

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



# **BOLETIM DE CONJUNTURA**

**BOCA**

Ano III | Volume 7 | Nº 21 | Boa Vista | 2021

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5262975>

---



## AFEGANISTÃO: DESAFIO OU OPORTUNIDADE PARA O PACTO DE XANGAI?

Lucas Mendes Costa<sup>1</sup>

Vinicius Modolo Teixeira<sup>2</sup>

### Resumo

O texto tem como objetivo discutir os interesses da Organização de Cooperação de Xangai (OCX) na recém deflagrada crise do Afeganistão. Sendo uma organização interessada na estabilização e perpetuação da paz entre seus membros e em suas fronteiras, a retirada das tropas dos EUA e OTAN do Afeganistão, encerrando uma ocupação de quase 20 anos, e o conseqüente retorno do Talibã ao controle do país, abre espaço para oportunidades de atuação nessa crise, ao mesmo tempo que deverá ser um desafio permanente para os próximos anos, de modo a impedir crises envolvendo ações de grupos extremistas, separatistas e, mais grave, de atos terroristas.

**Palavras chave:** Afeganistão. China. Organização de Cooperação de Xangai.

### Abstract

This text aims to discuss the interests of the Shanghai Cooperation Organization (OCX) in the recent crisis in Afghanistan. As an organization interested in stabilizing and perpetuating peace among its members and on its borders, the withdrawal of US and NATO troops from Afghanistan, ending an occupation of almost 20 years, and the consequent return of the Taliban to control of the country, opens up space for opportunities to act in this crisis, while it should be a permanent challenge for the next few years, in order to prevent crises involving the actions of extremist groups, separatists and, more serious, terrorist acts.

**Keywords:** Afghanistan. China. Shanghai Cooperation Organization.

O Pacto de Xangai, ou como é formalmente conhecido, a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), tem sua origem no *Shanghai Five Group*, uma iniciativa chinesa para solucionar disputas fronteiriças entre a China e seus vizinhos da Ásia Central, criado em 1996. Segundo Wu (2005), o *Shanghai Five* era um mecanismo projetado para fortalecer a confiança entre seus membros, discutindo o desarmamento em suas fronteiras comuns e desenvolver a cooperação em áreas de segurança.

Os membros fundadores dessa organização, além da China, foram a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão e o Tadjiquistão, aos quais se juntaram em 2001 o Uzbequistão, como membro efetivo, ao passo que Mongólia, Irã, Índia e Paquistão ingressaram como observadores. Nesse mesmo ano o grupo passou a ser conhecido como Organização de Cooperação de Xangai, ganhando também novas funções.

A princípio, a OCX buscou se apresentar como uma organização orientada para cooperação e desenvolvimento de seus membros dentro de um cenário internacional multipolar, o que no caso incluía

<sup>1</sup> Graduado em Geografia. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Professor efetivo da Secretaria de Educação de Minas Gerais. Email para contato: [lucas.mendescosta@hotmail.com](mailto:lucas.mendescosta@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professor do curso de Licenciatura em Geografia da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail para contato: [falecomovinas@gmail.com](mailto:falecomovinas@gmail.com)



também a cooperação militar e cooperação econômica. Formalmente, a carta de criação da organização, assinada em 2002, era vaga, afirmando em seu prefácio que o propósito da OCX:

[...]visa fortalecer a confiança mútua e as relações de boa vizinhança e amistosas entre os estados membros, encorajando sua cooperação ainda mais efetiva em política, economia, ciência e tecnologia, cultura, educação, energia, transporte, meio ambiente proteção e outros campos, conjuntamente garantindo a paz regional, segurança e estabilidade, e criando uma nova ordem política e econômica internacional caracterizada por democracia, justiça e racionalidade, de acordo com a Declaração (SCO, 2001).

Assim, os interesses da OCX, apesar de serem diversos, indo de áreas de cooperação econômica, energética e cultural, até ao desenvolvimento conjunto de atividades de ciência e educação, abrange também a cooperação em defesa, organizadas sob eufemismo de “exercícios de segurança”. Tais exercícios são na realidade exercícios militares que visam capacitar seus membros a agirem contra o que a Organização chama de “os três males”: o terrorismo, o separatismo e o extremismo.

