

A CHINA, OS ESTADOS UNIDOS E O 11 DE SETEMBRO

Carlos Gaspar

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 impuseram mudanças profundas nas estratégias da China e dos Estados Unidos e nas suas relações bilaterais. Jin Canrong escreveu que esse acto bárbaro tornou possível evitar uma segunda Guerra Fria entre os Estados Unidos e a China¹. A pertinência dessa análise é tanto maior quando se passam em revista as principais causas da tendência para a confrontação entre as duas grandes potências antes do 11 de Setembro.

A percepção dominante nos Estados Unidos tende a representar a China como uma grande potência emergente, a única capaz de vir a pôr em causa a sua preponderância internacional no pós-Guerra Fria. A República Popular da China, não obstante a extensão das suas reformas económicas e sociais, tem sido representada como um regime comunista decidido, como ficou demonstrado em Tian'anmen, a resistir contra quaisquer tentativas de forçar a sua «evolução pacífica» (a fórmula usada pelos dirigentes chineses para descrever as políticas de Gorbachev responsáveis pela deposição do regime comunista russo e pela desintegração da União Soviética). A China, como defensora das virtudes da multipolaridade, não reconheceu a preeminência unipolar dos Estados Unidos depois do fim da Guerra Fria como a fundação de uma ordem internacional legítima e mantinha uma certa distância em relação às instituições multilaterais internacionais e regionais estabelecidas pelo «sistema americano». Por certo, desde 1978, a China deixou de ser uma potência revolucionária, mas nem por isso passou a ser uma potência conservadora, ou uma potência de *status quo* e, nesse sentido, continuou a ser uma potência revisionista², empenhada na mudança da ordem internacional, como resulta da sua posição sobre a mudança de fronteiras implícita na política chinesa de reunificação, com a anexação de Taiwan, pela força se necessário.

Aos olhos dos chineses, os Estados Unidos eram vistos como o principal obstáculo à sua ressurgência como uma grande potência internacional depois do fim do regime bipolar ter terminado a quase-aliança do rival ideológico da União Soviética com o seu principal adversário estratégico³. Depois da Guerra Fria, os Estados Unidos representavam a maior ameaça à segurança da China, que tentavam cercar através de uma rede de alianças asiáticas, ao mesmo tempo que condicionavam a modernização das Forças Armadas chi-

nessas. No mesmo sentido, os Estados Unidos continuavam a opor-se à reunificação e à integração de Taiwan na República Popular da China e, além disso, queriam «ocidentalizar e dividir a China», minando o regime comunista sobrevivente através da estratégia da «evolução pacífica», apoiando dissidentes e seitas religiosas e denunciando os problemas de direitos humanos.

Desde a repressão de Tian'anmen até ao 11 de Setembro de 2001, não obstante os esforços para melhorar a situação, nomeadamente através das cimeiras presidenciais entre os Presidentes Jiang Zemin e Bill Clinton, as relações entre a China e os Estados Unidos atravessaram um período negativo. Embora a contenção prevalecesse em momentos críticos, como o bombardeamento da Embaixada chinesa em Belgrado, os riscos resultantes das tensões bilaterais tornaram-se evidentes, quer no impasse na Coreia do Norte, onde fracassaram as tentativas de travar o programa nuclear de Kim il-Sung, quer na crise dos estreitos de Taiwan, em 1995, quando foi necessário deslocar uma esquadra norte-americana para prevenir uma escalada local.

Os massacres terroristas de Nova York e Washington foram uma oportunidade de mudança e ambos os lados estavam preparados para avançar para um novo ciclo nas suas relações.

A «TENTAÇÃO IMPERIAL» DOS ESTADOS UNIDOS

A estratégia internacional dos Estados Unidos depois do 11 de Setembro combina dimensões de continuidade e de mudança. A continuidade decorre dos limites do multilateralismo assumidos pela Administração Clinton e resumidos na máxima da secretária de Estado Madeleine Albright – «multilateral when we can, unilateral when we must» –, bem como dos limites do seu respeito pela soberania dos estados, esclarecidos pela intervenção humanitária da OTAN no Kosovo, violando a soberania da Sérvia, sem mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, o memorandum sobre a Estratégia de Segurança Nacional de Setembro de 2002 refere como precedente que a Administração democrata tinha considerado seriamente a hipótese de uma guerra preventiva, no caso contra a Coreia do Norte, em 1994. No mesmo sentido, a estratégia de consolidação da preponderância, ou do primado, dos Estados Unidos começou por ser enunciada logo em 1992, no termo do mandato do Presidente George Bush, e o compromisso wilsoniano de exportar a democracia era parte integrante da «Doutrina Clinton» sobre o «alargamento democrático»⁴.

Dito isso, tanto a natureza das mudanças, como o forte apoio interno às novas políticas internacionais e a vontade manifesta de intervir externamente depois dos ataques contra Nova York e Washington, indicam que a mudança tende a prevalecer sobre a continuidade nas estratégias do pós-11 de Setembro.

