

O conceito de segurança deste período esteve dominado pela competição ideológica e pela ameaça da guerra. Após a cisma com Moscou, Beijing antagonizava abertamente ambas superpotências e vivia o pesadelo de segurança de um ataque nuclear em larga escala. Para aliviar as pressões de segurança, o PCC buscou alinhar-se com os estados subdesenvolvidos da Ásia, Europa e África. A principal prioridade de segurança da China era sobreviver a uma agressão-surpresa maciça. Para isso, enormes recursos humanos e

⁵³ A ilha Zhenbao (ou ilha Damansky para os russos), é uma pequena ilha localizada no Rio Ussuri. Em 19 de maio de 1991, a União Soviética reconheceu que a ilha fazia parte do território chinês e retiraram suas tropas. O acordo fronteiriço foi assinado apenas em 2004.

⁵⁴ Garver (1993) afirma que, em termos psicológicos, este foi um estagio crucial que abriu as portas para uma eventual reaproximação com os EUA na década de 70.

naturais foram dirigidos para obtenção da capacidade *second strike*⁵⁵ e, mais uma vez, o desenvolvimento econômico foi sacrificado para obtenção deste objetivo (Wu 2001).

Durante os anos 60, os Estados Unidos e a União Soviética adotaram políticas similares para conter a China. No sul da Ásia, por exemplo, tanto Moscou quanto Washington encorajaram Paquistão e Índia a resolverem suas diferenças e dirigirem suas energias para a contenção da China. Também há evidências de que o desejo de impedir o rápido avanço do programa nuclear chinês foi um fator chave para o estabelecimento do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, em 1968⁵⁶. De 1963-1970, Beijing denunciou de forma veemente o conluio soviético-americano para ameaçar a China revolucionária, mas a condenação estridente foi de pouca ajuda para reverter a tendência de cooperação entre as suas superpotências - podendo ter sido até mesmo contraproducente na medida em que confirmavam as imagens americanas e soviéticas de uma China irracional e belicosa (Garver 1993).

A política externa deste período estava ligada a conflitos domésticos faccionais. Após o colapso do Grande Salto⁵⁷, em 1961, Mao havia se aposentado da direção ativa da política doméstica, mas reteve controle sobre a política externa. Sob a direção de Liu Shaoqi e Deng Xiaoping, a política doméstica estava cada vez mais orientada para o crescimento econômico. As teorias do revisionismo e da restauração do capitalismo na União Soviética influenciaram a disputa doméstica por poder na China. Como Mao alegava

⁵⁵ *Second strike* é a capacidade de um país responder a um ataque nuclear com outro ataque nuclear contra o estado agressor. Tal capacidade é um elemento importante na estratégia de dissuasão nuclear.

⁵⁶ Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963-1969*, New York: Popular Library, 1971, 469, 476. Citado em Garver (1993) pg. 72.

⁵⁷ O Grande Salto foi a primeira tentativa de Mao de industrializar o país com um modelo de “socialismo igualitário” durante o período de 1958 a 1960.

que as políticas defendidas por seus oponentes pragmáticos levariam a China para o caminho da restauração capitalista, sua luta contra o revisionismo doméstico e estrangeiro se tornaram interligadas. Mao ligou seus oponentes domésticos ao “capitalismo soviético”, minando o apoio popular aos pragmáticos. O aumento do ódio popular à União Soviética, estimulado pelo grupo maoísta, se traduziu no aumento da reprovação aos líderes “ligados” a Moscou. Este foi provavelmente um fator para Mao ter levantado a questão territorial com a União Soviética em 1963 e ter empreendido ações que culminaram na confrontação fronteira ao longo do Rio Ussuri (Garver 1993).

Com a Revolução Cultural, de 1966 a 69, Mao utilizou a mobilização ideológica para por fim à luta de poder intra-elite por meio do expurgo da oposição. O principal foco da política externa chinesa neste período se tornou a replicação do modelo revolucionário de Mao. A abordagem flexível para com governos e movimentos insurgentes que havia caracterizado os esforços anteriores de Beijing para maximizar a força agregada da “frente única contra o imperialismo norte-americano” foi abandonada. Ao invés disso Beijing, definiu fortes linhas ideológicas e excluiu das possibilidades de aliança, consubstanciada na política de frente única, qualquer um que não abraçasse a ideologia maoísta. A influência radical na política externa chinesa alcançou seu ápice em duas semanas de agosto de 1967, quando a Guarda Vermelha tomou o prédio do Ministério das Relações Exteriores e enviou instruções para as missões chinesas no exterior sem a aprovação do premier Zhou Enlai. A Guarda Vermelha também invadiu e queimou a missão britânica em Beijing, agredindo seus funcionários – ato que prejudicou seriamente a posição internacional da China. Após este episódio, Mao e Zhou intervieram para frear a influência radical sobre a política

externa, instruindo suas missões a não promoverem a revolução cultural no exterior (Garver 1993).

Outro aspecto importante do período foi a vertente revolucionária da política externa chinesa que apoiou os partidos e grupos maoístas ou marxista-leninistas pelo mundo⁵⁸ e as lutas armadas de libertação nacional. Por volta de 1965 a China havia endossado guerras de libertação nacional em vinte e três países, oferecendo suporte financeiro, armas ou treinamentos⁵⁹. No entanto, o suporte chinês aos movimentos revolucionários estrangeiros não deve ser superestimado, pois seu apoio material era geralmente limitado (o Vietnã foi uma exceção⁶⁰). A China fornecia principalmente pequenas armas e muitas delas eram velhas e em poucos casos os chineses enviavam recursos humanos para auxiliar os movimentos dentro de seus países

A orientação anti-hegemônica da China não levou imediatamente ao declínio do seu apoio por insurgências estrangeiras. À medida que a China expandia seus laços diplomáticos em 1970, ela seguiu o que chamava de “abordagem de duas vias”, separando os laços governamentais dos laços partidários – o que desagradava extremamente os governos estrangeiros. No entanto, no final dos anos 70, a mudança na liderança chinesa e o

⁵⁸ Os primeiros partidos maoístas foram estabelecidos no Brasil e na Bélgica em 1963 e proliferaram na Ásia, Europa, América Latina e América do Norte nos anos seguintes.

⁵⁹ A mais importante foi a conduzida pela Frente de Libertação Nacional da Argélia (FLN), que lutava pela independência em relação a França desde 1954. Em 1958 o FLN declarou o estabelecimento do governo provisório da República da Argélia, que foi reconhecido pela China três meses depois. O apoio chinês ao FLN, inclusive com o fornecimento de armas, durou até a independência da Argélia, em 1962.

⁶⁰ O sudeste asiático foi o foco do impulso revolucionário da China no início dos anos de 1960. Dentre os motivos para China apoiar Hanoi na sua tentativa de unificação do Vietnã do Sul destacam-se o fato de que Vietnã do Sul era um estado associado da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) e uma parte integral do sistema de contenção dos EUA; a melhoria da segurança chinesa com a saída dos Estados Unidos e a oportunidade de forçar Moscou a escolher entre apoiar a revolução, prejudicando sua busca por melhores relações com os EUA, ou não apoiá-la, expondo a natureza contra-revolucionária de Khrushchev

desejo de atrair o apoio econômico e diplomático ocidental contribuíram a redução do apoio chinês às revoluções estrangeiras⁶¹.