Desde o seu surgimento nos anos 2000, o Pacto de Xangai tem ganhado importância nas considerações de analistas atentos aos movimentos chineses. Os propósitos vagos contidos em seu documento de criação foram vistos como uma forma de iludir o ocidente quanto aos reais interesses da organização, que seria na verdade uma aliança anti-ocidental ou um “Pacto Anti-OTAN”. Segundo Aris (2009), a aproximação entre Rússia e China causa temores no ocidente, onde a OCX é vista como uma maneira de criar uma estrutura para promover o balanceamento de poder na região, contra a influência dos EUA. Dessa forma, a OCX seria um dispositivo geopolítico russo-chinês para combater a crescente presença dos EUA na Ásia Central e como um bloco anti-ocidental em geral.

A OCX, enquanto uma organização com propósitos amplos, deve permitir a China ampliar sua influência na Eurásia sob uma perspectiva de conciliação, sem que grandes disputas ameacem a estabilidade regional, seus planos de desenvolvimento e criação de corredores de exportação por meio da Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*).

A recente incorporação de Índia e Paquistão como membros, feita concomitantemente em 2017, é uma amostra desses anseios. A construção de boas relações com a Rússia e países da Ásia Central, ao mesmo tempo em que cria um ambiente de diálogo com a Índia e o Paquistão, possibilita que a China garanta uma condição de estabilidade na região, permitindo esse país perseguir seus objetivos nos territórios contestados no mar do Sul da China enquanto suas fronteiras continentais permaneçam seguras (TEIXEIRA, 2020). Com isso, este país encontra-se em uma situação de vantagem que não foi experimentada por nenhum outro Estado situado na Eurásia: uma parceria com a região do *Heartland* e uma saída para o mar.



Essa condição de relativa tranquilidade encontra na atual situação do Afeganistão o seu grande desafio para os próximos anos, ao mesmo tempo que pode se materializar em uma oportunidade de ser bem sucedida onde seu principal rival, os EUA, vieram a falhar.

O Afeganistão é um território predominantemente montanhoso, sem saída para o mar e cercado pelo Irã, Paquistão, e pelas antigas Repúblicas Soviéticas do Turcomenistão, Uzbequistão e Tajiquistão, além de uma pequena fronteira de cerca de 76 quilômetros com a China. Dada suas características geográficas e da resistência de seus habitantes ao longo dos séculos, o Afeganistão ficou conhecido como um *território inexpugnável*, apelidado de “cemitério de impérios”, por ter resistido ou repellido as invasões de Alexandre, o Grande; do Império Mongol; do Império Britânico; da União Soviética e, agora, dos EUA e seus aliados da OTAN.

A mais recente campanha de dominação levada a cabo nesse território se iniciou na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001, com a primeira fase da “Operação Liberdade Duradoura” (2001-2014). Nesse ano os EUA e países alinhados com sua política externa, guiada pela “Guerra ao Terror”, invadiram o Afeganistão em busca de terroristas da *Al Qaeda* e para derrubar o regime Talibã, que governava o país desde a metade dos anos 1990 e, segundo os EUA, teria dado guarida aos fundamentalistas islâmicos responsáveis pelos ataques em solo estadunidense.

Após a rápida queda do Talibã e o domínio do país por tropas estrangeiras, o Afeganistão passou por um longo período de estabilização e formação de aparatos estatais sob a tutela dos EUA, instituindo Hamid Karzai como presidente do país e depois legitimando ele por meio de eleições, em 2004. Contudo, mesmo com a tentativa de construção de um novo Afeganistão a partir de padrões ocidentais de democracia e governança, o Talibã não foi derrotado, tampouco o país se viu em condições de tranquilidade, sendo que extremistas estiveram ativos durante todo o período da presença americana no país.

Quase concomitante a Guerra do Afeganistão, que se notabilizou como a guerra mais longa dos EUA, esse país também interveio no Iraque, a partir de 2003, sob justificativas semelhantes, e assumiu uma relação cada vez mais conflituosa com o Irã, o que deixou o Afeganistão em um segundo plano. A dupla intervenção dos EUA no Oriente Médio e Ásia Central deslocou uma grande quantidade de homens e recursos para a região durante quase duas décadas para guerras inconclusivas e altamente ineficientes do ponto de vista militar.

Agora, após quase 20 anos, a retirada desse aparato expõe um frágil castelo de cartas construído pelos EUA e os riscos de uma estabilidade de padrão ocidental maquiada. Enquanto a retirada do Iraque, ainda em fase de finalização, abre caminho para uma crescente influência do Irã no país, tendo gerado uma breve, porém intensa crise com o assassinado do general iraniano *Qassem Soleimani*, em janeiro de



2020, a retirada do Afeganistão expõe ainda mais seu insucesso, ao devolver o país ao mesmo grupo que deveriam ter derrotado em 2001.

