

A Atuação da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas de 1971 a 2019

Isabella Barbosa do Vale¹

Renan Oliveira²

Helena Margarido Moreira³

244

Resumo: Esta pesquisa apresenta e analisa o comportamento cada vez mais ativo da China perante o Conselho de Segurança das Nações Unidas, dando ênfase ao aumento do uso da prerrogativa do veto. Como método, foi feita a análise de documentos secundários disponíveis nos sites oficiais das Nações Unidas, do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral, da Missão Permanente da República Popular da China nas Nações Unidas; e consulta de literatura especializada. São analisados com maior precisão os vetos chineses acompanhados dos russos nas resoluções do Conselho quanto à Guerra Civil na Síria (entre os anos de 2010 e 2019) e à Crise na Venezuela (2016). A pesquisa sugere a relação direta entre o recém ativismo chinês dentro da ONU com sua ascensão política e econômica e discute seus impactos para o sistema internacional de Estados, contribuindo para uma análise mais abrangente da atuação chinesa nas instituições internacionais.

Palavras-chave: China, Conselho de Segurança, Nações Unidas, Veto.

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi, 2020. Foi, junto à UAM, líder do projeto MONUEM 2019 na E. E. Ministro Costa Manso e Embaixadora Estudantil na UAM-RI em 2020. E-mail: isabelladovale1@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2636-4481>.

² Doutor em Negócios Internacionais pelo Instituto Coppead-UFRJ (2019), Mestre em *Sustainability Management* pela *Curtin University of Technology* (2012) e Bacharel em RI pela Universidade Anhembi Morumbi (2010). E-mail: renan.oliveira@anhembi.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7697-204X>.

³ Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Professora e Coordenadora dos cursos de Relações Internacionais e Comércio Internacional da Universidade Anhembi Morumbi (UAM). E-mail: hmmoreira@anhembi.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0367-4671>.

1. Introdução

Quando a China ingressou no órgão decisório mais seletivo e importante do sistema internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, seus índices econômicos e sua conjuntura política doméstica a caracterizavam como um país do Terceiro Mundo. Naquele momento, a atuação da China dentro das Nações Unidas foi bastante discreta e restritiva. No entanto, ao passo que a China se consolidou como uma potência mundial moderna, dado seu impressionante crescimento econômico recente, as Nações Unidas e principalmente o Conselho de Segurança, passaram a ser instrumentos importantíssimos para a política externa chinesa, que procura se inserir no sistema internacional como um ator relevante (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

Segundo a Carta das Nações Unidas de 1945, os membros permanentes do Conselho possuem, dentre outras atribuições, a competência de vetar projetos de resolução que sejam encaminhados ao órgão. A utilização da prerrogativa do veto é um indicador elementar sobre a disposição política de um país em demonstrar suas capacidades de interferência num determinado tema e é uma forte asserção diante da comunidade internacional e da opinião pública. A partir de dados secundários disponíveis no site das Nações Unidas, foram verificados na íntegra os documentos referentes aos projetos de resolução vetados e os documentos de registro das reuniões. Esses dados, somados à bibliografia especializada, permitiram uma análise do comportamento chinês como membro-permanente do Conselho com o passar dos anos. Para efeitos comparativos, desde a entrada da China no Conselho de Segurança até 2010 a China vetou apenas cinco projetos de resolução, todos de forma isolada. Já na última década (2010 a 2019), a China vetou nove projetos, conjuntamente com seu maior parceiro estratégico da Eurásia, a Rússia.

Esse aumento significativo aponta para um novo momento da política externa chinesa, mais disposta a participar das discussões e da formulação de normas e procedimentos internacionais, podendo dessa forma preservar seus interesses políticos e econômicos. Esse comportamento mais diligente de Pequim perante o Conselho de Segurança é recente e fruto de um longo processo de crescimento econômico chinês, pautado sobre diretrizes de política externa voltadas ao desenvolvimento nacional da China (LEI, 2014).

A pesquisa se organiza em 3 seções. Na seção 2 será apresentado o contexto de ascensão chinesa dentro do sistema internacional após sua abertura econômica, no final da década de 1970, e o consequente aumento da sua atuação dentro das Nações Unidas, com ênfase para o seu papel como membro permanente do Conselho de Segurança. Na seção 3 faz-se uma breve retrospectiva da evolução da política externa chinesa e da sua relação com o aumento discreto, mas significativo, do uso do poder de veto no período de 1971 e 2010. Na seção 4, analisa-se a atuação de Pequim dentro do Conselho na última década, marcada pela Guerra Civil na Síria, pela Crise na Venezuela e pela sucessão de vetos chineses e russos sobre ambos os temas. Nessas seções são evidenciadas as formas estratégicas e inovadoras nas quais a China atuou perante o Conselho e a opinião pública, ambos acostumados com uma atuação discreta chinesa. São explorados, também, os interesses políticos e econômicos chineses na Síria e na Venezuela, como fatores relevantes para a compreensão dos vetos sobre ambos os países. Por fim, a conclusão destaca os resultados obtidos pelas análises, que apontam para uma China cada vez mais disposta a atuar dentro do Conselho de Segurança como um membro diligente, assentado nas normas e princípios das Nações Unidas, e com uma capacidade crescente de provocar mudanças no cenário internacional.

2. A ascensão política e econômica da China

A ascensão da China como grande *player internacional* do século XXI é um fato. Em termos econômicos e políticos, a República Popular da China (RPC) destaca-se como um relevante e potente ator das relações internacionais, com capacidade de provocar profundas mudanças na ordem política, econômica e no próprio sistema internacional de Estados. Essa capacidade advém de características singulares que a China carrega em sua história antiga e recente: o rápido crescimento econômico dos últimos 40 anos; o modelo sino-capitalista chinês⁴ como forma de desenvolvimento interno; uma política externa minuciosamente articulada; um

⁴ O sino-capitalismo “representa uma forma de desenvolvimento capitalista tardio que atribuiu ao Estado chinês um papel de liderança na promoção e orientação da acumulação capitalista” (FORTES, 2020, p. 26). O capitalismo chinês está intimamente ligado com o *guanxi* (关系), a complexa rede de relações fundamentais no funcionamento social, político e organizacional da China.

deslocamento do centro dinâmico da América para a Ásia; e o aumento de sua participação nas instituições internacionais, apontam para a necessidade de reconhecer a China como um ator das relações internacionais que não pode mais ser ignorado (LEÃO, PINTO e ACIOLY, 2011).

A relevância da China para o sistema internacional é verificada na geração de impactos diferentes para nações distintas: para os países desenvolvidos, a China detém uma posição de suma importância política e econômica para as relações comerciais e políticas com todo o globo; para os países subdesenvolvidos, a China os demonstra empatia com seus problemas e oferece parcerias financeiras e econômicas que incentivaram o seu desenvolvimento; e para os países emergentes, a China representa a possibilidade real e concreta de representação e participação nos processos de tomada de decisão internacionais. O Estado chinês, todavia, reforça em seus atos diplomáticos um compromisso com uma ascensão pacífica e harmoniosa, cooperando com as demais nações (OLIVEIRA e LEITE, 2014).

247 Segundo Kissinger (2014), a China se destaca pela sua cultura milenar que descende de uma antiga civilização de históricas dinastias, que enraizaram no ideário chinês a percepção de si mesmos como o Império do Meio, um território que teria papel central dentro do sistema internacional. Esse entendimento prevaleceu apesar das intensivas mudanças que o país passou: foi uma dinastia imperial, uma breve democracia, sofreu um processo revolucionário, tornou-se um país comunista e é hoje uma potência moderna. As doutrinas de política externa formuladas e aplicadas pelo Partido Comunista Chinês remontam a esse ideário cultural, na qual a China estaria crescendo devido às suas condições geopolíticas inatas, mas ainda assim, de acordo com a ordem internacional estabelecida no século XX.

Tais diretrizes de política externa relacionavam-se com o momento socioeconômico chinês e pretensões futuras, as quais o país determinou para o seu desenvolvimento nacional. Hoje, a China pauta sua atuação externa com base na Grande Estratégia, apresentada em 2013 por Xi Jinping, onde as políticas macroeconômica, industrial, comercial, de ciência e tecnologia e de defesa estão voltadas para a conquista (ou reconquista) de um posicionamento autônomo e proeminente no sistema internacional de Estados, via meios diplomáticos, militares e econômicos, com o objetivo primordial de desenvolver e proteger os interesses do Estado chinês (CARRIÇO 2013; CINTRA e PINTO, 2017).