A teoria de Mao sobre a restauração do capitalismo na União Soviética também teve um grande impacto nas relações internacionais da China. Além de contribuir para a deterioração das relações sino-soviéticas, proveu a justificação teórica para a reaproximação sino-americana. Uma vez que tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética eram poderes capitalistas e imperialistas, se tornava uma questão de expediente, ao invés de princípio, se a China se inclinava para um ou para outro. De acordo com a nova interpretação, conhecida como Teoria dos Três Mundos⁶², a principal clivagem na política mundial opunha as duas superpotências contra todos os outros países do mundo, uma vez que as mesmas, ora em conluio ora em competição, tentavam dominar os demais países. Nesta situação, a revolução significava derrubar a velha ordem internacional fundada na hegemonia dual das superpotências e criar uma nova ordem internacional qualitativamente diferente e baseada na igualdade absoluta das nações e no estrito respeito aos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica⁶³. Há três principais diferenças da Teoria dos Três Mundos em relação à velha interpretação do processo revolucionário mundial: primeiro, os

⁶¹ Beijing continuou a apoiar algumas insurgências estrangeiras durante os anos 80 e início dos 90, como as guerrilhas do Khmer Rouge no Camboja e os Mujahadeen no Afeganistão, mas o apoio chinês a ambos estava fundamentado em considerações de segurança nacional. Os objetivos marxista-leninistas não tiveram muita influência, uma vez que ambos os governos alvos de derrubada eram socialista, embora fossem uma variedade pró-soviética.

⁶² O Primeiro Mundo seria constituído por Estados Unidos e União Soviética, que atuavam em conluio e em competição pela hegemonia global. O Segundo Mundo seria formado por todos os países desenvolvidos industrializados, isto é, os países da Europa Ocidental e Oriental, Canadá e Japão. Já o Terceiro Mundo era formado pelos países em desenvolvimento.

⁶³ Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica são parte de um acordo entre China, Índia e Burma (atual Myanmar), formulado em 1954, a respeito de uma disputa territorial. Mais tarde foram incorporados aos princípios do Movimento dos Países Não-Alinhados, são eles: não agressão mútua; respeito mútuo pela soberania e integridade territorial; não interferência nos assuntos internos de outros países; igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica.

países são o principal agente de mudança no sistema internacional, e não classes ou movimentos de libertação nacional. Segundo, a diplomacia intergovernamental passa a ter um papel muito mais importante e a luta armada um mais reduzido. Terceiro, a Teoria dos Três Mundos poderia ser dirigida contra qualquer uma das superpotências (Garver 1993).

1970 A 1981: COOPERAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS CONTRA A UNIÃO SOVIÉTICA

Neste período a liderança chinesa adotou a política realista de equilíbrio de poder na definição de suas esferas de segurança. Dois eventos convenceram os líderes chineses de que a principal ameaça de segurança provinha da expansão soviética: a retirada estratégica dos Estados Unidos, após o fracasso de sua intervenção militar na Indochina, e o advento da Doutrina Brezhnev⁶⁴, na sequência do conflito na fronteira sino-soviética. A China passou, portanto, a se aproximar dos Estados Unidos e de seus parceiros ocidentais, mas sem que fosse estabelecida uma aliança formal entre Beijing e Washington⁶⁵.

Na perspectiva dos líderes chineses, os Estados Unidos passavam por um momento de crise evidenciado pelos resultados desfavoráveis na Guerra do Vietnã, pela onda de tumultos internos associados ao movimento de direitos civis e pela alta da inflação e do déficit comercial. Zhou Enlai acreditava que o enfraquecimento dos Estados Unidos tornava menos provável um ataque norte-americano à China. A União Soviética, por outro lado, seria um poder imperialista em ascensão que estava cada vez mais agressivo – fato demonstrado pela ocupação da Tchecoslováquia em agosto de 1968. Consequentemente, a

⁶⁴ De acordo com a Doutrina Brezhnev, também conhecida como Doutrina da Soberania Limitada, a União Soviética poderia interferir nos assuntos domésticos de outro estado para preservar o socialismo. A intervenção na Tchecoslováquia, em 1968, durante a Primavera de Praga foi um exemplo de aplicação desta doutrina.

⁶⁵ No caso do alinhamento entre China e União Soviética foi firmado um tratado de amizade e aliança direcionado contra o Japão ou qualquer estado alinhado ao Japão (eufemismo para os Estados Unidos).

China deveria reconstruir seus laços internacionais de forma a conter o poder soviético. Beijing poderia usar o poder norte-americano para equilibrar a ameaça soviética, uma vez que a espiral de confrontação militar sino-soviética alimentava temores de que o isolamento da China aumentava os perigos de um ataque soviético (Garver 1993).

Os Estados Unidos estavam cientes dos riscos e oportunidades que o conflito sino-soviético colocava para o país. Se o desejo da União Soviética de impedir um alinhamento sino-americano criava incentivos importantes para a cooperação de Moscou, o desejo de Beijing de dissuadir Washington a não cooperar com os soviéticos⁶⁶ poderia induzir a uma melhora nas relações com os Estados Unidos e diminuir sua oposição a política norte-americana no Vietnã. A avaliação era que os interesses americanos não seriam atendidos por uma derrota chinesa em uma guerra sino-soviética, pois, neste cenário, Moscou seria capaz de colocar todo seu peso militar contra o ocidente. Além disso, tal demonstração de poder poderia intimidar os países da periferia soviética, aumentando a influência da União Soviética. Com a reaproximação, os dois países se comprometiam a não buscar hegemonia na região Ásia-Pacífico e a se oporem a esforços de qualquer outro país ou grupos de países que buscassem a hegemonia. A China se comprometia a não apoiar as políticas soviéticas contra os Estados Unidos no Leste Asiático. Em troca, os Estados Unidos usariam sua influência para impedir um ataque soviético contra a China e deixariam de bloquear os esforços chineses para expandir seus próprios contatos e influência. Um dos principais

⁶⁶ Moscou pressionava um entendimento com os Estados Unidos que poderia permitir que a União Soviética lançasse um ataque preventivo contra as instalações nucleares chinesas. Os esforços soviéticos se tornaram mais explícitos durante a primeira rodada das conversas SALT em julho de 1970, em Viena, quando os delegados colocaram na mesa uma proposta de um acordo em relação a “provocações” nucleares por terceiros poderes. De acordo com este acordo, se tais provocações estiverem em curso, cada superpotência poderia empreender ações retaliatórias contra a parte ofensora. Os diplomatas americanos entenderam a proposta como um pedido para que os Estados Unidos dessem um passe livre para a União Soviética contra a China (Garver 1993).

resultados da reaproximação foi a rápida expansão das relações diplomáticas de Beijing com os aliados norte-americanos e sua admissão na ONU como representante oficial do povo chinês (Segal 1980).

De 1972 a 1978, a aproximação sino-americana e a detente soviético-americana caminharam mais ou menos em conjunto. A detente entre as superpotências prejudicava a estratégia chinesa de usar os Estados Unidos para contrabalançar a pressão soviética. A política do presidente Carter foi de manter relações equilibradas com ambos os países comunistas, evitando ligações militares com a China para não colocar em risco a detente com a União Soviética. Após a invasão vietnamita no Camboja, em dezembro de 1978, e mais especificamente, depois da invasão soviética no Afeganistão, em dezembro de 1979, os norte-americanos passaram a considerar uma aliança informal com a China para conter os esforços soviéticos⁶⁷.

A China alertava que a detente encobria um expansionismo soviético agressivo e convocava uma frente única global contra a “hegemonia da União Soviética”⁶⁸. A cooperação estratégica com os Estados Unidos era um componente central nos esforços de barrar a União Soviética. A decisão de Beijing, no início de 1978, de entrar em guerra contra o Vietnã tornou imperativa a cooperação com os Estados Unidos, pois o apoio

⁶⁷ A cooperação estratégica envolveu esforços paralelos contra a invasão vietnamita, apoiada pela União Soviética, no Camboja em 1978 e contra a invasão soviética ao Afeganistão em dezembro de 1979. Em relação ao Afeganistão, por exemplo, China e Estados Unidos apoiaram os grupos resistentes (mujahadeen) até a retirada das forças soviéticas, em março de 1989.

