

A CHINA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Carmen Amado Mendes

As actuais dinâmicas da política externa da República Popular da China (RPC) resultam das suas prioridades internas: assegurar o acesso a recursos energéticos para garantir os actuais níveis de desenvolvimento e evitar o reconhecimento internacional de Taiwan como Estado soberano. Estas duas prioridades alimentam o nacionalismo, instrumento cada vez mais usado pelo Partido Comunista Chinês (PCC) para assegurar a estabilidade política interna e a sua manutenção no poder. No plano externo, o crescimento económico é a base para a ascensão a grande potência¹. Isto explica as direcções, aparentemente contraditórias, da política externa chinesa: por um lado, uma atitude assertiva, para legitimar o lugar do PCC no poder e para garantir a obtenção de recursos naturais essenciais ao crescimento; por outro, um grande pragmatismo, para assegurar o papel de actor internacional responsável, que é motivo de orgulho e alimenta o nacionalismo, e para garantir a estabilidade regional essencial à economia. Consequentemente, os meios utilizados por Pequim para atingir os objectivos políticos têm variado. Embebida por um forte pragmatismo assertivo, a política externa chinesa escuda-se em conceitos securitários que procuram transmitir uma imagem pacífica – «ascensão pacífica» e «desenvolvimento pacífico» – bem como em princípios nacionalistas defensivos – «uma China única» e «não-ingerência nos assuntos internos dos outros estados».

É neste contexto que a RPC enquadra a sua presença no hemisfério Sul no âmbito da cooperação Sul-Sul, considerando-se o maior país subdesenvolvido do mundo e disponível para ajudar os outros no caminho para o desenvolvimento. Ao apresentar o seu modelo de desenvolvimento económico, dissociado da democratização política, como uma solução viável nas regiões onde o modelo ocidental não tem apresentado os resultados esperados, e posicionando-se como um parceiro e não como um guia que dita as regras do relacionamento, a China constitui uma alternativa aos dadores ocidentais na África e na América Latina. Para alguns líderes, a presença chinesa é particularmente bem-vinda, constituindo uma alternativa ao relacionamento com os países ocidentais, desafiando os interesses europeus e transatlânticos nessas regiões. A mudança de

paradigma na forma como a China é percebida – de fraca e politicamente frágil a forte – e o sucesso do seu modelo económico, levaram à aceitação generalizada da sua influência cada vez mais visível no «Sul». Torna-se cada vez mais relevante analisar o impacto desta influência no sistema normativo internacional.

DINÂMICAS DA POLÍTICA EXTERNA CHINESA NO HEMISFÉRIO SUL

A posição que o hemisfério Sul ocupa na política externa chinesa é referida num estudo feito em Janeiro de 2008 pela Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), o think tank dependente do Conselho de Estado da RPC, consultado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês aquando da tomada de decisão em relação a novas políticas. O relatório «Modernização da China 2008» sublinha que a RPC só deve investir em relações com países que tenham alguma das seguintes características: «ser inovador, ter muitos recursos, ter uma grande população, ter cultura, ser amigável, ou estar nos arredores da China»². Os recursos naturais e a população do «Sul» são, assim, factores explicativos da consolidação progressiva da presença chinesa na África e na América Latina. De facto, a actual abordagem chinesa para estas regiões reflecte preocupações internas, nomeadamente a necessidade de manter os níveis de desenvolvimento económico por forma a assegurar estabilidade política nacional e o estatuto de potência a nível internacional. Essa necessidade agravou a dependência de recursos naturais externos, sendo o Médio Oriente o fornecedor tradicional. No entanto, as crescentes vagas de instabilidade nesta região e o reforço da presença dos Estados Unidos na sequência da Guerra do Iraque, levaram os líderes chineses a procurar outros parceiros energéticos, investindo em zonas geográficas tradicionalmente consideradas marginais, e a assinar contratos com os líderes africanos e latino-americanos que garantam condições privilegiadas de acesso, nomeadamente a petróleo e gás³. As três principais companhias energéticas chinesas, a China National Petroleum Corporation (CNPC), a China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) e a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), compraram dezenas de concessões petrolíferas e de gás em países africanos e reforçaram a sua presença no sector energético na América Latina, concentrando-se, por um lado, na exploração de recursos e, por outro, na aquisição de alta tecnologia.