A posição de protagonismo que a China ocupa atualmente deriva, para além da estabilidade política, de sua capacidade econômica, fruto de um longo processo de abertura econômica iniciada por Deng Xiaoping, a partir de 1978. Esse processo é marcado pela estratégia econômica denominada “quatro modernizações”, a qual incluía a modernização da agricultura, da indústria, da tecnologia e do exército. Foram feitas reformas econômicas, industriais e no próprio sistema financeiro chinês; investimento público em infraestrutura; a atração de investimento externo e a implementação de técnicas agrícolas modernas. Deng formulou e liderou uma política industrial seletiva e orientada para a consolidação de setores industriais estratégicos, como os de alta tecnologia e de capital-intensivos, o que foi fundamental para a indústria nacional e para as empresas chinesas (associadas ao governo), possibilitando o desenvolvimento competitivo das mesmas e a sua inserção no comércio internacional por meio de exportações e da internacionalização (ROCHA, 2013; MASIERO e COELHO, 2014).

248 Na esfera política, o Partido Comunista Chinês “prolongou e radicalizou uma tradição milenar” que governa a China “segundo os mesmos preceitos morais e confucianos do período imperial”, de forma que haja “um alinhamento dos interesses burocracias sobre o bem-público comum” e “a garantia de uma renda real crescente e de melhores condições de vida para a população chinesa”, sob um Estado autoritário e centralizado politicamente (CINTRA e PINTO, 2017, p. 383).

Atualmente a China tem o segundo maior PIB mundial, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (Trading Economics, 2019)⁵. Um exemplo do poder econômico e político chinês é o desenvolvimento da *Belt and Road Initiative* (BRI), conhecida como a Nova Rota da Seda. Segundo dados do Banco Mundial (2018)⁶, tal empreendimento é um amplo plano de integração econômica e de infraestrutura com vistas a facilitar os fluxos de importação e exportação. A BRI compreende 65 países, o que representa 62% da população global e 30% do PIB mundial. O empreendimento é considerado a principal e mais abrangente iniciativa de política externa do governo de Xi Jinping e pode ser entendida como um projeto chinês de

⁵GPD - World. **Trading Economics**. 2019. Disponível em: <<https://tradingeconomics.com/country-list/gdp>>. Acesso em: 14 de nov. de 2020.

⁶Belt and Road Initiative. **The World Bank**. 2018. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/brief/belt-and-road-initiative>>. Acesso em: 14 de nov. 2020.

globalização, pois a sua implementação e operacionalização atinge diversos objetivos chineses⁷, como também recriam o sistema sinocêntrico (China ocupando um lugar central e gravitacional no comércio internacional) e conseqüentemente geram tensões com a preeminência dos Estados Unidos neste ramo (PAUTASSO, 2019).

2.1. O aumento da atuação chinesa dentro das Nações Unidas

Num contexto diferente do atual, no dia 23 de novembro de 1971 a China passou a integrar o principal órgão decisório da comunidade internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que era e continua sendo composto, para além da China, pelos Estados Unidos, Reino Unido, França e Rússia. Apesar de ser um Estado pobre, com baixos indicadores econômicos e sociais, a China entrou no CSNU dado grande esforço diplomático e discreto apoio dos Estados Unidos, que por sua vez desejava evitar uma aliança sino-soviética durante a Guerra Fria e preocupava-se com o fato da detenção chinesa de uma bomba atômica, o que levou a obtenção de Pequim de uma cadeira no Conselho, antes ocupada por Taiwan (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

249

Desde então, a China vêm atuando no âmbito institucional do sistema internacional como um grande catalizador de interesses políticos e econômicos, investindo fortemente no órgão mais basilar do sistema internacional, as Nações Unidas; obtendo cada vez mais poder e influência em instituições consagradas como Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o G20; e criando organizações paralelas à ordem atual em áreas de comércio, investimento, diplomacia e segurança. Alguns exemplos são o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) na área de comércio e investimento; os BRICS na área de diplomacia; e a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) na área de segurança (STUENKEL, 2018).

⁷Objetivos estratégicos da BRI para a RPC: A criação de demanda para a indústria nacional chinesa; ampliação da segurança alimentar e de recursos, principalmente energético; incentivo a internacionalização das empresas chinesas e a exportação de produtos, em especial de engenharia; fortalecimento do comércio regional, no qual a China ocupa lugar central; e fomento ao uso e a conversibilidade do renminbi (RMB, moeda chinesa), a tornando reserva de valor e meio de comércio corrente (PAUTASSO, 2019, p. 39).

Quanto à diplomacia executada pela China, é imutável desde o estabelecimento da RPC uma diplomacia à serviço da política, da economia, do desenvolvimento cultural e social da nação chinesa em primeiro lugar. A diplomacia também deve se estender em vias de contribuir com o desenvolvimento do continente asiático e de todas as nações em desenvolvimento (nas quais a China se inclui), buscando construir um sistema internacional mais justo e razoável, contribuindo com o desenvolvimento mundial. Mais recentemente, na era da informação e sob a liderança de Xi Jinping, a diplomacia do Estado chinês tem se utilizado da comunicação como forma de introduzir a cultura e o pensamento chineses para o seu maior reconhecimento internacional. Assim como se baseia em três princípios: o não-conflito e a não-confrontação na reforma do sistema internacional e da ordem global; amizade, sinceridade, benefício-mútuo e inclusão na relação com países vizinhos; e sinceridade, resultados reais, afinidade e boa-fé na relação com os países em desenvolvimento (YANG, 2015).

250 Dado que o objetivo da pesquisa se volta ao comportamento nas Nações Unidas, verifica-se que a China tem agido em prol de exercer maior influência e autonomia dentro da instituição. Em termos de contribuição ao orçamento ordinário das Nações Unidas, segundo dados da organização, a contribuição bruta da China no ano de 2019 foi de 370 milhões de dólares, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, o maior contribuidor da instituição, que contribuiu 678 milhões de dólares no mesmo ano. Em termos comparativos, a China no ano de 1997, contribuiu com 9 milhões de dólares, ficando atrás de todos os demais membros do Conselho em termos de contribuição à organização⁸.

Como previsto na Carta das Nações Unidas (1945), os membros permanentes do Conselho detêm a competência exclusiva de aprovar ou vetar projetos de resolução sobre temas de grande relevância internacional e de sancionar Missões de Paz. Ambas as prerrogativas não foram empregadas pela China até a consolidação do seu poder econômico e apesar da sua relevância no cenário internacional, a sua atuação dentro do Conselho de Segurança ainda pode ser percebida como discreta e ponderada.

⁸Regular budget and working capital fund. **General Assembly of the United Nations**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/ga/contributions/budget.shtml>>. Acesso em: 8 de jun. de 2020.

Ainda assim, o Conselho de Segurança é um órgão de extrema importância para o desenvolvimento chinês. Ao atuar dentro do Conselho, a China busca essencialmente três objetivos políticos: defender o interesse nacional chinês via ações multilaterais; envolver-se com as potências mundiais, em especial os Estados Unidos; e lidar com as controvérsias internacionais sob os preceitos da paz e da segurança. Dessa forma, a China espera que o Conselho de Segurança possa se adaptar para lidar com desafios novos do mundo globalizado e da ascensão de potências emergentes (LEI, 2014).

Com relação a Missões de Paz, dentre os membros do CSNU, a China é o maior contribuidor financeiro e de pessoal para as Missões de Paz⁹. A China reafirma a necessidade de que tais missões sejam multilaterais e que respeitem a soberania do país estrangeiro. Tais contribuições são direcionadas principalmente a missões em regiões de interesse econômico chinês, como é o caso do continente africano, em especial a República Democrática do Congo (MONUSCO), o Sudão do Sul (UNMISS) e a Libéria (UNMIL), países com grandes reservas de petróleo e com grandes instabilidades políticas (ALDERMAN, 2019). As missões de paz contribuem para a retórica do compromisso chinês com a cooperação internacional, com o não-conflito e com a segurança global, consequentemente favorecendo sua reputação internacional e suas relações diplomáticas.

Quanto ao uso da prerrogativa do veto em projetos de resolução, em observação dos dados disponíveis no site do Conselho de Segurança das Nações Unidas, vê-se que desde sua entrada no Conselho em 1971, até o ano de 2019, a China utilizou a prerrogativa do veto 14 vezes. Num período de 39 anos, de 1970 a 2010, a China vetou apenas 5 projetos de resolução. Enquanto nos últimos 10 anos, num período bem mais curto que o anterior, vetou 9 resoluções. Ainda assim, a China é o membro do Conselho que menos se utilizou desta prerrogativa.

