



ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO DE XANGAI : A COESÃO MÍNIMA VIÁVEL

24 setembro 2026

A Organização de Cooperação de Xangai (OCX) acomoda um grau de antagonismo interno que nenhuma outra organização de segurança contemporânea suporta. Mas é uma organização de segurança que não defende, não medeia, não sanciona. Garante a presença continuada dos membros mas não gere as rivalidades entre eles: sobrevive-lhes.

Dez Estados-membros, quatro deles potências nucleares. A Índia e o Paquistão, que travaram um confronto militar aberto em maio de 2025. A Índia e a China, cujas forças se envolveram em combate letal no vale de Galwan em junho de 2020. O Quirguistão e o Tajiquistão, cujos choques fronteiriços de 2021 e 2022 causaram mais de 100 mortos. A Organização de Cooperação de Xangai (OCX) acomoda um grau de antagonismo interno que nenhuma outra organização de segurança contemporânea suporta. A comparação é imediata: a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) enfrenta apenas uma destas rivalidades e não realiza uma cimeira de chefes de Estado desde novembro de 2014. E a escala não é despidiçenda: os dez membros plenos reúnem cerca de 3,4 mil milhões de pessoas, aproximadamente 42% da população mundial, e perto de um quarto do produto interno bruto (PIB) global a preços correntes.

A explicação corrente, repetida na literatura especializada e no discurso oficial da organização, é que a OCX possui um desenho institucional que mantém as disputas bilaterais fora da agenda, concentrando-a num denominador comum de ameaças transnacionais. A explicação é confortável e é empiricamente falsa. Em junho de 2025, uma disputa bilateral entrou na agenda e impediu a organização de emitir um comunicado conjunto.

A hipótese aqui defendida é outra. A OCX sobrevive porque quase nada tem que possa falhar de forma visível. Garante a presença continuada dos membros e abdica de tudo o resto, da convergência de posições à capacidade de tomar decisões vinculativas. Não gere as rivalidades dos seus membros: sobrevive-lhes. E o caso do seu antecessor direto, que resolveu disputas fronteiriças reais na década

de 1990, sugere que a variável decisiva não é a rivalidade entre membros, mas o grau de formalização do arranjo.

O contraste com a SAARC

A comparação com a SAARC é o argumento mais forte a favor da singularidade da OCX, mas exige duas correções.

O que a organização faz não é excluir, é hierarquizar: as disputas são empurradas para os níveis técnico e ministerial, onde podem falhar sem custo reputacional visível, e resolvidas ao nível da cimeira, onde o anfitrião tem interesse próprio numa aparência de convergência.

A primeira é cronológica. É frequente datar-se a paralisia da SAARC no ano de 2019, na sequência do atentado de Pulwama e da revogação do estatuto especial de Jammu e Caxemira. A datação correta é 2016. A 18.^a cimeira realizou-se em Katmandu, em novembro de 2014, e a 19.^a, prevista para Islamabad, em novembro de 2016, foi cancelada depois de a Índia se ter retirado na sequência do ataque de Uri, seguida pelo Bangladesh, pelo Afeganistão e pelo Butão. A SAARC está sem cimeira há mais de uma década, e a rutura antecede em três anos os acontecimentos de 2019.

A segunda correção é de mecanismo. A ideia de que a OCX mantém as disputas bilaterais “à porta” descreve mal o que sucede. Não existe na Carta da organização, assinada em São Petersburgo em 2002, qualquer regra que proíba a inscrição

de matérias bilaterais na agenda. O que existe é a regra da decisão por consenso, que torna proibitivo o custo de qualquer linguagem contestada, e um controlo da agenda exercido pela presidência rotativa e, na prática, por Pequim e Moscovo. O que a organização faz não é excluir, é hierarquizar: as disputas são empurradas para os níveis técnico e ministerial, onde podem falhar sem custo reputacional visível, e resolvidas ao nível da cimeira, onde o anfitrião tem interesse próprio numa aparência de convergência.

A sequência de 2025 demonstra-o. A 22 de abril, um atentado em Pahalgam causou 26 mortos na Caxemira administrada pela Índia; em maio, seguiu-se um confronto militar aberto entre a Índia e o Paquistão. A 26 de junho, em Qingdao, a reunião de ministros da Defesa da OCX terminou sem comunicado conjunto, porque o ministro indiano recusou subcrever um texto que omitia Pahalgam mas referia o sequestro do comboio Jaffar Express no Baluchistão. A 1 de setembro, em Tianjin, a declaração dos chefes de Estado condenou explicitamente o atentado de Pahalgam, a par do Jaffar Express e do atentado de Khuzdar.

