
Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da China no Conselho de Segurança da ONU*

Leonardo Valente** e Marianna Albuquerque***

Introdução

Assim que assumiu o lugar de Taiwan no Conselho de Segurança da ONU, em 23 de novembro de 1971, após um longo e duro esforço diplomático, a China passou a integrar o mais importante e seletivo órgão decisório internacional como um gigante pobre entre potências. Em um cenário ainda distante da abertura econômica que se iniciaria cinco anos depois, o país comunista tinha um PIB de US\$ 98 bilhões (cerca de 2% do PIB mundial), não figurava entre as principais economias do mundo, tinha indicadores sociais entre os piores do planeta, mas era cortejado silenciosamente e intensamente pelo governo norte-americano de Richard Nixon.

* Artigo recebido em 14 de maio de 2014 e aprovado para publicação em 20 de maio de 2015.

** Professor adjunto de Relações Internacionais e Geopolítica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e também coordenador do Laboratório de Estudos Asiáticos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LEA-UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: leonardo.lvalente@gmail.com.

*** Pesquisadora do Laboratório de Estudos Asiáticos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LEA-UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, e do Observatório Político Sul-Americano (OPSA – IESP/UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: marianna_raa@yahoo.com.br.

Nixon, protagonista da histórica viagem a Pequim em 1972, foi um dos grandes articuladores para a substituição de Taiwan pela China em todos os órgãos das Nações Unidas a partir de setembro de 1971. A estratégia de evitar a todo custo uma então pouco provável, porém perigosa, aliança sino-soviética, pesadelo de qualquer geopolítico americano, fez os Estados Unidos se aproveitarem da animosidade entre Pequim e Moscou para acenar aos chineses, apoiá-los em questões relevantes e blindar o centro da Ásia da influência de seu grande oponente na Guerra Fria.

A estreia da China no mais importante grupo político intergovernamental, portanto, se deu marcada pelas assimetrias em relação aos demais membros, e pelo delicado apoio dos Estados Unidos. Não é de estranhar, diante disso, que tenha sido justamente a China o país-membro com atividade mais discreta no Conselho de Segurança pelas três décadas seguintes.

No entanto, a abertura econômica iniciada por Deng Xiaoping, e continuada por seus sucessores, aos poucos foi mudando o perfil do gigante pobre, transformando-o, primeiro silenciosamente e depois de forma indisfarçada, na hoje segunda potência mundial, com mais de US\$ 11 trilhões de PIB, e com taxas de crescimento anual de causar inveja a qualquer outra grande economia mundial. A China se modernizou de forma impressionante, reduziu a pobreza e pôs milhões de pessoas na classe média, obteve enormes progressos em educação, ciência e tecnologia e tornou-se uma potência militar com importante poder de dissuasão.

Apesar de gradativa desde a década de 1970, a projeção chinesa ganhou ares protagonistas nos anos 2000, quando não somente as relações econômicas, mas também políticas de Pequim passaram a ganhar enorme peso em praticamente todos os continentes, rivalizando em muitos casos com a influência dos Estados Unidos. Tal mudança de papel passou então a refletir na atuação do país no Conselho de Se-

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

gurança. A antes discreta China, especialmente a partir de 2007 iniciou uma fase mais ativa no órgão, interferindo diretamente em assuntos internacionais cruciais, formando aliança com a Rússia e forçando as potências ocidentais lideradas pelos Estados Unidos a reformularem suas ações multilaterais. A China, que em raríssimas ocasiões utilizou sua prerrogativa de veto até 2007 e que foi o membro que mais se ausentou das votações neste período, cedeu lugar a outra China, disposta a interferir decisivamente na agenda do Conselho de Segurança e a estabelecer um claro perímetro regional de influência, diminuindo, em conjunto com a Rússia, a capacidade interventora das potências ocidentais.

O objetivo principal deste artigo é ressaltar a diferença de comportamento da China no Conselho de Segurança nos períodos entre 1971 e 2006, e entre 2007 e 2012. O primeiro, marcado pela presença mais discreta do país entre todos os demais membros permanentes, e o segundo caracterizado por um comportamento bem mais ativo. Este, por sua vez, resultado direto de seu novo papel na ordem e no sistema internacional, das mudanças ocorridas nas diretrizes de sua política externa, e com potencial para reconfigurar a política entre potências e a geopolítica mundial.

O cumprimento do objetivo principal possibilitou ainda que, a partir das interações da China com os membros permanentes do Conselho de Segurança, se identificassem dois comportamentos relevantes para o melhor entendimento tanto sobre o tema quanto sobre outras questões de ordem multilateral: o “microlateralismo”, teoria que tenta dar conta das dinâmicas comportamentais e relacionais dentro do órgão, e o Concerto Asiático, este último identificado a partir do microlateralismo entre China e Rússia dentro do Conselho de Segurança, e também a partir das relações entre os dois países fora dele.

Para cumprir os objetivos, além da análise bibliográfica acerca do tema, foram analisadas todas as propostas de resolução e todas as vo-

tações do Conselho de Segurança da ONU entre os anos de 1971 e 2012. Trabalho este que teve como objetivo tanto traçar parâmetros quantitativos e comparativos entre a China e os demais membros permanentes,¹ como também realizar reflexões qualitativas a partir das posições chinesas em relação aos temas levados ao órgão neste período. Uma vez coletados e analisados, os dados serviram como principal instrumento de reflexão para a elaboração tanto da tese que marca de forma bem distinta as duas fases da política chinesa no Conselho de Segurança, quanto das consequências da segunda fase para a China, para as demais potências do Conselho e para o todo o sistema internacional.

Do Papel Tímido à Altivez de Potência: O Comportamento da China no Conselho de Segurança

Desde que assumiu uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, a China pode ser apontada como a potência com o comportamento mais tímido no mais importante organismo intergovernamental. Entre os cinco membros, é o país com o maior número de ausências nas votações² e também com o menor número de vetos, como ilustra a Tabela 1.³ A prerrogativa do veto concedida a um membro permanente do Conselho é o principal instrumento de atuação que um país pode ter na atual ordem multilateral. Trata-se da capacidade do Estado de, sozinho, impedir que uma agenda seja securitizada internacionalmente, tornando-se obrigatória para todos os demais. O veto é um instrumento capaz de assegurar os interesses de uma potência em um conselho multilateral cujas decisões têm caráter obrigatório (caso único no direito internacional). Portanto, o uso deste instrumento revela também a disposição de interferência direta do membro em determinado tema, a despeito dos interesses das demais potências do Conselho.

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

Desde sua entrada no órgão, a China foi responsável por apenas oito vetos, metade dos vetos feitos pela França (16) no mesmo período, quase quatro vezes menos que os feitos pelo Reino Unido (29), quase dez vezes menos que o número de vetos dos Estados Unidos (79) e cerca de doze vezes menos que o número de vetos da Rússia (99). Já o número de ausências da China nas votações do Conselho de Segurança, no mesmo período, é mais de 1.500 vezes superior à soma das ausências de todos os quatro demais membros permanentes. São 66 ausências entre 1972 e 2012, contra cinco ausências de todos os demais membros permanentes juntos no mesmo período (uma dos Estados Unidos, duas da França, uma do Reino Unido e uma da Rússia).

Tabela 1

Números de Vetos no Conselho de Segurança, por Membro Permanente

URSS/Rússia	99
EUA	79
Reino Unido	29
França	16
China	8

Fonte: Site das Nações Unidas. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org>>. Acesso em: 20 set. 2013.