Ressalta-se que o caráter das decisões tomadas e explicitadas nos projetos de resolução pelos membros do Conselho precisam necessariamente serem seguidas, como previsto no Art. 25, capítulo V da Carta das Nações Unidas. Portanto, quando um membro se utiliza do seu poder de veto sobre uma resolução, ele demonstra suas

⁹Ranking of Military and Police Contributions. **United Nations Peacekeeping**. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en>> Acesso em: 8 de jun. de 2020.

capacidades e sua disposição de interferência num determinado tema, a despeito dos interesses dos demais membros, além de garantir que esse tema não seja securitizado internacionalmente. Logo, o aumento do uso da prerrogativa do veto por parte de Pequim demonstra maior disposição em preservar seus interesses e arcar com os custos de seu posicionamento, pois a prerrogativa de veto é uma forte asserção diante da comunidade internacional e da opinião pública.

Para efeitos de comparação com os demais membros, de 1971 a 2019 os Estados Unidos utilizaram a prerrogativa 79 vezes, a URSS/Rússia 34 vezes, o Reino Unido 24 vezes e a França 14 vezes, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Número de utilização da prerrogativa do veto por membro do Conselho de Segurança (1971-2019)

País	Número de Vetos (1971 – 2019)
EUA	79
Rússia/URSS	34
Reino Unido	24
França	14
China	14

Fonte: Elaborado pela autora com base em **UN Documentativo Research Guide**. Security Council.

Como demonstrado na tabela acima, verifica-se que a atuação de potências já estabelecidas foi mais ativa quanto à utilização do veto. Segundo dados do CSNU, até o fim da década de 1980, Estados Unidos, Rússia, França e Reino Unido tiveram a maior atividade na utilização do veto – sendo que os dois últimos o aplicaram muitas vezes de forma conjunta. Já no período compreendido como Nova Ordem Mundial, iniciado nos anos 1990, os vetos por parte apenas dos Estados Unidos são praticamente unânimes. Porém, na última década, marcada principalmente pela Guerra Civil da Síria e seus desdobramentos para o Oriente Médio, destacam-se os vetos proferidos pela Rússia e pela China, o que demonstrou uma iminente mudança no jogo estratégico das relações internacionais entre os Estados.

É possível concluir, diante do panorama descrito, que a China ascendeu economicamente e politicamente incorporando as normas e as diretrizes da ordem vigente do sistema internacional, ainda assim preservando seu ordenamento interno. Procura-se nesta análise observar seu comportamento dentro das Nações

Unidas, como um parâmetro que indica sua disposição de participação na mesma em consonância com sua ascensão política e econômica, o que por sua vez, pode significar um desafio à dominância ocidental do sistema internacional, simbolizado aqui pelas Nações Unidas.

3. A evolução da política externa chinesa e a utilização do poder de veto de 1971 a 2010

A China ingressou no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1971 durante a Guerra Fria. Apesar de ser um Estado socialista (representando uma ameaça tanto às democracias ocidentais quanto à liderança soviética do mundo comunista), os Estados Unidos, na época liderados por Richard Nixon, por conta de um temor pouco provável, mas ainda assim preocupante de uma aliança sino-soviética, promovem a entrada da China no Conselho de Segurança. Foi um movimento diplomático bastante estratégico e bem articulado, no qual a China substituiu com satisfação lugar antes ocupado por Taiwan, país o qual a China nunca reconheceu formalmente, pois o considera até hoje como uma província rebelde de domínio chinês. Naquele momento, Pequim se posicionou declaradamente como um membro do Terceiro Mundo, o que pode ter inibido as apreensões da comunidade internacional quanto à presença de mais um Estado de regime comunista dentro do Conselho (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

253

Dado o contexto internacional de conflito beligerante e o contexto doméstico chinês de inicial processo de abertura econômica, o Partido Comunista Chinês decidiu que a China deveria manter um *low profile* (baixo perfil) internacional, dissimular suas capacidades e evitar protagonismos (DENG, 2012, p. 41).

Durante 39 anos, de 1971 a 2010, a China vetou apenas cinco projetos de resolução, como demonstra a tabela:

Quadro 1 – Utilização da prerrogativa do veto pela China no período de 1971 a 2010

Data	Projeto de Resolução	Assunto	Veto
25/09/1972	S/10771	Admissão de Bangladesh como país-membro da ONU.	China
10/01/1997	S/1997/18	Intensificação da Missão da ONU para verificar situação dos Direitos Humanos na Guatemala.	China
25/02/1999	S/1999/201	Questão humanitária na Macedônia.	China
12/07/2007	S/2007/14	Questão política e de Direitos Humanos em Mianmar.	China Rússia
11/07/2008	S/2008/447	Questão de venda, fornecimento ou transferência de armas e similares para o Zimbábue.	China Rússia

Fonte: Elaborado pela autora com base em **UN Documentation Research Guide**. Security Council.

Após um ano da sua entrada no Conselho, um tema de grande relevância para a China provocou pela primeira vez a utilização da prerrogativa do veto. O projeto de resolução S/10771 vetado em 1972 referia-se a guerra de libertação de Bangladesh do Paquistão. A justificativa dada pela China para tal veto foi a de evitar uma instabilidade regional na Ásia. Dado o contexto de Guerra Fria, verifica-se que a China também se preocupava com uma possível aliança dos revolucionários de Bangladesh com os soviéticos, o que poderia trazer implicações para a sua integridade territorial, dado a proximidade geográfica entre os países (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

Só 25 anos depois, em 1997, a China utilizou-se novamente da prerrogativa do veto, mais uma vez referente à uma questão que tratava da sua integridade territorial. O veto se deu ao projeto de resolução S/1997/18 que selecionou Taiwan para mediar o processo de negociação para o acordo de paz que pôs fim à guerra civil na Guatemala. Esse veto demonstra o posicionamento da China com relação à Taiwan, considerado pela China uma província de seu domínio, cujo território é fundamental para sua integridade geoestratégica. Ao declarar o veto, a China afirmou:

There is but one China in the world and the Government of the People's Republic of China is the sole legal Government representing the entire Chinese people. The question of Taiwan is a major question of principle

that bears upon China's sovereignty, territorial integrity and the cause of national reunification (QUIN HUASUN, 1997, p. 20)¹⁰.

Muito diferente do contexto em que se deu o primeiro veto chinês, em 1997 a China já havia conquistado um crescimento econômico considerável, alcançando neste mesmo ano o maior PIB desde a sua abertura econômica (MASIERO e COELHO, 2014).

Essa afluência econômica permitiu à China continuar crescendo apesar da Crise Financeira Asiática de 1997 e do mundo estar passando por mais uma mudança de contexto geopolítico e econômico. A Guerra Fria acabou à medida que se deu o colapso da União Soviética, resultando na vitória do bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos. Essa nova fase, chamada de Nova Ordem Mundial, caracteriza-se, em linhas gerais, pelo fim do mundo bipolar, pela prevalência dos valores e interesses estadunidenses, pela economia de mercado, pela emergência de novos polos de poder e pelo fenômeno da globalização (BALÃO, 2014 e WALDMANN, 2019).

255

Para Pequim, o sistema internacional que se estabeleceu nesta Nova Ordem Mundial era multipolar (ou seja, com múltiplos polos de poder) e desejavelmente harmonioso, onde políticas hegemônicas seriam refutadas pela China e a paz e o desenvolvimento internacional encorajados, assim como o livre mercado e a interdependência entre os Estados, considerados uma via para a redução de conflitos. É nesse contexto que são definidas e apresentadas ao mundo pelo Partido Comunista Chinês as três fases nas quais o Desenvolvimento Pacífico da China seria permeado: a fase preparatória, na qual a China trabalharia para a preservação de uma periferia pacífica e estável precavendo ações separatistas e instabilidade interna; a fase de modelação, na qual iniciara o processo de recuperação de seus territórios perdidos; e a fase econômica estratégica, onde a comunidade internacional aceitara a justiça e a igualdade da nova ordem política e econômica (CARRIÇO, 2013, p. 28-29).

¹⁰Trecho retirado da fala do representante da delegação da China Qin Huasun na 3730ª reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 10/01/1977. Disponível em: <<https://undocs.org/en/S/PV.3730>>. Acesso em 20 de set. de 2020.