Ainda do ponto de vista económico, a presença chinesa nas duas regiões resulta da necessidade interna da China em procurar novos mercados para escoar os seus produtos, como têxteis e equipamento electrónico, que vende a preços muito competitivos comparativamente com as manufacturas ocidentais. A exportação destes produtos é um aspecto cada vez mais pertinente dada a actual crise internacional. Outro aspecto resulta do excesso de mão-de-obra que se faz sentir na RPC, também agravado com o encerramento de fábricas motivado pela crise. Numa tentativa de evitar tensões sociais resultantes do crescente desemprego, Pequim envia trabalhadores para a construção de infra-estruturas na África e na América Latina.

O interesse chinês nestas regiões também se reveste de uma dimensão política. Por um lado, a maioria dos países que reconhecem Taiwan como Estado soberano são africanos ou latino-americanos. Consumada a reunificação dos territórios de Hong Kong e de Macau (em 1997 e 1999, respectivamente) Taiwan permaneceu como o objectivo último da política de reunificação nacional chinesa, usada para fins nacionalistas. Aumentando os laços de dependência com a África e a América Latina, Pequim procura reduzir as bases de apoio de Taipé na cena internacional⁴. Por outro lado, a crescente cooperação com as duas regiões permite à China aumentar o número de aliados em fora internacionais, nomeadamente na ONU, obtendo apoio não só em relação a Taiwan e à política da «China única», mas também na recusa de interferências externas relativamente às questões do Tibete, Xinjiang e violações de direitos humanos. Por fim, todas estas manobras diplomáticas e a presença chinesa na África e na América Latina contribuem para a crescente afirmação da RPC como potência mundial.

AUMENTANDO OS LAÇOS DE DEPENDÊNCIA
COM A ÁFRICA E A AMÉRICA LATINA,
PEQUIM PROCURA REDUZIR AS BASES DE APOIO
DE TAIPIÉ NA CENA INTERNACIONAL.

Para consolidar esta presença no hemisfério Sul, a diplomacia chinesa recorre ao *soft power* – capacidade de influenciar pela persuasão e não pela coerção – a sua arma mais potente em termos de política externa. Se na definição original de Joseph Nye *soft power* era exclusivamente o poder de atracção que uma nação exercia através dos seus valores, ideais e normas, o poder «brando» chinês envolve todas as actividades que extravasam a esfera securitária, como a ajuda humanitária, a cultura, a diplomacia bilateral e multilateral e o próprio Investimento Directo Estrangeiro (IDE)⁵. A tendência chinesa para aliar a dimensão cultural e civilizacional à capacidade de atracção económica repete-se. Tal como o Império do Meio conseguiu estabelecer um sistema tributário em que girava à volta dos valores confucionistas e do comércio, hoje a RPC usa mais uma vez o seu legado civilizacional e a economia para influenciar a região (e o mundo).

A mudança de paradigma na forma como a China é percebida – de fraca e politicamente frágil a forte – e o seu crescente *soft power* levaram à aceitação generalizada da sua influência cada vez mais visível em várias regiões⁶. Os pressupostos do modelo de desenvolvimento chinês e a capacidade de atracção económica são, assim, manipulados por Pequim para gerir os seus interesses recorrendo a princípios diplomáticos específicos, como os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica – respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não-agressão mútua, não-ingerência nos assuntos internos dos outros estados, igualdade, e benefício mútuo (relações *win-win*). Do ponto de vista chinês, as relações com a África e a América Latina são mutuamente benéficas, pois se a China procura diversificar a origem das suas importações energéticas, os países fornecedores também procuram diversificar os destinos das suas exportações. Em coerência com os Princípios da Coexistência Pacífica, que também servem para justificar a recusa em aceitar interferências nos já referidos assuntos que considera

internos, a China põe em prática uma política de *no-strings-attached*. Assim, a sua Ajuda Pública ao Desenvolvimento é incondicional, não exigindo o respeito de normas de boa governação ou respeito pelos direitos humanos. Esta incondicionalidade da ajuda constitui um importante veículo do *soft power* da RPC na África e na América Latina, tendo em conta que se tornou um dos principais dadores nestas regiões. O impacto que estes princípios «com características chinesas» têm fora da China é conhecido por Consenso de Pequim⁷, pois Pequim apresenta uma fórmula para atingir o desenvolvimento radicalmente diferente da proposta pelo Consenso de Washington. O sucesso limitado das instituições de Bretton Woods na África e na América Latina e a postura arrogante de que Washington sabe melhor como é que os outros se devem governar⁸ contribuíram para a boa aceitação da abordagem de desenvolvimento chinesa, que defende a total independência, soberania e igualdade do mundo em desenvolvimento.