Segundo John Lewis Gaddis, a «grande estratégia» dos Estados Unidos muito raramente muda e isso só acontece depois de uma surpresa estratégica, como Pearl Harbour ou as Torres Gémeas⁵. A estratégia definida depois de 7 de Dezembro de 1941 – oposição às

guerras preventivas, apoio a grandes alianças e às instituições multilaterais – foi substituída depois do 11 de Setembro de 2001 e codificada pela «Doutrina Bush»⁶, que admite, embora a título de exceção, a guerra preventiva, promove o unilateralismo ou, em todo o caso, subordina o multilateralismo aos interesses nacionais, e prefere as «coligações flutuantes» às alianças estabelecidas na II Guerra Mundial e na Guerra Fria. A nova estratégia também define um novo inimigo – uma combinação entre o terrorismo, a tirania e a tecnologia das armas de destruição maciça – que se traduziu na luta contra os movimentos terroristas pan-islâmicos, contra os *rogue states*, como o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte, e contra a proliferação das armas de destruição maciça. Por último, as novas prioridades estimulam a cooperação entre as grandes potências contra os inimigos comuns e, na parte mais original, o documento oficial sobre a Estratégia de Segurança Nacional sublinha que, desde o fim da Guerra Fria, passaram a existir condições históricas únicas para evitar a repetição das guerras entre as grandes potências.

Desde o primeiro dia, a Administração republicana avançou com uma forte determinação para levar a cabo essa nova estratégia. Com uma pequena ajuda militar da Grã-Bretanha e da Austrália, as forças norte-americanas começaram por neutralizar os «santuários» da Al-Qaida no Afeganistão, estabeleceram, pela primeira vez, bases militares na Ásia Central – no Uzbequistão, no Kirguizistão e no Tadjiquistão –, desmantelaram as redes organizativas e de financiamento do terrorismo pan-islâmico na Europa e na Ásia, com a assistência de numerosos estados, e procuraram coordenar a troca de informações entre as principais potências, incluindo, além dos aliados, por exemplo, a Rússia e a Índia. A seguir, para depor Saddam Hussein, os Estados Unidos invadiram e ocuparam o Iraque, mais uma vez com apoios militares limitados, primeiro da Grã-Bretanha, depois do Japão, da Austrália, da Ucrânia, da Polónia, da Espanha e da Coreia do Sul. Desse modo, os norte-americanos tentaram recuperar o controlo estratégico sobre o golfo Pérsico e puderam transferir as suas tropas da Arábia Saudita para o Iraque, onde têm estado a tentar instalar um regime aliado, indispensável para isolar o Irão. A oposição da Alemanha, da França e da Rússia, e também da China, contra a intervenção unilateral no Iraque provocou uma crise na Aliança Atlântica e na União Europeia, que não serviu para refrear a Administração Bush, nem para impedir o seu programa ambicioso de democratização do Médio Oriente, considerado necessário para a defesa dos interesses dos Estados Unidos nessa região crucial⁷.

À medida que a estratégia do pós-11 de Setembro se revelava, tornou-se óbvio que os Estados Unidos queriam reordenar o sistema internacional para consolidar a sua preponderância. As mudanças que não tinham sido feitas logo a seguir ao fim da Guerra Fria estavam a ser finalmente impostas pela força e pela diplomacia.

À MEDIDA QUE A ESTRATÉGIA
DO PÓS-11 DE SETEMBRO SE REVELAVA,
TORNOU-SE ÓBVIO QUE OS ESTADOS UNIDOS
QUERIAM REORDENAR O SISTEMA INTERNACIONAL
PARA CONSOLIDAR A SUA PREPONDERÂNCIA.

Na China e na Europa, bem entendido, mas sobretudo nos Estados Unidos, não faltou quem denunciasse a nova estratégia como uma «tentação imperial», que ia minar a legitimidade internacional dos Estados Unidos e virar contra a grande potência internacional as regras e os procedimentos das instituições multilaterais que tinham sido impostos e confirmados pela estratégia americana em fases anteriores⁸. Porém, a dinâmica estratégica dos Estados Unidos teve um efeito dissuasor eficaz contra quaisquer veleidades de formar uma oposição sólida. A Alemanha, a Rússia e a China contestaram a invasão do Iraque, mas não se coligaram para contrabalançar a hegemonia norte-americana.

De resto, a nova estratégia tinha lados interessantes. Para começar, a China deixou de ocupar a primeira linha nas preocupações dos Estados Unidos, que se passaram a concentrar mais nos «Estados falhados» do que nas «potências emergentes»⁹. Depois, a China, tal como a Rússia, recebeu bem a prioridade atribuída à luta contra o terrorismo pan-islâmico, que tinha como efeito lateral contornar a clivagem entre as democracias e as autocracias, substituída pela divisão entre os *rogue states* e os estados conservadores. Por último, pareciam existir condições para um concerto entre as grandes potências, uma vez que, por um lado, tinham passado todas a assumir que partilhavam problemas de segurança comuns – o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os «estados falhados» – e, por outro, os Estados Unidos tinham um forte incentivo para estimular essa concertação, não só para neutralizar o recurso indirecto de uma grande potência ao instrumento do terrorismo, como para garantir a estabilidade regional e internacional.

Essas mudanças rapidamente se fizeram sentir nas relações bilaterais sino-americanas. Quando a nova Administração Bush chegou ao poder referia-se à China como um «competidor estratégico»¹⁰. Nesse sentido, estava decidida a consolidar as alianças com o Japão e as outras potências marítimas da Ásia Oriental para conter a potência emergente e quis demonstrar a sua solidariedade política com Taiwan, acrescentando às declarações sobre o respeito pelos compromissos de defesa da ilha a autorização de venda de novas armas modernas para as suas forças armadas.