Em 1999, a China vetou o projeto de resolução S/1999/201 que se referia à permanência das Forças de Paz da ONU na Macedônia, que naquele momento passava por uma crise humanitária advinda de refugiados da Guerra do Kosovo em seu território. A justificativa oficial de Pequim foi a de que a situação na Macedônia já estaria devidamente controlada. Porém, o veto nesse caso adveio de uma indisposição ainda muito discreta da China em aprovar intervenções lideradas por potências ocidentais, em especial os Estados Unidos (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

A partir dos anos 2000, as ações da China no sistema internacional demonstraram a magnitude alcançada por Pequim, que obteve a capacidade de estabelecer relações bilaterais estratégicas com todo o globo. Não é à toa que, em 2001 a China ingressa na Organização Mundial do Comércio (com apoio expresso dos EUA), demonstrando sua disposição em adequar-se às normas internacionais de comércio e a participar dos fluxos mais importantes do comércio internacional. No seu entorno geográfico, a China se tornou líder do desenvolvimento e das articulações produtivas na Ásia e estreitou os laços de uma parceria extremamente estratégica para o mundo oriental com a Rússia. Também aumentou expressivamente as trocas comerciais com a Europa e estabeleceu forte concorrência com as indústrias europeias. Na América Latina e na África relaciona-se com grandes produtores de commodities e um vasto mercado consumidor, o que só vem a beneficiar as indústrias chinesas e o seu próprio mercado consumidor (CARMODY e OWUSU; LEÃO, PINTO e ACIOLY; PONCET, 2011).

Com o objetivo de diminuir as impressões externas negativas quanto ao aumento do poder agregado chinês, o então presidente chinês Hu Jintao apresentou em 2005, perante a Assembleia Geral da ONU, o conceito de uma visão de construção de nova ordem internacional denominada de “Mundo Harmonioso”, baseado em quatro pilares: democracia, amizade, justiça e tolerância (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

Dois anos depois, em 2007, se deu pela quarta vez a utilização da prerrogativa do veto por Pequim, que dessa vez foi acompanhado pela Rússia. A partir desta ocasião, todos os vetos chineses foram em conjunto com os russos. Isso demonstra uma convergência significativa da China com a Rússia e de uma aliança que ali se formava e viria a se consolidar definitivamente nos anos seguintes. O tema

do projeto de resolução S/2007/14 vetado foi a respeito da violência acometida à população de Mianmar que protestava contra seu governo. A justificativa conjunta dos dois países foi a não-intervenção em assuntos internos, mas tinha como intenção preservar a Ásia de uma intervenção dos países ocidentais do Conselho em Mianmar (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

No ano seguinte, em 2008, China e Rússia vetaram o projeto de resolução S/2008/447 que estabeleceria embargo na venda direta ou indireta de armas para o Zimbábue, que se encontrava numa guerra civil. China e Rússia afirmaram que deveria ser evitado um desequilíbrio nos arranjos políticos da África. Porém, ambas estavam assim preservando os seus próprios interesses na região. Por conta de novas demandas advindas do seu crescimento constante, a China estava interessada no potencial energético e agrícola da região africana e a Rússia em estabelecer uma rede de comércio de armamento bélico.

Nesse mesmo ano, a Crise Financeira de 2008 acelerou o processo de complementaridade complexa entre China e Estados Unidos. O aumento dos fluxos comerciais e financeiros entre os dois países demonstrou a importância desta relação em suas complementaridades comerciais, produtivas e financeiras, como também aumentou a competição pela acumulação de poder mundial. A crise também possibilitou que a China afirmasse diante da comunidade internacional a estabilidade do seu modelo de economia estatal (modelo sino-capitalista) em contraste com a desregulamentação e ao livre-mercado defendido pelos Estados Unidos (PINTO, 2011). Tal acontecimento gerou uma janela de oportunidade para China, que abandona o discurso de “Desenvolvimento Pacífico” e adere a um discurso de projeção de poder mais assertivo em sua política externa, agora pautado no “Sonho Chinês” apresentado por Xi Jinping.

O “Sonho Chinês” é a diretriz de política externa mais recente da China, que traz consigo pré-requisitos essenciais para o rejuvenescimento do país. São eles: a continuação do modelo específico de desenvolvimento chinês, a consolidação do espírito patriótico chinês e a concentração e cristalização do poder da China. Posteriormente, em 2013, Xi procurou apaziguar desconfiças a respeito desse novo conceito, afirmando que a China seguiria com seu desenvolvimento pacífico e com sua participação na governança econômica global (CARRIÇO, 2013).

A partir de 2010, pautadas no “Sonho Chinês”, destacam-se inovações diplomáticas no discurso e na prática de Pequim dentro das Nações Unidas. Dentre elas, a necessidade da China em participar mais ativamente da formulação das normas internacionais. Como observa Zhao Lei (apud. YONGNIAN, 2011):

[There is] a subtle but significant shift in Chinese strategic culture from passively following international norms to actively making them [...]. Chinese leaders have begun to focus on China’s institutional contribution, placing an emphasis on ‘discourse power’ and the principle that a great power should constructively set agendas, not just follow the rules set by others (LEI, 2011, p. 351).

Esses esforços serão empregados posteriormente nas discussões dentro das Nações Unidas sobre a Guerra Civil na Síria, nas quais Rússia e China deixarão ainda mais clara sua relação estratégica. Assim como buscarão delimitar o seu entorno geográfico como uma área livre de intervenções do bloco ocidental, estendendo-a também para a Venezuela, país em crise em que ambos estabeleceram fortes laços econômicos e políticos.

258

4. O alinhamento sino-russo no Conselho de Segurança das Nações Unidas

A partir de 2007, a China passou a vetar projetos de resolução não mais de forma isolada, mas em total consonância com a Federação Russa, o que demonstra uma associação de ambos os países dentro do Conselho de Segurança, fruto de uma parceria econômica estratégica que ambos os países estabeleceram na última década.

Quadro 2 – Vetos chineses de 1971 a 2006 e de 2007 a 2019

1971-2006	3 vetos aplicados pela China isoladamente.
2007-2019	11 vetos aplicados pela China, todos em conjunto com a Federação Russa.

Fonte: Elaborado pela autora com base em **UN Documentation Research Guide**. Security Council.

Após o fim da Guerra Fria, as políticas estadunidenses concentraram o poder político e econômico nos Estados Unidos. Diante deste panorama, Rússia e China estabeleceram uma aliança para se fortalecerem em detrimento do Ocidente, cada qual com sua motivação. A Rússia lida com imposições e sanções americanas há décadas e em termos geopolíticos preocupa-se com a expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Eurásia – sua principal área influência política e econômica –, o que a fez agir duramente na guerra com a Geórgia em 2008 e na intervenção na Ucrânia em 2014. Já a China lida principalmente com a estratégia geopolítica americana de contenção chinesa, chamada *American Pivot to Asia*, via Japão, Taiwan, Coreia do Sul e Filipinas – o que para China significa uma ameaça a sua segurança nacional (KORELVEV, 2016; PAUTASSO e JUBRAN, 2019).

Rússia e China alinharam-se em termos políticos e comerciais para a defesa de seus interesses comuns com o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável entre a República Popular da China e a Federação Russa, em 2001, e, em 2008, com a Declaração Conjunta da República Popular da China e da Federação Russa sobre as Principais Questões Internacionais, na qual expressavam apoio a parcerias multilaterais, tais como os BRICS. A partir daí, ambos fecharam contratos para o desenvolvimento de infraestrutura e fizeram diversos exercícios militares bilaterais em conjunto. Apesar de algumas divergências, como é o caso da presença russa via Vietnã no Mar do Sul da China, as discordâncias sobre o uso da *Northern Sea Route* (NSR ou Rota do Mar do Norte) e uma suposta disputa de ambos por influência na Ásia Central, a aliança sino-russa não se prejudica em termos globais (KORELVEV, 2016).

Para além de questões geopolíticas, a segurança energética demonstra-se como um ponto chave para as relações sino-russas atuais. A China é o país que mais importa petróleo atualmente e a Rússia é um dos maiores produtores e exportadores de hidrocarbonetos, além de deter uma posição geográfica estratégica nos corredores de escoamento desses recursos. Há uma preocupação russa em diminuir a sua dependência de exportação para a Europa, visando reduzir sua vulnerabilidade, e da construção de uma rede de infraestrutura petroquímica no Oriente. As relações sino-russas podem ser compreendidas “como desdobramentos das relações incertas e tensas com os Estados Unidos e seus aliados” o que se intensifica com a consolidação da Ásia como epicentro da economia mundial

(PAUTASSO e JUBRAN, 2019, p. 90). Frente às mudanças sistêmicas que ocorrem no âmbito internacional e a dificuldade por vezes encontradas entre ambas as potências (China e Rússia) em tratar com o Ocidente, a parceria destas nações é um elemento de uma nova ordem mundial em formação a ser revelada.