Os dados são expressivos ao mostrar a baixa atividade da China em relação aos demais membros e convergem com Cunha (2012), que afirma que as primeiras décadas de participação da China em organismos multilaterais e, especialmente no Conselho de Segurança, foram marcadas por uma política notoriamente voltada para a discrição e para a fuga de posicionamento em temas polêmicos.

A China percorreu um longo caminho, desde que, no dia 15 de novembro de 1971, a delegação chinesa tomou assento na Assembleia Geral da ONU, sob os holofotes do mundo. No Conselho de Segurança, a atuação da China foi habitualmente reservada, evitando envolver-se

em profundidade nos temas mais polêmicos da agenda internacional. Mais do que qualquer outro membro do CSNU, a China evitava a controvérsia, abstendo-se ou não participando das votações (CUNHA, 2012, p. 240).

No entanto, importantes mudanças de comportamento multilateral da China começaram a ocorrer após o fim da Guerra Fria, alterações estas que ganharam relevância no Conselho de Segurança mais de uma década depois, especialmente a partir de 2007. Entre 1972 e 2006, a China foi responsável por apenas três vetos, como mostram as Tabelas 2 e 3. Todos eles foram vetos isolados, ou seja, somente a China vetou as propostas de resoluções em questão. O primeiro deles aconteceu ainda em 1972, e foi sobre a tentativa de admissão de Bangladesh como país-membro da ONU. O segundo veto ocorreu somente 25 anos depois, em 1997, em relação à proposta de aprofundamento da missão da ONU para verificação de questões de direitos humanos na Guatemala, na América Central. O terceiro veto chinês ocorreu em 1999 e teve como tema a situação, especialmente humanitária, da Macedônia, que integrou a antiga República da Iugoslávia, na região dos Balcãs.

Mas, se em um intervalo de 34 anos a China foi responsável por apenas três vetos, entre 2007 e 2012, um espaço de apenas cinco anos, a delegação chinesa foi responsável por cinco vetos, todos eles em convergência com a Rússia.⁴ O primeiro em 2007, sobre a situação política e de direitos humanos em Mianmar, fruto de um golpe de Estado naquele país. O segundo, um ano depois, em 2008, vetando uma resolução sobre o fornecimento direto ou indireto de armas para

Tabela 2

Vetos da China entre 1971 e 2012, Divididos por Períodos

1971/2006	3 vetos	Todos os três vetos isolados
2007/2012	5 vetos	Todos os cinco em convergência com vetos da Rússia

Fonte: Site das Nações Unidas. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org>>. Acesso em: 20 set. 2013.

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

o Zimbábue, na África. Os outros três (um em 2011 e dois em 2012) tiveram como tema a guerra civil que assola a Síria.

Tabela 3

Vetos da China Divididos por Data e por Temas

Data	Documento	Assunto
25/08/1972	S/10771	Admissão de novo membro na ONU: Bangladesh
10/01/1997	S/1997/18	Aprofundamento da missão da ONU para verificação de questões de Direitos Humanos na Guatemala
25/02/1999	S/1999/201	A situação na antiga República Iugoslava da Macedônia
12/01/2007	S/2007/14	Sobre a situação de direitos humanos e direitos políticos em Mianmar
11/07/2008	S/2008/447	Sobre o fornecimento direto ou indireto, venda ou transferência de armas e materiais similares para o Zimbábue
04/10/2011	S/2011/612	Sobre a situação de direitos humanos na República Árabe Síria
04/02/2012	S/2012/77	Sobre a situação de direitos humanos na República Árabe Síria
19/07/2012	S/2012/538	Sobre a cessação da violência e a implementação do plano de seis pontos do Enviado Especial Conjunto e da Liga Árabe na crise da República Árabe Síria

Fonte: Site das Nações Unidas. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org>>. Acesso em: 20 set. 2013.

O primeiro veto da China, em 1972, foi uma decisão previsível e praticamente inevitável por parte de Pequim. Uma vez deflagrada a guerra de libertação de Bangladesh, em 1971, o apoio chinês foi incondicional ao governo paquistanês. Aventuras separatistas na Ásia, não raro, eram vistas pela China como uma ameaça à estabilidade regional e também à sua própria estabilidade interna, sempre preocupada com inflamações a movimentos internos de secessão. Além disso, a aproximação dos revoltosos de Bangladesh com os rivais soviéticos representava uma ameaça geopolítica relevante. O Paquistão, por sua vez, teria tido um papel fundamental na reaproximação entre os governos chinês e norte-americano e, indiretamente, relevância para a entrada da China na ONU e no próprio Conselho de Segurança. Tratava-se de um aliado estratégico em meio a uma região per-

meada por grandes rivais, especialmente União Soviética e Índia. O veto, portanto, demonstrou uma atitude firme em relação à União Soviética, e também ao governo indiano, ambos muito interessados na inclusão do novo país nas Nações Unidas. As relações entre o governo chinês e Bangladesh só começaram a ser estabelecidas em 1974, sendo formalizadas de fato em 1975, o que abriu espaço para o reconhecimento do país pelo Conselho de Segurança.

O segundo veto chinês no Conselho aconteceu somente 25 anos depois, em 1997, em uma questão que envolvia o processo de paz e os direitos humanos na Guatemala, mas cujo pano de fundo motivador da ação chinesa foi a sensível questão de Taiwan, considerada tema prioritário na agenda de Pequim. Em 1996, o governo guatemalteco e a Unidade Revolucionária da Guatemala assinaram um acordo de paz para pôr fim a mais de três décadas de guerra civil no país. Para irritação da China, no entanto, o governo de Taiwan foi posto como um dos mediadores internacionais durante o processo de negociação para o acordo, que durou cerca de quatro anos. A China já havia advertido a Guatemala várias vezes e aplicado sanções simbólicas, já que as relações comerciais entre os dois países não eram relevantes. A resposta chinesa contundente, no entanto, veio no Conselho de Segurança, quando a ONU tentou aprovar o aprofundamento de uma missão para fiscalizar o processo de paz e a situação dos direitos humanos do país. “Nenhum processo de paz em um país pode ferir a soberania de outro país e sua integridade territorial”, justificou a delegação chinesa no documento das Nações Unidas que registra o veto.⁵ No mesmo documento, a delegação chinesa fez questão de ressaltar “a existência de uma única China e um só povo chinês”. Mais do que uma questão humanitária na América Central, portanto, o veto significou um claro posicionamento chinês sobre a questão de Taiwan no Conselho de Segurança. Ainda em 1997, a China cedeu na questão para as demais potências, reforçando a tese de que seu posicionamento era restrito à sua própria questão territorial e não ao tema em

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

questão, e que era necessário apenas deixar diplomaticamente clara sua disposição em defender a unicidade chinesa, utilizando seu poder no mais importante órgão multilateral, sempre que necessário.

Ainda que não alçada ao status de grande potência, em 1997 a China, de fato, não era mais a mesma de 25 anos atrás, quando impôs seu primeiro veto. O processo de abertura econômica já havia mudado o país de forma radical, a economia alcançava números e demandas impressionantes ao mesmo tempo em que a receita neoliberal implementada na América Latina e em outros países em desenvolvimento demonstrava fortes sinais de desgaste. A China crescia vigorosamente e já se destacava como o emergente dos emergentes. Em meio a este contexto, o terceiro veto veio dois anos depois, em 1999, impedindo a ONU de manter por mais tempo forças internacionais na Macedônia, em meio a uma região dos Bálcãs ainda vivendo os enormes traumas da fragmentação da Iugoslávia. A justificativa oficial dos representantes chineses era que a situação na região já estava controlada o suficiente para não demandar uma prorrogação de uma missão de paz das Nações Unidas.⁶ No plano político, o que já se percebia era uma, ainda que discreta, indisposição da China em cancelar com frequência intervenções multilaterais lideradas principalmente por potências ocidentais em um sistema internacional em que o papel de polícia do mundo incorporado pelos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria, com respaldo multilateral, começava a apresentar sinais de desgaste. A Rússia, ainda que pensasse de forma semelhante, depauperada pelas crises política e econômica, e com seu prestígio político internacional abalado, optou pela abstenção.