⁶⁸ Assim como na época da frente única contra o “imperialismo” dos Estados Unidos, no final dos anos 50, todas as possíveis forças, incluindo a superpotência menos ameaçadora e os países intermediários deveriam se unir contra a superpotência imperialista mais ameaçadora. No entanto, havia uma diferença importante: frente única contra os Estados Unidos deveria funcionar como um veículo revolucionário de transformação dos países membros e, em última instância, do mundo. Já a frente única contra hegemonia da União Soviética tinha pouco ou nenhum conteúdo revolucionário, seu objetivo era a manutenção de um equilíbrio global favorável de poder.

americano para dissuadir uma intervenção soviética a favor do Vietnã era instrumental. Isto contribuiu para uma rápida normalização das relações diplomáticas com os Estados Unidos, em janeiro de 1979, com base no princípio anti-hegemonia do comunicado de 1972. Washington consentiu com a retirada de todas as forças militares americanas de Taiwan; com o corte das relações diplomáticas entre Estados Unidos e Taiwan e com o término do tratado de segurança mútua entre os dois países, de 1954. Beijing, por sua vez, concordou em estabelecer relações diplomáticas com os Estados Unidos um ano antes do cancelamento do tratado de 1954; com a normalização das relações a despeito da continuação do fornecimento de armas a Taiwan pelos norte-americanos; a não contradizer publicamente um pronunciamento unilateral dos EUA sobre o futuro pacífico do povo de Taiwan e a realizar um pronunciamento unilateral sobre sua intenção de usar meios pacíficos para solucionar a questão de Taiwan (Garver 1993).

1982: POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE DE PAZ

A morte de Mao, em setembro de 1976, abriu caminho para as forças favoráveis a rotinização da sociedade e consequente processo de desradicalização da política externa chinesa e gradual integração na ordem internacional existente. A Política de Abertura para o Exterior foi implementada por um grupo de líderes, conhecidos como pragmáticos, e capitaneados por Zhou Enlai e Deng Xiaoping. Impressionados pelo rápido crescimento do Japão e dos Tigres Asiáticos⁶⁹, nas décadas de 1960 e 1970, e com a revolução tecnológica que ocorria nos países ocidentais, os pragmáticos argumentavam que o isolamento da China era uma das principais causas de sua fraqueza. O programa das Quatro Modernizações (indústria, agricultura, ciência e tecnologia e defesa nacional) foi concebido para

⁶⁹ Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura.

transformar a China em um país socialista rico, moderno e poderoso até o final do século XX e estava fortemente ligado à abertura para o exterior e à transição de um modo de desenvolvimento extensivo para um modo intensivo em tecnologia. A Teoria do Estágio Inicial do Socialismo foi o novo esquema teórico utilizado para justificar a nova linha política. De acordo com a mesma, o socialismo chinês passava por uma fase histórica na qual acomodações com os mercados capitalistas globais e a aceitação de um modelo econômico mais parecido com o capitalista eram necessárias (Garver 1993). Com a decisão de ingressar no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial em 1980, a China iniciou seu processo de integração na ordem econômica capitalista. Ao decidir expandir rapidamente um amplo leque de cooperação econômica internacional e abrir a China para uma variedade de influências internacionais, seus líderes sinalizaram que acreditavam que os processos da economia internacional capitalista poderiam ser manipulados para seus benefícios.

Em muitos aspectos 1982 foi um divisor de águas. Nos anos anteriores a abordagem de Beijing para as superpotências foi essencialmente confrontacional. Depois desta data, no entanto, o país passou a buscar relações pacíficas, não confrontacionais e cooperativas tanto com os Estados Unidos quanto com a União Soviética. Além do declínio do fervor revolucionário e da ênfase no desenvolvimento econômico, o catalisador para a adoção desta linha política foi a reemergência dos problemas com os Estados Unidos sobre Taiwan, que haviam sido colocados de lado no início da aproximação entre Washington e Beijing (Hamrim 1983).

Um dos componentes mais importantes da política externa independente de Beijing foi a melhora gradual do seu relacionamento com a União Soviética. Apesar de Moscou

continuar sendo a principal ameaça para a China, as dificuldades que esta superpotência enfrentava no cenário internacional levaram os dirigentes chineses à conclusão de que a União Soviética estaria propícia a fazer concessões em troca da reaproximação. O processo de reaproximação começou em outubro de 1982 quando consultas a nível vice-ministerial, suspensas em 1980 (após invasão soviética ao Afeganistão) foram retomadas. No entanto, os “três obstáculos”⁷⁰ para normalização das relações sino-soviéticas só foram removidos completamente em maio de 1989, quando Deng e Gorbachev declararam a restauração das relações estatais normais e dos laços partidários.

Houve uma importante reavaliação do ambiente de segurança internacional. Nas décadas anteriores, a perspectiva maoísta era de um cenário de “guerra e revolução” derivado tanto de lentes ideológicas quanto das ameaças norte-americanas e, especialmente, soviéticas após a cisma entre Beijing e Moscou (Finkelstein 2006). No entanto, a partir dos anos 80 os líderes chineses passam a visionar um período relativamente longo de paz no sistema internacional, uma vez que as possibilidades de uma guerra mundial ou nuclear eram remotas. Além disso, a China não enfrentava nenhuma perspectiva de invasão iminente, de forma que o país desfrutaria de, no mínimo, duas décadas de um ambiente internacional pacífico. Para Deng Xiaoping, os novos temas do ambiente internacional seriam “paz e desenvolvimento”. Partindo deste pressuposto, o projeto de Deng era desenvolver uma política externa neutra em relação às duas superpotências, opondo-se a qualquer tipo de hegemonia, que, segundo ele, seria a causa original da guerra, de modo que somente se opondo a elas a paz e a estabilidade poderiam ser resguardadas (Jin 1994).

⁷⁰Para a normalização das relações diplomáticas bilaterais a China demandava que 1) Moscou deveria pressionar o Vietnã a retirar suas forças militares do Camboja; 2) As forças soviéticas deveriam se retirar do Afeganistão e 3) Moscou deveria se retirar militarmente da Mongólia e reduzir substancialmente suas forças ao longo da fronteira sino-soviética.

Desta forma, a partir de 1982 a China passa a adotar a chamada Política Externa Independente da Paz, cujos objetivos fundamentais são a proteção da independência, da soberania e da integridade territorial do país; a criação de um ambiente internacional favorável para consecução do seu processo de modernização; a garantia da paz mundial e a promoção do desenvolvimento comum.⁷¹ Os princípios defendidos por esta nova orientação externa refletem a tentativa da liderança chinesa de imprimir elementos morais e idealistas na política externa chinesa (Wu 2001), como: a) os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica; b) a criação de uma ordem mundial política e econômica justa e racional; c) não uso da força ou da ameaça do uso da força nas relações internacionais; d) igualdade entre todas as nações no sistema internacional; e) a China deve sempre ficar ao lado dos países em desenvolvimento, e nunca deve perseguir hegemonia ou *status* de superpotência. Com base nesta nova política, a China melhorou suas relações com os países vizinhos, fortaleceu a cooperação política e econômica com países do terceiro mundo e gradualmente buscou a normalização de relações com a União Soviética e a melhora nas relações com os Estados Unidos.