Depois do 11 de Setembro, o «competidor estratégico» tornou-se um «parceiro estratégico» valioso e respeitado¹¹. George W. Bush visitou duas vezes seguidas a China, o que nenhum outro Presidente dos Estados Unidos tinha feito até à data, e estava preparado para fazer concessões na questão do separatismo islâmico no Xinjiang, bem como para ser mais discreto na questão do Tibete. A administração republicana mostrou-se capaz de combinar a credibilidade da sua posição de defesa de Taiwan com uma determinação igual na defesa do *status quo* na ilha contra a deriva independentista de uma parte importante dos dirigentes taiwaneses. Essa clarificação tornou possível avançar para a Conferência dos Seis (Six-Party Talks) sobre a Coreia do Norte, o primeiro caso em que a China participa numa coligação *ad hoc* de grandes potências, reunida para neutralizar o programa nuclear militar do regime comunista de Kim il-Jong e impedir o acesso da Coreia do Norte ao estatuto de potência nuclear¹².

Depois de 2003, uma vez terminada a fase militar da ofensiva no Médio Oriente, foi possível entrar num período de maior sobriedade na política internacional. Os Estados Unidos reconheceram a importância da cooperação entre as grandes potências para a segurança internacional e reiteraram a sua vinculação às instituições multilaterais, indispensáveis para restaurar a ordem nas situações pós-conflito, designadamente no Afeganistão e no Iraque, sempre na condição de não existir um conflito entre essas instituições e os interesses nacionais norte-americanos¹³. A China compreendeu bem as vantagens de deixar de ser apontada como o «competidor estratégico» e como uma ameaça¹⁴, e adaptou as suas estratégias para tirar partido das convergências com os Estados Unidos e projectar uma imagem externa de uma grande potência responsável.

A «ASCENSÃO PACÍFICA» DA CHINA

Os dirigentes chineses tinham começado a rever a sua estratégia americana mesmo antes da eleição do Presidente George W. Bush e a sua vontade de moderação tornou-se clara logo nos primeiros meses de 2001, designadamente durante o incidente com um avião norte-americano forçado a aterrar na China. Sem pôr em causa a tese sobre a tendência histórica geral de longo prazo para a restauração da multipolaridade, a preponderância dos Estados Unidos, resultante do fim da Guerra Fria, foi reconhecida como uma característica estável do sistema internacional durante as décadas seguintes. Nesse contexto, a China devia evitar a confrontação directa com a «superpotência solitária»¹⁵.

Ao contrário de Deng Xiaoping, que não pôde atender a chamada de George Bush a seguir à repressão de Tian'anmen, Jiang Zemin estava pronto para falar ao telefone com George W. Bush logo a seguir ao 11 de Setembro¹⁶.

Aparentemente, a China dispunha-se a votar no Conselho de Segurança das Nações Uni-

das a favor de uma intervenção norte-americana contra o regime dos taleban – teria sido o seu primeiro voto a favor de uma intervenção militar internacional – mas os Estados Unidos entenderam exercer livremente o seu direito de legítima defesa e não pediram autorização para ir até Kabul. A República Popular da China fechou logo a fronteira com o Afeganistão para impedir a passagem das forças terroristas da Al-Qaida e nada fez contra a instalação de bases militares norte-americanas na Ásia Central, que podia prejudicar a credibilidade da Organização de Cooperação de Xangai. Os dirigentes chineses estavam dispostos a cooperar na luta contra as redes terroristas pan-islâmicas e conseguiram obter dos Estados Unidos a classificação oficial dos movimentos separatistas no Xinjiang como organizações terroristas. Em suma, a China queria ser parte integrante da luta contra o terrorismo internacional e estava pronta para participar nos esforços de contenção da proliferação das armas de destruição maciça. Desde logo, a China pretendia tornar-se num «parceiro estratégico»

AO CONTRÁRIO DE DENG XIAOPING,
QUE NÃO PÔDE ATENDER A CHAMADA DE GEORGE
BUSH A SEGUIR À REPRESSÃO DE TIAN'ANMEN,
JIANG ZEMIN ESTAVA PRONTO PARA FALAR
AO TELEFONE COM GEORGE W. BUSH LOGO
A SEGUIR AO 11 DE SETEMBRO.

dos Estados Unidos, em vez de ser o objecto principal das estratégias de contenção norte-americanas, e avançar para uma *détente* nas relações bilaterais, uma condição essencial para realizar a sua versão da estratégia bismarckiana de emergência tranquila de uma grande potência, para evitar o espectro da ameaça chinesa¹⁷. Por outro lado, os responsáveis tinham uma necessidade efectiva de neutralizar as ameaças do terrorismo catastrófico que podiam atingir, entre outros, os próximos Jogos Olímpicos de Pequim, cuja importância para o regime comunista é difícil de exagerar. Por último, o empenho na luta antiterrorista constitui uma oportunidade única para a República Popular da China passar a ser reconhecida pelos seus pares como uma grande potência¹⁸.

O EMPENHO NA LUTA ANTITERRORISTA CONSTITUI UMA OPORTUNIDADE ÚNICA PARA A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA PASSAR A SER RECONHECIDA PELOS SEUS PARES COMO UMA GRANDE POTÊNCIA.