Após o veto na questão da Macedônia, a China só voltou a vetar propostas de resoluções quase uma década depois, em 2007. O mundo neste pouco espaço de tempo não era mais o mesmo. Os atentados de 11 de setembro mudaram a postura e a agenda dos Estados Unidos no mundo, o rápido crescimento dos emergentes, especialmente dos Brics, alterou de forma substancial as relações multilaterais, e a con-

solidação da China como grande potência representou uma mudança substancial em sua atuação política no Conselho de Segurança. Os cinco vetos em cinco anos desfizeram o padrão mais tímido das décadas anteriores, e o fato de todos os vetos terem sido convergentes com a Rússia demonstra que antigas rivalidades regionais foram substituídas por uma ação coordenada dentro do órgão. Já as temáticas-alvo dos vetos dão a clara noção de que tal ação tem como objetivo diminuir o grau de intervenção dos Estados Unidos e das potências ocidentais do Conselho na Ásia e em regiões estratégicas para ambos, como a África. O primeiro veto dessa fase, em 2007, impediu uma resolução que determinasse o fim da violência perpetrada pelo governo de Mianmar por conta dos protestos da população civil contra o governo. A alegação tanto da China quanto da Rússia,⁷ de que esta era uma questão interna e soberana do país, teve como pano de fundo uma tentativa de preservar a região asiática de mais uma intervenção, ainda que só política ou por meio de sanções, lideradas por países ocidentais no Conselho de Segurança.

No ano seguinte, em 2008, mais uma vez China e Rússia agiram em conjunto, vetando uma proposta de resolução que estabelecia um embargo de venda direta e indireta de armas para o Zimbábue, afundado na violência entre o governo de Robert Mugabe e opositores. A alegação de ambos era que a resolução poderia provocar um desequilíbrio ilegal no tenso tabuleiro político regional africano. Para a Rússia e a China, no entanto, a questão era muito mais profunda: passava pelo fortalecimento da presença de ambos os países no continente, em disputa especialmente contra a presença norte-americana, o que envolve interesses econômicos e estratégicos. No caso russo, o comércio de armas era o principal motivo. Pequim, além da questão do mercado bélico, já via na África, especialmente na questão energética e agrícola, uma região de grande potencial para suprir suas demandas. Para manter e aumentar sua presença na região, uma complexa rede de relacionamentos com governos locais passou a ser

Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da China no Conselho de Segurança da ONU

estabelecida, e a presença dos Estados Unidos passou a ser vista cada vez mais como uma ameaça a esses interesses. No plano multilateral, portanto, tornou-se importante conter resoluções que, direta ou indiretamente, resultassem em um maior papel interventor norte-americano na região.

Os outros três vetos da China, todos em convergência com a Rússia, ocorreram entre 2011 e 2012, foram sobre a guerra civil da Síria e deixam ainda mais claras as relações em bloco estabelecidas entre os dois países para delimitar uma área de influência livre de intervenções multilaterais que caracterizem ou autorizem uma intervenção norte-americana e de potências ocidentais. A ação em conjunto dos dois países no caso sírio dentro do Conselho bloqueou as alternativas multilaterais de intervenção das potências ocidentais, jogando para a aliança militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) essa decisão. Sem a legitimidade respaldada por um aval da ONU e com o recente desgaste de uma intervenção na Líbia, a OTAN não foi adiante, o que mostra a eficácia da estratégia de contenção sino-russa.

Para Cunha (2012), a ascensão da China à condição de player econômico, militar e político de grande envergadura foi a principal responsável por essa mudança de comportamento no órgão de maior importância das Nações Unidas.

A China passou, definitivamente, a ter voz ativa nas grandes questões mundiais, fazendo pleno uso da projeção política que sua poderosa economia garantiu. Nesse contexto, o dia 14 de setembro de 2005 ficará assinalado nos anais da ONU. Discursando perante os participantes da Cimeira Mundial da ONU, o presidente chinês Hu Jintao anunciava ao mundo a adesão ao multilateralismo por parte da diplomacia chinesa. Durante mais de três décadas, desde a admissão da China na ONU, o país ha-

Leonardo Valente e Marianna Albuquerque

via praticado uma diplomacia cautelosa, defensiva e pouco atuante nos fóruns internacionais, privilegiando os contatos bilaterais. Esses dias, no entanto, rapidamente foram remetidos ao pó da História (CUNHA, 2012, p. 239).

A mudança de comportamento da diplomacia chinesa no Conselho de Segurança foi, portanto, ao mesmo tempo um sintoma dessa mudança de estratégia e também um importante instrumento para sua execução.

O Ativismo no Conselho de Segurança como Parte das Novas Estratégias da Política Externa

A mudança de comportamento da China dentro do Conselho de Segurança é resultado direto de uma importante mudança de rumo na política externa do governo de Pequim: a ênfase no multilateralismo como forma de aumento de seu protagonismo. Esta nova orientação foi lentamente implementada a partir de 2001, com o ingresso do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), e, como citado anteriormente, ampliada e anunciada como política de Estado em 2005. A importância cada vez maior do país no cenário internacional por conta de sua economia fez com que essa política de maior participação na esfera multilateral fosse combinada ainda ao que ficou conhecido como “teoria da ascensão pacífica”.

Por décadas, no entanto, tanto o multilateralismo como um maior protagonismo em nível global não fizeram parte das prioridades do governo chinês. O comportamento modesto no Conselho de Segurança e a ausência em vários organismos internacionais foram justificados por diferentes doutrinas de política externa chinesa nos anos 1970, 1980 e 1990.

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

Abandonando o internacionalismo interventor dos anos 1960, em 1974 Mao Tsé-Tung, então presidente do Partido Comunista Chinês, foi responsável pela elaboração da doutrina que ficou conhecida como “Teoria dos Três Mundos”. Na visão de Mao, as potências bipolares, Estados Unidos e União Soviética, faziam parte do Primeiro Mundo; a Europa, o Japão e o Canadá constituíam o Segundo Mundo; e a Ásia (excluindo o Japão), a África e a América Latina faziam parte do Terceiro Mundo, o mundo dos desfavorecidos e dos países em desenvolvimento.

A China, a partir dessa doutrina, se posicionou como membro assumido do Terceiro Mundo, declarando-se avessa à hegemonia no plano das relações internacionais e, claramente centrada na questão de Taiwan, defensora do respeito às soberanias e integridades territoriais, e contra a intervenção em assuntos internos de todos os países. “A China não é uma superpotência e nunca será uma superpotência”, disse Deng Xiaoping na Assembleia Geral da ONU em 1974,⁸ deixando claro ainda que seu país não se intrometeria em assuntos que considerava de soberania de outros países. Tal postura justificava a série de abstenções e ausências da China em votações do Conselho de Segurança naquele período. Para Dreyer (1996), a discrição do país, especialmente no mais importante órgão da ordem internacional, acabou dissolvendo os medos e as apreensões de boa parte da comunidade internacional com o poder que foi dado à China.