A POLÍTICA EXTERNA CHINESA NO PÓS-GUERRA FRIA

No final dos anos 80 a China enfrentou uma série de turbulências nos ambientes internacional e doméstico que a forçou a ajustar sua política externa para responder aos novos desafios. No cenário internacional, o fim da Guerra Fria e o colapso dos regimes comunistas na União Soviética e nos países da Europa Oriental provocaram o isolamento ideológico do país. Além disto, o plano doméstico foi marcado por uma alta inflação em 1988 e pelo incidente da Praça da Paz Celestial em 1989. A forma altamente violenta com a

⁷¹ Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China, *China's Independent Foreign Policy of Peace*. Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>, acesso em 01/10/08.

qual o Partido Comunista Chinês reprimiu as manifestações pacíficas de 1989 provocou a imposição de sanções pela maioria dos países, contribuindo ainda mais para o isolamento internacional da China. As suas relações com os Estados Unidos foram seriamente afetadas, como afirma Garver (1993), foi o fim do extraordinário consenso doméstico que caracterizou a política americana para a China durante a década de 1980. Depois de junho de 1989, a política para com a China foi novamente sujeita a muitos debates nos Estados Unidos, com muitos líderes se opondo a relações amigáveis com o regime brutalmente repressivo de Beijing.

Apesar do isolamento, a nova liderança chinesa⁷² reforçou a importância das relações internacionais não apenas para quebrar as sanções impostas pelo Ocidente e continuar o processo de reforma e abertura econômica, mas também devido às mudanças fundamentais que ocorriam no sistema internacional. A liderança chinesa justificou, para o público doméstico, o colapso dos regimes socialistas na União Soviética e nos países da Europa como resultado do afastamento dos líderes comunistas das massas e da adoção de políticas econômicas erradas⁷³. Desta forma, o melhor modo de prevenir o colapso do sistema socialista chinês seria administrar bem os assuntos domésticos e sustentar o processo de reforma e abertura econômica, tendo como objetivo principal o desenvolvimento. Em 1992, o Partido Comunista Chinês proclamou oficialmente que o principal objetivo da reforma do sistema econômico era estabelecer uma ‘economia de mercado socialista’. A partir de então o ritmo das reformas econômicas e da abertura ao exterior foi acelerado (Zhang 2004).

⁷² Jiang Zemin já havia assumido o posto de Secretário Geral do Partido Comunista Chinês.

⁷³ Sem menções ao processo de abertura política conduzido pela URSS.

A visão da nova liderança chinesa sobre a situação internacional era de que, a despeito das mudanças dramáticas no ambiente de segurança global, as tendências do cenário internacional apontavam para a manutenção da “paz e desenvolvimento” como principais temas, para o aumento da multipolaridade e da globalização econômica e para um relaxamento geral das tensões internacionais.

Do final de 1989 ao início de 1992, as duas prioridades da política chinesa eram: primeiro, perseguir uma política de boa vizinhança⁷⁴ e unir-se com países do terceiro mundo e, segundo, usar os conflitos e contradições entre os países ocidentais para quebrar as sanções impostas e restaurar e estabilizar as relações com países desenvolvidos. Como resultado desta política, o Japão foi o primeiro país a retirar as sanções à China em 1990, seguido por diversos países ocidentais em 1991. Após 1992, o regime tornou-se mais confiante, em parte por ter resolvido de forma bem-sucedida o problema das sanções. Houve agressiva reforma econômica que rapidamente reiniciou o crescimento, catalisado por investimentos externos e pelo comércio exterior (Goldstein 2001).

Vários autores afirmam que a partir de meados da década de 1990 parece surgir uma estrutura coerente de ação na política externa chinesa. Para Goldstein (2001), após alguns anos de tentativas *ad hoc* de lidar com os novos desafios impostos pelo fim da Guerra Fria, surge, em 1996, um consenso claro entre os líderes chineses sobre a linha básica de atuação da política externa chinesa, equivalente a uma nova estratégia para o comportamento internacional da China e para a esperada contribuição da diplomacia neste projeto. Além

⁷⁴A política regional foi uma das prioridades do ministro das relações exteriores, Qian Qichen, com o objetivo de manter uma periferia estável e pacífica. Esta política capacitou a China a restaurar as relações diplomáticas com várias nações influentes na região, incluindo Mongólia, em dezembro de 1989; Indonésia, em agosto de 1990; Cingapura, em outubro de 1990; Brunei, em setembro de 1991; Vietnã, em novembro de 1991 e Coreia do Sul, em agosto de 1992 (Yu 2005)

das preocupações com a segurança, ela foi desenhada para garantir a ascensão do país ao *status* de uma grande potência, capaz de moldar o sistema internacional, ao invés de simplesmente se conformar ao mesmo, durante uma era de supremacia norte-americana. Na mesma linha, Cheng e Zhang (2002), defendem que, a partir da metade dos anos 90, a China tem ajustado sua estratégia internacional e redefinido seu papel internacional tendo em vista sua percepção da mudança do equilíbrio global de poder e da melhora do *comprehensive national power*⁷⁵ da China.

Os objetivos fundamentais da Política Externa Chinesa no pós-Guerra Fria são: criar um ambiente internacional favorável para consecução do seu processo de modernização; administrar de forma cuidadosa o crescimento de sua riqueza e poder para que sua influência se expanda sem provocar reações negativas de seus vizinhos e lidar com os desafios de um mundo unipolar fazendo o possível para conter, cooptar ou contornar o que os líderes chineses percebem como excessiva hegemonia e influência dos Estados Unidos na periferia chinesa, ao mesmo tempo evitando confrontação com os Estados Unidos⁷⁶ (Gill 2005). Para consecução de tais objetivos Beijing têm empreendido dois tipos de esforços diplomáticos: a criação de uma rede de parcerias com potências regionais e mundiais⁷⁷ e a promoção do multilateralismo.

⁷⁵ *Comprehensive National Power (zonghe guoli)* é um índice que busca medir as capacidades de poder dos países. Men e Hu (2002) construíram um índice de CNP baseado na percentagem dos recursos detidos pelo estado em comparação com o total mundial. De acordo com os autores, o poder agregado da China em 1980 representava cerca de 23% do poder agregado dos Estados Unidos, 25.5% em 1990 e 44% em 2003.

⁷⁶ Outros objetivos da Política Externa Independente são a proteção da independência, da soberania e da integridade territorial do país; a garantia da paz mundial e a promoção do desenvolvimento comum.⁷⁶ Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China, *China's Independent Foreign Policy of Peace*.

Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>, acesso em 23 de junho de 2010.

⁷⁷ Exemplos das parcerias chinesas são: Parceria Estratégia com a Rússia (1996); Parceria Abrangente com a França (1997); Parceria Abrangente com o Canadá (1997); Parceria Abrangente com o México (1997); Parceria Estratégia com a ASEAN (1997); Parceria Construtiva com a Índia (1997); Parceria Construtiva com a

A formação da rede de parcerias é uma tentativa da China de redefinir sua posição no sistema internacional, assegurar o reconhecimento do seu *status* de grande potência e aumentar a influência chinesa nas relações internacionais. Além disto, os oficiais chineses têm enfatizado que as parcerias são tanto um reflexo da transição para a multipolaridade quanto um arranjo destinado a acelerar este processo. Com o estabelecimento das parcerias, Beijing espera aumentar a percepção de ganhos dos outros países e diminuir a probabilidade de que eles ajam contra os chineses. Estas parcerias são de vários tipos (abrangente, estratégica, cooperativa, construtiva)⁷⁸ e, em geral, estão relacionadas à cooperação econômica, cultural e de ciência e tecnologia. De acordo com os oficiais chineses, as parcerias promovidas pela China são baseadas na igualdade, na cooperação e na ausência de confrontação. Com a preocupação de tranquilizar os Estados Unidos a respeito da natureza destas parcerias, há uma ênfase nos “três não” que guiaram o processo de reaproximação entre China e Rússia na década de 1980: não aliança, não confrontação e não direcionamento contra um terceiro país (Cheng e Zhang 2002, Goldstein 2001).