A disposição da China e da Rússia em tutelar a Eurásia se demonstra com a existência da OCX (uma plataforma alternativa às instituições ocidentais na qual China e Rússia são capazes de definir cada vez mais a agenda de questões geopolíticas que afetam a Ásia) e na ação conjunta dentro das Nações Unidas, como é o caso da sucessão conjunta de vetos em temas de interesse de ambos dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

4.1. Os vetos sino-russos sobre a Guerra da Síria (2010-2019)

260 A Guerra Civil na Síria é um conflito bastante significativo para compreender o tipo de atuação mais assertiva que a China tem praticado dentro do Conselho de Segurança. O conflito na Síria, que perdurou durante toda a última década, pautou a maior parte das discussões nas agências das Nações Unidas e foi um dos temas centrais das articulações da comunidade internacional. A China vetou 6 projetos de resolução que tratavam do caso sírio, todas elas acompanhadas da Rússia, que por sua vez, vetou 6 resoluções de forma isolada. Diferentemente dos projetos de resolução vetados em conjunto por China e Rússia, as resoluções vetadas por Moscou tratavam especificamente da possibilidade de abertura de investigação conduzida pelas Nações Unidas quanto ao uso de armas químicas contra civis, pelo próprio governo sírio em associação com o governo russo, o que não envolvia a China, mas gerava altíssimos custos políticos para a Rússia.

Quadro 3 – Resoluções vetadas por China e Rússia sobre a Guerra da Síria (2011-2019)

Data	Projeto de Resolução	Tema abordado
04/10/2011	S/2011/612	Cessar as violações dos Direitos Humanos; accountability; envio de um Enviado Especial da ONU à Síria.
04/02/2012	S/2012/77	Cooperação entre a Missão de Observação da Liga dos Estados Árabes e a Comissão de Inquérito da Comissão do Conselho de Direitos Humanos; facilitação da entrada de ajuda humanitária pelas autoridades sírias.
19/07/2012	S/2012/538	Renovação da Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS); retirada de tropas e armas pesadas do governo Assad de áreas povoadas.
22/05/2014	S/2014/348	Levar o caso da Síria para o Tribunal Penal Internacional, por acusações de possíveis crimes de guerra e de crimes contra a humanidade cometidos pela ditadura de Assad.
05/12/2016	S/2016/1026	Cessar as hostilidades em Aleppo e a cessação de apoio à grupos terroristas.
28/02/2017	S/2017/172	Imposição de sanções ao governo Assad pelo uso de armas químicas contra civis.
19/09/2019	S/2019/756	Medidas de resolução para a questão do financiamento de grupos rebeldes e da crise dos refugiados sírios.
20/12/2019	S/2019/961	A conclusão do conflito via transição política que fosse liderada pelo próprio povo sírio.

Fonte: Elaborado pela autora com base em **UN Documentation Research Guide**. Security Council.

Quadro 4 – Resoluções vetadas pela Rússia isoladamente sobre a Guerra da Síria (2011-2019)

Data	Projeto de Resolução	Tema abordado
08/10/2016	S/2016/846	Cessar das hostilidades e dos bombardeios em Aleppo; facilitar o acesso de ajuda humanitária; prevenir o financiamento a grupos terroristas.
12/04/2017	S/2017/315	Facilitação, cooperação e total conformidade com a Fact Findind Mission (FFM) e com a Joint Investigative Mechanism (JIM) na investigação quanto ao uso de armas químicas contra civis na Guerra Civil da Síria.
24/10/2017	S/2017/884	Renovação por mais um ano da JIM.
16/11/2017	S/2017/962	Renovação da JIM por 1 ano e cooperação total com a FFM.

17/11/2017	S/2017/970	Renovação da JIM por 30 dias.
10/04/2018	S/2018/321	Cessar das hostilidades nas áreas de atuação da FFM e da JIM e estabelecimento de uma investigação independente da ONU (UN Independent Mechanism of Investigation - UNIMI) sobre uso de armas químicas na Síria

Fonte: Elaborado pela autora com base em **UN Documentation Research Guide**. Security Council.

Apesar da urgência que o conflito demandava, o Conselho de Segurança se encontrou engessado pela discordância entre os seus membros permanentes. Estados Unidos, França e Reino Unido agiram conjuntamente, procurando aprovar uma intervenção militar liderada pelas Nações Unidas na região. Enquanto o recém alinhamento da China com a Rússia demonstrou uma disposição bastante assertiva dos dois países em impedir qualquer tipo de intervenção na Síria, que poderia significar a implantação de mais um governo pró-Estados Unidos na região.

O alinhamento sino-russo durante o conflito os fez estabelecer uma narrativa comum para justificar a sucessão de vetos. Rússia e China afirmaram que os projetos de resolução eram tendenciosos contra o Estado sírio e poderiam levar a uma intervenção militar e uma forçada mudança de regime na Síria – como observado no Afeganistão em 2001 e no Iraque em 2003. Para ambos os países, o uso em especial do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas – que trata de ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão – poderia abrir brechas para a utilização da força sem autorização do Conselho (NAHLAWI, 2019).

No entanto, constata-se que China e Rússia, como potências interessadas no domínio de seu entorno geopolítico (o qual envolve a Síria como ponto chave), procuraram manter alguns interesses próprios prevalecendo sobre a necessidade de ação internacional no conflito. A Rússia tem uma relação diplomática de longa data com a Síria e com ela estabeleceu laços econômicos, militares e de segurança, incluindo acordos envolvendo o comércio de armas. A China, que mantém uma política externa voltada aos seus interesses econômicos e ao discurso de não-intervenção (baseado em um postulado histórico chinês, os “Cinco Princípios da Coexistência) e preservação da soberania estatal, utilizou-se destes princípios para evitar uma possível intervenção na Síria. Em termos econômicos, a China tem uma relação de altos fluxos econômicos com o país do Oriente Médio. A Corporação

Nacional de Petróleo da China possui ações nas duas maiores indústrias de petróleo da Síria e a Sinochem tem uma participação equivalente a 50% nos campos de petróleos da Síria. Em 2011, a China foi a maior parceira comercial da Síria, via o Conselho Empresarial Sírio-Chinês (FUNG, 2018).

Os temas abordados pelos projetos de resolução podem ser classificados pelos que visavam estabelecer medidas gerais (aquelas que previam pressão não militar sobre o regime Assad), *accountability* (apontamento de responsáveis) e estabelecimento de medidas para proteção civil e o uso de armas químicas. Nesse caso, os vetos chineses se distribuem dessa forma:

Quadro 5 – Número de vetos chineses sobre a Guerra da Síria dividido por tema

Tema	Número de Vetos
Medidas Gerais	3 vetos (projetos de resolução S/2011/612; S/2012/77; S/2012/538)
Accountability	1 veto (projeto de resolução S/2014/348)
Estabelecimento de medidas para proteção de civis	1 veto (projeto de resolução S/2016/1026)
Uso de armas químicas	1 veto (projeto de resolução S/2017/172)

Fonte: Elaborado pela autora com base em **UN Documentation Research Guide**. Security Council.

Para a China, a sua atuação perante o conflito sírio foi uma oportunidade de reforçar sua posição global como potência, de ganhar influência dentro do Oriente Médio e de adquirir ganhos econômicos ao estabelecer laços mais fortes com Estados chaves para o conflito, como Rússia, Irã e Arábia Saudita. Assim como ressaltou a capacidade de Pequim em se impor diante da atuação dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido.

Para além do uso sucessivo da prerrogativa do veto, algumas inovações podem ser citadas na atuação de Pequim perante o Conselho: a tentativa de reformulação do conceito de intervenção militar, procurando evidenciá-lo como sendo, na realidade, uma prerrogativa para a mudança de regime; e um esforço diplomático para a utilização do *responsibility to protect* (R2P, ou responsabilidade de proteger) no caso de uma possível intervenção militar na Síria. O conceito do R2P foi formulado diante do dilema legal referente a intervenção da OTAN em Kosovo

em 1999, que suscitou a discussão sobre a responsabilidade da comunidade internacional de proteger civis (em casos de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica ou crimes contra a humanidade) quando o próprio Estado não está cumprindo esse papel. A base do R2P é a de que é necessário que haja maior responsabilidade perante o Estado receptor, que deve necessariamente autorizar a intervenção e sendo ela aceita, deve haver uma responsabilidade que se estenda para durante e depois da intervenção. Além disso, o RP2 determina 6 critérios para intervenção, incluindo uma interpretação muito mais restrita sobre quando a força militar deve ser utilizada e atribuindo responsabilidade pela reconstrução no pós-intervenção (EVANS, 2008; NAHWALI, 2019).