A admissão da China na ONU – graças aos interesses dos Estados Unidos, é bom não esquecer – não foi consensual na comunidade internacional, causando algumas apreensões e receios, que o tempo se encarregou de diluir. Apesar do medo de muitos em relação à propaganda e aos objetivos maoistas, a China revelou-se um membro prudente e pouco ativo (DREYER, 1996, p. 322).

Nos anos 1980, a abertura econômica promovida por Deng Xiaoping e o já considerável crescimento econômico do país não esmoreceram totalmente a retórica anti-hegemônica, nem resultaram em uma maior atividade do país nos órgãos multilaterais, mas esvaziaram a “teoria dos três mundos”, especialmente a ênfase dada anteriormente às relações com os países pobres. O interesse nacional, calcado agora no desenvolvimento econômico e na modernização, reduziu os fundamentos ideológicos da política externa, aumentando o pragmatismo e reaproximando a diplomacia chinesa das potências ocidentais, com evidente objetivo comercial. Sobre as mudanças, apontadas por muitos especialistas como substanciais, Wang (2012) afirma que, “aos olhos chineses, os ajustes nas políticas interna e externa são perfeitamente naturais desde que os objetivos permaneçam inalterados” (WANG, 2012, p. 489). E os objetivos últimos em questão, neste caso, seriam o desenvolvimento e a integridade da China.

Com exceção do período entre 1989 e 1990, marcado por um forte isolamento chinês em todas as esferas diplomáticas por conta do massacre de estudantes, em 1989, na Praça da Paz Celestial, em Pequim, a China centrou sua política externa nos anos 1980 e 1990 em um forte pragmatismo comercial e em uma baixa participação na esfera multilateral, mesmo com o Conselho de Segurança notoriamente mais ativo em um cenário pós-Guerra Fria. O forte crescimento econômico e a rápida mudança nas estruturas sociais das grandes cidades foram acompanhados pela ideia disseminada pelos *policy makers* chineses de evitar ao máximo os holofotes internacionais.

Mas já no final da década de 1990, no entanto, o crescimento pujante e o aumento incontestável de importância estratégica do país começaram a mudar o pensamento interno sobre política externa. Uma das grandes mudanças teve como marco a elaboração do conceito de “ascensão pacífica”, em 1998, pelo professor chinês Yan Xuetong, da Universidade de Tsinghua, mas que na época foi rejeitado pelo governo chinês. Em 2003, no entanto, o conceito foi reintroduzido na

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

esfera política no Fórum de Boao;⁹ no final de 2005, já havia se convertido em doutrina e suas linhas programáticas foram amplamente divulgadas. Apesar de considerada simplista pelo meio acadêmico chinês, a doutrina da “ascensão pacífica” foi a primeira a reconhecer o protagonismo chinês e sua condição de potência no cenário internacional, e a indicar que passos o gigante asiático estava disposto a dar na arena da política mundial.

A doutrina tinha como premissa básica o comprometimento do país com um sistema internacional pacífico, baseado no diálogo e na ampla negociação. Tal objetivo empurrava o país, que tanto relutou em participar ativamente das organizações internacionais, para um papel cada vez mais ativo nesta área, inclusive no Conselho de Segurança. Segundo Cunha (2012), esta premissa básica também decorria para outros fundamentos, expressos oficialmente.

Entre os fundamentos da ascensão pacífica estavam: “A China nunca invadiu qualquer país estrangeiro ou estacionou soldados além fronteiras; o caráter defensivo da cultura estratégica chinesa é simbolizado pela Muralha da China; a China compromete-se a não ser a primeira potência a usar o poder nuclear em caso de conflito; a cultura confucionista privilegia a paz e a harmonia em detrimento do confronto; a China compromete-se solenemente a nunca praticar o hegemonismo” (CUNHA, 2012, p. 200).

Ainda segundo Cunha (2012), a adesão da China à OMC, em 2001, e o novo papel que o país começou a desempenhar no Conselho de Segurança foram resultado direto das diretrizes impostas pelos fundamentos da “ascensão pacífica” e, ao mesmo tempo, fizeram Europa e Estados Unidos evocarem para o país o papel de “potência responsável”, em uma clara recomendação à colaboração, “tanto na esfera multilateral quanto em assuntos estratégicos” (CUNHA, 2012, p. 202).

Pequim, no entanto, apesar de ter tido e ainda ter em suas diretrizes a construção de políticas de colaboração com as potências ocidentais nos mais diferentes níveis, especialmente o econômico, fez questão de rejeitar o chamado quase que imediatamente, sinalizando que a “ascensão pacífica” não se converteria em uma ascensão submissa. Diversas declarações foram feitas pelo governo neste sentido, desde 2005. Em 2009, porém, um artigo publicado no oficioso e importante jornal *China Daily* por Lau Nai-Keung, um dos mais influentes membros do Comitê Permanente da Assembleia Nacional Popular, traduziu o tom que a diplomacia estava dando ao chamado da China como potência responsável, e ao mesmo tempo mostrou como a doutrina da “ascensão pacífica” estava sendo adaptada a um contexto de protagonismo cada vez maior do país no cenário internacional.

Ser uma potência mundial significa não ter que seguir as regras estabelecidas pelos outros. Mais do que isso, na qualidade de potência internacional, cria normas e instituições. Isso é o que significa ser uma potência mundial, e é dessa maneira que a China vai comportar-se no seu novo papel (KUNG, 2009).

No mesmo artigo, é clara a adaptação dos preceitos da ascensão pacífica a um papel ainda mais ativo do país. Ao mesmo tempo em que reconhece a importância econômica dos Estados Unidos para a governança, o texto rejeita a formação de um G2 (EUA e China) e opta pelo G20 como novo fórum para as decisões econômicas mundiais. Em outro ponto crucial, o artigo reconhece o papel “benéfico e construtivo” dos Estados Unidos em muitos assuntos da Ásia, mas rejeita claramente o que denominou como “*pax americana* para o continente”.

A receita, portanto, não era aliar-se aos Estados Unidos para o estabelecimento de uma governança global, tampouco rivalizar de forma bilateral, em uma espécie de disputa bipolar, com os norte-americanos. A opção de Pequim foi a de fortalecer o multilateralismo, agora

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

com forte papel chinês, como instrumento de governança. Se na questão econômica o G20 e a OMC foram alguns dos instrumentos identificados pela China para isso, na questão regional asiática o Conselho de Segurança teve e ainda tem papel crucial na contenção da atuação das potências do Ocidente, especialmente dos Estados Unidos. Contenção esta que também se utiliza de uma série de políticas e alianças fora da esfera multilateral, sendo a principal delas mantida também com seu principal parceiro atual dentro do Conselho: a Rússia.

**As Relações Sino-Russas e o
Balance na Ásia**

A aproximação entre a China e a Rússia e a estratégia de alinhamento que os dois Estados apresentam no seio do Conselho de Segurança são uma importante articulação na esfera multilateral, mas que faz parte de uma estratégia mais ampla de relacionamento e alianças entre os dois países fora do âmbito da ONU. A estratégia chinesa de *balance* ou equilíbrio de poder possui a Rússia como parceira fundamental. Desde 2007, todos os vetos que a China concedeu no Conselho de Segurança foram em concordância com a posição russa, mas, no âmbito bilateral, essa relação é ainda mais ampla e íntima. Após um período de pouco contato durante os anos de 1960 e 1980, devido às posições tomadas ao longo da Guerra Fria, a relação entre os dois países foi crescente. Adam (2012) aponta alguns fundamentos históricos dessa relação, como a Declaração conjunta sobre as bases da relação bilateral, em 1992, e o estabelecimento de uma parceria estratégica, 1996.