A cimeira absorveu a falha da reunião ministerial, mas por uma razão que nada tem que ver com desenho institucional. A China acolhia um encontro concebido como demonstração de convergência não ocidental, às vésperas de um desfile militar de grande visibilidade. O custo reputacional de uma segunda rutura seria suportado por Pequim, não por Deli ou por Islamabad. A coesão da OCX é produzida pelo interesse do anfitrião na aparência de coesão. E a fórmula encontrada em Tianjin, que consistiu em condenar os três atentados, é o denominador comum em estado puro: não uma resolução da disputa, mas uma condenação equitativamente distribuída que permite a cada parte ler o texto como uma vitória.



O dissenso arquivado

O segundo caso envolve dois membros fundadores e é mais revelador do que o primeiro.

Em junho de 2020, o confronto no vale de Galwan causou pelo menos 20 mortos do lado indiano e quatro reconhecidos pelo lado chinês. A OCX não produziu declaração, não convocou consulta e não ofereceu mediação. A desescalada processou-se por canais estritamente bilaterais: conversações ao nível de comandantes de corpo de exército e o mecanismo de trabalho para consulta e coordenação sobre assuntos fronteiriços. Convém, a este propósito, corrigir duas afirmações correntes. A Estrutura Regional Antiterrorista (RATS - *Regional Anti-Terrorist Structure*) não cria canais de diálogo que sobrevivam à crise, porque os canais que funcionaram em 2020 não eram os da organização. E a RATS não obriga os membros a exercícios conjuntos, porque não dispõe dessa competência: coordena, não compele. Em setembro de 2020, a Índia retirou-se do exercício Kavkaz-2020, na Rússia, em larga medida para evitar manobras conjuntas com forças chinesas.

O indicador mais sistemático desta fratura é, porém, textual. Desde a adesão em 2017, todas as declarações de cimeira da OCX registam a recusa indiana de

subscrever a Iniciativa Faixa e Rota, com fundamento na passagem do Corredor Económico China-Paquistão por território que a Índia reivindica. O corredor atravessa Gilgit-Baltistão, território sob administração paquistanesa que Deli considera parte de Jammu e Caxemira, pelo que endossar a iniciativa equivaleria a reconhecer implicitamente essa administração. Todos os restantes membros, incluindo a Rússia, a Bielorrússia e o Irão, subscrevem o parágrafo; a Índia é o único que não o faz, e a recusa repete-se declaração após declaração, ano após ano. Trata-se de um asterisco permanente inscrito no documento político mais importante da organização. Uma organização que documenta anualmente a discordância de um membro sobre a principal iniciativa económica do membro dominante não suprime o dissenso: arquiva-o.

Dois membros em guerra

O terceiro caso está ausente da generalidade dos tratamentos do tema e deveria ser o seu centro.

Entre 14 e 16 de setembro de 2022, forças quirguizes e tadjiques envolveram-se em combates na fronteira comum, com recurso a artilharia e a veículos aéreos não tripulados. As fontes oficiais quirguizes contabilizaram 63 mortos e 195 feridos; as tadjiques, 74 mortos. Os combates decor-

reram enquanto ambos os presidentes se encontravam em Samarcanda, na cimeira da OCX. A fronteira em causa, com cerca de mil quilómetros, permanece por delimitar em quase metade do traçado, herança da divisão administrativa soviética do vale de Fergana, e as disputas concentram-se no acesso a água e a pastagens em torno de enclaves. É, em suma, exatamente o tipo de diferendo técnico e delimitado que uma organização regional de segurança estaria em melhores condições de arbitrar.

A organização não produziu qualquer mecanismo, missão de observação ou mediação. O cessar-fogo resultou de um encontro bilateral à margem da cimeira, e as duas partes nem sequer convergiram na descrição do que aí fora acordado: o comunicado quirguiz referia um cessar-fogo, o tadjique não o mencionava. A Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC), que dispõe de uma cláusula de defesa coletiva e que havia projetado forças no Cazaquistão em janeiro do mesmo ano, também nada fez, precisamente porque ambas as partes são membros.

Este caso elimina as explicações alternativas. Não se trata de uma rivalidade entre gigantes nucleares com interesses estratégicos noutros teatros, nem de um diferendo importado por um alargamento

FIGURA 1. ESTADOS-MEMBROS DA OCX

Fonte: Elaboração por JANUS Anuário.