Bem entendido, a China condenou a intervenção americana no Iraque e manifestou a sua preocupação perante a consolidação da aliança entre os Estados Unidos e o Japão, quando as forças militares japonesas foram enviadas para o golfo Pérsico como parte

da coligação ocupante¹⁹. Todavia, deixou a França e a Rússia confrontar directamente os Estados Unidos, sem precisar de sair da retaguarda. A China pôde tirar partido do facto de outros estarem dispostos a criticar os Estados Unidos²⁰, e quis realçar a sua posição como potência regional, concentrada na parte asiática do «Eixo do Mal»: a determinação estratégica norte-americana no Iraque representou um forte incentivo para se iniciarem as conversações para o desarmamento nuclear da Coreia do Norte.

A Administração Bush foi capaz de transformar o 11 de Setembro numa oportunidade para adaptar a ordem internacional aos equilíbrios do pós-Guerra Fria, e os dirigentes comunistas chineses quiseram seguir esse caminho, a partir do momento em que reconheceram existirem condições para consolidar o estatuto da China como uma grande potência. Para tal, a prioridade era colocar a China no centro da Ásia Oriental e, ao mesmo tempo, projectar a principal potência asiática como um parceiro indispensável no processo de reordenamento do sistema internacional²¹.

Durante a Guerra Fria, o estatuto da China como grande potência internacional no triângulo bipolar era uma consequência da natureza específica do conflito e da sua qualidade única como uma grande potência comunista decidida a opor-se ao «social-imperialismo» da União Soviética. Depois da Guerra Fria, a China perdeu essa condição exclusiva de acesso ao centro do sistema internacional, mas a decomposição da União Soviética e o sucesso das «Quatro Modernizações» trouxeram de novo a China para a linha da frente, como uma grande potência por mérito próprio.

Os cálculos chineses sobre o «poder nacional global» da nova potência têm sido cautelosos e classificam a China como uma potência de terceira categoria, atrás dos Estados Unidos – a única potência de primeira ordem – e de uma segunda categoria onde se incluíam o Japão, a Alemanha, a Grã-Bretanha, a França e a Rússia²². Contudo, pela primeira vez nos últimos duzentos anos, a China parece ter ultrapassado a Rússia, designadamente na dimensão eco-

nómica, tal como pode valorizar um certo número de vantagens em relação a outras potências industriais de segunda ordem, uma vez que é o país com a maior população e tem uma escala continental. Por outra parte, nem a Alemanha nem o Japão são potências nucleares, uma condição indispensável para o estatuto completo de grande potência.

A China pode vir a ser a segunda potência internacional, a seguir aos Estados Unidos, embora a uma grande distância em todas as dimensões relevantes, excepto quanto ao peso demográfico. Porém, para obter esse estatuto tem primeiro de passar a ser a potência preponderante na Ásia Oriental. A «asianização» da China, tornada possível pela erosão da ameaça soviética e parte integrante do programa de modernização de Deng Xiaoping, criou as condições para integrar a Ásia do Nordeste e a Ásia do Sudeste num grande complexo regional da Ásia Oriental. Esse processo correspondeu a uma tendência forte de regionalização do sistema internacional, que se acelerou com o fim da Guerra Fria e assegurou uma maior autonomia da Ásia – e da Europa – perante os Estados Unidos. No mesmo sentido, confirmou a posição da China como grande potência regional no sistema internacional onde os Estados Unidos passaram a ser a única «superpotência»²³.

Desde o 11 de Setembro, a China está a ensaiar uma visão estratégica mais ousada. Os analistas chineses insistem na natureza da China como uma grande potência continental, com vocação para ocupar não só o centro da Ásia Oriental, uma região predominantemente marítima, como para ser o centro da Ásia no seu todo, incluindo a Ásia do Sul, a Ásia Central, a Mongólia e o Extremo Oriente russo²⁴. Os seus esforços para institucionalizar a Organização de Cooperação de Xangai – a primeira instituição multilateral criada pela China, com a participação da Rússia e das cinco antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central –, a «parceria estratégica» com a Rússia, bem como o desenvolvimento notável das suas relações com a Índia, desde 2003, apontam nessa direcção.

Essa estratégia procura combinar uma posição ofensiva e uma posição defensiva. Por um lado, valoriza a centralidade da posição da China como a única grande potência que pode dar forma a uma «Grande Ásia» como uma região internacional e, por outro, tenta evitar as estratégias de cerco das potências externas, como os Estados Unidos, e impedir a formação de uma coligação antichinesa, incluindo os estados nas suas periferias, o pesadelo clássico de todas as potências continentais. A «ascensão pacífica» da China é o nome dado a esta nova estratégia²⁵.

A nova linha geral assinala uma viragem na história contemporânea chinesa, no sentido em que encerra o «século de humilhações» e dispensa a velha imagem internacional da China como uma vítima. Finalmente, a mais importante das potências asiáticas começa a revelar-se como tal, sublinhando que o crescimento sustentado do seu poder nacional em todas as dimensões – político, económico, militar, cultural – não representa uma ameaça para os estados contíguos, e que o período de paz na Ásia desde o fim da Guerra Fria deve ser interpretado como um primeiro sinal do efeito estabilizador e pacificador da nova posição internacional da China²⁶.