A retórica da mudança de regime e o R2P advém do entendimento chinês de que intervenções lideradas pelo Ocidente haviam gerado resultados altamente questionáveis em termos de resolução das controvérsias nos Estados que ocorreram, como por exemplo as intervenções na Líbia, no Afeganistão e no Iraque, e por isso era preciso a criação desse novo conceito e prática. No entanto, a retórica chinesa pelo RP2 teve vida curta e se restringiu apenas ao discurso político. Logo a China reorientou sua atenção para dar apoio ao conceito de “responsabilidade enquanto protege”¹¹ formulado pelo Brasil. De todo modo, agindo dessa forma, a China procurou não somente gerir os resultados políticos do conflito na Síria, mas também afetar o discurso normativo vigente em termos de intervenção dentro das Nações Unidas (FUNG, 2018).

Ressalta-se, dentre as inúmeras discussões sobre o conflito dentro do Conselho, a utilização do termo mudança de regime por parte da China diante da publicação do Briefing do Conselho de Segurança sobre a situação na Síria em janeiro de 2012:

We firmly oppose the use of force to resolve the Syrian issue, as well as practices, such as forcibly pushing for regime change, that violate the

¹¹O conceito de “responsabilidade enquanto protege” (*responsability while protecting* ou RWP), prevê que uma intervenção militar forçada deve ocorrer apenas quando a diplomacia e a prevenção do conflito falharem em seus propósitos, sendo a intervenção o último recurso. Quando feita a intervenção, esta deve ser limitada e proporcional à natureza do conflito, resultando imprescindivelmente na proteção efetiva de civis e na coibição de toda e qualquer violência e instabilidade (COLUMBIA GLOBAL POLICY INITIATIVE, 2015).

Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos
Volume 9, Número 2, p. 244-275, maio-agosto, 2021

purposes and principles of the United Nations Charter and the basic norms that govern international relations (BAODONG, 2012)¹².

Ao utilizar-se do termo mudança de regime, a China estabeleceu limites e ressalvas com relação a uma possível intervenção, de forma que agora estava claro que qualquer ação que previsse intervenção seria inaceitável para China. Tal engajamento na questão difere muito da atuação chinesa até 1990 dentro do Conselho, visto que em casos anteriores, como o genocídio em Ruanda em 1994 e a limpeza ética na Srebrenica em 1995, não contaram com o mesmo ativismo chinês, que se absteve da maior parte das resoluções. Essa resposta assertiva demonstra uma confiança por parte da China em acusar os outros Estados membros de compactuar com esforços de romper com uma resolução pacífica (FUNG, 2018).

No entanto, apesar de Pequim pautar seu discurso de maneira conciliadora e de duração breve em comparação aos demais membros do Conselho, e de aprovar resoluções como a implementação de uma força observadora sob a Guerra Civil da Síria (Resolução S/RES/2042)¹³ e o estabelecimento da UNSMIS (Resolução S/RES/2043)¹⁴, também atuou juntamente a Moscou para diminuição do escopo e da autoridade dos *peacekeepers* da Missão de Paz (FUNG, 2018). O que demonstra que, apesar de aprovarem resoluções voltadas para ações de praxe das Nações Unidas perante conflitos, e assim diminuir desconfianças, se esforçaram para torná-las menos efetivas em seu objetivo final.

Outro momento relevante em termos de atuação chinesa foi o veto no projeto de resolução S/2014/348, que pedia uma avaliação da situação para o Tribunal Penal Internacional (TPI) por acusações de possíveis crimes de guerra e de crimes contra a humanidade cometidos pelo governo de Bashar al-Assad. O projeto teve aprovação da França, do Reino Unido, dos Estados Unidos e obteve uma declaração formal da Suíça (co-assinada por mais 56 países membros da ONU). Apesar de haver

¹²Statement by Ambassador Li Baodong, Permanent Representative of China to the United Nations, at the Security Council Briefing on the Situation in Syria. **Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN.** 2012. Disponível em: <<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/chinaandun/securitycouncil/regionalhotspots/asia/yz/t930411.htm>> Acesso em 24 de set. de 2020.

¹³**S/RES/2043.** 21 de abril de 2012. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2042\(2012\)](https://undocs.org/S/RES/2042(2012))>. Acesso em 14 de nov. de 2020

¹⁴**S/RES/2043.** 21 de abril de 2012. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/2043\(2012\)](https://undocs.org/S/RES/2043(2012))>. Acesso em 14 de nov. de 2020.

a expectativa de que o projeto fosse vetado pela aliança sino-russa, essa foi uma forma que Estados Unidos, França e Reino Unido encontraram de gerar reprovação da comunidade internacional e da opinião pública sobre o comportamento da Rússia e da China perante as atrocidades da Guerra Civil na Síria.

Diante da possibilidade de um julgamento internacional que acarretaria custos políticos para a China, vide sua sucessão de vetos sobre o tema, Pequim repreendeu o comportamento dos países ocidentais do Conselho:

Just now, the United States, the United Kingdom and other Western countries have made totally unfounded accusations against China. That is irresponsible and hypocritical [...] China has continued to uphold an objective and impartial position on the question of Syria. China pursues no self-interest on the issue, much less shield any party, faction or persons in Syria. As a permanent member of the Council and a responsible member of the international community, China has remained committed to seeking a political settlement to the question of Syria (MIN, 2014)¹⁵.

266 Essencialmente, os interesses russos e chineses na Síria, a estreita relação do governo sírio com o governo russo e a esmagadora quantidade de protestos de Estados dentro e fora do Conselho de Segurança contra os vetos aplicados pela Rússia e pela China apresentam, segundo Nahlawi (2019), justificativa para caracterizar os vetos como abusivos, podendo-se inclusive argumentar que esses vetos impediram o Conselho de cumprir adequadamente sua responsabilidade primária de manter paz e segurança internacional e ainda facilitaram o prolongamento do mesmo. No entanto, também é possível questionar se de fato uma intervenção do bloco ocidental na região não traria a possibilidade de um desarranjo governamental na Síria que a levasse a uma situação política tão complexa quanto a que ela já enfrentava sobre o governo Assad, vide as experiências de intervenção no Afeganistão e no Iraque, ambos no Oriente Médio.

O posicionamento de Pequim, com base em suas declarações dentro do CSNU, demonstra um discurso centrado sobre a não-intervenção; a resolução política e diplomática do conflito amplamente apoiada; não agindo arbitrariamente sobre o

¹⁵Explanatory Remarks by Ambassador Wang Min after Security Council Voting on Draft Resolution on the Referral of the Situation of the Syrian Arab Republic to the International Criminal Court. **Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN**. 2014. Disponível em: <<https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/eng/lhghyywj/smhwj/2014/t1161566.htm>> Acesso em 25 de set. 2020.

regime doméstico sírio. Ao mesmo tempo, a China manteve um diálogo aberto com os países da região relevantes para o conflito, com a oposição, com o próprio governo sírio e fez generosas doações a ajudas humanitárias aos refugiados sírios. O que demonstra, mais uma vez, que o comportamento chinês é sofisticado em termos estratégicos e diplomáticos, fazendo-se difícil uma conclusão sobre a ordem de sua atuação (LEI, 2014).

4.2. O veto sino-russo na crise da Venezuela (2019)

China e Rússia vetaram conjuntamente em 28 de fevereiro de 2019 o projeto de resolução S/2019/186, enviado pelos Estados Unidos, que tratava da crise econômica e política instalada na Venezuela, em 2016. Segundo o documento, o regime de Nicolás Maduro fomentou o colapso econômico do país e infringiu os Direitos Humanos ao cancelar o uso extremo da força pelos militares venezuelanos contra a população e dificultar o acesso de ajuda humanitária ao país. Afirma ainda que as eleições presidenciais de 2018 não haviam sido livres ou justas. Seria necessário, portanto, a intervenção das Nações Unidas sobre o processo eleitoral no país. Na ocasião do veto, a China deu seu usual discurso comedido e refinado, na qual expressou a razão do seu veto baseado num dos seus princípios de atuação externa, a não intervenção:

[China] supports the Venezuelan Government in its efforts to safeguard its national sovereignty, independence and stability [...] China opposes external forces interfering in Venezuela's internal affairs and opposes military intervention in Venezuela (HAITAO, 2019, p. 4)¹⁶.