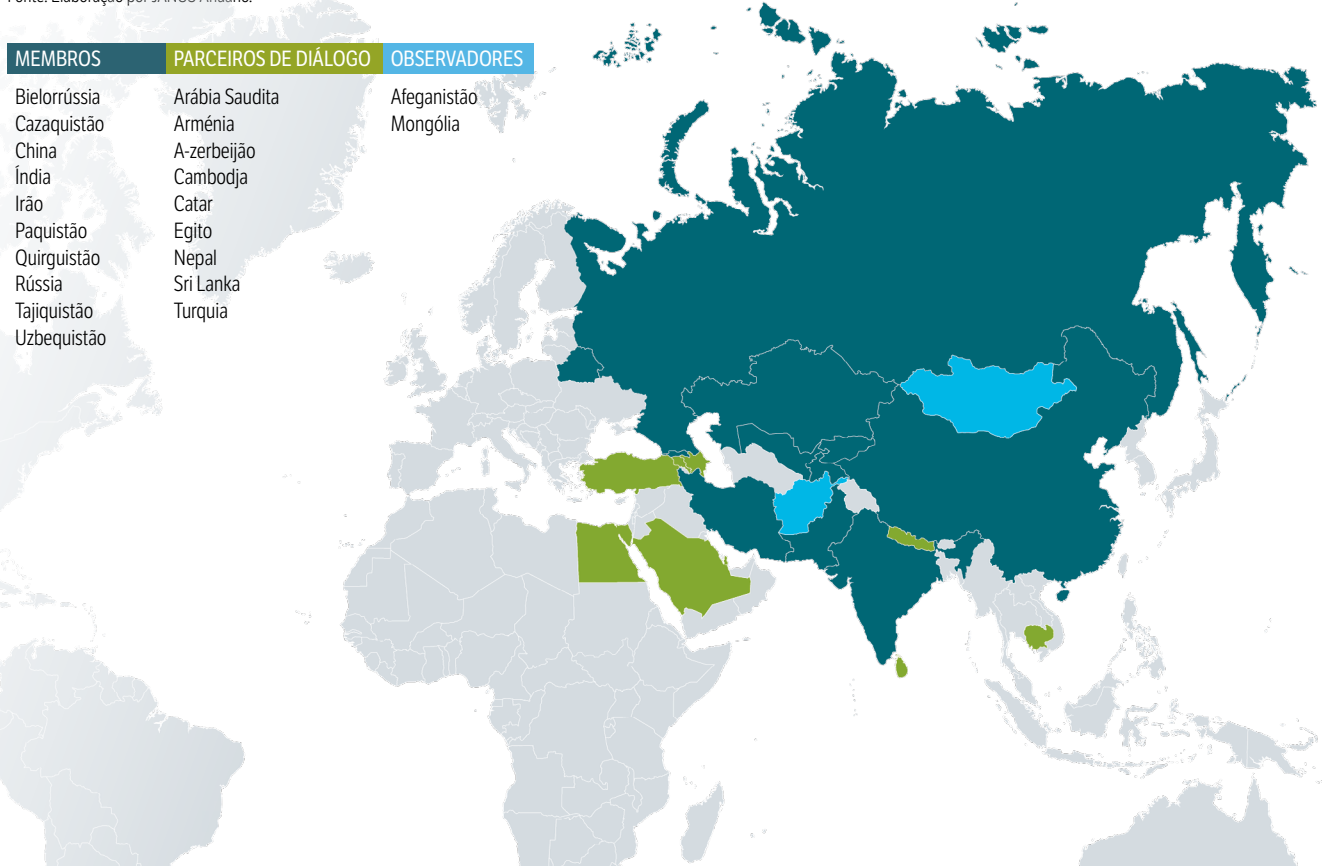




FIGURA 2. CRONOLOGIA: OS TESTES À COESÃO

Fonte: elaboração pelo autor a partir de declarações oficiais da OCX e de cobertura noticiosa contemporânea.