Os Estados Unidos são considerados o país com maior capacidade de afetar os interesses nacionais chineses, por isso, muito da política externa chinesa é centrada na administração de suas relações com os norte-americanos. A principal preocupação chinesa é que os Estados Unidos adotem políticas de contenção contra a China, usando o seu peso

União Europeia (1998); Parceria Abrangente com o Paquistão (1998); Parceria Abrangente com o Reino Unido (1998); Parceria de Amizade e Cooperação com o Japão (1998); Parceria Construtiva com a África do Sul (1999); Parceria Estratégica com o Egito (1999) e Parceria Estratégica com a Arábia Saudita (1999) (Cheng e Zhang 2002):

⁷⁸ De acordo com os autores, os líderes chineses são muito cuidadosos no uso da linguagem diplomática, de forma que diferentes tipos de parceria implicam diferentes níveis de importância na estratégia internacional chinesa. Parece haver uma hierarquia na rede de parceria chinesa: a) parcerias estratégicas (com Rússia e Estados Unidos), b) parcerias abrangentes (França, Canadá, México, Paquistão), c) parcerias construtivas (União Europeia), d) parcerias baseadas na boa vizinhança e confiança mútua (ASEAN) e e) parcerias de cooperação (Índia e Japão)

econômico e político contra Beijing, prejudicando, ou mesmo impedindo, o processo de ascensão do país. Há uma visão na China de que sem a resolução da questão de Taiwan, não há espaço para normalização genuína das relações sino-americanas.

De fato, a questão de Taiwan é muito relevante nas relações bilaterais, dado seu potencial de provocar um conflito armado direto entre a China, que não abre mão da reintegração da ilha ao seu território, e os Estados Unidos, que seguem determinados a apoiar a “autonomia” de Taiwan. A visita não oficial do presidente de Taiwan aos Estados Unidos quase provocou um confronto militar entre os dois países no final de 1995 e início de 1996, quando a China, em represália, suspendeu consultas militares, retirou seu embaixador de Washington e conduziu exercícios militares e testes de mísseis no estreito de Taiwan.

Embora as relações entre os dois países continuem sendo caracterizadas por suspeita mútua e um alto grau de incerteza, a China e os Estados Unidos reconhecem a importância mútua de suas relações, tendo, desde 1997, concordado em trabalhar para a criação de uma parceria estratégica construtiva. Em 2006, Beijing e Washington estabeleceram um ‘Diálogo Econômico Estratégico’, que, no ano passado, foi ampliado para incluir outras questões, políticas e energéticas, e passou a se chamar ‘Diálogo Estratégico e Econômico’. A diplomacia econômica tem sido um instrumento importante na estratégia de ascensão pacífica com relação aos Estados Unidos, pois o aprofundamento dos laços econômicos tem sido visto como uma força estabilizadora das relações bilaterais. Para a China, esta interdependência econômica tem contribuído para enfraquecer os impulsos americanos de tratar o país como um rival que precisa ser contido. Além disso, Beijing entende como essencial a manutenção do seu acesso aos mercados, investimentos e tecnologias norte-

americanas. Para a China, a melhor solução em longo prazo seria uma diminuição relativa e gradativa do papel político e econômico dos EUA no mundo e a emergência de outros centros de poder (Garver, 2005).

A diplomacia econômica também tem sido fortemente utilizada como um instrumento de auxílio para a manutenção de um crescimento econômico robusto. Com a implantação da estratégia “*going out*”,⁷⁹ a China busca conquistar novos mercados e diversificar suas exportações, hoje concentradas nos mercados de consumo americano e europeu; reforçar a posição de empresas chinesas por meio do aumento dos seus investimentos no exterior em setores chaves para o comércio internacional como transporte marítimo e infraestruturas portuárias; controlar fontes energéticas e de matérias-primas que diminuam tanto os pontos de estrangulamento econômico associados ao déficit de energia e de recursos quanto a sua dependência em relação ao Oriente Médio (Neves 2006). Os países do continente africano têm tido um papel relevante nesta estratégia, uma vez que a demanda crescente por recursos energéticos, principalmente petróleo⁸⁰, e matérias-primas é o fator mais importante da expansão do comércio sino-africano (Cheng e Huangao 2009). As relações comerciais e econômicas entre China e África começaram a aquecer em meados dos anos 90 e em 2008 a China já ocupava a posição de segundo principal parceiro comercial, atrás apenas dos Estados Unidos⁸¹. Um aspecto relevante das relações sino-

⁷⁹ Ministry of Commerce, PRC, “In 2004 Implementation of ‘Going out’ Strategy in our country made new developments”, 11/01/2005, citada em Miguel Santos Neves (2006)

⁸⁰ Desde 1993, a China se tornou uma importadora de petróleo. A previsão é de que em 2010 as importações de petróleo satisfaçam 45% do consumo de petróleo chinês. Esta demanda explica as fortes relações entre a China e os países africanos ricos em petróleo como Angola, Nigéria e Sudão (Cheng e Huangao 2009).

⁸¹ As exportações chinesas aumentaram de US\$ 2.4 bilhões em 1995 para US\$ 36 bilhões em 2007 e as importações de US\$ 1.4 bilhões para US\$ 36.7 bilhões (ONU 2010)

africanas é o posicionamento de Beijing de não exercer condicionantes, sobretudo em relação a padrões de governança ou de processos produtivos (como padrões ambientais), para investimentos⁸² ou ajuda externa – embora a exigência de que os países não possuam laços diplomáticos com Taiwan permaneça.

Outra iniciativa importante na política externa chinesa tem sido a adesão e promoção do multilateralismo. Beijing aparentemente começa a aceitar que os constrangimentos decorrentes dos fóruns multilaterais seriam preferíveis ao risco de isolamento e que sua participação ativa poderia melhorar a reputação da China como um ator responsável e cooperativo (Goldstein, 2001). Além disto, o ativismo para com as instituições internacionais deriva da ideia de que o multilateralismo pode ajudar a criar um senso de segurança, comunidade e crescimento *de soma positiva*, em oposição ao dilema de segurança e ao neo-mercantilismo que alimentaria o medo da ‘ameaça Chinesa’ (Yong e Fei-Ling, 2005).