A «ascensão pacífica» da China tem afinidades com a estratégia norte-americana que quer projectar os Estados Unidos como uma «hegemonia benevolente», ou como uma «hegemonia relutante», quer no sentido da *nuance*, quer por também se centrar na contenção antecipada de ligações contra-hegemónicas, internacionais ou regionais,

A «ASCENSÃO PACÍFICA» DA CHINA TEM
AFINIDADES COM A ESTRATÉGIA NORTE-
-AMERICANA QUE QUER PROJECTAR OS ESTADOS
UNIDOS COMO UMA «HEGEMONIA BENEVOLENTE».

consoante os casos. Ao mesmo tempo, a nova linha geral realçar supostas afinidades entre as estratégias de regionalização da China e da União Europeia²⁷. Depois de ter descoberto que as normas e as instituições multilaterais tinham sido criadas para

«domesticar» a anarquia internacional, bem como para limitar os excessos das hegemonias e as tornar mais aceitáveis para as potências menores, a China silenciou o seu nacionalismo soberanista e desistiu, pelo menos temporariamente, dos modelos arcaicos de projecção do poder, para se empenhar, *tous azimuts*, nas instituições multilaterais internacionais, inter-regionais e, sobretudo, regionais²⁸. Paralelamente, valoriza a relevância nacional dos interesses económicos, a lógica liberal da interdependência e a virtude estratégica dos jogos de soma positiva – *win-win* tornou-se um chavão permanente da análise estratégica chinesa, na sua rejeição dogmática da confrontação. Por fim, procura contrapor as instituições multilaterais, a «segurança cooperativa» e as «parcerias estratégicas» de múltiplos graus às alianças ultrapassadas da Guerra Fria²⁹, num esforço consistente para dismantelar os instrumentos cruciais da estratégia dos Estados Unidos na Ásia Oriental.

DÉTENTE, CONFRONTAÇÃO E CONCERTO

Em mais do que um sentido, as estratégias de ordenamento internacional dos Estados Unidos e as estratégias de ordenamento regional da China são processos de transição. A «Doutrina Bush», tal como a doutrina da «ascensão pacífica» são uma e outra inseparáveis do contexto pós-II de Setembro e estão vinculadas às circunstâncias políticas internas, respectivamente à administração republicana de George W. Bush e a Hu Jintao e à sua «Quarta Geração».

Talvez seja excessivo assumir que nos dois casos existem as condições internas e externas para sustentar as ambiguidades que formam a trama do último período de *détente* sino-americana, uma fase muito positiva das relações bilaterais, segundo as posições oficiais americanas e chinesas³⁰.

Desde o II de Setembro de 2001 foi possível estabelecer um equilíbrio entre as estratégias dos Estados Unidos e da China. Por um lado, os Estados Unidos estão concentrados na resposta às novas ameaças e no Médio Oriente, com tendência para remeter a Europa e a Ásia Oriental, onde persistem crises irritantes com velhos aliados, como a França ou a Coreia do Sul, para uma segunda linha. Por outro lado, a China parece empenhada na luta contra o terrorismo e a proliferação das armas de destruição maciça, nomeadamente

no caso da Coreia do Norte, e concentra-se na Ásia Oriental e nas regiões contíguas, incluindo as relações com a Índia e a Rússia.

As duas partes têm tentado evitar as questões mais difíceis, mas é sempre possível que Taiwan, a Coreia do Norte, ou a competição energética arrastem a China e os Estados Unidos para uma crise bilateral. A questão de Taiwan é decisiva para a República Popular – «É a nossa Alsácia Lorena!», segundo a analogia evocada por um diplomata chinês – e faz com que a mais importante de todas as relações bilaterais no sistema internacional possa ficar refém da evolução da política interna de Taiwan. Na Coreia do Norte, os Estados Unidos e a China querem ambos evitar os riscos catastróficos da proliferação nuclear regional – se a Coreia do Norte se tornar numa potência nuclear, é inevitável que o Japão – ou mesmo Taiwan – siga o mesmo caminho, contra a vontade quer do seu aliado norte-americano, quer do seu adversário regional – mas divergem quanto à mudança do regime norte-coreano. A sobrevivência de um regime comunista sultânico e exótico, que conseguiu envolver a China numa guerra contra os Estados Unidos em 1950, pode pôr em causa as relações sino-americanas. A competição energética internacional também se pode tornar num factor de tensão bilateral, na medida em que a determinação chinesa em assegurar uma parte dos recursos disponíveis se traduz num padrão de relações com um conjunto de estados marginalizados pelos Estados Unidos, como o Irão, o Sudão ou a Venezuela³¹. O caso do Irão é o mais complicado para as relações bilaterais, o que justifica o empenho norte-americano em envolver a China e a Rússia, ao lado dos restantes membros permanentes do Conselho de Segurança e da Alemanha, nos esforços diplomáticos para travar o programa nuclear militar iraniano. Tal como durante a Guerra Fria, a *détente* está sempre a um passo da confrontação.

Para lá desses problemas existem questões mais profundas que se relacionam com a consolidação, a longo prazo, da preponderância internacional dos Estados Unidos e da preeminência regional da China. Há três questões relevantes neste domínio, que se referem às estratégias norte-americanas e chinesas, aos modelos de ordenamento internacional e à evolução dos regimes políticos.

