

O Cazaquistão e o Regionalismo Centro-asiático: o dilema Rússia versus China

Paulo Afonso B. Duarte,
Letícia Teixeira de Jesus

Embora abastada em recursos energéticos, hídricos e minerais, a Ásia Central tem permanecido duplamente remota: por um lado em termos de geografia, por outro por falta de atenção por parte da literatura. No entanto, tal como no outrora Grande Jogo disputado pelo império britânico e o império russo, a região volta a revestir-se de centralidade nas dinâmicas de competição e cooperação envolvendo atores regionais e extra-regionais. Com efeito, no Novo Grande Jogo da atualidade estão em causa visões nem sempre convergentes para o regionalismo centro-asiático, em função dos interesses da China, mas também da Rússia que concebe este espaço como parte do seu *near abroad*. Dito isto, ao invés do Grande Jogo do passado em que os impérios utilizavam a força militar para alcançar os seus objetivos, os protagonistas do Novo Grande Jogo recorrem sobretudo à esfera da economia e do *soft power* (sobretudo o multilateralismo) para lograrem influência na região. Por serem diferentes em termos de PIB, demografia e recursos energéticos (embora com uma história comum), julgamos ser mais pertinente tomar o Cazaquistão como estudo de caso perante a competição sino-russa por influência neste espaço do espaço pós-soviético.

O regionalismo sino-russo: a União Económica Eurasiática versus a Faixa e Rota Chinesa

Na ausência de um projeto oficial de integração para a região, a Rússia concebe a União Económica Eurasiática (UEE) como o instrumento multilateral, por excelência, para preservar a influência de Moscovo na Ásia Central. Lançada em 2015, a UEE assenta, contudo, naquilo que fora o falhanço prévio da EurAsEC. Um dos objetivos primordiais para Vladimir Putin subjacentes à criação da UEE visa o estreitamento de laços comerciais entre os seus membros. Ao mesmo tempo, a construção de um mercado comum para o petróleo e gás natural e de uma união aduaneira, inspirados no modelo europeu, serve como motor para os desígnios russos acima mencionados. Para a Rússia, a UEE é ainda encarada como um meio para a prossecução das suas aspirações, que se traduzem na consolidação da hegemonia regional russa, marcada por uma realocação da atenção de Moscovo na Eurásia. À semelhança da UEE, também a Faixa e Rota Chinesa (FRC) foi oficialmente anunciada em Astana, em setembro de 2013. Conhecida inicialmente por One Belt One Road (OBOR), atualizada mais tarde para Belt and Road Initiative (BRI), esta iniciativa (ver figura 1) procura reavivar o glorioso passado da China milenar. Com efeito, no século II a.C., a Rota da Seda havia sido um dos primeiros modelos da globalização,

algo que leva Xi Jinping, atualmente, a inspirar-se no passado milenar chinês, com vista a apetrechar a globalização (consideravelmente ocidentalizada) de características chinesas. Neste sentido, conectividade e desenvolvimento de infraestruturas (através da construção de estradas, ferrovias, oleodutos e gasodutos) afirmam-se como as bandeiras fundamentais da iniciativa chinesa, que, em muitos aspetos, volta a colocar a Ásia Central novamente no centro da geopolítica mundial.

“O Cazaquistão pode, no entanto, ter de adotar uma posição mais assertiva de modo a promover os seus próprios interesses no seio dos projetos regionais sino-russos para a Ásia Central.”

Utilizando uma estratégia que assenta essencialmente no recurso ao *soft power*, a China procura aumentar a sua influência no sistema internacional, enquanto tenta, paralelamente, desviar a atenção da comunidade internacional das tensões experienciadas quer no Xinjiang que é, segundo o governo chinês, assolado pelos chamados três males: terrorismo, separatismo e extremismo, quer também no Mar do Sul da China.

Mapas: A Faixa e Rota China



O Cazaquistão entre a UEE e a FRC

O Cazaquistão encontra-se no centro de um jogo de poder entre duas grandes potências, a Rússia e a China, que procuram expandir a sua esfera de influência na Ásia Central. De forma a aproveitar as potencialidades que resultam da competição sino-russa na região, o Cazaquistão tem prosseguido uma política externa multivetorial. De facto, esta permite-lhe maximizar os seus ganhos face aos interesses de duas potências sem, contudo, comprometer a sua independência. Neste sentido, o Cazaquistão beneficia, por um lado, de uma maior integração económica por meio da sua participação na UEE e na FRC e, por outro, de uma melhoria das suas vias de comu-

nicação em virtude dos investimentos chineses na região. A resposta do Cazaquistão à anexação da Ucrânia pela Rússia pode ser vista como o exemplo de um equilíbrio pragmático na esfera diplomática, uma vez que, apesar de o Cazaquistão ser um dos maiores aliados de Moscovo, o presidente cazaque, Kassym-Jomart Tokayev, declarou: "Não podemos violá-las, especialmente porque recebemos avisos sobre possíveis sanções secundárias contra a nossa economia por parte do Ocidente"¹. Apesar de a FRC e a UEE apresentarem objetivos diferentes, os planos ambiciosos que a China tem vindo a desenvolver na Ásia Central podem colidir com a estratégia russa, uma vez que a Rússia encara esta região como a sua