Após vinte anos de reforma, Beijing reconhece que o processo de internacionalização é inevitável e indispensável para a modernização do país. Os novos desafios apresentados pelo contexto internacional pós Guerra-Fria provocaram o ajustamento da estratégia de segurança chinesa. Houve uma mudança no conceito de

⁸² Os investimentos chineses cresceram de US\$ 1.5 bilhões em 1991 para US\$ 60.8 bilhões em 2003. Embora se concentrem nos setores de petróleo e minérios e em projetos de infraestrutura, têm se diversificado para os setores de manufatura, sobretudo têxteis, e para negócios de pequena escala como *tradings*, restaurantes, salões de beleza e centros de medicina (ONU 2010). Muito tem se falado sobre os ressentimentos que os investimentos chineses têm gerado na população local, mas como Wenran (2009) demonstra, as práticas de negócio chinesas nos países africanos são um reflexo da sua própria experiência de modernização. Uma vez que o modelo econômico chinês tem se baseado na industrialização pesada, com ênfase em indústrias de manufaturas intensivas em trabalho e capital, no crescimento puxado pelas exportações e na exploração da mão-de-obra barata, com grandes danos ambientais, o autor argumenta que é difícil imaginar que empresários chineses acostumados com as estas condições domésticas iriam se comportar de forma diferente na África.

segurança nacional chinês que deixou de ser baseado apenas na segurança de sua existência para um conceito mais completo que incluiu a segurança econômica, que, pela primeira vez, é tratada como tão importante quanto os temas de “alta política” (Wu 2001). Desde 1997, a China defende o chamado ‘Novo Conceito de Segurança’ que propõe uma ordem caracterizada por benefício e confiança mútuos, igualdade e cooperação. Há uma rejeição, no nível do discurso, da “mentalidade de guerra fria” de blocos e alianças militares. A China tem sido defensora de um princípio estrito de soberania estatal que resguarde a autodeterminação e a não ingerência em assuntos internos, proclamando uma “visão de mundo plural, onde a soberania estatal é respeitada e diversos sistemas políticos, modelos econômicos e crenças culturais coexistam” (Yong 2005). No plano do discurso político, a China tem defendido a “democratização” e “pluralização” das relações internacionais. Da perspectiva chinesa, tal mundo pluralista facilitaria a ascensão de status da China. A literatura também indica que a China aposta no multilateralismo e nas parcerias para restringir o unilateralismo e a política de poder dos EUA⁸³.

Em um estudo sobre a natureza da ascensão chinesa, Johnston⁸⁴ demonstra que a China está num processo de crescente adesão às organizações internacionais; atualmente o país é parte de cerca de cinquenta organizações internacionais, número bem acima da média mundial - de trinta e um por país -, mas abaixo do número de organizações internacionais de que EUA, Índia e Japão fazem parte - cerca de sessenta cada um. Hoje a China é

⁸³ As parcerias e as organizações internacionais têm ajudado os chineses a resistirem a pressão dos EUA para desvalorização do *renminbi*. Moore (2005) cita uma ocasião, em 2003, em que os países membros da ASEAN impediram um movimento da administração Bush de emitir um pronunciamento sobre a política monetária de Beijing durante um encontro de ministros das finanças da APEC.

⁸⁴ Johnston, Alastair I. “Is China a Status Quo Power? International Security - Volume 27, Number 4, Spring 2003

membro pleno das instituições internacionais mais importantes. Beijing também tem participado de iniciativas regionais de integração econômica como o *ASEAN*⁸⁵ *Plus Three*, que envolve os dez países da ASEAN mais China, Japão e Coreia do Sul, assumindo um papel de liderança na criação do Acordo de Livre Comércio China-ASEAN, que começou a vigorar em janeiro de 2010. De acordo com Pinto (2005), um dos objetivos da China com a formação do mega bloco *Asean Plus Three* seria o de traçar, em seu favor, o perfil de uma Ásia Oriental diferenciada da proposta mais ampla de Bacia do Pacífico formulada pelos Estados Unidos nos anos 80 e consolidada pela APEC⁸⁶. Além disso, a China começa a propor novas iniciativas em outras áreas. Por proposta de Beijing, por exemplo, foi realizada, em setembro de 2000, a Conferência do Milênio dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Em 2001, o país liderou a criação da Organização de Cooperação de Xangai⁸⁷, que tem como objetivo promover a cooperação na área de segurança e a

⁸⁵ A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSA/ASEAN) - composta por Tailândia, Filipinas, Malásia, Cingapura, Indonésia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos, e Camboja - é uma organização regional de estados do sudeste asiático que foi constituída em [8 de agosto de 1967](#). Os principais objetivos da ASEAN são acelerar o crescimento econômico e fomentar a paz e a estabilidade regionais.

⁸⁶ A Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec) foi fundada em 1989, tendo como principal objetivo apoiar o crescimento econômico da região Ásia-Pacífico entre seus países membros (Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Cingapura, Tailândia, Vietnã e Estados Unidos; mais os territórios de Taiwan e Hong Kong).

⁸⁷ Organização de Cooperação de Xangai foi formalmente estabelecida em junho de 2001 e evoluiu do grupo chamado "*Shangai Five*" criado pela China em 1996. Como reflexo da influencia e papel instrumental da China, a sede permanente foi estabelecida em Beijing. Desde sua concepção a organização tem focado em ameaças de segurança não tradicionais na região da Ásia Central, particularmente contraterrorismo. Na metade dos anos 90 contribuiu para construir uma variedade de medidas de segurança e de construção de confiança, particularmente em suas regiões fronteiriças. Embora seja altamente não comum – e mesmo sem precedente – da China participar em organizações cujo principal objetivo é cooperação em segurança, Beijing viu como uma importante oportunidade de engajar a Rússia e os estados da Ásia Central no período pós-soviético em um esforço de estabilizar sua periferia ao norte, de onde as ameaças de segurança têm vindo tradicionalmente. Recentemente a OCS tem evoluído para uma organização mais ampla e abrangente, refletindo o objetivo de Beijing de construir "parcerias estratégicas abrangentes": em 2003 a organização ampliou o seu foco para incluir cooperação econômica. No encontro o premir Wen Jiabao propôs a criação de uma área de livre comércio entre os membros como objetivo de longo-prazo (Shambaugh 2005). Alguns autores apontam que os propósitos originais da organização é contrabalançar a OTAN e evitar conflitos que permitiriam aos Estados Unidos intervir em áreas próximas a China e Rússia (Zhu 2010)

construção da confiança mútua entre os países membros: China, Rússia, Cazaquistão, Quirquístão, Tajiquístão e Uzbequistão. A Organização de Cooperação de Xangai representa o modelo da nova ideia chinesa de ‘segurança cooperativa’, baseada em uma cooperação ampla, aberta e voluntária que melhora a segurança de todos, sem ameaçar outras partes.

No final de 1999, houve um debate interno sem precedentes que questionava se a avaliação de Deng de que a principal característica do sistema internacional de “paz e desenvolvimento” ainda seria válida. O catalizador das discussões foi a intervenção militar da OTAN no Iugoslávia, quando a embaixada chinesa foi acidentalmente bombardeada. Mas, o debate foi dirigido por preocupações chinesas sobre as intenções e políticas estratégicas dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, em geral, e, mais especificamente, com relação à China. O debate resultou em uma nova avaliação oficial sobre o ambiente de segurança regional e internacional que ficou conhecida como “As Três Não- Mudanças e as Três Mudanças”. As Três Não-Mudanças são a reafirmação da avaliação Dengista de 1980 que deu justificação para a reforma doméstica chinesa: permanência da paz e desenvolvimento como a tendência das relações internacionais; aumento da multipolaridade e da globalização econômica e relaxamento geral das tensões internacionais. Contudo há aumento da preocupação com a ordem mundial atual, caracterizada pelas “Três Mudanças”: crescimento da política de hegemonia e da política de poder, maior tendência para o intervencionismo militar e aumento da desigualdade entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Para que a China pudesse desfrutar, face às novas circunstâncias, de um ambiente internacional propício ao desenvolvimento doméstico, seriam necessárias uma

diplomacia mais proativa e a estabilização e aperfeiçoamento de sua relação com os Estados Unidos (Finkelstein 2006; Shambaugh 2005).