No sistema unipolar, a evolução das estratégias das grandes potências depende em boa parte da forma como o poder se distribui nos complexos regionais. Desde o fim da Guerra Fria, a Ásia Oriental tem uma dupla estrutura bipolar – uma formada por dois pólos regionais, a China e o Japão, que se equilibram assimétrica e imperfeitamente, outra delimitada por um pólo regional e por um pólo internacional, a China e os Estados Unidos, cujo equilíbrio é igualmente imperfeito e assimétrico³². A virtude dessa fórmula é ter conseguido um equilíbrio estável na Ásia Oriental e evitado tendências simultâneas de bipolarização em ambos os níveis, regional e internacional. Mas é uma fórmula rígida, que depende demasiado da continuidade da aliança entre os Estados Unidos e o Japão. Essa relação pode tornar-se intolerável, a prazo, para a China e, nesse sentido, integrar outras potências na equação estratégica regional, como a Índia e a Rússia, pode ser uma forma de transcender os limites do triângulo bipolar da Ásia Oriental. Se a res-

surgência paralela da China, do Japão e da Índia persistir nos próximos anos, os Estados Unidos podem recuar para uma estratégia mais flexível, próxima da linha clássica do equilibrador externo num sistema asiático multipolar³³.

Bem entendido, as estratégias não decorrem apenas das estruturas, também têm de se enquadrar em modelos de ordenamento internacionais e regionais. O fim da Guerra Fria trouxe de volta o concerto entre as grandes potências, ausente da política internacional entre 1914 e 1991. Aliás, o próprio fim da Guerra Fria foi o resultado de uma concertação diplomática intensa entre os Estados Unidos, a União Soviética e a Alemanha. A Conferência dos Seis sobre a Coreia do Norte é a primeira instância de concertação *ad hoc* entre grandes potências com a China, e já existe um segundo caso semelhante com o formato «Seis + Um» para o Irão, ambos ligados à questão da proliferação. A participação da China valoriza o seu estatuto e o seu reconhecimento como uma grande potência responsável e consolida a sua posição regional.

Estarão os Estados Unidos e a China preparados para cooperar e para restaurar um concerto das grandes potências? Há dificuldades dos dois lados. Os Estados Unidos têm uma desconfiança genética dos modelos diplomáticos da «Velha Europa» e parecem preferir sucessivas coligações *ad hoc*, que tratam separadamente das questões na Ásia, na Europa ou no Médio Oriente: não recusam a ficção do concerto, mas não estão prontos para um concerto a sério³⁴. A China também recua perante a concepção de um concerto e refugia-se por detrás de noções ideológicas difusas, como a «multipolarização» e a «democratização» das relações internacionais, que só não são declarações piedosas na medida em que possam revelar uma vontade de contrabalançar a superpotência norte-americana. Dito isto, é interessante acompanhar as convergências entre os Estados Unidos e a China, impostas pela necessidade de conter as ameaças do terrorismo e da proliferação nuclear.

Não é impossível enunciar argumentos que antecipam a mudança de posições de ambos. Os Estados Unidos precisam de um concerto internacional para consolidar a sua preeminência num sistema unipolar multi-regional e para incluir nesse quadro o conjunto das grandes potências regionais. De resto, não há outra maneira de integrar a China, a Índia, a Rússia, e também a Alemanha e o Japão, num modelo estável de ordem internacional. A «ascensão pacífica» da China, se for uma estratégia de longo prazo, também pode levar a um concerto internacional onde o seu estatuto e o seu *ranking* se podem institucionalizar e consolidar, num quadro de cooperação efectiva das principais potências com um interesse comum na estabilidade de uma ordem internacional legítima. A alternativa é construir uma coligação contra-hegemónica para conter os Estados Unidos, a estratégia que terá sido rejeitada para dar lugar à nova linha da «ascensão pacífica».

A questão crucial é impedir uma nova Guerra Fria na relação entre os Estados Unidos e a China, a mais importante e mais complexa relação bilateral do pós-Guerra Fria. Os riscos da continuidade – a oscilação entre *détente* e confrontação, entre *engagement* e contenção, no caso norte-americano, ou entre *balancing* e *bandwagoning*, no caso chinês – são óbvios.

Os riscos da mudança também existem, mas, se for possível os Estados Unidos apoiarem a integração da China no sistema internacional como um parceiro e como uma grande potência regional, e se for possível a China reconhecer como uma ordem legítima o sistema internacional do pós-Guerra Fria, a mudança pode ser o caminho menos perigoso. A última e derradeira questão diz respeito aos regimes políticos. A China virá a ser uma democracia? A «evolução pacífica» significa inevitavelmente, como pensam os dirigentes comunistas chineses, a desintegração e a guerra civil? É impossível dar uma resposta definitiva. Por certo, a transição democrática da China representaria uma mudança histórica admirável, mas essa transformação não deve ser imposta como uma *conditio sine qua non* da sua integração no sistema internacional. A credibilidade da «ascensão pacífica» da China e da sua vinculação à «segurança cooperativa» e ao «multilateralismo» seria maior se o regime político chinês fosse uma democracia pluralista, mas nem por isso se deve deixar de reconhecer as virtudes da ambiguidade que caracteriza a nova estratégia chinesa.

Em qualquer caso, as expectativas têm de ser limitadas. A perfeição não é a única medida para avaliar as ações humanas e muito menos o comportamento dos estados na política internacional. ^{RJ}

NOTAS

¹ CANRONG, Jin – «Evaluation of two types of factors in the international situation». In GUANKI, Xiandai Guoji – *Contemporary International Relations*, 2002.

² Uma potência revisionista com «objectivos limitados», na fórmula de Denny Roy ou Alastair Iain Johnston. Condoleezza Rice, antes de exercer funções oficiais também se referiu à China como uma potência revisionista. ROY, Denny – «China's reaction to American predominance». In *Survival*, vol. 45, n.º 3, 2003, pp. 57-78. JOHNSTON, Alastair Iain – «Is China a status quo power?». In *International Security*, vol. 20, n.º 3, 2003, pp. 5-42. RICE, Condoleezza – «Promoting the national interest». In *Foreign Affairs*, vol. 79, n.º 1, 2000.