Esses acontecimentos abriram caminho para que, ainda na década de 1990, Rússia e China se comprometessem a desmilitarizar as fronteiras e estabelecer um acordo de confiança mútua, no qual a não utilização de armas nucleares contra o outro se tornou uma premissa.

O empenho na aproximação e no arrefecimento das rivalidades do período da Guerra Fria também é marcado pelo incremento das visitas presidenciais. Em 2000, o presidente russo Vladimir Putin visitou oficialmente a China e, desse encontro, resultou um Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação, assinado definitivamente em 2001. Emblemática e produtiva foi a visita do presidente chinês Hu Jintao a Moscou em 2005. Segundo o Ministério dos Assuntos Estrangeiros da República Popular da China:

Em 1º de julho de 2005, o presidente chinês Hu Jintao participou de um encontro oficial com o presidente russo Vladimir Putin no Kremlin. Durante o encontro, os dois chefes de Estado assinaram solenemente a “Declaração conjunta entre a República Popular da China e a Federação Russa sobre a ordem internacional do século XXI”, que traduz integralmente suas posições sobre a verdadeira situação internacional e os grandes assuntos mundiais. As duas partes sublinharam na Declaração que o novo tipo de relação interestatal entre a China e a Rússia contribui enormemente para a instauração de uma nova ordem internacional. Os dois países estão decididos a trabalhar conjuntamente com outros países interessados em criar um mundo caracterizado pelo desenvolvimento e pela harmonia e a desempenhar um papel importante e construtivo no estabelecimento desse mundo. No encontro, o presidente Putin considerou a visita do presidente Hu Jintao à Rússia como a manifestação mais importante do desenvolvimento das relações bilaterais daquele ano. Atualmente, graças aos esforços de ambas as partes, Rússia e China acertaram todos os problemas legados pela História, lançando assim a base sólida para o desenvolvimento regular em longo prazo de suas relações.¹⁰

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

A Declaração conjunta entre os dois países, além de estabelecer preceitos comuns sobre a interpretação do sistema internacional no século XXI, sinaliza a atuação conjunta entre eles para modificar a ordem do pós-Guerra Fria e promover sua ascensão. Em relação ao Conselho de Segurança, nesse encontro de 2005, Hu Jintao ainda exaltou a responsabilidade que os dois carregam, por serem membros permanentes do órgão, na manutenção da paz mundial e do desenvolvimento comum, e que ambos compartilham uma grande simetria de pontos de vista e interesses comuns. Devido a isso, os dois presidentes concordaram que poderiam melhorar sua cooperação estratégica, coordenar suas posições sobre questões internacionais e regionais de grande relevância e reforçar a cooperação nesse âmbito. Para aprofundar os contatos entre os povos, foi estabelecido que 2006 seria o Ano da Rússia na China e 2007, o Ano da China na Rússia.

Os anos 2000 também foram cenário do incremento das relações entre os dois países em áreas consideradas estratégicas e essenciais, como tecnologia, segurança e energia. No plano energético, ocorreu em 2006, em Pequim, o Fórum de Negócios entre Rússia e China, evento no qual os dois países firmaram um acordo que previa a construção de um gasoduto binacional, com o objetivo de diversificar os parceiros comerciais russos e minimizar o problema crônico chinês de dependência energética, agravada pelo seu rápido crescimento econômico e sua alta densidade demográfica. O acordo firmava uma parceria entre a empresa russa Gazprom e a China National Petroleum Corporation e previa, além do gasoduto, cooperação na exploração petrolífera, com parceria de outras empresas dos dois países. De acordo com Nogueira (2012), essa aproximação possui também causas políticas. Para a China, interessa ampliar seu rol de fontes energéticas devido à disputa com o Japão sobre áreas de exploração de petróleo no Pacífico. Para Rússia e China, essa medida possui caráter geopolítico. Segundo o autor:

Leonardo Valente e Marianna Albuquerque

Essa nova etapa na cooperação energética sino-russa pode indicar novos arranjos nas zonas de influência política na Ásia, enfraquecendo tanto a presença europeia quando estadunidense na região. [...]. Para a China, obter fontes alternativas de energia como o gás natural russo pode diminuir sua vulnerabilidade internacional para negociações na área energética e, com isso, eventuais pressões estadunidenses como embargos ou bloqueios de fornecimento de petróleo do Oriente Médio – atualmente o maior parceiro chinês no setor petrolífero (NOGUEIRA, 2012, p. 1-2).

A cooperação energética foi reafirmada em 2013, com o encontro entre os primeiros-ministros da China, Li Keqiang, e da Rússia, Dmitri Medvedev. O teor de um dos acordos assinados durante o encontro tratava da relação entre a petrolífera russa Rosneft Oil e a China National Petroleum Corporation, prevendo exploração conjunta de petróleo na Sibéria e aumento das exportações de fontes energéticas para a China. Os dois líderes concordaram em construir em conjunto uma refinaria de petróleo em Tianjin, na China, ainda sem previsão de inauguração. Além do gás e do petróleo, a cooperação energética entre China e Rússia engloba também a energia nuclear com participação russa na construção da central nuclear em Tianwan.

China e Rússia estendem sua atuação conjunta à segurança regional. Em conjunto com Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, integram a Organização para a Cooperação de Xangai (em inglês, Shanghai Cooperation Organization, SCO), criada como um mecanismo para resolver disputas de fronteiras. Formada em 1996 e originalmente chamada de Shanghai Five (o Uzbequistão passou a integrar o grupo em 2001), a organização possuía como objetivo inicial a desmilitarização da fronteira entre China e Rússia. Entretanto, ao longo dos anos estendeu sua cooperação para questões de tráfico e antiterrorismo e passou a desempenhar um importante papel geoes-

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

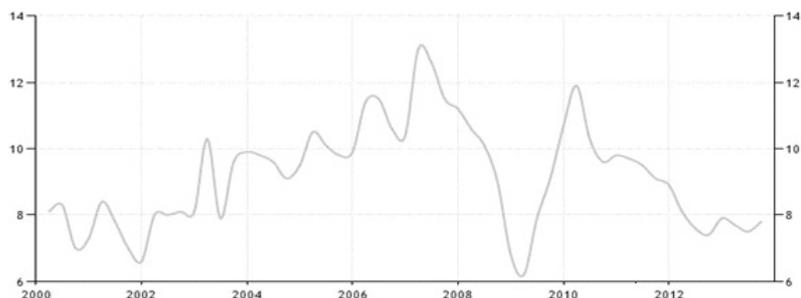
tratégico contra a interferência externa na área de abrangência do grupo. Em 2005, a organização demandou que os Estados Unidos estipulassem um prazo para retirar todas as suas tropas da região da Ásia Central e, no mesmo ano, assinou um memorando de entendimento com a Associação dos Países do Sudeste Asiático (em inglês, Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) e com os países da Commonwealth. A cooperação em matéria de segurança, no nível bilateral, possui ênfase na venda de armas da Rússia para a China, um dos principais importadores da indústria bélica russa. Além do comércio de armamentos, os países também colaboram na transferência de conhecimento militar. Em 2000, oficiais do Exército Popular de Libertação chinês realizaram treinamento na Rússia sobre sistemas de defesa antimíssil; em 2002 e 2005, as Forças Armadas russas e chinesas efetuaram exercícios conjuntos.