Evidente que tal posicionamento alarmou, mais uma vez, a comunidade internacional e gerou críticas dos demais membros do CSNU, que acusaram abertamente a China e a Rússia de sustentarem o governo Maduro. Na ocasião do veto do projeto citado, a Rússia acusou o projeto de instigar uma mudança de regime sob pretexto de proteção de civis. As razões que justificam a aplicação deste veto perpassam pela posição econômica relevante que a Venezuela ocupa na política

¹⁶Trecho da fala do representante da delegação da China Wu Haitao na 8476ª reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas em 28/02/2019. Disponível em: <<https://undocs.org/en/S/PV.8476>>. Acesso em 28 de set. de 2020.

externa tanto da China quanto da Rússia. Para além disso, constata-se que a aproximação desses países se dá pelo distanciamento da Venezuela dos Estados Unidos, dado tensões provocadas por boicotes políticos e sanções financeiras estadunidenses a partir do governo Chávez. China, Rússia e Venezuela também se assemelham por terem “sistemas políticos não liberais e democráticos” e por questionarem “os princípios do internacionalismo liberal (democracia, direitos humanos e trabalhistas)” e as ideias de “intervenção humanitária e outras normais ocidentais” (ROMERO, 2016, p. 125).

Em termos econômicos, a Venezuela, ainda que assolada pela crise, é um ator de extrema relevância no mercado global de petróleo, sendo o país com o maior reservatório mundial de petróleo comprovado (Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, 2019)¹⁷. O petróleo é um ativo altamente valioso e de suma importância para a segurança energética dos países que importam essa commodity. A China tem, continuamente, demonstrado preocupação com a sua segurança energética, diversificando fornecedores e investindo diretamente nos mesmos. A relação bilateral entre a China e a Venezuela se dá justamente pelo fornecimento do petróleo e pela série de investimentos no setor petrolífero, incluindo infraestrutura e tecnologia, via Parceria Estratégica para o Desenvolvimento Compartilhado (2001) e Cooperação para o Financiamento de Longo Prazo (2011) entre os dois países (NUNES, 2018).

A China é o maior credor estrangeiro da Venezuela e ao mesmo tempo, a Venezuela é o país da região da América Latina e do Caribe que mais recebeu investimento chinês – em 2016, foram investidos via empréstimos 2.2 bilhões na indústria de petróleo venezuelana (GALLAGHER e MYERS, 2021)¹⁸. A China também é um dos maiores importadores de combustíveis minerais da Venezuela – em 2018, 94% da produção venezuelana foi exportada para China (IISS, 2018). Esses dados, que demonstram uma crescente dependência de Caracas junto aos investimentos e empréstimos de Pequim, contribuem para a compreensão dos interesses chineses

¹⁷Maiores reservas provadas de petróleo em 2019. **Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2019/>>. Acesso em: 14 de nov. 2020.

¹⁸De 2005 a 2020, a China (via Banco de Exportação-Importação da China e o Banco de Desenvolvimento da China) fez 17 empréstimos para a Venezuela, totalizando 62,200 bilhões (GALLAGHER e MYERS, 2021).

no desenrolar da crise venezuelana, que assegura a oferta de petróleo a longo prazo para o seu país, motivando o seu próprio parque petroquímico e de refinamento (ELLIS, 2018).

Num espectro mais abrangente, ao analisar-se o documento mais recente da Política da China para a América Latina e Caribe (2016)¹⁹, pode-se verificar que os interesses da China na região são outros além de comerciais. A América do Sul é uma grande produtora de grãos, proteína animal, gás e petróleo, insumos fundamentais para sustentar o acelerado crescimento chinês – além de serem todos países em desenvolvimento que necessitam de investimento externo direto. Outro aspecto importante é o anseio de Pequim de incluir a Venezuela e região na BRI, o que representa uma disposição chinesa em reorganizar o ambiente geoeconômico regional da América do Sul em detrimento dos interesses dos Estados Unidos nesta sua área de habitual domínio. Apesar da atuação da China neste ponto ainda ser discreta, ela pode no futuro ser percebida como uma ameaça à segurança regional dos Estados Unidos (JÚNIOR, 2020).

269 No entanto, diante dos custos que a sustentação de Maduro na Venezuela possa vir a ter para a China, nota-se que a preocupação chinesa com seus investimentos na região tem mais peso nesta balança. O aspecto pragmático no qual a China pauta sua política externa aponta que, nesse caso, a China sustentará a melhor opção possível que assegure o retorno dos seus investimentos no médio e longo prazo. Mas, como também é parte da sua atual diretriz de política externa, pautada em comportamentos fundamentalmente estratégicos, pode-se supor que para além da presença econômica e comercial, a China procura se alocar na região de forma a fazer parte do ambiente geoeconômico da América do Sul.

5. Conclusão

O aumento do uso da prerrogativa do veto por parte de Pequim representa uma quebra de padrão do comportamento chinês dentro do Conselho, que está relacionado diretamente com o ganho de poder agregado adquirido pela China nas

¹⁹Full text of China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. **The State Council - The People's Republic of China.** Disponível em: <http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm>. Acesso em 14 de nov. de 2020.

últimas décadas. A importância que tem o aumento do uso de veto neste contexto advém dos custos políticos que esta decisão pode causar, o que demonstra que a China deixou definitivamente para trás uma atuação discreta e restritiva para atuar mais ativamente sobre os temas levados ao Conselho (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015).

Os documentos referentes a projetos de resolução vetados e aos registros das reuniões nos âmbitos institucionais da ONU apresentam limitações às análises desta pesquisa. As reflexões são baseadas nos documentos disponíveis nas plataformas oficiais, o que não permite uma abordagem integral das articulações que ocorrem em âmbito privado. No entanto, materiais que abordam a ascensão chinesa e sua política externa permitem a associação dos fatores e uma possível conclusão.

Ainda que suas declarações oficiais dentro do âmbito do Conselho possam ser consideradas comedidas em comparação aos demais membros, elas são perspicazes em termos diplomáticos. Ao mesmo tempo que pauta suas falas nos princípios liberais postulados nas normas das Nações Unidas, a China também delimita cursos de ação os quais se opõe: intervenções militares lideradas pelas potências ocidentais em locais estratégicos e quaisquer ações que reconheçam Taiwan como um país independente (VALENTE e ALBUQUERQUE, 2015; FUNG, 2018).

Aspectos econômicos aparentam ser as maiores motivações para a utilização da prerrogativa do veto por Pequim. Isso encontra embasamento ao analisarmos que a política externa chinesa sempre se pautou no desenvolvimento nacional, que necessita de afluência econômica para estabilidade interna do próprio regime comunista. No entanto, para além de razões econômicas, a atuação na Síria e na Venezuela, demonstrados aqui pela utilização do poder de veto, apontam para uma China engajada em ter um papel cada vez mais relevante na política mundial via atuação dentro das Nações Unidas.

A questão da Síria, que mobilizou toda a comunidade internacional e âmbitos das Nações Unidas, é um forte indicativo do que podem vir a ser as atuações futuras da China dentro do Conselho. Apesar de afrontar Estados Unidos, França e Reino Unido com o número de vetos que proferiu, as impedindo de aprovar uma intervenção militar na região, as declarações oficiais e as contribuições financeiras e diplomáticas ao conflito impediram que a críticas a Pequim tomassem proporções

maiores. O fato destes vetos serem todos acompanhado da Rússia também é significativo, pois expõe o alinhamento estratégico com Moscou, e pode indicar que, em temas de grande relevância, como a questão da Síria, um alinhamento com outra grande potência dê mais segurança e menos acusações diretas a China, algo que a mesma busca evitar (NAHLAWI, 2019).

Ainda assim, não se deve pensar que a China não teria disposição para atuar de forma isolada caso fosse preciso, vide os vetos que proferiu quando ainda não era uma superpotência nos primeiros anos de sua atuação como membro permanente do Conselho de Segurança, em resoluções que concernem principalmente ao seu entorno regional. O veto sobre a crise recente na Venezuela demonstra, no entanto, que a disposição de atuação chinesa dentro do Conselho não se limita somente ao seu entorno regional. O interesse econômico sobre as reservas de petróleo venezuelanas e os custos de uma mudança de regime no país, que poderiam significar a perda do retorno do investimento chinês na região e dificultar a inclusão do país na BRI motivaram o veto (ELLIS, 2018; JÚNIOR, 2020).

271 Tanto no caso da Síria quanto no da Venezuela, a China arquitetou seu discurso sobre a não-intervenção e respeito à soberania. Segundo Lei (2014), Pequim entende que intervenções pautadas no discurso de tomar medidas rápidas e decisivas para intervir caso governos nacionais falhem na proteção de seus civis são brechas para intervenções de potências ocidentais sobre países mais vulneráveis. Em ambos os casos, a China clamou por uma resolução política e diplomática que não modificasse os processos domésticos dos países, vetando projetos de resoluções que propusessem intervenções militares ao mesmo tempo que, principalmente no caso da Síria, aprovou resoluções voltadas para a proteção de civis e procurou, a partir do uso da R2P, evitar uma intervenção no local.