³ YONG Dong – «Hegemon on the offensive. Chinese perspectives of U.S. global strategy». In *Political Science Quarterly*, vol. 116, n.º 3, 2001, pp. 343-365. Sobre o debate interno chinês antes do 11 de Setembro acerca da melhor forma de responder à preponderância dos Estados Unidos, ver PILLSBURY, Michael – *China Debates its Future Security Environment*. Washington: National Defense University Press, 2000.

⁴ Ver, *inter alia*, KAGAN, Robert – *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Nova York: Knopf, 2003.

⁵ GADDIS, John Lewis – *Surprise, Security and the American Experience*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

⁶ Há numerosas análises chinesas sobre a «doutrina Bush». Cf. QIAN Qichen – «Adjustment of the United States National security strategy and international relations in the early new century». In *Foreign Affairs Journal*, n.º 71, 2003. WANG, Jisi – *New Elements in China-U.S. Strategic Relations*. Rand Corporation, 2003. XIA Liping – «U.S. national security strategy and China-US strategic stability framework». In *SIS Journal* n.º 2, 2003. Ver também ROY, Denny – «A late honeymoon for Bush and China: enjoy it while it lasts». In *Asian Affairs*, vol. 30, n.º 2, 2003, pp. 79-87.

⁷ GORDON, Philip, e SHAPIRO, Jeremy – *Allies at War*. Nova York: McGraw-Hill, 2004. HAINE, Jean-Yves – *Les Etats-Unis ont-ils Besoin d'Alliés?*. Paris: Payot, 2004. GARTON-ASH, Timothy – *Free World*. Londres: Allen Lane, 2004. Qian Qichen também sublinha a profundidade da crise transatlântica: «Os europeus deviam perceber que já não vivem no mesmo mundo que os americanos». QIAN Qichen – «U.S. strategy to be blamed». In *China Daily*, 1 de Novembro de 2004.

⁸ HASSNER, Pierre – *The United States: The Empire of Force or the Force of Empire?*. Paris: Cahiers de Chaillot #54, 2002. IKENBERRY, G. John – «America's imperial ambition». In *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 5, 2002, pp. 44-60.

⁹ Essa troca de registos foi notada por YU Xintian – «Understanding and preventing new conflicts and wars. China's peaceful

rise as a strategic choice». In *SIS International Review*, n.º 35, 2004.

¹⁰ RICE, Condoleezza – «Promoting the national interest».

¹¹ SHAMBAUGH, David – «Sino-American relations since September 11. Can stability last?». In *Current History*, n.º 101, 2003, pp. 243-249. Ver também LAMPTON, David, e EWING, Richard – *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World*. Washington: The Nixon Center, 2002. SWAINE, Michael – *Reverse Course? The Fragile Turnaround in U.S. China Relations*. Carnegie Endowment, Policy Brief 22, 2003.

¹² A ligação entre a posição sobre Taiwan e a Conferência dos Seis foi sublinhada por CHRISTENSEN, Thomas – «PRC security relations with the United States: why things are going so well». In *China Leadership Monitor*, n.º 8, 2003.

¹³ ZELIKOW, Philip – «The transformation of national security. Five redefinitions». In *The National Interest*, n.º 71, 2003, pp. 17-28. DAALDER, Ivo, e LINDSAY, James – *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution Press, 2003.

¹⁴ A importância de evitar o confronto é reiterada a uma só voz pelos responsáveis políticos e pelos académicos chineses. Cf. QIAN Qichen – «Adjustment of the United States National security strategy and international

relations in the early new century». WANG Jisi – *New Elements in China-U.S. Strategic Relations*. WU Xinbo – «The promise and limitations of Sino-U.S. partnership». In *Washington Quarterly*, vol. 27, n.º 4, 2003, pp. 115-126.

15 CHRISTENSEN, Thomas – «PRC security relations with the United States: why things are going so well!».

16 LAMPTON, David – *The United States and China: Competitors, Partners, or Both?*. Ms., George Washington University, 2004.

17 WANG, Jisi – *New Elements in China-U.S. Strategic Relations*.

18 A importância de a China se tornar numa «potência normal» e ser reconhecida como tal é sublinhada por SHI Yinhong – *A «Diplomatic Philosophy» for 21st Century China*. Ms., RIETI, *Asia in Search of a New Order*, 16-17 de Janeiro de 2004. Uma «potência normal» não é sinónimo de uma potência de *status quo*, mas representa uma vontade de contrariar a percepção externa da China como uma potência revisionista.

19 QIAN, Qichen – «Adjustment of the United States National security strategy and international relations in the early new century».

20 YAN, Xuetong – *China's Foreign Policy Toward the Major Powers*. Tóquio: Sasakawa Peace Foundation, 2003.

21 A concepção da China como o centro do sistema internacional foi analisada, entre outros, por FAIRBANK, John King – *The Chinese World Order*. Cambridge: Harvard University Press, 1968. Eric Teo Chu Cheow comparou a nova estratégia regional chinesa com o sistema tributário dos Ming. Ver «An ancient model for China's new power: paying tribute to Beijing». In *International Herald Tribune*, 21 de Janeiro de 2004.