Esses exemplos recentes de cooperação e aproximação em áreas estratégicas demonstram que Rússia e China se enxergam mutuamente como parceiros primordiais e capazes de influenciar o sistema internacional quando atuando em conjunto. A consequência desse relacionamento íntimo é a conjugação de um verdadeiro Concerto Asiático, no qual Rússia e China buscam manter o equilíbrio de poder inter-regional, principalmente como forma de contenção ao Japão, mas primordialmente como estratégia de equilíbrio de poder em nível global. A concertação entre os dois países sugere o esforço conjunto de neutralizar as pretensões ocidentais no perímetro asiático e, mais extensivamente, também no continente africano, áreas consideradas de influência direta por esses dois países.

Para além das relações bilaterais e da conjugação de esforços com potências emergentes no BRICS e no BASIC, o alinhamento com a Rússia é um direcionamento norteador do comportamento da China no Conselho de Segurança e do seu maior ativismo no órgão a partir de 2007. A opção chinesa de mostrar mais participação no órgão coincide com o período de amplo crescimento de sua economia,

Gráfico 1

Crescimento do PIB Chinês no Período 2000-2013



Fonte: Disponível em: <<http://pt.tradingeconomics.com/china/gdp-growth-annual>>.

sugerindo que o país buscou acrescentar protagonismo político ao seu consolidado prestígio econômico.

Os dados acima mostram que o ano de 2007, momento no qual se iniciou a participação mais intensa da China no Conselho de Segurança, coincide com o período de pico do crescimento chinês. A recessão observada no período subsequente ao ano de 2008 se insere no contexto da crise econômica mundial, em que a China, com sua economia cada vez mais integrada, foi particularmente afetada. Estatísticas do Asian Development Bank mostram que o crescimento do PIB também se traduziu em maior participação no comércio mundial através do aumento

Tabela 4

Indicadores de Comércio Exterior (Porcentagem do PIB)

Developing Member Country (DMC)	Foreign Trade Indicators (percent of GDP)								
	Total Trade			Trade Balance			Current Account Balance		
	2000	2005	2006	2000	2005	2006	2000	2005	2006
East Asia									
China, People's Rep. of	39.6	63.4	67.0	2.0	4.5	6.8	1.7	7.2	9.5
Hong Kong, China	245.7	331.2	343.7	-6.5	-5.7	-9.4	4.1	11.4	10.7
Korea, Rep. of	65.0	68.9	71.5	2.3	2.9	1.8	2.4	1.9	0.7
Mongolia	121.6	107.4	112.6	-8.3	-5.7	2.1	-7.4	4.0	11.7
Taipei, China	90.9	109.9	120.0	3.4	4.5	5.8	2.8	4.6	7.1

Fonte: Key Indicator 2007 – Asian Development Bank. Disponível em: <<http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2007/Key-Indicators-2007.pdf>>.

Tabela 5

Crescimento das Exportações FOB (Porcentagem do PIB)

Growth Rates of Merchandise Exports, f.o.b. ^o
(percent)

Developing Member Country (DMC)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
East Asia											
China, People's Rep. of	1.5	21.0	0.5	6.1	27.8	6.8	22.4	34.6	35.4	28.4	27.2
Hong Kong, China	4.0	4.2	-7.4	0.1	16.6	-5.8	5.4	11.7	15.9	11.4	9.4
Korea, Rep. of	3.7	5.0	-2.8	8.6	19.9	-12.7	8.0	19.3	31.0	12.0	14.4
Mongolia	-10.4	6.4	2.4	-1.8	18.0	-2.7	0.5	17.5	38.5	24.8	44.9
Taipei, China	7.7	9.6	8.0	6.0	18.6	-10.0	9.8	10.8	17.9	4.5	14.2

Fonte: Key Indicator 2007 – Asian Development Bank. Disponível em: <<http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2007/Key-Indicators-2007.pdf>>.

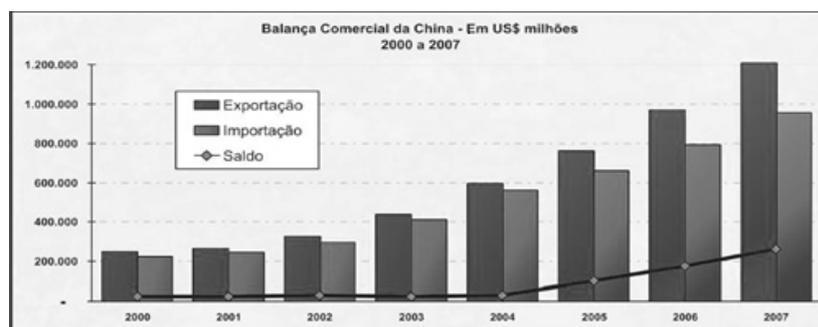
do comércio exterior chinês. Tomando 2007 como ano base, por ser o início do ativismo no Conselho de Segurança sob forma de concertação com a Rússia, o crescimento é expressivo.

Os dados econômicos mostram o crescimento chinês e sua maior participação no sistema internacional de comércio, principalmente a partir de sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001.

Junto com a grande influência econômica e comercial, a China buscou se inserir no sistema internacional através do protagonismo polí-

Gráfico 2

Balança Comercial da China em US\$ Milhões de 2000 a 2007



Fonte: Agenda China – Ministério do Desenvolvimento da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://desenvolvimento.gov.br/agendachina/arquivos/agenda_China_Parte_1.pdf>.

tico. Local de embate direto com as potências ocidentais e de aliança com a Rússia, o Conselho de Segurança foi um dos lócus principais de sua atuação.

O Microlateralismo no Conselho e o Concerto Asiático

O objetivo principal do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas é manter a paz e a segurança internacionais através do sistema de segurança coletiva. O primeiro modelo de reações coletivas ao uso da força em nível mundial foi proposto na Liga das Nações. Baseada na Sociedade de Nações proposta nos Quatorze Pontos de Wilson (1918), a Liga foi a primeira grande tentativa de se estabelecer um sistema de segurança coletiva capaz de impedir que um novo conflito total voltasse a acontecer. Apesar da iniciativa pioneira de buscar a manutenção da paz por meios institucionais, a Liga das Nações é conhecida pelo seu fracasso e consequente eclosão da Segunda Guerra Mundial. Entre os principais motivos apontados para tal, estão a falta de representatividade, exacerbada pelo isolacionismo de seu principal idealizador, os Estados Unidos, a falta de legitimidade, a paralisia decisória devido à regra da decisão por consenso (todos os membros do Conselho da Liga, com atribuições semelhantes ao atual Conselho de Segurança, possuíam poder de veto, enquanto no Conselho de Segurança da ONU esse poder está restrito aos cinco membros permanentes) e a falta de mecanismos de sanções efetivas e monitoramento.

Após a falência da Liga e a eclosão de um novo conflito mundial, as potências anti-Eixo começaram a articular esforços para elaborar uma nova organização que promovesse o entendimento entre os países. O início das negociações para a elaboração de uma nova organização ocorreu antes mesmo do fim da guerra, com a assinatura da Carta do Atlântico (1941) por Roosevelt e Churchill. A instituciona-

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

lização da ONU ocorreu em 1945, com a Conferência de São Francisco sobre Organização Internacional. O Tratado constitutivo dessa organização é, portanto, a Carta de São Francisco.

A Carta estabelece que os principais órgãos da ONU são a Assembleia Geral (AGNU), o Secretariado, o Conselho de Tutela (que encerrou suas atividades em 1994, mas não foi retirado da Carta), a Corte Internacional de Justiça (CIJ), o Conselho Econômico e Social (em inglês, Economic and Social Council, ECOSOC) e o Conselho de Segurança (CSNU).