Abr. 1996	Xangai	Acordo sobre o Reforço da Confiança no Domínio Militar nas Regiões Fronteiriças. Cinco de Xangai.
Abr. 1997	Moscovo	Acordo sobre a Redução Mútua de Forças Armadas nas Regiões Fronteiriças.
Jun. 2001	Xangai	Fundação da OCX e Convenção sobre o Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo.
Jun. 2002	São Petersburgo	Assinatura da Carta da OCX. Regra da decisão por consenso.
2004	Tachquente	Entrada em funcionamento da Estrutura Regional Antiterrorista (RATS).
Jun. 2017	Astana	Adesão da Índia e do Paquistão. A Índia recusa endossar a Iniciativa Faixa e Rota, e repete a recusa em todas as declarações seguintes.
Jun. 2020	Vale de Galwan	Combate letal entre forças indianas e chinesas. A OCX não emite declaração nem convoca consulta.
Set. 2021	Duchambé	Cimeira um mês após a queda de Cabul. Resposta ao Afeganistão feita por emissários bilaterais separados.
Set. 2022	Samarcanda	Combates entre o Quirguistão e o Tajiquistão durante a cimeira. Mais de 100 mortos. Sem mediação da organização.
Jul. 2023	Nova Deli	Adesão do Irão como membro pleno.
Jul. 2024	Astana	Adesão da Bielorrússia como membro pleno.
Abr.-Mai. 2025	Caxemira	Atentado de Pahalgam, 26 mortos, seguido de confronto militar aberto entre a Índia e o Paquistão.
Jun. 2025	Qingdao	Reunião de ministros da Defesa termina sem comunicado conjunto. A Índia recusa subscrever o texto.
Set. 2025	Tianjin	A declaração dos chefes de Estado condena Pahalgam. Criação do estatuto de parceiro da OCX.

recente. Trata-se de uma disputa fronteiriça entre dois dos membros mais fracos e mais dependentes de Moscovo e de Pequim, ocorrida no momento e no local de máxima presença institucional. Se a OCX possuísse alguma capacidade de gestão de conflitos, seria aqui que ela se manifestaria.

Afeganistão, o teste fundacional

Poderia objetar-se que nenhuma organização gere as rivalidades entre os seus membros mais poderosos, e que o teste é por isso injusto. O quarto caso desarma a objeção, porque não envolve rivalidade interna alguma.

A segurança na periferia afegã esteve na origem do processo de Xangai e sustentou a “doutrina dos três males”¹ durante duas décadas. O Grupo de Contacto OCX-Afeganistão foi criado por protocolo assinado em Pequim a 4 de novembro de 2005 e atualizado em junho de 2018; o Afeganistão detém o estatuto de observador desde junho de 2012. Cabul caiu a 15 de agosto de 2021 e a cimeira de chefes de Estado realizou-se em Duchambé a 17 de setembro, um mês depois, com o assunto no topo da agenda.

O que a organização produziu foi linguagem declaratória: apelos a um governo inclusivo, à assistência humanitária e à prevenção do transbordo de instabilidade. O que os membros fizeram foi outra coisa. A China, a Rússia e o Paquistão enviaram emissários bilaterais separados a Cabul; o Tajiquistão adotou uma posição de hostilidade aberta ao novo regime, divergindo frontalmente de Islamabad; e o Grupo de Contacto não foi convertido em instrumento de coordenação (Wani, 2022). Não foi definida qualquer posição

comum quanto a reconhecimento, condicionalidade ou segurança fronteiriça. A divergência não era marginal: Islamabad defendia o envolvimento imediato com o novo poder em Cabul, ao passo que Duchambé, que acolhia a cimeira e tem uma minoria tajique afegã a proteger, exigia um governo representativo como condição prévia. Havia uma ameaça externa, no domínio fundacional da organização, com uma estrutura dedicada já constituída, e a resposta foi, ainda assim, bilateral.

O precedente dos Cinco de Xangai

Contra este quadro pesa uma objeção séria, raramente formulada: o antecessor imediato da OCX resolveu, de facto, disputas territoriais.

O mecanismo dos Cinco de Xangai, constituído em 1996 pela China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão, produziu o Acordo sobre o Reforço da Confiança no Domínio Militar nas Regiões Fronteiriças, assinado em Xangai em abril de 1996, e o Acordo sobre a Redução Mútua de Forças Armadas nas Regiões Fronteiriças, assinado em Moscovo em abril de 1997. Acompanhou ainda a demarcação de milhares de quilómetros de fronteira herdada da dissolução soviética. Em capacidade de decisão efetiva, este é o período mais produtivo de toda a trajetória, e antecede a fundação formal da organização, em 2001.