O *soft power* chinês na África e na América Latina tem sido projectado através de outros instrumentos, nomeadamente as crescentes trocas comerciais, o IDE em países ricos em recursos naturais, o fornecimento de armamento, a construção de infra-estruturas, a atribuição de bolsas de estudo na RPC para estudantes africanos e a chamada diplomacia médica⁹. Mas o conceito de «multilateralismo lucrativo»¹⁰ talvez seja o expoente máximo da sofisticação da diplomacia chinesa. A China cria ou participa em organizações multilaterais, um instrumento de *soft power*, para gerir interesses de *realpolitik*, usufruindo das vantagens do multilateralismo sem assumir as obrigações geralmente inerentes a este tipo de diplomacia. A criação de *fora* trans-regionais na África institucionaliza canais de comunicação, facilitando trocas comerciais e investimento e promovendo, do ponto de vista político, as relações sino-africanas, aumentando a influência chinesa no continente. Assim, o multilateralismo institucionalizado garante não só as relações comerciais, que alimentam o crescimento económico, mas também a projecção de influência e poder.

Vamos referir brevemente dois exemplos. Em primeiro lugar, o Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), criado em 2000, contando com a participação de 45 países africanos, reúne de três em três anos e abriu um novo capítulo na ajuda chinesa ao desenvolvimento na África. Em segundo lugar, em 2003 a RPC criou uma nova forma de cooperação trans-regional, o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, conhecido como Fórum de Macau, pelo facto de o seu secretariado permanente estar sediado nesta Região Administrativa Especial chinesa¹¹. Este fórum constitui uma instância de cooperação económica e comercial muito específica, através do estabelecimento de contactos regulares entre os participantes – um verdadeiro instrumento de *soft power*, em que a atracção económica chinesa é usada para ganhar espaço na cena internacional através da cooperação com aquele grupo de países (maioritariamente africanos), numa região que esteve sob administração portuguesa, capitalizando nas afinidades culturais e linguísticas. Mas a astúcia da diplomacia chinesa vai para além desta eficiência em usar o comércio para atingir

objectivos políticos. A criação deste tipo de instituição na Região Administrativa Especial de Macau comprova que a política externa chinesa é um reflexo das suas prioridades internas. Ao contribuir para a diversificação da economia macaense, altamente dependente da indústria do jogo, o Fórum de Macau evidencia o sucesso da fórmula «um país, dois sistemas», tentando atrair Taiwan no sentido da reunificação¹².

Outra das características da presença chinesa na África e na América Latina é o facto de Pequim estabelecer um relacionamento directo com as elites como forma de assegurar os seus interesses. Assim, a análise do impacto da cooperação Sul-Sul nestas regiões tem de considerar dois grupos genéricos: os líderes e as populações. O relacionamento poderia ser muito mais vantajoso se os parceiros chineses estabelecessem condições, nomeadamente acordos justos e uma gestão adequada dos capitais gerados. Grande parte dos benefícios resultantes do envolvimento chinês vão directamente para as elites e não para as populações, não apenas porque se trata de governos centralizadores e corruptos (principalmente no caso africano) mas porque a China leva a sua própria mão-de-obra e invade os mercados locais com produtos baratos, levando à falência muitas fábricas e agravando o desemprego. A população de ambas as regiões ainda enfrenta a redução de quota de mercado na Europa e nos Estados Unidos, também receptores de produtos chineses. Além disso, os empréstimos chineses, ao travar os esforços para associar a ajuda pública ao desenvolvimento ao respeito pelos direitos humanos, democracia e boa governação, têm reduzido a elegibilidade dos governos africanos e latino-americanos para financiamentos de instituições financeiras internacionais¹³.

De facto, se a presença chinesa na África e na América Latina pode ser percebida por alguns como positiva – China enquanto parceira no desenvolvimento, transmitindo a sua experiência e o seu modelo de sucesso económico – noutros suscita visões negativas: concorrente, que não tem em conta as necessidades locais e apenas se preocupa com a obtenção de recursos a curto prazo, ou ainda um neocolonizador, com uma estratégia de longo prazo para substituir a tradicional orientação ocidental das duas regiões.