A Carta da ONU apresenta como Funções e Atribuições do Conselho no artigo 24, parágrafo 1:

A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

O Conselho de Segurança possui quinze membros, dez rotativos (com mandatos de dois anos e sem reeleição sucessiva) e cinco permanentes. Os Estados que são membros permanentes são os grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, China e França. Essa composição passou por apenas uma alteração estrutural desde a sua criação. O projeto inicial previa um Conselho com onze membros, sendo cinco permanentes e seis rotativos, mantendo-se os mandatos de dois anos e a vedação à reeleição consecutiva. No ano de 1965, a Assembleia Geral aprovou uma emenda que ampliava as cadeiras rotativas de seis para dez, totalizando quinze membros. Em relação aos membros, apenas dois ajustes relevantes ocorreram. Em 1971, a República Popular da China substituiu Taiwan, que ocupava a cadeira devido ao não reconhe-

cimento por parte dos Estados Unidos do governo com sede em Pequim. Em 1991, com o fim da União Soviética, coube à Rússia ocupar seu lugar no Conselho.

As atividades do Conselho são reguladas pelo documento “Regras provisionais de procedimento” e é nele que está descrito o procedimento interno de votação. Para matérias procedimentais, é necessário o voto afirmativo de nove dos quinze membros. Para assuntos substantivos, o voto afirmativo de nove membros é qualificado pela obrigatoriedade de cinco deles serem provenientes dos membros permanentes. Apenas os cinco membros permanentes possuem o poder de veto. Não há menção à palavra “veto” na Carta das Nações Unidas, mas essa foi a forma pela qual a necessidade de consenso entre os cinco membros permanentes ficou conhecida. A interpretação da Carta da ONU sugere que, nas questões substantivas, é necessária a unanimidade dos votos dos membros permanentes, ou seja, todos os cinco devem votar afirmativamente. Entretanto, desde o contexto da Guerra da Coreia, a prática do Conselho gerou uma interpretação *contra legem*, na qual a unanimidade foi substituída por consenso. Uma Resolução é aprovada se não receber nenhum voto negativo (“veto”) dos membros permanentes, mesmo em caso de abstenções.

A Carta da ONU (NAÇÕES UNIDAS, 1945) trata das funções do Conselho de Segurança em dois de seus capítulos. No capítulo VI, a atuação do Conselho de Segurança é relacionada aos meios de solução pacífica de controvérsia. No capítulo VII, nomeado como “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”, a Carta estabelece que:

ARTIGO 41 – O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a inter-

Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da China no Conselho de Segurança da ONU

rupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas.

ARTIGO 42 – No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Verifica-se, portanto, que a legitimação do uso da força no sistema internacional é concedida pelo Conselho de Segurança. A atuação do órgão com base no artigo 2º § 6 estende as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança com base no capítulo VII até mesmo aos Estados não membros da ONU.

ARTIGO 2 § 6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A corrente teórica do realismo nas Relações Internacionais é cética quanto à possibilidade de cooperação entre os Estados, principalmente em relação à matéria de segurança, quando esta cooperação não gera ganhos relativos para o Estado. Pessimista quanto à natureza humana e baseado na visão de que as relações entre os Estados são medidas em termos de poder, o realismo se esforçou em mostrar que

os mecanismos de segurança coletiva são mais um instrumento de assimetria na distribuição das capacidades relativas entre os Estados.

Foi Edward H. Carr (2001), em *Vinte anos de crise*, quem primeiro chamou a atenção para a ingenuidade de enxergar o sistema internacional como um ambiente cooperativo, contrapondo-se à corrente que chamou de idealismo utópico. A partir da contribuição de Carr, coube a Hans Morgenthau organizar o pensamento realista voltado para as Relações Internacionais em *A política entre as nações* (MORGENTHAU, 1948). Morgenthau apresentou na obra os principais princípios do realismo, concluindo que o sistema internacional é composto pelo conflito de interesses e pela necessidade de separar a ação política de princípios morais.

Nas décadas seguintes, a corrente chamada de neorrealismo reafirmou os preceitos realistas e defendeu que há uma precedência ontológica da estrutura sobre os agentes. Nesse sentido, seria o sistema internacional que determinaria o comportamento dos Estados. Em 1959, o neorrealista Kenneth Waltz publicou o livro *Man, the State and War* e, influenciado pela revolução behaviorista, introduziu sua hipótese de que as relações internacionais devem ser analisadas em três níveis. Em uma primeira fase, deve-se analisar o indivíduo, principalmente o líder. Em segundo lugar, deve-se analisar o Estado, núcleo duro do sistema, ator unitário, racional e autointeressado. O terceiro nível analisa a guerra e o palco no qual ela ocorre, o sistema interestatal.

Segundo Waltz, a precedência da estrutura sobre o agente ajuda a responder por que a guerra ocorre: os Estados entram em guerra porque a anarquia é a causa permissiva da guerra. Os Estados se sentem impelidos a iniciar um conflito porque não há uma organização supraestatal capaz de relativizar o princípio de soberania. Publicado pelo autor em 1979, *Theory of International Politics* (WALTZ, 1979) enfatiza as relações entre os Estados no terceiro nível. Para Waltz, todas

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

as teorias não sistêmicas seriam distorcidas ao reduzir o sistema internacional às suas partes. Nesse sentido, Waltz classifica sua teoria como microteoria, em analogia com a microeconomia, pois considera que suas formulações estão baseadas na mesma lógica econômica na qual é o mercado (estrutura) que condiciona o comportamento dos indivíduos e firmas (agentes).

Partindo dos princípios básicos do realismo, que negam a primazia da cooperação sem autointeresse, e da visão de Waltz, que considera que a estrutura condiciona os agentes, a proposta deste artigo é a de que impera no Conselho de Segurança o microlateralismo, em oposição ao multilateralismo. A necessidade de consenso e a assimetria interna devido ao poder de veto restrito aos cinco membros permanentes possibilitam que haja no Conselho de Segurança um tratamento seletivo das matérias propostas, seleção realizada de acordo com o interesse dos Estados permanentes. A necessidade de barganhas e alinhamentos para conseguir aprovar ou rejeitar resoluções gera várias relações microlaterais entre os membros permanentes, e não multilaterais com a totalidade dos quinze membros. Os votos alinhados entre China e Rússia demonstram que a relação microlateral dos dois países é reflexo de suas relações fora do Conselho e do objetivo comum de manter uma área de influência na Ásia e de contrabalançar o poder estadunidense e europeu ocidental. Essa situação permite a conclusão de que a mudança de comportamento da China no Conselho de Segurança e seu alinhamento com a Rússia estão inseridos em seu projeto de expansão global e de crescimento econômico, coerente com as estratégias realistas de aumento do poder relativo e maximização do autointeresse.