A objeção é procedente, mas o seu conteúdo aponta noutra direção. Em primeiro lugar, os instrumentos vinculativos foram substancialmente bilaterais: a demarcação processou-se em tratados entre a China e cada um dos vizinhos, tendo o quadro multilateral funcionado como cobertura política e mecanismo de ve-

rificação, não como órgão negociador. Em segundo lugar, a China dispunha de razões próprias para liquidar as fronteiras ocidentais. Fravel (2008) demonstrou que Pequim tende a transigir em disputas territoriais precisamente quando enfrenta ameaças internas à segurança do regime, trocando concessões fronteiriças por cooperação dos vizinhos no controlo de populações transfronteiriças, no caso as comunidades uigures da Ásia Central. A resolução das fronteiras não foi um triunfo do multilateralismo: foi a moeda com que a China comprou a colaboração centro-asiática contra o separatismo em Xinjiang. Daqui resulta uma reformulação e não um abandono do argumento. A capacidade de produzir decisões não diminuiu porque a organização passou a integrar rivais; diminuiu à medida que a organização se institucionalizou. Enquanto foi um formato reduzido, informal e assimétrico, com quatro Estados a negociar com um, produziu tratados. Ao adquirir carta, secretariado, órgãos permanentes, regra de consenso e uma dezena de membros, adquiriu simultaneamente a incapacidade de decidir sobre qualquer matéria contestada. O alargamento de 2017 agravou um problema que já existia; não o criou.

A implicação merece ser enunciada sem atenuantes. A rivalidade entre membros é a variável visível, mas é a institucionalização a variável explicativa. Um arranjo informal entre Estados hostis pode produzir acordos, porque o desacordo não tem custo público e a negociação não passa por um órgão que o registe. Um arranjo formal entre os mesmos Estados não pode, porque tudo o que se decide tem de ser subscrito por todos e publicado. A OCX não falhou por ser demasiado

frouxa: falhou por ter adquirido forma suficiente para tornar o desacordo visível, sem ter adquirido autoridade suficiente para o superar.

Segurança de regime, não segurança regional

Concluir que a OCX não gere conflitos não equivale a concluir que nada faz. Importa identificar onde a sua produção é efetivamente positiva, e a resposta é reveladora.

A RATS, sediada em Tachquente desde 2004, é o único órgão com atividade sustentada: mantém uma base de dados de indivíduos e organizações e coordena pedidos de extradição entre os membros. É também o mais problemático. As definições de separatismo e extremismo constantes da Convenção de Xangai de 2001 são suficientemente amplas para abranger dissidência política não violenta, e organizações de direitos humanos têm documentado a utilização destes canais para a transferência de opositores e refugiados entre Estados-membros (FIDH, 2012).

Isto não é uma exceção ao argumento, é a sua confirmação. A capacidade de decisão da organização é máxima exatamente na matéria em que as preferências dos membros convergem, que não é a segurança do Estado mas a segurança do regime. Roy Allison (2008) descreveu as estruturas macrorregionais da Ásia Central como uma forma de integração protetora, orientada para blindar as elites governantes de pressões externas em matéria de governação; Stephen Aris (2009) mostrou que a doutrina dos três males, terrorismo, separatismo e extremismo, constrói uma ameaça interna ao regime e não uma ameaça externa ao Estado.

Daqui decorre um ponto que a leitura convencional deixa escapar: a norma da não ingerência e a doutrina dos três males não são dois princípios distintos, mas o mesmo princípio visto de dois ângulos. A não ingerência protege cada regime do escrutínio dos restantes; os três males autorizam cada regime a receber a assistência dos restantes contra a sua própria oposição interna. O que é comum aos membros não é um objeto de ameaça, mas um sujeito ameaçado. Os inimigos de Pequim em Xinjiang, de Moscovo no Cáucaso e de Tachquente no vale de Fergana não coincidem entre si; o que coincide é a posição de quem se sente ameaçado.

A consequência do alargamento de 2017 torna-se então mais nítida. A entrada da Índia introduziu na organização o primeiro membro para o qual a doutrina dos três males não é primariamente um instrumento de sobrevivência do regime. O alargamento não se limitou a importar uma rivalidade bilateral: diluiu o núcleo doutrinário que sustentava a convergência dos membros originais.