Em 2003, surge um novo conceito, a “estratégia da ascensão pacífica” que parece encapsular elementos da diplomacia chinesa que já estavam presentes em meados da década de 80, após a adoção da Política Externa Independente de Paz. O termo “ascensão pacífica” (*heping jueqi*) foi cunhado em novembro de 2003 por Zheng Bijian - um antigo oficial senior do governo com fortes credenciais no Partido Comunista Chinês e ligações com a atual liderança - durante uma palestra no Fórum Boao⁸⁸ de 2003, intitulada “*Um Novo Caminho para a Ascensão Pacífica da China e o Futuro da Ásia*”. De acordo com Zheng, “*a única escolha para a China na atual situação internacional é ascender pacificamente, isto é, aproveitar o ambiente internacional pacífico para se desenvolver e, ao mesmo tempo, manter a paz mundial por meio do seu desenvolvimento*”⁸⁹. Os demais países não deveriam temer a ascensão chinesa, pois o país poderia ascender ao *status* de grande potência sem desestabilizar a ordem internacional ou oprimir seus vizinhos. A China seria capaz de superar tanto os meios tradicionais de emergência de grandes poderes, quanto a mentalidade da Guerra Fria de confronto ideológico. Deste modo, Beijing não iria seguir os caminhos que levaram Alemanha e Japão às duas Guerras Mundiais, muito menos o caminho de competição por dominação global que foi seguido pelas duas superpotências durante a Guerra Fria (Zheng, 2005).

⁸⁸ Trata-se de uma organização internacional não governamental, aos moldes do Fórum Econômico Mundial, que tem por objetivo facilitar a comunicação entre líderes políticos e empresários asiáticos, localizada em Hainan, China. Mais informações em www.boaoforum.org.

⁸⁹ Xinhua News Agency, “Peaceful Rise: Strategic Choice for China”, 25 de Abril de 2004. Disponível em <http://www.china.org.cn/english/features/93939.htm>, acesso em 27 de junho de 2010.

Durante uma conferência de imprensa que ocorreu ao término da 2ª Sessão do 10º Congresso Nacional do Povo, em 2004, o Primeiro-Ministro Chinês, Wen Jiabao, assinalou cinco princípios da estratégia de ‘ascensão pacífica’ da China⁹⁰: Primeiro, a China deve aproveitar as oportunidades de um ambiente internacional pacífico para promover o seu desenvolvimento e a paz mundial por meio dele. Segundo, a ascensão da China deve ser baseada na sua própria força (mercado, recursos humanos, reservas de capital e inovação de seus sistemas por meio de reformas). Terceiro, a China não pode ascender sem o resto do mundo, de forma que seria necessário continuar a política de abertura e a promoção de fluxos econômicos e comerciais com todos os países, baseados na igualdade e benefício mútuos. Quarto, a ascensão da China será feita durante um longo período de tempo e demandará o trabalho de várias gerações. Por último, a ascensão da China não ficará ‘no caminho de’ ou representará uma ameaça a qualquer outro país ou será feita a expensas de qualquer nação em particular.

Medeiros (2004) afirma que uma série de debates internos levou a liderança política chinesa a substituir, em seus discursos, o termo ‘ascensão pacífica’ por ‘desenvolvimento pacífico’ (*heping fazhan*), seguramente ancorado nos temas de ‘paz e desenvolvimento’ de Deng Xiaoping. Muitos se opuseram ao termo ‘ascensão’ (*jueqi*), argumentando que a visão de que China está em ascensão é muito otimista dada a miríade de problemas sociais e econômicos que o país enfrenta. Outros entenderam que a palavra ‘ascensão’ poderia conotar uma transição de poder, liderada pela China, na região e a possível emergência de um novo centro de poder na Ásia. Tal terminologia poderia atrapalhar o objetivo de

⁹⁰ Xinhua News Agency. “Full Text of Chinese Premier’s Press Conference,” 14 de Março de 2004. Acesso em 27 de junho de 2010, disponível em: http://english.people.com.cn/200403/15/eng20040315_137493.shtml.

tranquilizar os grandes países e as nações vizinhas⁹¹. Além disto, uma minoria pequena se opôs ao termo ‘pacífica’, argumentando que o comprometimento com uma ascensão pacífica poderia diminuir a habilidade da China de dissuadir Taiwan, ou até mesmo encorajar os separatistas a declararem sua independência formal da China.

Dentro da estratégia de “ascensão pacífica” a política externa chinesa exerce duas funções centrais. A primeira é contribuir para o desenvolvimento chinês, garantindo acesso a mercados, tecnologias, investimentos e demais recursos necessários para a continuação do crescimento econômico, dando subsídios para o país reemergir como uma grande potência durante o século XXI. A segunda é tranquilizar seus parceiros, em especial os grandes países e países vizinhos, para evitar que suas reações negativas pudessem prejudicar a trajetória chinesa de crescimento econômico. Isto porque, já na década de 1990, o contínuo crescimento chinês provocou o início dos debates a respeito da natureza da “ascensão chinesa”⁹².

A grande alteração na política externa chinesa nos últimos anos é o contexto maior no qual ela opera, que é resultante, principalmente, da internacionalização da economia

⁹¹ Exemplo da preocupação chinesa com a utilização de conceitos que tranquilizem as potências globais e regionais é a adoção dos conceitos de “mundo harmonioso” e “sociedade harmoniosa”. De acordo com os mesmos, a diplomacia chinesa deve ter como objetivo “construir um mundo harmonioso por meio da paz e do desenvolvimento pela síntese dos fatores domésticos e internacionais” (Yuan 2007).

⁹² O termo ‘ascensão chinesa’ tem sido usado para descrever o processo de transição pelo qual a China estaria passando devido às alterações substantivas do seu poder econômico e outras capacidades materiais nas últimas duas décadas e meia. As preocupações com a ascensão chinesa decorrem não apenas da natureza autoritária do regime político chinês, mas também das previsões da teoria realista, para a qual tanto a posição de um país na comunidade internacional quanto as dinâmicas de guerra e paz estão associadas ao nível de poder detido pelos atores estatais, de modo que, aumentos ou diminuições das capacidades dos países podem afetar o sistema internacional de forma significativa. A teoria realista sugere um efeito desestabilizador de mudanças de poder de tal magnitude e velocidade, pois, à medida que ocorram alterações no poder relativo dos países, os interesses do poder ascendente tenderiam a chocar-se com os interesses do estado hegemônico e com o *status quo* internacional que a potência dominante busca defender.