No que diz respeito à percepção dos líderes, o relacionamento com a China é visto como benéfico, uma vez que constitui uma alternativa à tradicional relação Norte-Sul. Para alguns líderes africanos, a China é o parceiro ideal para escapar às sanções ocidentais e ao controlo sobre questões de direitos humanos e boa governação, obtendo com facilidade linhas de crédito e infra-estruturas em troca de recursos naturais. Para os líderes latino-americanos, muito críticos em relação ao Consenso de Washington devido às graves consequências sociais da implantação das políticas neoliberais na década de 1990, a China representa uma alternativa à dependência dos Estados Unidos. Em suma, a consolidação da presença chinesa na África e na América Latina beneficiou dos desencontros entre os seus governos e o Oci-

A CONSOLIDAÇÃO DA PRESENÇA CHINESA
NA ÁFRICA E NA AMÉRICA LATINA
BENEFICIOU DOS DESENCONTROS
ENTRE OS SEUS GOVERNOS E O OCIDENTE.

dente. No caso do «pátio traseiro» dos Estados Unidos, o avanço chinês foi ajudado pelo 11 de Setembro de 2001 e as preocupações da guerra contra o terrorismo, que afastaram a América Latina da lista de prioridades da política externa norte-americana.

QUE IMPACTO PARA O SISTEMA INTERNACIONAL?

Numa clara estratégia de *smart power*, alternando entre o recurso ao *soft power* – envolvimento diplomático e capacidade de atracção económica e cultural – e ao *hard power* – venda de armamento e afirmação como potência militar – a RPC tem procurado reforçar a sua presença no hemisfério Sul. Ao defender relações mutuamente benéficas e a não-interferência nos assuntos internos dos outros estados, contrastando com a posição ocidental de «desrespeito» pela soberania e imposição de sanções, a China atrai as elites africanas e latino-americanas. A postura de não-ingerência oferece uma alternativa à condicionalidade da ajuda na África e à dependência dos Estados Unidos na América Latina. Assim, ao ignorar as normas ditas ocidentais impondo outras «com características chinesas», decorrentes dos Princípios da Coexistência Pacífica, a presença chinesa desafia os interesses europeus e transatlânticos nessas regiões.

Mas poderá o modelo de desenvolvimento chinês constituir uma alternativa para o mundo em desenvolvimento e serão as relações da China com o Sul de facto mutuamente benéficas? Vários dos factores acima mencionados sugerem que, na prática, esta cooperação reproduz a típica relação Norte-Sul¹⁴. O modelo de desenvolvimento e os princípios diplomáticos chineses, que rejeitam qualquer envolvimento nos assuntos internos de estados soberanos, preocupam os actores ocidentais que têm procurado estimular a boa governação no mundo em desenvolvimento, acusando Pequim de ignorar as violações de direitos humanos dos governos que lhe têm garantido acesso aos recursos energéticos vitais para o seu crescimento económico. A estas críticas os líderes chineses respondem com o princípio sagrado do respeito pela soberania dos estados em prol da paz internacional, evidenciando a sua política de cooperação e apoio ao desenvolvimento. Em busca de uma distribuição de poder mais adequada para acomodar o seu papel como actor global emergente, a China defende a transformação do sistema internacional em direcção ao multipolarismo¹⁵. Este objectivo é prosseguido através de diversos instrumentos diplomáticos, como o recurso ao multilateralismo e o reforço da presença em várias regiões do mundo. De facto, a forma como a diplomacia da RPC encara a cooperação com o Sul reflecte a sua percepção do sistema internacional, defendendo o seu estatuto de potência nos principais *fora* políticos e económicos, como a ONU e a Organização Mundial do Comércio (OMC), numa oposição clara ao domínio unilateral norte-americano. A posição chinesa nas cimeiras do G20 – instituição que, ao unir poderes regionais muito diversos, constitui um exemplo importante da cooperação Sul-Sul – reflecte este papel de liderança que Pequim está empenhado em prosseguir e um novo paradigma carregado de simbolismo, onde os países emergentes querem liderar o seu próprio processo de desenvolvimento.