Considerações Finais

A análise do comportamento da China no Conselho de Segurança, a correlação deste papel com as diferentes situações políticas, econômicas e estratégicas vividas pelo país desde que ingressou como

membro permanente do órgão, e a constatação da grande convergência recente de interesses dentro do Conselho com a Rússia nos permitem chegar à conclusão de que o papel chinês dentro do mais importante órgão decisório da ordem internacional passou por profundas mudanças nos últimos anos, tornando-se mais ativo, e que estas mudanças são resultado direto das mudanças na política externa da China e de sua percepção sobre seu papel no mundo. A China, que tradicionalmente tinha um papel tímido no Conselho, teve em cinco anos um padrão de atividade superior ao das três décadas anteriores, o que contribuiu para impactar tanto a política das potências, quanto a geopolítica mundial e o processo de resolução de conflitos. Inúmeras são as causas e consequências deste novo jogo político na esfera mais alta do processo decisório internacional, e entre elas podemos destacar:

- A mudança de comportamento no Conselho de Segurança é fruto direto da ascensão da China ao papel de grande potência econômica, política e militar. O processo de mudança chinesa, iniciado com a abertura econômica na década de 1970, tornou-se ainda mais vigoroso e notório após os anos 2000, e começou a se refletir claramente no Conselho a partir de 2007, ano em que também teve seu ápice econômico. O papel tímido da China nas três primeiras décadas de participação no Conselho, fruto das condicionantes de um país ainda pobre em meio a articulações de potências, é substituído nos últimos cinco anos por uma diplomacia mais ativa e condizente com seu novo posicionamento internacional.
- A convergência com a Rússia nos vetos mais recentes, somada a uma política de alianças e acordos entre os dois países, revela um objetivo geoestratégico comum: diminuir a influência das potências ocidentais, especialmente dos Estados Unidos, principalmente na Ásia. As questões de Mianmar e da Síria mostram o interesse sino-russo de evitar novas intervenções diretas ou indiretas dos Estados Unidos e da Europa na região, conso-

**Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da
China no Conselho de Segurança da ONU**

lidando esta área, ou pelo menos sua maior parte, como de influência direta de Pequim e de Moscou. Os vetos em conjunto, quando na verdade só haveria a necessidade de um, ressaltam o embrião de uma política de “Concerto Asiático” entre as duas potências já em curso, que extrapola o Conselho de Segurança, evitando o isolamento de uma delas, e transformando-se em desafio não apenas para os Estados Unidos e demais potências europeias, mas também para o Japão e para a Índia, tradicionais rivais regionais.

- O Concerto Asiático e uma maior atividade na África também configuram um trabalho conjunto, de forma geral, para diminuir a influência das potências ocidentais nas regiões conhecidas convencionalmente como “Sul”, o que também inclui a América Latina. Diante disso, mesmo não tendo a América Latina muitas questões que tenham sido alvo de propostas de resoluções pelo Conselho de Segurança, um cenário de eventual crise e de propostas deste gênero por parte dos Estados Unidos ou de países europeus tem grandes chances de sofrer resistências semelhantes por parte de Pequim e também de Moscou.
- O papel mais ativo da China no Conselho de Segurança e sua concertação com a Rússia dentro e fora das Nações Unidas podem se transformar em um “paredão” para os interesses das potências ocidentais especialmente na Ásia, forçando as potências ocidentais a futuramente procurarem alternativas fora da esfera multilateral. As recentes ameaças de intervenção americana na Síria, evitadas pelo acordo de desarmamento intermediado pelo governo russo, são exemplos de que a ONU e seu Conselho de Segurança podem sofrer um grave esvaziamento político diante de impasses entre os blocos ocidental e asiático do Conselho. Diante da irreversibilidade do protagonismo chinês no sistema internacional em longo prazo, a ordem internacional fundada após a Segunda Guerra Mundial pode sofrer um forte processo de deterioração caso reformas

não sejam feitas e caso as potências ocidentais optem por manter a todo custo suas antigas áreas de influência sem uma nova dinâmica de diálogo e de diplomacia com Pequim, e também com Moscou.

Notas

- 1.** Para efeitos metodológicos, a atuação da União Soviética e, posteriormente, da Rússia foram consideradas como únicas e classificadas como atuação russa.
- 2.** Importante ressaltar que ausência nas votações não significa necessariamente ausência da missão chinesa nas reuniões que resultaram nas votações. Em alguns casos, trata-se apenas de uma recusa ao voto, justificada em documentos oficiais.
- 3.** Os dados são de 1971 a 2012. Importante ressaltar que o número absoluto de vetos no período não corresponde à soma dos vetos expostos na Tabela 1. O motivo é que, apesar de um veto ser o suficiente para impedir uma resolução, em muitos casos, mais de um membro permanente do Conselho de Segurança fez questão de manifestar seu poder de veto.
- 4.** China e Rússia utilizaram em conjunto o poder de veto nas resoluções em questão.
- 5.** Press Release das Nações Unidas SC/6311. Disponível em: <<https://www.un.org/News/Press/docs/1997/19970110.sc6311.html>>. Acesso em: 1º dez. 2013.
- 6.** Press Release das Nações Unidas SC/6648. Disponível em: <<https://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990225.sc6648.html>>. Acesso em: 1º dez. 2013.
- 7.** Press Release das Nações Unidas SC/8939. Disponível em: <<https://www.un.org/News/Press/docs/2007/sc8939.doc.htm>>. Acesso em: 1º dez. 2013.
- 8.** Deng ainda não havia assumido o governo chinês, mas era o principal representante do governo de Chu En-Lai, que não compareceu à assembleia por estar com câncer. Era, ainda, o principal divulgador das ideias de Mao, especialmente em política externa.
- 9.** Fórum sobre questões políticas realizado pelo Partido Comunista Chinês.

10. Ministério dos Assuntos Estrangeiros da República Popular da China, 2005. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/fra/ziliao/topics/hujintiao-chufangruss/t202618.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

Referências Bibliográficas

ADAM, Gabriel Pessim. A Rússia como grande potência e a parceria estratégica com a China. In: ALVES, André Gustavo de Miranda Pineli (Org.). **O renascimento de uma potência?** A Rússia no século XXI. Brasília: Ipea, 2012.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise**. Coleção Clássicos IPRI. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/Editora Universidade de Brasília, 2001.

CUNHA, Luís. **A hora do Dragão**: política externa da China, cultura, estratégia e geopolítica. Lisboa: Zebra Publicações, 2012.

DREYER, June Teufel. **China's Political System** – Modernization and Tradition. London: Allyn and Bacon, 1996.

KUNG, Lau Nai. Ways of Emerging World Power. **China Daily**, 28. out. 2009.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among Nations**: The Struggle for Power and Peace. Chicago: University of Chicago Press, 1948.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <<http://www.un.org>>. Acesso em: 18 set. 2013.

NOGUEIRA, João Pontes. **Os Brics e as transformações na ordem internacional**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2012.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War**: A Theoretical Analysis. Nova York: Columbia University Press, 1959.

———. **Theory of International Politics**. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

WANG, Jisi (Org.). **China at the Crossroads**: Sustainability, Economy, Security, and Critical Issues for the 21st Century. São Francisco: Long River Press, 2012.

Leonardo Valente e Marianna Albuquerque

Resumo

Da Discrição ao Ativismo: O Novo Papel da China no Conselho de Segurança da ONU

Este artigo ressalta a diferença de comportamento da China no Conselho de Segurança nos períodos entre 1971 e 2006, e entre 2007 e 2012. O primeiro período, marcado pela presença mais discreta do país entre os membros permanentes, e o segundo caracterizado por um comportamento mais ativo, resultado direto de seu novo papel na ordem e no sistema internacional, e com potencial para reconfigurar a política entre potências e a geopolítica mundial.

Palavras-chave: China – Conselho de Segurança – Concerto Asiático – Política Externa

Abstract

From Discretion to Activism: The New Role of China in the UN Security Council

The purpose of this article is to highlight the difference in behavior of China in the Security Council during the periods between 1971 and 2006 and between 2007 and 2012. The first, marked by the discreet presence of the country among all other permanent members, and the second characterized by a much more active behavior, consistent with its role in the new order and the international system, and the potential to reconfigure the politics among great power and the world geopolitics.

Keywords: China – Security Council – Asian Concert – Foreign Policy