22 Essas estimativas são analisadas por NI, Feng – «The shaping of China's foreign policy». In WANG, Jisi, e RYOSEI, Kokubun (eds.) – *The Rise of China and a Changing East Asian Order*. Tóquio: Japan Center for International Exchange, 2004, pp. 139-153. Cf. também SHIPING, Tang – «The rise of China as a security linchpin». In *Asia Times*, 21 de Junho de 2003.

23 A distinção original, enunciada por William Fox, em 1944, entre as superpotências e as outras grandes potências separa as potências internacionais das potências

regionais. Uma parte dos analistas chineses adopta essa distinção para sublinhar os limites do estatuto da China como uma potência regional, por oposição ao estatuto de superpotência dos Estados Unidos.

24 WANG Jisi – «China's changing role in Asia». In WANG, Jisi, e RYOSEI, Kokubun (eds.) – *The Rise of China and a changing East Asian Order*, pp. 3-21.

25 A linha oficial sobre a «ascensão pacífica» da China foi enunciada em primeiro lugar por Zheng Bijian, antigo director do Instituto do Marxismo-Leninismo-Pensamento de Mao Tsé-Tung, em Novembro de 2003. Ver MARTINS, Dora – «China – uma emergência pacífica?», neste número, pp. 39-52. Ver também SUJETTINGER, Robert – «The rise and descent of "peaceful rise"». In *China Leadership Monitor*, n.º 12, 2004. MEDEIROS, Evan S. – «China debates its "peaceful rise" strategy». In *YaleGlobal Online*, 22 de Junho de 2004. SUTTER, Robert – *China's Peaceful Rise and U.S. Interests in Asia – Status and Outlook*. CSIS Pacific Forum PacNet 27, 24 de Junho de 2004. TKACIK, John – «China's peaceful rise at stake in power struggle». In *Asia Times*, 8 de Setembro de 2004. ROY, Stapelton, RUAN, Zong-ze, e KAGAN, Robert – *China's Peaceful Rise? Carnegie Endowment for International Peace*, 21 de Setembro de 2004. SUTTER, Robert – *China's Rise in Asia – Promises, Prospects and Implications for the United States*. Asia-Pacific Center for Security Studies, Occasional Paper, 2005. YU, Xintian – «Understanding and preventing new conflicts and wars. China's peaceful rise as a strategic choice». In *SIS International Review*, n.º 35, 2004. Ver ainda ZHENG, Bijian – *A New Path for China's Peaceful Rise and the Future of Asia*. Boao Forum, 3 de Novembro de 2003. A fórmula sobre a «ascensão pacífica» foi também empregue pelo primeiro-ministro Wen Jiabao [«Turn your eyes to China». In *People's Daily*, 12 de Dezembro de 2003]. Porém, a expressão adoptada pelos dirigentes chineses para designar a sua estratégia oficial acabou por ser o «desenvolvimento pacífico», aparentemente para ressaltar a possibilidade de recorrer à força no quadro da política de reunificação.

26 YAN, Xuetong – *A Decade of Peace in East Asia*. Ms. Universidade Qinghua, 2003.

27 HUO, Zhengde – *On the China-EU Strategic Relationship*. China Institute of International Studies, 2005. Ver também os artigos de Ma Zhengang e de Xing Hua neste número. O mesmo tema é tratado por David

Shambaugh que insiste, talvez demasiado, na convergência entre os conceitos multilateralistas e pacifistas de ordem internacional da Europa e da China, por oposição ao unilateralismo do «wilsonismo militarista» da administração de George W. Bush. SHAMBAUGH, David – «The new strategic triangle: the U.S. and European reactions to China's rise». In *Washington Quarterly*, vol. 28, n.º 3, 2005, pp. 7-25.

28 MA, Zhengang – *The Increasingly Eminent China factor in the World Pattern*. China Institute of International Relations, 2005.

29 XIA, Liping – «The new security concept in China's new thinking of international strategy». In *SIS International Review*, n.º 34, 2004.

30 Tanto Condoleezza Rice como Colin Powell fizeram declarações nesse sentido, antes da reeleição do Presidente George W. Bush, e o principal analista chinês dos Estados Unidos, Wang Jisi, escreveu que as relações bilaterais nunca tinha sido tão boas como depois do 11 de Setembro. WANG Jisi – *New Elements in China-U.S. Strategic Relations*.

31 Derek Mitchell, responsável pela China no Conselho Nacional de Segurança até há poucos meses, refere, entre outros, esses casos como um factor importante para ultrapassar a fase anterior de euforia da administração norte-americana no capítulo das relações com a China. MITCHELL, Derek – «U.S.-China summit promises pomp but few results». In *Washington Post*, 19 de Abril de 2006.

32 Sobre os problemas da estrutura regional da Ásia Oriental, ver ROSS, Robert – *Bipolarity and Balancing in East Asia*. Ms. Boston College, 2002. LIM, Robyn – *The Geopolitics of East Asia. The Search for Equilibrium*. Londres: Routledge, 2003. BUZAN, Barry, e WAEVER, Ole – *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. Ver também YE, Zicheng – «Rethinking the History and Theory of China's Multipolar Strategy». In *SIS International Review*, vol. 34, n.º 2, 2004.

33 LAYNE, Christopher – «Offshore balancing revisited». In *Washington Quarterly*, vol. 25, n.º 2, 2002, pp. 233-248.

34 BELL, Coral – *A World out of Balance*. Double Bay: Longueville, The Diplomat, 2003, pp. 25-42.