Só o tempo dirá se o recurso a estes meios por parte de Pequim para atingir um mundo multipolar, destronando o poder unipolar norte-americano, deverá ser lido como um objectivo permanente de garantir um mundo mais igualitário, pacífico e harmonioso ou se se insere numa estratégia, a longo prazo, para aumentar discretamente o seu poder até conseguir reivindicar um lugar hegemónico à escala regional e internacional. Tal como a Índia e a Rússia, a China está descontente com o lugar que lhe é actualmente atribuído no sistema internacional e tem interesse em ignorar muitas das referidas normas ocidentais. Terá a RPC, sozinha ou em conjunto com aqueles poderes, *soft power* suficiente para desafiar os Estados Unidos e a Europa impondo novas regras no sistema internacional, quer no panorama das relações bilaterais quer no plano multilateral, por exemplo da ONU? Tratando-se de potências que defendem de forma inegociável a sua soberania por motivos de estabilidade política interna, dificilmente se subordinam às normas de relacionamento implantadas no sistema internacional, desafiando a ordem vigente. Posicionando-se como um actor responsável, a China lança as bases para uma ordem internacional alternativa recorrendo à persuasão. O recurso ao *soft power* no hemisfério Sul pode ser apenas uma gota de água numa estratégia muito mais abrangente. **RI**

NOTAS

- 1 ZHAO, S. - «Nationalism's double edge». In *Wilson Quarterly*. Vol. XXIX, N.º 4, Outubro de 2005, p. 82.
 - 2 CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES - «China's modernization 2008», Janeiro de 2008.
 - 3 MENDES, Carmen A. - «Dinâmicas regionais da política energética chinesa: Ásia Central, África e América Latina». In *Zhongguo Yanjiu - Revista de Estudos Chineses*. N.º 5, 2009, p. 143.
 - 4 Quer a China quer Taiwan usam o estado de subdesenvolvimento destes países para obter reconhecimento diplomático em troca de apoio financeiro. LOOY, Judith van de - *Africa and China: A Strategic Partnership?* Leida: African Studies Centre, 2006, p. 3.
 - 5 KURLANTZICK, J. - «China's charm: implications of Chinese soft power». Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 47, Junho de 2006, p. 1.
 - 6 LAMPTON, David - «Paradigm lost - the Demise of "Weak China"». In *The National Interest*. N.º 81, Outono de 2005, pp. 73-74.
 - 7 O «Consenso de Pequim» defende um modelo que contradiz a ideia de liberalização política ou reformas económicas como condições fundamentais para o desenvolvimento de longo prazo. Em vez disso, o desenvolvimento é estimulado através do comércio e investimento em infra-estruturas e instituições sociais. THOMPSON, Drew - «Economic growth and soft power: China's Africa strategy». In WALDRON, Andrew (ed.) - *China in Africa*. Washington: The Jamestown Foundation, 2008, p. 15.
 - 8 RAMO, Joshua Cooper - «The Beijing consensus». Londres: The Foreign Policy Centre, 2004, <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>, p. 4.
 - 9 THOMPSON, Drew - «China's soft power in Africa: from the "Beijing Consensus" to health diplomacy». In *China Brief*. Vol. V, N.º 21, 2005, p. 2.
 - 10 HOLSLAG, Jonathan - «The EU and China: the great disillusion». Asia Paper, Brussels Institute of Contemporary China Studies. Vol. 1, N.º 3, 5 de Novembro de 2006, p. 11.
 - 11 Para além da RPC, fazem parte do fórum: Portugal, Brasil, Timor-Leste, Moçambique, Angola, Cabo Verde e Guiné;
- São Tomé e Príncipe tem estatuto de observador, por ter relações diplomáticas com Taiwan. Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, 2003, in <http://www.forumchinaptl.org.mo/pt/main.asp>
- 12 Um exemplo da existência deste objectivo interno na criação do Fórum de Macau foi a atribuição a São Tomé e Príncipe do estatuto de observador: a China espera que a pressão dos outros países de língua portuguesa o levem a cortar relações diplomáticas com Taiwan.
 - 13 PARLAMENTO EUROPEU - *Relatório do Parlamento Europeu sobre a Política da China e o seu Impacto em África*. Estrasburgo, 23 de Agosto de 2008, p. 24.
 - 14 SEVARES, Julio - «¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza?». In *Nueva Sociedad*. N.º 207, Janeiro-Fevereiro de 2007, p. 17.
 - 15 Para mais informação sobre as iniciativas chinesas no sentido de um mundo multipolar cf., por exemplo, LE-FORT, Martín Pérez - «China y América Latina: estrategias bajo una hegemonía transitoria». In *Nueva Sociedad*, 2003, p. 91.