esfera de influência. Quando, em 2013, Xi Jinping lançou oficialmente a FRC no Cazaquistão, o antigo Presidente Nazarbayev rapidamente mostrou o seu apoio à iniciativa, tendo encarado o projeto como um meio para mitigar o seu estatuto de landlocked country, bem como para promover a sua integração económica na Ásia Central. Ao mesmo tempo, a integração do Cazaquistão na UEE também permite o desenvolvimento do seu papel no comércio internacional. Tendo em conta a condição de landlocked do Cazaquistão, a sua integração nos mercados internacionais depende em grande medida da qualidade das suas redes de transportes. Com efeito, através da FRC, o país beneficiou de melhorias significativas na sua rede, pois três das

seis rotas terrestres da iniciativa atravessam o Cazaquistão. Como refere Pieper (2021, p.466), “o Cazaquistão não precisou de fazer lobby para a utilização de qualquer rota específica. De facto, a geografia e a logística jogam a seu favor devido à localização central do país no coração da Eurásia”².

“O Cazaquistão encontra-se no centro de um jogo de poder entre duas grandes potências, a Rússia e a China, que procuram expandir a sua esfera de influência na Ásia Central”

No entanto, apesar dos avultados investimentos da China no Cazaquistão, o país carece de uma estratégia específica para desenvolver áreas como a agricultura e a indústria, ou seja, sectores não-energéticos cujo potencial ainda não foi suficientemente explorado. Esta situação contribui para uma escassa diversificação da economia cazaque, que se traduz numa forte desindustrialização, exacerbada também pela sua adesão à UEE. A importação de produtos russos a preços mais baixos prejudica a competitividade da produção nacional (Wolczuk, 2021)³. O desenvolvimento destes sectores está, por sua vez, também dependente de reformas que o governo do Cazaquistão não conseguiu até agora efetuar. O controlo chinês sobre o fluxo de bens, serviços, capitais e pessoas no/

para o Cazaquistão, bem como o reforço da sua presença e investimentos no país, tem aumentado a desconfiança da população cazaque em relação à China, embora a elite política do país acolha com agrado o investimento chinês⁴. Sendo o Cazaquistão um Estado recente, os sentimentos nacionalistas e de proteção da sua soberania acabam por ser exacerbados, dada a sua história de subjugação a Moscovo ao longo de mais de metade do século XX. Assim, qualquer tentativa de influência chinesa que possa levar a uma perda de soberania é vista com desconfiança pela população cazaque. O mesmo se aplica à política externa russa. A este respeito, o governo cazaque tem vindo a afirmar que, apesar de manter boas relações com a Rússia, não pretende voltar a integrar a sua esfera de influência, como está implícito nas aspirações de Vladimir Putin. De facto, inicialmente, a criação da UEE foi vista com alguma preocupação pela população, tendo a oposição chegado a propor um referendo sobre a adesão do país à UEE.

As relações do Cazaquistão com Moscovo (alicerçadas na UEE) são importantes, uma vez que a Rússia é atualmente o principal competidor da China na Ásia Central, limitando a sua influência na região. Ainda assim, a população cazaque também reconhece a relevância das infraestruturas construídas pela China, uma vez que estas têm vindo a melhorar a sua qualidade de vida. Paradoxalmente, apesar do excedente de mão-de-obra cazaque, estas construções são feitas por empresas chinesas cujos empregadores são maioritariamente chineses, algo que

não contribui para gerar mão-de-obra local. Por outro lado, os avultados investimentos económicos chineses no Cazaquistão não se fazem necessariamente acompanhar por uma (maior) aceitação da China no país.

Apesar das várias bolsas de estudo que a China tem vindo a atribuir a estudantes cazaques, para além da promoção dos Institutos Confúcio, o soft power chinês no Cazaquistão permanece fraco. Acrescente-se que as relações culturais históricas entre a Ásia Central e a Rússia e os estereótipos associados aos chineses são alguns dos fatores que mais influenciam a visão dos cazaques em relação à China.

Relativamente à UEE, a adesão do Cazaquistão a esta organização nem sempre foi benéfica para o país. As sanções ocidentais aplicadas contra a Rússia no contexto da anexação da Crimeia, em 2014, acabaram por se refletir numa forte desvalorização da moeda cazaque, evidenciando as desvantagens inerentes à participação no multilateralismo russo para a Ásia Central. Ao longo dos anos, o sonho de integração económica defendido pelo antigo Presidente Nazarbayev tem vindo a desvanecer-se. De facto, Nazarbayev tinha-se recusado a transferir competências estatais em matéria de política comercial para a Comissão Eurasiática, além de ter criticado fortemente a politização, bem como as tentativas de englobar os domínios da segurança e da defesa na UEE.