chinesa. À medida que se expandem seus interesses econômicos globais, também se expandem seus interesses políticos e de segurança. O impressionante sucesso econômico tem dado a Beijing ferramentas e opções que o país nunca teve. A diplomacia chinesa se tornou menos estridentemente reativa para se tornar mais proativa e confiante (Finkelstein 2011, Lampton 2005, Gill 2005). Para os dirigentes chineses, foi justamente a globalização econômica que tornou possível o crescimento chinês. Apesar de exercer um impacto complexo sobre a governança doméstica da China, o mundo globalizado oferece uma oportunidade para o sucesso econômico chinês e para avanço pacífico de seu *status* internacional. Além disto, eles perceberam que a interdependência, o multilateralismo, as instituições internacionais e mesmo as ameaças não tradicionais do mundo globalizado estão reconfigurando a política de grande poder que envolve a ascensão do país (Moore 2005). Há uma aparente crença entre os líderes chineses de que a economia globalizada, desde que guiada pelas políticas nacionais apropriadas, permite que os países atrasados tenham a chance de atingir desenvolvimentos significativos pela sua integração na dinâmica de produção transnacional e nas estruturas financeiras. Desta forma, a imagem que a China procura transmitir por meio da sua atual política externa é de um poder em ascensão não revisionista, que procura jogar dentro da ordem internacional vigente ao invés de subvertê-la.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CHANG, Gordon H. "To the Nuclear Brink: Eisenhower, Dulles, and the Quemoy-Matsu Crisis" in *International Security*, vol. 12, no 4 (Spring 1988), 96-123.
- CHENG , Joseph Y. S. e ZHANG, Wankun, "Patterns and Dynamics of China's International Strategic Behavior" in *Journal of Contemporary China* (2002), 11(31), 235–260.
- CHENG, Yoseph Y. S. e HUANGAO, Shi. China's African Policy in the Post-Cold War Era" in *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 39, No. 1, February 2009, pp. 87-115.
- FINKELSTEIN, David. *China Reconsiders Its National Security: "The Great Peace and Development Debate of 1999"*. The CNA Corporation, 2006.
- FINKELSTEIN, David. *Commentary on China's External Grand Strategy*. The CNA Corporation, 2011
- GARVER, John W. (1993). *Foreign Relations of the People's Republic of China*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- GARVER, John W. "China's U.S. Policy" in YONG, Deng e FEI-LING, Wang (Ed.) *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2005
- GILL, Bates. "China's Evolving Regional Security Strategy" in *Power Shift China and Asia's new dynamics* Edited by David Shambaugh. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 2005
- GOLDSTEIN, Avery, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice" in *The China Quarterly*, No. 168 (Dec., 2001), pp. 835-864.
- GOLDSTEIN, Avery. *Rising to challenge: China's Grand Strategy and International Security*. Singapura: NUS Press, 2008.
- HAMRIN, Carol Lee, "China Reassesses the Superpowers" in *Pacific Affairs*, Vol. 56, No. 2 (Summer, 1983), pp. 209-231
- HUANG, Shuofeng. *New Theory on Comprehensive National Strength: Comprehensive National Strength of China*. Beijing: China Social Sciences Press, 1999.
- JIN, Dexiang. *Política Externa da China para a Ásia-Pacífico*. Paper, 1994. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1021/1331>, acesso em 01/10/2008.
- JOHNSTON, Alastair Iain, "Is China a Status Quo Power?" in *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Spring, 2003), pp. 5-56.

LAMPTON, David. "China's Rise in Asia Need not be at America's expense" in *Power Shift China and Asia's new dynamics* Edited by David Shambaugh. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 2005

MEDEIROS, Evan S. "China Debates Its "Peaceful Rise" Strategy" YaleGlobal , 22 June 2004. Acesso em 26/06/10, disponível em: <http://yaleglobal.yale.edu/content/china-debates-its-%E2%80%9Cpeaceful-rise%E2%80%9D-strategy>.

MEN, Honghua e HU, Angang. "The Rising of Modern China: Comprehensive National Power and Grand Strategy" in *Strategy & Management*, No. 3, 2002.

MINISTRY OF COMMERCE, República Popular da China. "In 2004 Implementation of 'Going out' Strategy in our country made new developments", 11/01/2005.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, *China's Independent Foreign Policy of Peace*. Disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>, acesso em 01/10/08.

MOORE, Thomas G. "Chinese Foreign Policy in the Age of Globalization" in YONG, Deng e FEI-LING, Wang (Ed.) *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2005.

NEVES, Miguel Santos. "A China como Potência Global Emergente: vulnerabilidades, tensões e desafios" in *Revista Política Externa*, Vol. 15 No.1 Junho/Julho/Agosto, 2006.

NYE, Joseph S., "The Challenge of China" in *How to Make America Safe. New Policies for National Security*. Papers from the Tobin Project's National Security Working Group. Cambridge: 2006. Disponível em http://www.tobinproject.org/welcome/downloads/NS_Compiled_Papers.pdf, acesso em 10/10/2009.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. "Tentando compreender a China" in *Revista Política Externa*, Vol. 15 No.1, Junho/Julho/Agosto, 2006.

Organização das Nações Unidas – ONU (2010). *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development*.

[PINTO, Paulo Antônio Pereira](#). "China: the Rise of Eastern Asia" in *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (2): 70-85, 2005.

SEGAL, Gerald. "China and the Great Power Triangle", *China Quarterly*, n. 83 (September 1980), 409-509.

SHAMBAUGH, David. "Return to the Middle Kingdom? China and Asia in the Early Twenty-First Century" in *Power Shift China and Asia's new dynamics* Edited by David Shambaugh. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 2005

SUETTINGER, Robert L. "The Rise and Descent of "Peaceful Rise" in *China Leadership Monitor*, No.12

ULAM, Adam B. *Expansion and Coexistence: The History of Soviet Foreign Policy, 1917-1967*. New York: Praeger, 1968.

WU, Baiyi. "The Chinese Security Concept and its Historical Evolution" in *Journal of Contemporary China* (2001), 10(27), 275–283

WU, Xinbo, "Four Contradictions Constraining China's Foreign Policy Behavior" in *Journal of Contemporary China* (2001), 10(27), 293–301.

XINHUA NEWS AGENCY. "Full Text of Chinese Premier's Press Conference," 14 de Março de 2004. Acesso em 27/06/2010, disponível em: http://english.people.com.cn/200403/15/eng20040315_137493.shtml,

YAHUDA, Michael, "China's Foreign Policy Comes of Age" in *The International Spectator*, Vol. 42, No. 3, September 2007, 337–350.

YANG, Benjamin. *Deng: A Political Biography*. New York: An East Gate Book, 1998.

YIZHOU, Wang, Transition of China's Diplomacy and Foreign Relations in *China & World Economy*, 93 – 101, Vol. 17, No. 3, 2009.

YONG, Deng e FEI-LING, Wang. "Introduction" in *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2005

YONG, Deng, "Better Than Power: 'International Satatu' in Chinese Foreign Policy" in YONG, Deng e FEI-LING, Wang (Ed.) *China Rising. Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*. New York: Rowman & Littlefield Publishing Group, 2005

YONG, Deng, "The Chinese Conception of National Interests in International Relations" in *The China Quarterly*, No. 154 (Jun., 1998), pp. 308-329.

YONG, Deng. "Remolding Great Power Politics: China's Strategic Partnerships with Russia, the European Union, and India" in *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No. 4–5, 863 – 903, August–October 2007

YU, Bin. "China and Russia. Normalizing Their Strategic Partnership" in *Power Shift China and Asia's new dynamics* Edited by David Shambaugh. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 2005

YUAN, Ming, "The Chinese Perspective" in Ezra F. Vogel et al.(Ed.), *The Age of Uncertainty. The U.S.-China-Japan Triangle from Tiananmen (1989) to 9/11 (2001)*. Harvard University Asia Center. Cambridge, Massachusetts 2004.

YUAN, Peng. "A Harmonious World and China's New Diplomacy" in *Contemporary International Relations, Volume 17, Number 3, May/Jun. 2007*.

WENRAN, Jiang. "Fueling the Dragon: China's Rise and its Energ and Resource Extraction in Africa" in *The China Quaterly*, 1999, September 2009, pp. 585-609.

ZHANG, Baijia. "Chinese Domestic and Foreign Policies in the 1990s" in Ezra F. Vogel et al.(Ed.), *The Age of Uncertainty. The U.S.-China-Japan Triangle from Tiananmen (1989) to 9/11 (2001)*. Harvard University Asia Center. Cambridge, Massachusetts 2004.

ZHANG, Baijia. "Chinese Politics and Asia-Pacific Politics" in Ezra F. Vogel et al. (ed.), *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989* (Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center, 2001)

ZHAO, Quansheng, "Chinese foreign policy in the post-Cold War era" in *World Affairs*, Winter 97, Vol. 159 Issue 3.

ZHENG, Bijian. 'China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status' in *Foreign Affairs*. Sep/Oct2005, Vol. 84 Issue 5, p18-24

ZHU, Zhinqun. *China's New Diplomacy. Rationale, Strategies, and Significance*. Ashgate Publishing, 2010