Um produto modesto

O Irão aderiu como membro pleno em 2023, a Bielorrússia em 2024, o Laos obteve o estatuto de parceiro de diálogo em 2025, e a cimeira de Tianjin decidiu fundir as categorias de observador e de parceiro de diálogo numa única figura de parceiro da OCX. A advertência habitual sobre o risco de diluição fica aquém do que se passa. O esvaziamento não é um risco futuro, é a condição de possibilidade do alargamento: a adesão só é indefinidamente extensível porque não acarreta obrigações, e a ausência de obrigações mantém-se porque a heterogeneidade crescente torna qualquer obrigação inegociável. Para a China, cujo interesse é sobretudo de estatuto e de sinalização, o ciclo é racional; para a Rússia, que concebeu a organização como instrumento de gestão de esferas de influência, é uma perda progressiva de controlo.

O equilíbrio que sustenta a OCX é estável, mas não é robusto. Depende de duas condições: que Pequim e Moscovo continuem a ter interesse na aparência de convergência, suportando o custo reputacional das ruturas; e que nenhum membro encontre um fórum alternativo superior para os mesmos fins. A primeira condição foi testada em 2025 e resistiu. A segunda enfraquece à medida que o alargamento reduz o valor distintivo da pertença.

Resta a questão do critério de avaliação. Julgar a OCX como organização de segurança conduz inevitavelmente a um veredicto de fracasso: não defende, não medeia, não sanciona. Talvez seja mais produtivo avaliá-la como infraestrutura diplomática, isto é, como um dispositivo de calendarização que garante contacto anual entre chefes de Estado que, de outro modo, não teriam ocasião nem pretexto para se encontrarem. Foi em cimeiras da OCX que ocorreram, em 2022 e em 2025, os primeiros encontros substantivos entre os dirigentes indiano e chinês

após ruturas prolongadas. É uma função modesta, e não é aquela que a organização reivindica. Mas é a que efetivamente desempenha: o seu produto não são decisões, são ocasiões.

Para observadores externos, e em particular para a União Europeia, a distinção tem consequências práticas. Ler a OCX como bloco emergente, dotado de posição comum e capacidade de ação concertada, conduz a leituras exageradas de cada cimeira e a expectativas erradas quanto ao que dela pode sair. Ler a OCX como aquilo que é, um calendário partilhado por Estados que não convergem, aconselha o inverso: prestar menos atenção às declarações, cujo teor é por construção o mínimo comum, e mais aos encontros bilaterais que decorrem à margem, onde se decide efetivamente alguma coisa. A cimeira de Tianjin, em setembro de 2025, ilustrou-o bem. O que dela ficou não foi o texto adotado, mas a fotografia de Xi Jinping, Vladimir Putin e Narendra Modi lado a lado, e o facto de esse encontro ter sido o primeiro de Modi em solo chinês em sete anos. ●

<https://doi.org/10.26619/2183-4822.2026.CJ.28>

Nota

¹ A chamada doutrina ou conceito dos “três males” é um pilar da estratégia da OCX, que identifica as três principais ameaças à estabilidade dos governos da região, combatidas pelo bloco: terrorismo, separatismo, extremismo religioso.

Referências

- Allison, R. (2008). Virtual regionalism, regional structures and regime security in Central Asia. *Central Asian Survey*, 27(2), 185-202.
- Aris, S. (2009). The Shanghai Cooperation Organisation: tackling the three evils. *Europe-Asia Studies*, 61(3), 457-482.
- Aris, S. (2011). *Eurasian regionalism: the Shanghai Cooperation Organisation*. Palgrave Macmillan.
- FIDH (2012). *Shanghai Cooperation Organisation: a vehicle for human rights violations*. Federação Internacional dos Direitos Humanos.
- Fravel, M. T. (2008). *Strong borders, secure nation: cooperation and conflict in China's territorial disputes*. Princeton University Press.
- He, K. (2008). Institutional balancing and international relations theory. *European Journal of International Relations*, 14(3), 489-518.
- Maduz, L. (2018). *Flexibility by design: the Shanghai Cooperation Organisation and the future of Eurasian cooperation*. Center for Security Studies, ETH Zurich.
- Obydenkova, A. V., & Libman, A. (2019). *Authoritarian regionalism in the world of international organizations*. Oxford University Press.
- Waggy, M. M., & Hassan, K. W. (2023). Antagonistic states in multilateral forums: India and Pakistan in SAARC and SCO. *Cappadocia Journal of Area Studies*, 5(2), 110-126.
- Wani, A. (2022). A house divided: the SCO's Afghanistan conundrum. *ORF Issue Brief n.º 520*, Observer Research Foundation.