A harmonização de tarifas estipulada pela UEE obrigou o Cazaquistão a aumentar as suas taxas por vezes em quase 50%, prejudicando os comerciantes com perdas de rendimento

e diminuição dos salários. Para além disso, as barreiras não-tarifárias que se tornaram prática frequente no seio da UEE dificultavam a entrada de mercadorias no país, pelo que o acesso ao mercado não era recíproco na prática. De facto, quando a UEE foi lançada, esperava-se que a organização permitisse um aumento do Investimento Direto Estrangeiro dos estados-membros no Cazaquistão. Tal não aconteceu, ao contrário do investimento chinês que aumentou significativamente.

Embora a política externa do país tenha sido perspicaz e pragmática ao longo do tempo, por procurar balancear os seus interesses entre os dois atores regionais, o Cazaquistão pode, no entanto, necessitar, a médio e longo prazo, de adotar uma posição mais assertiva de modo a promover os seus próprios interesses no seio dos projetos regionais sino-russos para a Ásia Central.

Apesar da reafirmação recente da relação profunda entre a Rússia e o Cazaquistão, a retração da economia russa, bem como a sua ostracização pela comunidade internacional, tem impactos sobre os países que compõem a UEE. Por conseguinte, face ao declínio da economia russa e ao promissor desenvolvimento económico da China, nas próximas décadas, não é descabido propor que o Cazaquistão possa vir a abandonar a UEE para abraçar plenamente o potencial decorrente da FRC.

O Cazaquistão não tem conseguido aproveitar plenamente as potencialidades decorrentes da sua participação simultânea nas iniciativas multilaterais da China e da Rússia. Concordamos

com Clarke e Rice, segundo os quais “(...) apesar das entrevistas, discursos, comunicados de imprensa e memorandos que exaltam os benefícios da parceria sino-russa, praticamente não existem projetos concretos de cooperação entre a UEE e a FRC no Cazaquistão”⁵. Dito isto, dada a ausência de coordenação entre a UEE e a FRC, o Cazaquistão vê-se, portanto, forçado a escolher entre dois projetos regionais diferentes para a Ásia Central, um chinês e outro russo. Embora a política externa do país tenha sido perspicaz e pragmática, o Cazaquistão pode ter de adotar, a médio e longo prazo, uma posição mais assertiva de modo a promover os seus próprios interesses no seio dos projetos regionais sino-russos para a Ásia Central.

Enquanto a dinâmica da FRC se encontra mais centrada no desenvolvimento económico e de infraestruturas na Ásia Central, a UEE parece ter nascido sobre os mesmos objetivos geopolíticos da antiga e fracassada EurAsEC. Esta situação pode ter sido causada pelo facto de os verdadeiros objetivos da EurAsEC para a Ásia Central serem sobretudo geopolíticos e não geoeconómicos. No fim, os objetivos ocultos da Rússia de criar uma espécie de moeda comum e um parlamento regional inspirado no modelo da UE não convenceram os Estados da Ásia Central, que continuam relutantes em oferecer a Moscovo uma influência significativa sobre a região. Este facto também explica o motivo pelo qual estes países da Ásia Central (nos quais se inclui o Cazaquistão) preferem ter mais do que uma potência a competir pelos recursos da região.

Russos e cazaques partilham um vasto legado histórico, bem como laços económicos, geográficos, culturais e de segurança. Não obstante, as suas relações atravessaram um momento de tensão. Na prática, a abstenção do Cazaquistão na votação da ONU que condenava a invasão russa da Ucrânia, a sua adesão às sanções ocidentais contra a Rússia, bem como o não-reconhecimento das autoproclamadas Repúblicas Populares de Donetsk e Lugansk por Tokayev no Fórum Económico Internacional de São Petersburgo marcaram um ponto de viragem nas relações entre os dois países. Uma realidade pouco provável e previsível em janeiro de 2022, quando o Cazaquistão solicitou a intervenção da Organização do Tratado de Segurança Coletiva no seu território – a primeira na história da organização – no contexto dos violentos protestos que eclodiram em todo o país.

Referências

- ¹ GIS. (2022). Kazakhstan gives Russia the cold shoulder. GIS <https://www.gisreportsonline.com/fr/kazakhstan-war-ukraine/>
- ² Pieper, M. (2021). The linchpin of Eurasia: Kazakhstan and the Eurasian economic union between Russia's defensive regionalism and China's new Silk Roads. *International Politics*, 58, 462-482.
- ³ Wolczuk, K. (2021). The Eurasian Economic Union is a genuine and meaningful counterpart to the EU. Chatham House. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2021-05/2021-05-13-myths-misconceptions-debate-russia-nixey-et-al_0.pdf
- ⁴ Owen, C. (2017). "The Sleeping Dragon Is Gathering Strength": Causes of Sinophobia in Central Asia. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 3 (1): 101-119.
- ⁵ Clarke, M., & Rice, D. (2020). Kazakhstan in Sino-Russian Relations: Cooperation and Competition between the EEU and BRI. The Asan Forum. <https://theasanforum.org/kazakhstan-in-sino-russian-relations-cooperation-and-competition-between-the-eeu-and-bri/-3>