A debacle estadunidense no Afeganistão já havia sido anunciada em fevereiro de 2020, quando o então presidente Donald Trump selou um acordo com representantes do Talibã em Doha, no Qatar, negociando a retirada definitiva das tropas dos EUA e demais aliados da OTAN, tendo em troca a promessa de que o território afegão não seria usado para apoiar grupos extremistas anti-EUA (OLMO, 2021). Esse acordo efetivamente abriu caminho para que, sem a presença de tropas estrangeiras, o Talibã voltasse a ocupar partes do território afegão e ameaçar o governo instituído. No entanto, a tomada da capital em um tempo muito inferior ao que a inteligência estadunidense previa, demonstrou a total incapacidade das forças armadas afegãs, treinadas e equipadas pelos EUA durante anos, ao custo de 83 bilhões de dólares, e que simplesmente optaram por não lutar e abandonar uma grande quantidade de equipamentos nas mãos do Talibã (SHAMS, 2021).

A fuga do presidente afegão no dia 15 de agosto de 2021, quando as forças extremistas estavam às portas de Cabul, foi seguida pelo caos no aeroporto da cidade e a declaração de vitória dos extremistas. Com a constituição de um novo governo formado pelas lideranças talibãs, as condições em que irão se estabelecer as relações com os vizinhos e demais países do mundo ainda é um ponto de incógnita e preocupação para eles.

Nesse sentido, a China e o Pacto de Xangai devem cumprir um papel importante no futuro do Afeganistão e da região. Deve-se apontar que as relações do Afeganistão com a Organização de Cooperação de Xangai remetem ao ano de 2005, quando assinou os primeiros protocolos de contato, para em 2012 se tornar um membro observador. Desde 2016, o país fez repetidas solicitações para ingresso como membro pleno, porém, todas elas recusadas, sendo permitido apenas a ampliação de acordos com a OCX (KHALIL, 2021). Questões internas, a continuada presença de tropas da OTAN em seu território, além de conflitos de interesse com o Paquistão, que efetivamente sempre apoiou o grupo Talibã, podem ser parte das razões para as sucessivas negativas para ingresso do Afeganistão ao grupo.

A situação no país da Ásia central, inclusive, dominou os debates do 20º encontro da organização, realizado no Tadjiquistão, em julho de 2021, um mês antes da queda de Cabul. Nesse encontro, segundo aponta Laskar (2021), o ministro das relações exteriores da Índia conclamou os demais membros do bloco a agir contra o extremismo e terrorismo no Afeganistão, face a visível deterioração das condições de governança no país, sendo que esses são os objetivos básicos da OCX.

China e Rússia como membros fundadores da organização e suas principais forças, devem agir em torno da questão afegã de diferentes formas, cada qual com objetivos imediatos, mas tendo como fim os mesmos interesses. Em um primeiro momento, interessam aos dois a estabilidade de suas fronteiras e



de países aliados, de modo a conter a disseminação de atividades extremistas em seus territórios. Nesse caso, Moscou deve agir em conjunto com as antigas repúblicas soviéticas do Turcomenistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e do Quirquistão. Nesses dois últimos, a Rússia deve ampliar seu contingente militar já localizado em seus territórios, além de reforçar os laços por meio de outra Organização de Cooperação de Defesa da qual são membros, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) (TEIXEIRA, 2019).

Ao mesmo tempo, a Rússia tem promovido exercícios militares com as referidas ex-repúblicas soviéticas que fazem fronteira com o Afeganistão. O ministro da defesa russo Serguei Choigu apontou que entre 5 e 10 de agosto, 1500 militares russos, tadjiques e uzbeques realizaram manobras de reconhecimento e de combate a guerrilhas e forças terroristas, a cerca de 20 quilômetros da fronteira com o Afeganistão (TASS, 2021). A ação aponta no sentido de preparação para eventuais escaladas que possam transbordar o território afegão. Em setembro de 2021 ainda estão previstas novas manobras militares na Ásia Central, entre os atores do Pacto de Xangai, no chamado *Peace Mission 2021* (BOCHKOV, 2021).