Isso demonstra que, apesar de estar integrada ao escopo das Nações Unidas, principalmente ao fazer parte do CSNU, a China tem embates com a operacionalização das normas internacionais, que tendem a favorecer as potências já estabelecidas, em especial os Estados Unidos. Assim como as potências já estabelecidas, a China busca esse mesmo tipo de tratamento dentro das instituições internacionais, o que aumentará sua autonomia política e favorecerá seus interesses nacionais. Enquanto isso não ocorre, a presença da China em todo o globo via

relações comerciais e investimento massivo, é uma forma que o país asiático tem de exercer influência e garantir o atendimento de seus interesses (STUENKEL, 2018).

A China como membro do Conselho de Segurança num contexto em que a mesma é cada vez mais assertiva e disposta a colocar-se, junto da Federação Russa, como uma via alternativa para ações pautadas sobre novas interpretações das normas internacionais é um tema que será mais bem desbravado no futuro. O que se observa hoje é que a China está integralmente inserida nos mais diversos órgãos multilaterais; ocupando a posição de grande financiadora das agências da ONU; com relações econômicas e políticas com todo o globo; alinhada estrategicamente com a Rússia; e disposta a se tornar cada vez mais um membro do Conselho presente e ativo (STUENKEL, 2018). Isso representa um futuro incerto para as relações internacionais e seus atores envolvidos, que terão o desafio de lidar com esse ator relevante e promissor ainda muito incompreendido pelos preceitos ocidentais.

6. Referências Bibliográficas

272

ALDERMAN, M. **Economies of Expansion: Chinese Peacekeeping Contributions Bolster "China's Peaceful Development"**. Senior Honrror Thesis – Peace, War, & Defense, University of North Carolina. Chapel Hill. 2019.

BALÃO, S. M. R. As NTIC, o Ciberespaço e a “Imagem do Poder” - Uma análise ostrogorskiana da Política Global contemporânea. **Agenda Política**, [S.I.], v. 2, n. 1, p. 204-233, 2014.

CARMODY, P.; OWUSU F. A expansão da China para a África: Interesses e Estratégias. In: **A China na Nova Configuração Global - Impactos Políticos e Econômicos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

CARRIÇO, A. A Grande Estratégia da China: Desenvolvimento Pacífico e Mundo Harmonioso. **Relações Internacionais (R:I)**, [S.I.], p. 23-33, 2013.

CINTRA, M. A. M.; PINTO, E. C. China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, [S.I.], v. 37, n. 2, p. 381-400, 2017.

COLUMBIA GLOBAL POLICY INITIATIVE. **Responsibility While Protecting: Implementation and the Future of the Responsibility to Protect**. Columbia University, 2015.

DENG, Y. **China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations**. Cambridge University Press, 2012.

ELLIS, R. E. The Future of Latin America and the Caribbean in the Context of the Rise of China. **Center for Strategic & International Studies (CSIS)**, 2018.

EVANS, G. **The responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All**. Brookings Institution Press, 2009.

FORTES, A. R. S. A ascensão chinesa no sistema capitalista global contemporâneo: uma análise sob a ótica da Escola de Amsterdã. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, [S.I.], v. 7, n. 13, p. 21-35, 2020.

FUNG, C. J. Separating Intervention from Regime Change: China's Diplomatic Innovations at the UN Security Council Regarding the Syria Crisis. **China Quarterly**, [S.I.], v. 235, p. 693-712, 2018.

GALLAGHER, P. K.; MYERS, M. **China-Latin America Finance Database**. Washington: Inter-American Dialogue. 2021.

IISS - THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Strategic Survey 2018: The Annual Assessment of Geopolitics**. Routledge, 2018.

JÚNIOR, A. W. M. T. A Geopolítica da China na Crise da Venezuela: Postura Estratégica e Diplomacia Militar. **Análise Estratégica**, [S.I.], v. 15, n. 1, p. 7-24, 2020.

KISSINGER, H. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

KOROLEV, A. Systemic balancing and regional hedging: China-Russia relations. **Chinese Journal of International Politics**, [S.I.], v. 9, n. 4, p. 375-397, 2016.

LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. **A China na Nova Configuração Global - Impactos Políticos e Econômicos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

LEI, X. **China as A Permanent Member of the United Nations Security Council**. Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Policy and Development: FES Berlin, 2014.

LEI, Z. Two pillars of China's global peace engagement strategy: UN peacekeeping and international peacebuilding. **International Peacekeeping**, [S.I.], v. 18, n. 3, p. 344-362, 2011.

MASIERO, G.; COELHO, D. B. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia going global. **Revista de Economia Política**, [S.I.], v. 34, n. 1, p. 139-157, 2014.

NAHLAWI, Y. Overcoming Russian and Chinese vetoes on Syria through Uniting for Peace. **Journal of Conflict and Security Law**, [S.I.], v. 24, n. 1, p. 111-143, 2019.

NUNES, T. A. A relevância estratégica da Venezuela a partir da perspectiva da segurança energética da China. **Revista Intellector - ISSN 1807-1260 - CENEGRI**, [S.I.], v. 15, n. 30, p. 134-147, 2018.

Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos
Volume 9, Número 2, p. 244-275, maio-agosto, 2021

OLIVEIRA, H. A.; LEITE, A. C. C. Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table?. **Revista Brasileira de Política Internacional** [S.I.], v. 57, n. spe, p. 265-285, 2014.

PAUTASSO, D. A Nova Rota da Seda e seus desafios securitários: os Estados Unidos e a contenção do eixo Sino-Russo. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas** [S.I.], v. 7, n. 2, p. 85-100, 2019.

PAUTASSO, D.; JUBRAN, B. M. A virada para o Leste na política externa russa e a intensificação da cooperação energética sino-russa. **Relações Internacionais (R:I)**, [S.I.], n. 61, p. 77-93, 2019.

PONCET, S. A Ascensão Chinesa: Implicações para as economias da Europa. In: **A China na Nova Configuração Global - Impactos Políticos e Econômicos**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

ROCHA, A. S. Mudança Política e Regimes Políticos: Paradigmas de Política Comparada e um Retorno à História?. **Agenda Política**, [S.I.], v. 1, n. 1, 2013.

ROMERO, C. A. Nuevas directrices en la asociación Venezuela-China. **Revista Tempo do Mundo**, [S.I.], v. 2, n. 2, 2016.

STUENKEL, O. **O mundo pós-ocidental: Potências emergentes e a nova ordem global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

UN DOCUMENTATION RESEARCH GUIDE. **Security Council – Veto List**. Disponível em: <<https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>>. Acesso em 15 set. 2020.

VALENTE, L.; ALBUQUERQUE, M. Da Descrição ao Ativismo: O Novo Papel da China no Conselho de Segurança da ONU. **Contexto Internacional**, [S.I.], v. 37, n. 2, p. 693–726, 2015.

WALDMANN, L. Forças Armadas, Defesa e Política: Uma introdução. **Agenda Política**, [S.I.], v. 7, n. 1, p. 03-07, 2019.

YANG, J. China's "New Diplomacy" under the Xi Jinping Administration. **China Quarterly of International Strategic Studies**, [S.I.], v. 1, n. 1, p. 1-17, 2015.

China's Interactions at the United Nations Security Council from 1971 to 2019

Isabella Barbosa do Vale
Renan Oliveira
Helena Margarido Moreira

Abstract: This research presents and analyzes China's increasingly active behavior towards the United Nations Security Council, focusing on the increment of the veto prerogative. As a method, were analyzed secondary documents available on the United Nations', Security Council's, General Assembly's and Permanent Mission of The People's Republic of China to The United Nations officials' websites; and consultation to specialized literature. The research implies that there's a direct connection between China's recent activism in the UN and its recent economic and political rise, as well as it discusses its impact for the international system of States, providing a broader analysis of China's behavior at the international institutions.

Keywords: China; Security Council; United Nations; Veto.

La Actuación de China en el Consejo De Seguridad de las Naciones Unidas de 1971 a 2019

Isabella Barbosa do Vale
Renan Oliveira
Helena Margarido Moreira

Resumen: Este trabajo de investigación presenta y analiza el comportamiento cada vez más activo de China ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, destacando el incremento en el uso de la prerrogativa de veto. Como método, se hizo un análisis de documentos secundarios disponibles en los sitios web oficiales de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Asamblea General, Misión Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas; y consulta de literatura especializada. La investigación sugiere una relación directa entre el reciente activismo chino dentro de las Naciones Unidas y su ascenso político y económico y discute sus impactos para el sistema internacional de Estados, contribuyendo para un análisis más completa de la actuación chino en las instituciones internacionales.

Palabras-clave: China; Consejo de Seguridad; Naciones Unidas; Veto.

275

Recebido em 15 de dezembro de 2020
Aprovado em 23 de julho de 2021