A China, como já comentado, tem interesse na estabilidade de suas fronteiras, e isso não é diferente com o caso do Afeganistão. Sua pequena fronteira com esse país se dá pela região de Xinjiang, onde extremistas uigures podem se sentir fortalecidos e impelidos em suas causas pela vitória do Talibã. Nesse sentido, os chineses pretendem manter relações amistosas com a liderança talibã, em um esforço diplomático que data de 2019 (G1, 2021), numa antevisão de que a retirada dos EUA poderia gerar uma rápida mudança de governo. Ainda não há o reconhecimento oficial da China sobre o regime recém instituído pelo Talibã, no entanto, a diplomacia chinesa admite que o grupo deverá ter papel fundamental na reconstrução e paz do Afeganistão. Segundo o ministro das relações exteriores chinês, o mundo deveria apoiar o Afeganistão ao invés de pressioná-lo (REUTERS, 2021).

Ao realizar uma aproximação cuidadosa com o novo governo que deve se formar no Afeganistão, a China atua de maneira sensata e diplomática, ao invés de colocar tropas no solo do país para garantir seus interesses. Assim, o país deve garantir sua segurança, com a possibilidade de garantir acesso às matérias primas e rotas comerciais, caso se estabeleçam relações harmoniosas, ao mesmo tempo que deve negociar que o novo governo afegão assumira posições menos extremistas para os olhos do mundo.

Para todos os membros da Organização de Cooperação de Xangai, o Afeganistão é a principal preocupação no momento. A estabilização do país poderá garantir um novo momento para a região, sem a presença de forças extrarregionais e uma convergência de interesses entre os países que se conectam ao Afeganistão. Estando o território afegão próximo ao centro da Ásia e contendo 30 dos 150 povos que



compõe os países da região do Pacto de Xangai (KHALIL, 2021), o país certamente é chave para a manutenção da paz e do desenvolvimento do bloco, podendo se transformar na oportunidade de demonstrar a força da OCX como uma organização influente nos principais problemas mundiais.

## REFERÊNCIAS

ARIS, Stephen. “The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?” **Europe-Asia Studies**, vol. 61, n. 3, May, 2009.

BOCHKOV, Danil. “China, Russia have aligned interests to facilitate SCO role for Afghanistan”. **Global Times** [26/07/2021]. Disponível em: <<https://www.globaltimes.cn>>. Acesso em: 22/08/2021.

G1. “China diz que deseja 'relações amistosas' com os talibãs; Rússia diz que vai aguardar ações para decidir como será a relação”. **G1** [16/08/2021]. Disponível em: <<https://g1.globo.com>>. Acesso em: 19/08/2021.

KHALIL, Ahmad Bilal. “Afghanistan and the Shanghai Cooperation Organization”. **The Diplomat** [14/07/2021]. Disponível em: <<https://thediplomat.com>>. Acesso em: 21/08/2021.

OLMO, Guilherme. “O que é o acordo entre Trump e o Talebã que foi chave para volta do grupo ao poder”. **BBC** [18/08/2021]. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese>>. Acesso em: 22/08/2021.

REUTERS. “China's Wang says world should support Afghanistan, not pressure it”. **Reuters** [19/08/2021]. Disponível em: <<https://www.reuters.com>>. Acesso em: 22/08/2021.

SHAMS, Shamil. “Por que as forças afegãs cederam tão fácil aos talibãs”. **Deutsche Welle** [18/08/2021]. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br>>. Acesso em: 22/08/2021.

SCO - Shanghai Cooperation Organization. “Declaration of Shanghai Cooperation Organization”. **SCO** [2021]. Disponível em: <<https://www.fmprc.gov.cn>>. Acesso em: 21/08/2021.

TASS – Russian News Agency. “Tajik, Uzbek troops to practice fighting terrorists in drills near Afghan border”. **TASS** [28/07/2021]. Disponível em: <<https://tass.com>>. Acesso em: 29/07/2021.

TEIXEIRA, Vinicius Modolo. **Geopolítica das Organizações de Cooperação em Defesa: limites e possibilidades na América do Sul** (Tese de Doutorado em Geografia). Campinas: UNICAMP, 2019.

WU, Junfel. “Will SCO Become Another Warsaw Pact?” **Economic and Political Weekly**, vol. 40, n. 39, 2005.



## **BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)**

Ano III | Volume 7 | Nº 21 | Boa Vista | 2021

<http://www.ioles.com.br/boca>

### **Editor chefe:**

Elói Martins Senhoras

### **Conselho Editorial**

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

### **Conselho Científico**

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávoro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima